BRASÍLIA 2026

ISBN: 978-85-7267-263-4

O FEDERALISMO LEGISLATIVO ME DÁ MAIS DIREITOS?

ORGANIZAÇÃO:

MARIANA BARBOSA CIRNE, ESTER AZEVEDO LIRA

E DHERICK ANDREW LIMA CAMPOS





CEUB

EDUCAÇÃO SUPERIOR

O FEDERALISMO LEGISLATIVO ME DÁ MAIS DIREITOS?

Organização
Mariana Barbosa Cirne
Ester Azevedo Lira
Dherick Andrew Lima Campos

Brasília
2026

CEUB

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB
Reitor
Pio Pacelli Moreira Lopes

Vice-Reitor
Gabriel Costa Mallab

Diretora Acadêmica
Simone Maria Espinosa

Disponível online em: repositório.uniceub.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

O federalismo legislativo me dá mais direitos? / organizadores, Mariana Barbosa Cirne, Ester Azevedo Lira, Dherick Andrew Lima Campos – Brasília: CEUB, 2026.

303 p.

ISBN 978-85-7267-263-4

1. Direito. 2. Federalismo legislativo. I. Centro Universitário de Brasília. II. Título.

CDU 340

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

APRESENTAÇÃO

O FEDERALISMO ABRINDO CAMINHO PARA MAIS DIRETOS

Mariana Barbosa Cirne
Ester Azevedo Lira
Dherick Andrew Lima Campos

Competência é poder. Também é responsabilidade, obrigação pública. Ensinar competências costuma ser o tema mais desafiador das aulas de Direito Constitucional. Os alunos costumam se queixar de que o tema é difícil demais para aprender. Muitos detalhes. Abstrato demais. Cheio de exceções. Pontos a decorar. Não bastasse isso, os conceitos são confusos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) oscila bastante, o que o torna ainda mais complexo.

De fato, precisamos reconhecer que não é simples. A estrutura brasileira conta uma divisão horizontal e vertical (Ferraz Júnior, 1995). Divide-se, ainda, em duas searas. Competências administrativas atribuídas à gestão pública. Competências legislativas para a edição de normas (Bercovici, 2008). Parte delas, compartilhadas. Outra parte, restrita a um ente. O STF, ainda, tem uma atuação decisiva nos contornos sobre competência, variando em contextos específicos como a pandemia de covid-19 (Godoy, Trajan, 2023). Já seria bastante intricado, mas ao inserir o debate sobre normas legislativas gerais e específicas, definidas no artigo 24 da Constituição de 1988 (Moreira Neto, 1988; Tavares, 2011), os alunos reviram os olhos e se revoltam. É impossível! Relatam que têm pesadelos com este tema.

Com calma, eu e meus monitores costumamos explicar que, sem entender competências, nenhum jurista vai muito longe. Sem saber quem é competente, não se saberá para quem pedir algo. Além disso, é só neste conteúdo que dá para entender o que pode ser pedido. Competências enumeradas e competências residuais. Só quem sabe competências exerce direito a sua cidadania. Identifica as fraudes de promessas políticas, de quem nem ao menos detém atribuição para exercê-la. O vereador que promete aumentar a pena de um crime. O deputado federal que se elege afirmando que fará a bomba atômica. Em outras palavras, é entendendo o difícil sistema de competência que o cidadão pode brigar de fato pelos seus direitos. Exigir ação de quem é o responsável. Cobrar as pessoas corretas.

Conquistar mais direitos por lei, que não se limitam às normas da esfera federal. Então, como não dá para fugir das competências. É melhor encarar seus meandros com coragem.

Temos enfrentado este e outros desafios no Centro Universitário de Brasília - Ceub. No primeiro livro editado, questionamos os limites e as possibilidades da separação de poderes. Percebemos, em cada caso, a relação entre poderes, e a colaboração também, como instrumentos legítimos de um dialógico entre poderes como controle recíproco (Cirne, Silva, Colnago, 2021). Nos anos seguintes, ante os excessos de alguns poderes, voltamos os olhos para as propostas de emendas constitucionais em tramitação no Congresso Nacional. Apoiando o debate parlamentar, entendemos que seria viável ajustar o equilíbrio de forças entre os poderes com reformas na Constituição (Cirne, Silva, Colnago, Veiga, 2023). Na última publicação coletiva, avaliamos projetos de lei para conectar o debate legislativo com os direitos fundamentais que contam com uma jurisprudência consolidada nas decisões do STF. Quisemos influir, como estudiosos, no processo legislativo (Cirne, Martins, Roselli, 2025). Nesta oportunidade, pensamos que o condomínio legislativo que ocorre nas competências concorrentes (Tavares, 2011) seria uma excelente oportunidade de pesquisa.

Geralmente, no primeiro dia de aula da disciplina “Direito Constitucional: Princípio Republicano e Federativo”, perguntamos quantos alunos já foram à visita guiada do Congresso Nacional. Impressiona que, em média, a metade deles, mesmo que nascidos em Brasília, reconheça jamais ter estado lá. E olhe que o Congresso Nacional fica a aproximadamente 5 quilômetros do Ceub. Essa lacuna de conhecer o Poder Legislativo federal costuma ser suprida nesta disciplina.

Nos últimos anos, acrescentamos uma nova pergunta aos debates da sala de aula. Ao tratar de entes federativos, questionamos se alguém conhece uma lei distrital. Isso mesmo. Não examinamos se algum discente foi até a Câmara Distrital, o nosso legislativo híbrido subnacional. A ideia era achar uma norma distrital que tivesse impacto na vida deles. Como resposta, muitas vezes nenhum aluno consegue arriscar um exemplo. No máximo, três pessoas, de uma turma de 60 alunos, levantam as mãos. As normas distritais não são conhecidas. Menos ainda os projetos

de lei que tramitam por lá (Roselli, Silva, Cirne, 2026) e fazem parte do dia a dia dos nossos representantes. Isso torna ainda mais difícil aprender o conteúdo da disciplina. Logo, parecia uma lacuna a ser suprida.

Então, a partir de um exercício em sala de aula, que buscava preencher a lacuna sobre o que seria uma norma geral e uma norma específica, convidamos os alunos a enfrentar o desafio das normas concorrentes a partir do contexto do Distrito Federal. Vejam que não é à toa que existem normas gerais e específicas em temas que envolvem direitos difusos como meio ambiente, criança e adolescente, patrimônio cultural. A ideia aqui seria compatibilizar duas gestões (a federal e a distrital) em termos normativos para garantir mais direitos (Schwenck, 2014). Cada aluno elegeu um tema e se perguntou se a junção de um projeto de lei federal com um projeto de lei distrital, se aprovados, nos daria mais direitos.

Além de organizar esta publicação, Ester Azevedo Lira abre esta reflexão a partir do direito fundamental à assistência social na primeira infância, comparando o Projeto de Lei federal nº 4.282/2025, que institui a Política Nacional Integrada da Primeira Infância, e o Projeto de Lei distrital nº 2.047/2025, sobre o auxílio-natalidade. Defende que os dois projetos são compatíveis e necessários para a promoção da assistência social às crianças vulneráveis. Dherick Andrew Lima Campos, também organizador da pesquisa, analisou o projeto de lei nº 2670/2025, do Congresso Nacional, e o projeto nº 1829/2025, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para avaliar qual deles confere mais direitos à comunidade idosa LGBTQ+. Em razão de sua natureza nacional, concluiu que o projeto nº 2670/2025 é a proposição mais apta a concretizar a proteção ao envelhecimento digno dessa população. Juniper Oliveira Maron de Freitas, por sua vez, examinou o Projeto de Lei nº 5301/2025, do Congresso Nacional, e o Projeto de Lei nº 1962/2025, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, sobre a promoção da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população LGBTI+. Percebeu que o PL 5301/2025 seria o instrumento mais robusto, por alterar diretamente a CLT e a Lei de Benefícios da Previdência.

Há ainda pesquisa que versa sobre a regulamentação da atuação do cuidador de idosos no Brasil. Nadya Rodrigues Gomes Café, ao examinar os projetos de lei em tramitação nas esferas federal e distrital percebeu que o PL 5859/2025 seria aquele que mais garantiria mais direitos fundamentais aos cuidadores. Alana Cardoso Carvalho, de sua parte, propôs-se a analisar o projeto de lei nº 6039/2025, do Congresso Nacional, e o projeto nº 1659/2025, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, com o objetivo de indicar qual deles mais ajudaria na promoção da equidade de gênero e na prevenção da misoginia no âmbito educacional. Giulia Bernardon Moraes, ainda na pauta de gênero, dedicou-se ao tema do racismo obstétrico, contrapondo o Projeto de Lei Federal nº 1443/2025, que institui o Programa Nacional de Atenção Integral à Gestante em Vulnerabilidade, ao Projeto de Lei Distrital nº 1815/2025, que estabelece a Política Distrital de Enfrentamento ao Racismo Obstétrico, para apurar qual deles melhor contribui para o combate à violência obstétrica contra mulheres negras. Mesmo reconhecendo a centralidade da proposta federal, vê no texto distrital um complemento importante.

Júlia Bornacki Morais voltou seu olhar para as mudanças climáticas. Ao analisar o projeto de lei nº 752/2026, do Congresso Nacional, e o projeto de lei nº 1138/2024, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, verificou sua compatibilidade ao identificar qual deles asseguraria maior proteção ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado às populações vulneráveis. Neste caso, percebeu que o projeto distrital seria mais avançado, por reconhecer a multidimensionalidade do problema, muito embora ambas as proposições se complementem. Maria Clara Oliveira Pena, a seu turno, analisou o projeto de lei nº 5.541/2025, do Congresso Nacional, e o projeto de lei nº 2.281/2026, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, sobre a mulher em situação de violência. Chegou à conclusão de que o projeto nº 5.541/2025 concretizaria mais direitos por impor uma política obrigatória e estrutural inserida no Sistema Único de Saúde. Giovana Andrade Lourenço Leite, examinou, sob a ótica da dignidade da pessoa humana, os projetos de lei nº 5695/2023 e nº 812/2023, do Congresso Nacional e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, respectivamente. A preocupação de sua pesquisa se centrou na proteção da imagem da mulher diante da disseminação de deepfakes produzidas por inteligência artificial. Neste caso, apontou que a atuação conjunta

seria poderosa e complementar, pois enquanto o primeiro criminalizaria o uso de IA para adulterar mídias e constranger mulheres, o segundo atuaria na seara da educação.

Henrique Yamin Aguilar debruçou-se sobre o acesso à atenção psicossocial, comparando o Projeto de Lei Federal nº 311/2024, que institui o Programa Nacional de Ampliação do Acesso à Saúde Mental no Brasil no Pós-Pandemia, e o Projeto de Lei Distrital nº 1.616/2025, que garantiria passagens gratuitas de transporte público aos pacientes dos Centros de Atenção Psicossocial do Distrito Federal, a fim de identificar qual deles melhor concretiza o direito fundamental à saúde mental. Concluiu que os dois projetos são necessários para a efetivação plena do direito à saúde mental no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. Lara Varela Neves trouxe uma contribuição sobre o respeito do direito fundamental à maternidade digna com a assistência das doulas. Ateve-se ao projeto de lei nº 2.283/2022, do Congresso Nacional, e ao projeto nº 1.715/2021, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para defender que, em razão de sua natureza nacional, o primeiro seria a proposição mais apta a concretizar esse direito. Mateus Melo, por sua vez, examinou os projetos de lei voltados às pessoas em situação de rua, comparando o PL nº 2550/2025, de âmbito federal, que cria causa de aumento de pena para condutas praticadas contra essa população, ao PL nº 1503/2025, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, voltado a crianças e adolescentes em situação de rua e de vulnerabilidade social. Entendeu que o projeto distrital seria o mais efetivo, por atuar no cerne de problemas adjacentes, como a falta de escolaridade e a pobreza extrema.

Brenda Araujo Amorim, a seu turno, apresentou uma análise comparada do Projeto de Lei nº 931/2026 e do Projeto de Lei nº 2271/2026, oriundos do Congresso Nacional e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, respectivamente. Sua pesquisa teve o objetivo de identificar a proposta que melhor concretizaria o uso ético e seguro da inteligência artificial na atividade científica voltada à área da saúde. Identificou que a atuação em conjunto, através de princípios gerais de cunho nacional e da instituição da Política Distrital e Integridade seria o melhor caminho. Alice dos Santos Dantas dedicou-se ao tema da dignidade menstrual, a partir do PL nº 1309/2024, do Congresso Nacional, e do PL nº 1000/2024, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para apurar qual deles conferiria maior concretização desse

direito às mulheres brasileiras. Percebeu que a proposta federal alcançaria melhor a parcela mais pobre e vulnerável da população. Isabelle Victória P. P. C. Barreto decidiu estudar a educação como instrumento de proteção para crianças em situação de vulnerabilidade social, a partir do Projeto de Lei federal nº 122/2026, que institui o programa "Assistente Social na Escola", e do Projeto de Lei distrital nº 2288/2026, voltado ao acompanhamento da criança no ambiente escolar. Entendeu que os projetos, se aprovados, podem atuar em complementaridade na proteção das crianças por meio da educação. Por fim, Mariana de Castro e Azevedo voltou-se à proteção da pessoa idosa contra fraudes digitais. Dedicou-se ao Projeto de Lei nº 446/2026, que institui a Lei Nacional de Proteção Digital da Pessoa Idosa, e ao Projeto de Lei nº 492/2023, voltado a campanhas de orientação para a prevenção de golpes contra idosos. Alcançou o resultado de que o primeiro se mostraria mais efetivo, por estabelecer medidas integradas entre instituições financeiras, plataformas digitais e o poder público.

Mostramos, então que os temas são muitas e as soluções encontradas plurais. Algumas vezes, as normas federais pareceram melhores caminhos. Outras, as proposições distritais contavam com melhores contornos. Outras vezes a junção da esfera federal e distrital foi possível de maneira complementar. Juntar revisão de literatura, análise de decisões judiciais do STF, e análise de projetos de lei pode sim garantir uma contribuição relevante para o Direito.

Com este livro, apresentamos um trabalho sistematizado sobre como o federalismo pode ser melhorado. Damos sugestões, a partir de projetos de leis federais e distritais, sobre caminhos para melhorar a nossa prática de condomínio normativo. Para o cidadão, é complicadíssimo entender como compatibilizar as normas federais e distritais. Nem sempre o Parlamento, ensimesmado em sua competência, preocupa-se com esta coerência. Isso, então, torna o Direito opaco, de difícil concretização. Exatamente por conta disso é que precisamos mais e mais, e com mais urgência, de estudos como este.

Estamos orgulhosos do resultado. Uma professora de Direito Constitucional, dois monitores e um grupo muitíssimo empolgado de alunas e alunos saíram do conforto da sala de aula para buscar respostas. Somaram literatura sobre os direitos

fundamentais e entenderam os principais problemas dos temas eleitos (doulas, IA, idosos LGBTQI+, primeira infância, clima, dignidade menstrual e tantos outros). A partir de uma revisão de bibliografia sobre competências conseguiram elaborar tabelas e critérios para comparar projetos de lei. Fizeram uma jornada coletiva de aprendizagem. Com esta publicação, abrem caminho importante de pesquisa: o federalismo da competência concorrente.

Não podem mais negar que conhecem projetos de lei federais e distritais. Sabem quem tem competência e em que casos essa saiu dos seus contornos. Acreditam, como mostraram neste livro, que dá, sim, para conferir mais direitos. A compatibilidade da competência concorrente pode, sim, acontecer. Este livro perguntou no seu título: O Federalismo Legislativo me dá mais direitos? Respondemos com forca que SIM. Ele pode, sim, nos dar. Apresentamos como. A junção de normas é possível. Não abriremos mão de nenhum direito. Queremos ajudar a conferir cada vez mais, e, como mostramos neste livro, seguiremos na luta.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 10, n. 90, p. 1–18, abr./maio 2008. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/253. Acesso em: 10 set. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2026.

CIRNE, Mariana Barbosa; SILVA, Larissa Koike; COLNAGO, Gabriela Fernandes (org). **Desafios da separação de poderes no Brasil**: colaboração ou contenção? Brasília: Uniceub. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/handle/prefix/15399. Acesso em: 5 mar. 2023.

CIRNE, Mariana Barbosa; VEIGA, Rodrigo Garcia de Almeida; COLNAGO, Gabriela Fernandes; SILVA, Larissa Koike (org.). **Separação de poderes e ajustes institucionais**: aprimorando as regras do jogo. Brasília: CEUB, 2022. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/bitstreams/6b1a3c8b-3cbd-4809-9b49-fb363a484494/download. Acesso em: 15 set. 2026.

CIRNE, Mariana Barbosa; MARTINS, Amanda Ribeiro; ROSELLI, Igor Andrey (org.). **Constituição, processo legislativo e Supremo Tribunal Federal***:* interagindo por mais direitos. Brasília: CEUB, 2025. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/items/3a69b328-85ce-45e5-9dc8-fa1ad88e53a1. Acesso em: 15 set. 2026.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 90, p. 245-251, 1995.

GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Reis. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 19, e2311, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/SZ7NGsLwC9H76m8KrvjhhKg/. Acesso em: 15 set. 2026.

MADISON, James. Federalista nº 51. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **O federalista**. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 25, n. 100, p. 127-162, out./dez. 1988.

ROSELLI, Igor Andrey; SILVA, Alice Helena Lopes da; CIRNE, Mariana Barbosa. **Participação social no Congresso e conhecimento por parte dos estudantes de ensino superior do Distrito Federal**. Programa de Iniciação Científica – PIC/UniCEUB – Relatórios de Pesquisa, 2026. Disponível em: https://publicacoesacademicas.uniceub.br/pic/pt_BR/article/view/10779/6208 Acesso em: 16 set. 2026.

TAVARES, André Ramos. Normas gerais e competência legislativa concorrente: uma análise a partir de decisões do STF. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 74, p. 1-39, 2011.

SCHWENCK, Camila Rocha. Federalismo cooperativo brasileiro e as políticas públicas sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 79, p. 199–214, jan./jun. 2014. Disponível em: https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/607. Acesso em: 06 jun. 2026.

SUMÁRIO

PROJETOS DE LEI PARA GARANTIR O DIREITO FUNDAMENTAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PRIMEIRA INFÂNCIA A CRIANÇAS ECONOMICAMENTE VULNERÁVEIS 13
Ester Azevedo Lira

COMUNIDADE IDOSA LGBTI+: ESTUDO DOS PROJETOS DE LEI SOBRE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DE DIREITOS AO ENVELHECIMENTO DIGNO 31
Dherick Andrew Lima Campos

COMUNIDADE LGBTI+ NO TRABALHO: ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROJETOS DE LEI SOBRE A PROMOÇÃO DE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES 49
Juniper Oliveira Maron de Freitas

ASSISTÊNCIA DOMICILIAR A IDOSOS: FATORES DE SUCESSO E BARREIRAS NO FEDERALISMO LEGISLATIVO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE CUIDADOS POR MEIO DE CUIDADORES 70
Nadya Rodrigues Gomes Café

ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI SOBRE O ÂMBITO EDUCACIONAL COMO MEIO DE PREVENÇÃO DA MISOGINIA E IMPULSOR DA EQUIDADE DE GÊNERO 88
Alana Cardoso Carvalho

RACISMO OBSTÉTRICO: ANÁLISE DE PROJETOS DE LEI QUE BUSCAM GARANTIR O DIREITO À SAÚDE OBSTÉTRICA DE MULHERES VULNERÁVEIS 104
Giulia Bernardon Moraes

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E POPULAÇÕES VULNERÁVEIS: ESTUDO DOS PROJETOS DE LEI SOBRE O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO 120
Júlia Bornacki Morais

A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS À SAÚDE E À DIGNIDADE: A SINERGIA LEGISLATIVA ENTRE OS PLs Nº 5.541/2025 E Nº 2.281/2026 NA PROTEÇÃO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA 147
Maria Clara Oliveira Pena

PROJETOS DE LEI PARA A CONCRETIZAÇÃO DA PROTEÇÃO DA IMAGEM DA MULHER NA ERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL 164
Giovana Andrade Lourenço Leite

SAÚDE MENTAL E FEDERALISMO: ANÁLISE COMPARATIVA DE PROJETOS DE LEI SOBRE ACESSO À ATENÇÃO PSICOSSOCIAL 180
Henrique Yamin Aguilar

ANÁLISE DE PROJETOS DE LEI SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À MATERNIDADE DIGNA COM A ASSISTÊNCIA DAS DOULAS 194
Lara Varela Neves

PUNIR OU PREVENIR? UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS VOLTADAS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA 211
Mateus Melo

ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA NO ESTADO BRASILEIRO: UM ESTUDO COMPARATIVO DOS PROJETOS DE LEI SOBRE O USO ÉTICO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA ATIVIDADE CIENTÍFICA NA ÁREA DA SAÚDE 232
Brenda Araujo Amorim

A CONCRETIZAÇÃO DA DIGNIDADE MENSTRUAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE PROJETOS DE LEI, À LUZ DO FEDERALISMO LEGISLATIVO 250
Alice dos Santos Dantas

EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO PROTETOR PARA CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE 267
Isabelle Victória P. P. C. Barreto

A PROTEÇÃO DA PESSOA IDOSA CONTRA FRAUDES DIGITAIS: ANÁLISE DE PROJETOS DE LEI À LUZ DO FEDERALISMO BRASILEIRO 284
Mariana de Castro e Azevedo

PROJETOS DE LEI PARA GARANTIR O DIREITO FUNDAMENTAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PRIMEIRA INFÂNCIA A CRIANÇAS ECONOMICAMENTE VULNERÁVEIS

Ester Azevedo Lira

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar qual projeto de lei, federal ou distrital, poderia garantir de forma mais efetiva o direito fundamental de assistência social para a proteção à primeira infância de crianças economicamente vulneráveis, nos termos dos art. 6º e 203, incisos I e II, da Constituição de 1988. O presente artigo analisa, por meio da pesquisa comparativa, com revisão de bibliografia e levantamento documental do processo legislativo, dois projetos de lei: o Projeto de Lei federal nº 4.282/2025, que visa à instituição da Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPI) e o Projeto de Lei distrital nº 2.047/2025, que dispõe sobre o auxílio-natalidade. A pesquisa concluiu que o projeto mais efetivo foi o Projeto de Lei 4.282/2025, uma vez que dispõe sobre diretriz de âmbito nacional à proteção da primeira infância em sentido amplo. Não obstante a sua relevância, o projeto distrital garante, apenas em parte, o direito à assistência social por meio de auxílio, limitado ao apoio apenas aos primeiros meses da vida da criança. Ambos os projetos são, contudo, necessários para a promoção da assistência social às crianças vulneráveis, assim como outros projetos de lei que suprem diferentes aspectos desse amplo direito fundamental.

Palavras-chave: direitos fundamentais; assistência social; primeira infância; Projetos de Lei; federalismo.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo visa analisar a garantia do direito fundamental à assistência social na primeira infância a crianças economicamente vulneráveis. Conforme o estudo publicado pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), em pesquisa realizada junto ao Ministério do Desenvolvimento (MDS), 10 milhões de crianças no Brasil vivem em famílias com renda mensal de meio salário-mínimo, aproximadamente R$ 660,00.

Esse número representa 55,4% das crianças brasileiras que se encontram na primeira infância e que vivem em condição economicamente vulnerável no Brasil (Fiocruz, 2024).

Ademais, entre essas 10 milhões de crianças, aproximadamente 81% se encontram em situação de extrema pobreza com uma renda familiar igual ou inferior a R$ 300,00. Diante desse cenário, a resposta dos poderes Legislativo e Executivo não é apenas conveniente, mas fundamental na garantia dos direitos e proteções previstos na nossa Constituição Federal.

Em 1988, a Carta Magna, em seus artigos 6º e 203, incisos I e II (Brasil), estabeleceu como um dos direitos fundamentais a proteção à família, à maternidade e à infância de crianças e adolescentes economicamente vulneráveis. Assim, o constituinte impôs como prioridade garantir a assistência social. No entanto, atualmente, a garantia e proteção de direitos depende demasiadamente de legislações complementares à Constituição, de forma que a população necessita de seus parlamentares para possibilitar a materialização desses direitos (Stepan, 1999).

Nesse contexto, o arranjo federativo brasileiro pressupõe uma dinâmica de competências que tensiona e, ao mesmo tempo, viabiliza a implementação de direitos sociais. Por um lado, a União detém a prerrogativa de fixar diretrizes gerais de âmbito nacional, por outro, os Estados e o Distrito Federal possuem a proximidade necessária para responder às demandas imediatas de suas realidades locais (Stepan, 1999). Diante disso, emerge um problema central para o desenvolvimento das políticas de bem-estar social: qual arranjo normativo, o nacional-estruturante ou o regional-assistencial, revela-se mais apto a garantir de forma efetiva o direito fundamental de assistência social para a proteção, na primeira infância, de crianças economicamente vulneráveis? Eles seriam conciliáveis?

Para responder a essa questão, em cumprimento ao propósito deste artigo, será utilizada metodologia da análise comparativa de dois projetos de lei. O primeiro, em trâmite na Câmara dos Deputados, PL nº 4.282/2025 (Brasil), proposto pela Deputada Federal Laura Carneiro (PSD/RJ), que visa a instituição da Política Nacional Integrada da Primeira Infância, e o segundo em tramitação na Assembleia Legislativa do Distrito Federal, o PL nº 2.047/2025 (Distrito Federal), proposto pelo

Deputado Distrital Martins Machado (Republicanos), que visa alterar a Lei nº 5.165/2013 (Distrito Federal), para proporcionar assistência real às mães e aos recém-nascidos.

Conforme será analisado na parte subsequente, os projetos de lei defendem a instituição da Política Nacional Integrada da Primeira Infância e a instituição da atualização do auxílio-natalidade no Distrito Federal. Para tanto, a pesquisa ampara-se no método comparativo, operacionalizado por meio de revisão bibliográfica especializada e do levantamento documental do processo legislativo de ambas as propostas.

O estudo é dividido em três etapas centrais. Inicialmente, delimita-se o contorno do direito fundamental à assistência social voltado à primeira infância vulnerável (art. 203, I e II, da CF/88), perpassando pelas regras de competência legislativa. Ademais, será analisado como o Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal (STF), tem julgado lides relacionadas a esse direito fundamental e como suas decisões têm movimentado o Poder Legislativo. Em seguida, procede-se à análise individualizada dos projetos, compreendendo o projeto nacional como vetor de prioridade política e o distrital como resposta imediata às demandas cotidianas das famílias. Por fim, realiza-se o cotejo analítico de qual das propostas concede mais direitos aos brasileiros, seja de forma localizada (distrital) ou nacional.

O objetivo central consiste em avaliar a constitucionalidade de ambas as propostas, investigar o tratamento jurisprudencial do STF e delimitar qual modelo normativo possui maior aptidão para concretizar os direitos fundamentais relacionados à primeira infância digna, visando reduzir as desigualdades estruturais que tanto impactam o desenvolvimento nessa fase fundamental.

2 ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PROTEÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA DE CRIANÇAS ECONOMICAMENTE VULNERÁVEIS (ART. 203, I E II, CF/88)

Inicialmente, importa relembrar o artigo em que o constituinte estabeleceu como prioridade a assistência social, o *caput* do art. 203, estabelece que "A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de

contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:", em seguida, a Carta Magna especifica em seus incisos "I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes" (Brasil, 1988).

Dessa forma, o constituinte definiu a proteção, por meio da assistência social, dos mais vulneráveis na população brasileira, uma vez que estabeleceu que ela será prestada a quem dela necessitar, independente de qualquer contribuição prévia, bem como diante da especificação da proteção à família, à maternidade e, como foco do presente artigo, à infância.

Como o objeto deste estudo é analisar qual dos projetos de lei poderá concretizar, de forma mais efetiva, o direito fundamental, é necessário conceituar a eficácia jurídica, conforme esclarece Sarlet (2018), pois os direitos fundamentais sociais estabelecem um vínculo direto com os poderes públicos, gerando obrigações concretas, deveres de prestação e limites intransponíveis à atuação do Estado.

Assim, como bem contextualizam Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2025), a evolução dos direitos sociais na ordem constitucional vigente revela um percurso de progressiva superação da omissão do Estado em prol de uma postura ativa na promoção da igualdade material. No desenho da Constituição de 1988, os direitos sociais foram alocados em posição de centralidade axiológica, funcionando como pressupostos indispensáveis para o próprio exercício das liberdades clássicas, de modo que a eficácia da proteção social qualifica-se como medida de legitimação do próprio Estado Democrático de Direito (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2025).

A conexão entre a vulnerabilidade econômica na primeira infância e essa rede de proteção jurídica materializa-se de forma contundente na tese do mínimo existencial. Sarlet e Figueiredo (2016) argumentam de maneira sólida que a negligência estatal no desenho e na execução de políticas públicas voltadas à infância vulnerável não representa apenas uma falha administrativa, mas sim uma violação direta das condições materiais mínimas indispensáveis para assegurar uma vida digna. Sob essa ótica, o direito à subsistência e ao desenvolvimento pleno nos primeiros anos de vida integra o núcleo intangível da dignidade da pessoa humana,

operando como um limite intransponível contra retrocessos sociais e omissões orçamentárias (Sarlet; Figueiredo, 2016).

Essa proteção material ganha contornos ainda mais específicos quando transportada ao campo da infância. Paula (2024) destaca que os primeiros anos de vida exigem um olhar hiper especializado do direito, haja vista que a privação extrema de recursos materiais e de estímulos afetivos nessa fase produz impactos severos, cumulativos e, frequentemente, irreversíveis no desenvolvimento cognitivo e biopsicossocial do indivíduo.

Como parte da construção teórica, é necessário conceituar a primeira infância, que se trata do período que abrange os seis primeiros anos da vida de um ser humano, conforme estabelecido pelo Ministério da Educação (MEC) (Brasil, 2009). Essa fase é essencial para a formação, tendo repercussões para todas as demais etapas na vida de qualquer ser humano, diante de sua importância formativa para o desenvolvimento (Rodrigues, 2020). A primeira infância ganha destaque na proteção promovida pelo art. 203, I e II da CF/88. Conforme observa Pilau (2017), em seu estudo sobre a efetividade do direito social para a primeira infância, a Constituição estabelece o limite da atuação dos poderes públicos, de forma que, ao incluir a primeira infância nos direitos fundamentais, estabelece a garantia da proteção à essa etapa da vida.

A vulnerabilidade econômica, portanto, quando intersectada com a primeira infância, atua como um vetor de exclusão que compromete o futuro geracional. Assim, torna-se imperativo que o instrumental normativo da assistência social maneje não apenas transferências diretas de renda, mas uma articulação institucional ampla, capaz de neutralizar os efeitos da pobreza e resgatar a prioridade absoluta preconizada pelo texto constitucional.

2.1 Primeira infância, assistência social e a competência para legislar

Quanto à capacidade legislativa, a Constituição Federal estabeleceu que a proteção à infância, no âmbito da assistência social é de competência comum e concorrente, conforme os artigos 23, X e 24, XV, ambos da CF/88 (Brasil, 1988).

Contudo, a prática legislativa brasileira sofre de uma centralização histórica, de forma que há uma hipertrofia das competências legislativas e administrativas da União, que asfixia a capacidade de inovação e atuação dos entes subnacionais (Bercovici, 2008).

Para compreender essa dinâmica sob a ótica da ciência política e do federalismo comparado, revelam-se indispensáveis as contribuições de Stepan (1999, 2000), ao analisar o desenho institucional das federações, o autor problematiza a clássica premissa de que a descentralização política possui a virtude intrínseca de "trazer o governo mais perto do cidadão". Ademais, o autor pondera que, no caso brasileiro, o elevado grau de descentralização política e a autonomia formal conferida a estados e municípios não vieram acompanhados de uma distribuição equitativa de capacidades institucionais e financeiras.

Não bastasse isso, é necessário considerar a disparidade de recursos financeiros e fiscais entre os entes da federação, uma vez que a autonomia local fica comprometida, especialmente se for considerada a sustentabilidade, a longo prazo, dessas políticas públicas e iniciativas legislativas. Como a União retém a maior parcela da arrecadação, os estados e municípios tornam-se dependentes de transferências federais. Dessa forma, a proximidade democrática esbarra na realidade da asfixia financeira e na desigualdade regional (Stepan, 1999).

De um lado, o Projeto de Lei Federal nº 4.282/2025 (Brasil) encarna a vertente nacional-estruturante, em que a União se vale de sua competência para desenhar uma Política Nacional Integrada da Primeira Infância de caráter amplo e padronizador. De outro, o Projeto de Lei Distrital nº 2.047/2025 (Distrito Federal) exemplifica a reação do ente, no caso, do Distrito Federal que, diante da proximidade com as demandas cotidianas de sua população, busca instituir um auxílio-natalidade imediato para mitigar a vulnerabilidade material na ponta. O cotejo dessas duas peças, portanto, transcende a mera análise técnica e traduz-se no exame de como as forças do federalismo brasileiro se articulam na tentativa de efetivar o texto constitucional.

2.2 Como o STF trata esse direito fundamental?

A partir desse cenário, é necessário atentar para o enfoque que o Supremo Tribunal Federal dá para o direito fundamental de assistência social à primeira infância, considerando seu papel como principal vetor de concretização fática da Constituição Federal, conforme estabelecido pela própria Carta Magna em seu art. 102 (Brasil, 1988). Diante das frequentes omissões do Poder Executivo e das limitações orçamentárias alegadas pelos entes federados, a jurisdição constitucional tem sido provocada a arbitrar os limites da intervenção judicial na formulação e execução de políticas públicas. Esse contexto reflete o fenômeno da judicialização da política social discutido por Sierra (2011), no qual o Poder Judiciário passa a atuar como uma via indispensável para a garantia de prestações materiais básicas, alterando a dinâmica tradicional de formulação de políticas públicas e demandando uma atuação articulada dos operadores do direito na ponta do sistema protetivo.

Essa atuação expansiva da Suprema Corte reverbera, de igual modo, no equilíbrio das forças federativas, como demonstra Canello (2016), ao analisar o comportamento do Tribunal face aos atos normativos subnacionais, visto que o STF possui uma tendência centralizadora que monitora rigidamente a produção legislativa local. Contudo, quando o núcleo do debate se desloca da mera repartição orgânica de competências para a salvaguarda de direitos fundamentais sociais, a jurisprudência da Corte assume contornos marcadamente finalísticos. O Tribunal afasta os óbices formais e a clássica tese da "reserva do possível" para conferir máxima efetividade aos direitos voltados às parcelas mais vulneráveis, chancelando a sindicabilidade das omissões administrativas em prol do mínimo existencial (Sarlet; Figueiredo, 2016).

Apesar de não existirem julgados que se comuniquem diretamente com o art. 203, I e II, da CF/88, é possível se debruçar sobre as decisões referentes ao art. 6º e demais decisões quanto à garantia dos direitos fundamentais na primeira infância economicamente vulnerável. As decisões escolhidas são referentes às decisões do Plenário no âmbito do RE nº 1.008.166/SC (Tema 548), em que o Tribunal votou pela garantia do direito à educação, viabilizada por creches, às crianças, de 0 a 5

anos de idade em situação vulnerável, ambos de relatoria do Ministro Fux (Brasil, 2022) e da ADI 6.327 MC-Ref, de relatoria do Ministro Fachin (Brasil, 2020).

Ambos os julgamentos demonstram essa postura proativa apontada por Canello, quanto ao primeiro caso, na fixação da tese da autoaplicabilidade do direito à educação infantil, ao julgar o dever estatal de assegurar vagas em creches e pré-escolas para crianças na primeira infância. Ademais, o Ministro assentou que a educação básica, em todas as suas fases, constitui direito fundamental assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata (Brasil, 2022).

Para além do acesso ao ensino inicial, a hermenêutica do Supremo Tribunal Federal tem se valido do chamado bloco de constitucionalidade e de convenções internacionais para neutralizar cenários de proteção estatal deficiente. No julgamento do referendo de medida cautelar na ADI nº 6.327, sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, a Corte conferiu interpretação conforme à Constituição a dispositivos da CLT e da Lei nº 8.213/1991 para determinar que o termo inicial da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade seja considerado a partir da alta hospitalar do recém-nascido ou de sua mãe, o que ocorrer por último, nos casos de internações prolongadas que excedam duas semanas (Brasil, 2020).

Nesse importante precedente, o STF assentou que o convívio próximo no início da vida é de fundamental importância para o desenvolvimento psíquico saudável do recém-nascido, de sorte que a alta hospitalar é o marco real que de fato inaugura o período abrangido pela proteção constitucional à maternidade, à infância e à convivência familiar (Brasil, 2020). O voto condutor do Ministro Fachin amparou-se expressamente no Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) e no artigo 227 da Constituição para demonstrar que o princípio da absoluta prioridade dos direitos da criança impõe ao julgador o dever de alargar a proteção normativa diante de omissões parciais do legislador, fundando a eficácia do direito social na preservação concreta da unidade do binômio materno-infantil (Brasil, 2020).

Assim, é possível afirmar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pavimenta um caminho de prioridade para a primeira infância, definindo as balizas

que devem orientar a produção legislativa dos entes federados. É sob a influência dessa visão finalística e protetiva, que reprova a proteção deficiente e impõe eficácia direta aos direitos sociais, que as propostas normativas da União e do Distrito Federal devem ser analisadas.

Compreendido o arcabouço normativo que protege a primeira infância e delimitadas as tensões federativas que envolvem a produção de leis assistenciais sob o crivo do Supremo Tribunal Federal, faz-se necessário analisar como essas forças operam na prática legislativa contemporânea. Para tanto, o tópico a seguir debruça-se sobre o exame detido e comparativo das duas propostas de lei mencionadas anteriormente, ambas de 2025, buscando identificar suas racionalidades, alcances e limites face ao imperativo constitucional de proteção integral.

3 COMPARANDO OS PROJETOS DE LEI: FEDERAL E DISTRITAL

O debate teórico acerca das competências assistenciais e do pacto federativo ganha materialidade ao se analisar a produção legislativa concreta voltada à primeira infância. Longe de operarem em um vácuo institucional, as propostas formuladas no âmbito do Congresso Nacional e da Câmara Legislativa do Distrito Federal revelam como os diferentes entes federados interpretam e executam o direito fundamental garantido no texto constitucional.

Ao confrontar o Projeto de Lei Federal nº 4.282/2025 (Brasil) e o Projeto de Lei Distrital nº 2.047/2025 (Distrito Federal), apresentam-se duas visões metodológicas distintas, mas potencialmente complementares, de densificação do direito fundamental à assistência social na primeira infância.

Os projetos de lei selecionados foram escolhidos mediante pesquisas realizadas nas plataformas da Câmara Legislativa do DF e do Congresso Nacional. Na sequência, foram identificadas as Comissões Legislativas que tratavam de temas anexos à assistência social e à infância para análise dos projetos que estavam sendo analisados. O Projeto Distrital foi escolhido primeiro, tendo como grande atrativo a natureza localizada da assistência social prestada à primeira infância, representada pelo apoio às mães e seus recém-nascidos.

Em seguida, o Projeto de Lei Federal foi escolhido por representar iniciativa do Congresso pela promoção da assistência social à primeira infância, estabelecendo parâmetros basilares a serem seguidos pelos entes. Dessa forma, correlacionando-se ao projeto de lei distrital, que concretiza um dos aspectos da assistência promovida em âmbito federal

3.1 Projeto de Lei Nacional: a proteção à primeira infância como prioridade nas políticas públicas

O Projeto de Lei nº 4.282/2025, em tramitação na Câmara dos Deputados, proposto pela Deputada Federal Laura Carneiro (PSD/RJ), encarna a função macroreguladora e a força centrípeta da União no desenho do pacto federativo (Brasil, 2025). Ao propor a instituição de uma Política Nacional Integrada da Primeira Infância, a proposta federal adota uma perspectiva macroestrutural. O cerne desse PL reside na fixação de diretrizes nacionais, padrões mínimos de atendimento e na articulação intersetorial de longo prazo, buscando unificar as balizas da proteção à infância economicamente vulnerável em todo o território nacional.

Essa abordagem macroestrutural dialoga diretamente com o conceito de "constituição econômica" e a necessidade de planejamento estatal para a eficácia dos direitos sociais. Como observado por Pilau (2017), a transição do mero Estado de Direito para um Estado Social de Direito exige que a efetividade de direitos complexos, como a proteção à infância, esteja ancorada em uma estrutura orçamentária sustentável e em diretrizes políticas permanentes. O projeto federal cumpre esse papel ao tentar blindar a política pública de assistência social contra a descontinuidade administrativa dos governos locais, conferindo contornos de estabilidade jurídica ao mínimo existencial (Pilau, 2017).

Todavia, a literatura nacional acende alertas importantes sobre o risco de centralização excessiva e de burocratização de programas federais. Ao analisar experiências análogas de matriz federal, Rodrigues e Cruz (2020) apontam que políticas nacionais desenhadas no centro do poder frequentemente enfrentam gargalos severos de implementação na ponta. As autoras ressaltam que, se por um lado as macrodiretrizes unificam o patamar de proteção jurídica, por outro, correm o

risco de desconsiderar as profundas heterogeneidades regionais, as assimetrias administrativas e as reais capacidades operacionais dos municípios e estados que efetivamente executam os serviços (Rodrigues, Cruz, 2020).

Portanto, o PL nº 4.282/2025 desenha a primeira infância como uma prioridade política abstrata e de amplo espectro, cuja força reside na universalidade, mas cuja fraqueza pode residir no distanciamento das urgências fáticas imediatas. Ademais, o objetivo do Projeto de Lei é "contemplar o ordenamento jurídico de amparo normativo consistente e perene, garantindo aos cidadãos segurança jurídica na promoção ao enfrentamento das desigualdades estruturais desde os primeiros momentos de vida da criança, para fortalecer a articulação entre os entes federativos". (Brasil, 2025).

3.2 Projeto Distrital: a proteção à primeira infância como obrigação do dia a dia, o auxílio às mães e famílias hoje

Em contraposição à racionalidade de longo prazo do projeto nacional, o Projeto de Lei Distrital nº 2.047/2025, oriundo da Câmara Legislativa do Distrito Federal e proposto pelo Deputado Distrital Martins Machado (Republicanos), reflete a imediaticidade e a capilaridade próprias dos entes subnacionais (Distrito Federal, 2025).

O projeto legislativo propõe a alteração da Lei Distrital nº 5.165/2013, para a instituição de um auxílio-natalidade focado no amparo direto a famílias economicamente vulneráveis e no estabelecimento de diretrizes para centros de acolhimento regionalizados, buscando minimizar as dificuldades financeiras momentâneas enfrentadas por famílias vulneráveis, promovendo maior proteção social e dignidade para a criança e sua família desde os primeiros momentos de vida. Assim, o legislador distrital opera na esfera daquilo que Paula (2024) denomina como o "cotidiano da proteção integral".

Se o projeto da União cuida do desenho institucional futuro, o projeto do Distrito Federal responde ao clamor do presente, resguardando a dignidade da criança desde seus primeiros meses de vida, de forma que essa garantia não pode aguardar a maturação de uma política nacional integrada, ela exige o recurso

material imediato para a subsistência básica desde o momento do nascimento. O PL distrital atua diretamente no alívio da pobreza imediata e na garantia das condições biológicas e assistenciais elementares à mãe e ao recém-nascido.

Essa formatação ilustra com perfeição a tese de Stepan (2000) sobre as virtudes da aproximação do poder político. O governo local, por estar geograficamente próximo à vulnerabilidade de sua população, consegue identificar os vazios assistenciais e traduzir o direito em prestações pecuniárias diretas e serviços localizados.

Contudo, essa proximidade e foco no imediatismo assistencial cobram o seu preço em termos de abrangência e sustentabilidade, sob a perspectiva crítica de Bercovici (2008) sobre os limites da competência legislativa e administrativa local, os projetos de lei dessa natureza frequentemente esbarram na fragilidade de dependerem de dotações orçamentárias regionais sazonais e na ausência de uma rede integrada de serviços que dê suporte à criança após o esgotamento do auxílio financeiro inicial. O projeto distrital garante, de forma louvável, o socorro nos primeiros meses, mas carece de ferramentas para sustentar o desenvolvimento integral da primeira infância a médio e longo prazo, uma vez que essa fase engloba não apenas os primeiros meses de vida, mas os seis primeiros anos (Brasil, 2025).

Evidencia-se, assim, a tensão descrita por Canello (2016), enquanto o ente local tenta inovar e criar respostas céleres para salvaguardar os direitos da população, sua atuação é limitada pela barreira fiscal e pela ausência de um arcabouço nacional que confira perenidade e integração a esse esforço local.

4 ANÁLISE COMPARATIVA: QUAL PROJETO EFETIVA MAIS O DIREITO FUNDAMENTAL?

Primeiramente, diante dos pontos analisados acima, apresenta-se um quadro comparativo dos dois projetos de lei, em que são resumidas as principais diferenças entre eles e como ambos buscam concretizar o direito fundamental de assistência social à primeira infância.

Tabela 1 – Quadro comparativo

Eixo analítico	PL Nacional nº 4.282/2025	PL Distrital nº 2.047/2025
Foco de Atuação	Macroestrutural e sistêmico	Microestrutural e assistencial
Temporalidade	Médio e longo prazo (política de Estado perene)	Curto prazo (imediatismo e urgência fática)
Mecanismo de Ação	Diretrizes unificadas e articulação intersetorial	Prestação pecuniária direta (auxílio-natalidade)
Limite Prático	Risco de abstração e gargalos de implementação na ponta	Sustentabilidade fiscal e ausência de rede de apoio duradoura

Fonte: autoria propria.

As categorias escolhidas para a exemplificação seguem os parâmetros de classificação apresentados ao longo dos tópicos anteriores, iniciando com o Foco de Atuação, em que o PL nacional possui enfoque abrangente e sistêmico, uma vez que estabelece as diretrizes nacionais com estruturação que será aplicada em todo o País. O PL distrital, por outro lado, é microestrutural, com foco somente no DF, com o objetivo de gerar assistência prática.

Em seguida, é necessário comparar ambos os projetos de lei quanto à Temporalidade, uma vez que o PL nacional possui o objetivo de estabelecer uma política de Estado perene, de alcance nacional. Por sua vez, o PL distrital tem como objetivo causar impactos imediatos mediante uma urgência real vivida pela comunidade local.

Outro ponto em que se distinguem os projetos de lei é referente ao Mecanismo de Ação uma vez que, os projetos de lei possuem formas distintas de prestar a assistência social, o PL nacional o faz mediante diretrizes unificadas e articulação intersetorial. Enquanto o PL distrital busca prestar assistência pecuniária direta, para auxiliar a população.

Por fim, é necessário analisar o Limite Prático de cada projeto de lei, sendo o nacional aquele que, por possuir maior alcance, enfrenta maior risco de abstração e gargalos. Ou seja, é necessário que o PL nacional seja menos específico para que seja viável seu acolhimento em todo o País. Ademais, enfrenta maiores dificuldades em ser implementado. O PL distrital, contudo, encontra seus limites na

impossibilidade de uma assistência duradoura e no óbice da sustentabilidade fiscal, uma vez que os recursos para sua manutenção são mais limitados.

Se a efetividade do direito fundamental for medida pela capacidade de subsistência imediata, o Projeto Distrital apresenta resultados mais concretos. Ao traduzir a norma protetiva em auxílio financeiro e acolhimento direto, ele materializa o princípio da dignidade da pessoa humana no momento de maior vulnerabilidade biológica e social. Como pontuado anteriormente a partir de Paula (2024) e Stepan (2000), a proximidade do ente subnacional permite uma resposta célere que a burocracia central da União é incapaz de prover em tempo hábil para um recém-nascido.

Por outro lado, se a efetividade for aferida pela garantia de perenidade e universalidade, o Projeto Nacional revela-se superior. Direitos sociais complexos exigem mais do que o socorro financeiro sazonal, demandam o que a doutrina aponta como estabilidade orçamentária e institucionalização (Pilau, 2017). Sem a força centrípeta da União para estabelecer um piso normativo e coordenar o repasse de recursos, as iniciativas locais tendem a sucumbir à barreira fiscal e à descontinuidade administrativa (Bercovici, 2008; Canello, 2016).

A resposta acadêmica mais rigorosa à questão formulada é que nenhum dos projetos, isoladamente, efetiva o direito fundamental em sua plenitude. A proteção à primeira infância, alçada à condição de prioridade absoluta pelo art. 227 da Constituição Federal (Brasil, 1988), requer uma engenharia institucional de múltiplos níveis.

O Projeto de Lei Nacional desenha o "esqueleto" da política pública, garantindo que uma criança nascida no Distrito Federal, ou em um município remoto, possua o mesmo patamar de proteção jurídica ao longo de seus primeiros seis anos. O Projeto de Lei Distrital, por sua vez, atua como a "musculatura", executa o serviço na ponta, entregando o recurso material para a mãe que não pode aguardar a maturação das macro diretrizes federais.

Portanto, a máxima efetivação do direito fundamental não se dá pela sobreposição ou concorrência entre os projetos, mas pela sua integração sistêmica. O modelo ideal pressupõe que o PL distrital funcione como a porta de entrada

emergencial para famílias vulneráveis, enquanto o PL nacional forneça a retaguarda estrutural (creches, acompanhamento pediátrico de longo prazo, rede de assistência social unificada) que garantirá o desenvolvimento dessa criança muito além do auxílio financeiro inicial.

Embora os projetos sejam complementares, torna-se evidente a centralidade do projeto Federal, uma vez que estabelece balizas para a concretização da proteção e assistência social à primeira infância em diferentes capacidades a todas as crianças do Brasil. Apesar de o projeto de lei distrital ser essencial para uma necessidade imediata, conforme apontado anteriormente, essa assistência é limitada a um período específico da primeira infância e provê um auxílio essencial limitado, em comparação ao projeto federal.

5 CONCLUSÃO

A investigação sobre a garantia do direito fundamental da assistência social na primeira infância a crianças economicamente vulneráveis, sob a lente do arranjo federativo brasileiro, revela que o enfrentamento da pobreza infantil exige uma sofisticação hermenêutica e institucional que transcende respostas normativas isoladas. Diante do alarmante cenário fático exposto, em que mais da metade das crianças brasileiras na primeira infância subsistem em condições de vulnerabilidade econômica, a atuação legislativa deixa de ser uma opção política discricionária e passa a configurar um estrito dever de prestação para a salvaguarda do mínimo.

O presente estudo propôs-se a solucionar o impasse entre a aptidão do arranjo nacional-estruturante e o regional-assistencial na concretização desse direito fundamental. A análise comparativa entre o Projeto de Lei nº 4.282/2025 (âmbito federal) e o Projeto de Lei nº 2.047/2025 (âmbito distrital) demonstrou que os modelos não apenas são conciliáveis, mas estruturalmente interdependentes. Enquanto o projeto distrital materializa o "cotidiano da proteção integral" ao oferecer o socorro financeiro imediato e localizado necessário para a subsistência biológica inicial, ele esbarra em limitações crônicas de sustentabilidade fiscal e temporalidade.

Contudo, ao responder diretamente ao objetivo central deste artigo de determinar qual modelo detém maior eficácia jurídica e perenidade, evidencia-se a primazia e a centralidade do Projeto de Lei Federal nº 4.282/2025. A proposta macroestrutural da União qualifica-se como o vetor primário de efetividade por sua capacidade de blindar a política pública contra a descontinuidade administrativa e a assimetria financeira dos entes subnacionais. Ao fixar diretrizes nacionais unificadas e estabelecer padrões mínimos de atendimento para os seis primeiros anos de vida, o arranjo federal desenha o arcabouço estruturante indispensável para que o direito social não seja pulverizado por localismos ou crises fiscais regionais.

Essa primazia estrutural do modelo federal alinha-se perfeitamente à postura proativa e finalística do Supremo Tribunal Federal identificada na jurisprudência correlata (Tema 548 e ADI 6327), a qual rechaça a proteção estatal deficiente e impõe a autoaplicabilidade das normas protetivas da infância. O Tribunal sinaliza que a eficácia plena dos direitos sociais depende da articulação de macro comparações que resguardem o núcleo intangível da dignidade humana desde os primeiros momentos de vida.

Conclui-se, portanto, que a máxima efetivação do art. 203, incisos I e II, da Constituição Federal pressupõe um desenho institucional de federalismo cooperativo verticalizado. O Projeto de Lei Nacional deve ser compreendido como a condição de possibilidade para a existência das inovações locais. É a macro diretriz federal que confere perenidade, norte orçamentário e universalidade à proteção da primeira infância, funcionando como o esqueleto que sustenta e legitima as intervenções assistenciais imediatas e emergenciais promovidas na ponta pelos entes subnacionais. Desse modo, o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico caminha para a integração sistêmica, elegendo o planejamento nacional perene como o instrumento mais apto a romper o ciclo das desigualdades estruturais na fase mais sensível do desenvolvimento humano, a primeira infância.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. Brasília, **Revista Jurídica da Presidência**. 2008. Disponível

em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/253. Acesso em: 20 abril 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm . Acesso em: 04 mar. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.282, de 2025**. Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Apoio à Assistência Social (PNAAS) e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2987884&filename=Tramitacao-PL%204282/2025. Acesso em: 4 mar. 2026.

BRASIL. **Parecer CNE/CEb nº 20/2009 e Resolução 05/2009**. Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil. Brasília, MEC/CNE, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 1.008.166/SC**. Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno, julgado em 22-09-2022. Processo Eletrônico, Repercussão Geral - Mérito. Diário da Justiça Eletrônico, Divulgado em. 19-04-2023, public. 20-04-2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/. Acesso em: 27 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.327 MC-Ref/DF**. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno, julgado em 03-04-2020. Processo Eletrônico. Diário da Justiça Eletrônico, divulg. 18-06-2020, public. 19-06-2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/. Acesso em: 27 maio 2026.

CANELLO, Júlio. **Judicializando a Federação? O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Ciências Sociais e Humanas Instituto de Estudos Sociais e Políticos - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Câmara Legislativa. **Projeto de Lei nº 2.047, de 2025**. Estabelece diretrizes para a implementação de centros de acolhimento regionalizados e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2025. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PL_2047_2025. Acesso em: 5 mar. 2026.

FIOCRUZ. **Perfil-Síntese da primeira infância e famílias no Cadastro Único**. [S. l.: s. n.], 2024. 1 PDF. Disponível em: https://dssbr.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2024/06/Perfil-sintese-da-primeira-infancia-e-familias-no-Cadastro-Unico.pdf. Acesso em: 27 maio 2026.

PAULA, Paulo Afonso Garrido de. **Curso de direito da criança e do adolescente**. São Paulo: Cortez, 2024.

PILAU, Newton Cesar. Do Estado de Direito à constituição econômica para efetividade do direito social à primeira infância. **Revista Justiça do Direito**, *[S. l.]*, v. 30, n. 3, p. 460–477, 2017. DOI: 10.5335/rjd.v30i3.6238. Disponível em: https://ojs.upf.br/index.php/rjd/article/view/6238. Acesso em: 20 maio. 2026.

RODRIGUES, A. P. C. M.; CRUZ, S. H. V. Programa Criança Feliz: Reflexões Sobre O Atendimento A Infância No Brasil E Os Efeitos Dessa Política Na Garantia De Direitos Das Crianças Na Primeira Infância. **Revista Pedagógica**, *[S. l.]*, v. 22, p. 1–16, 2020. DOI: 10.22196/rp.v22i0.4008. Disponível em: http://pegasus.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/4008. Acesso em: 20 maio. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016. DOI: https://doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46594. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/k6tMmbhVkdzFHtfrYtgjqgp/?format=html&lang=pt. Acesso em: 17 fev. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018.

SIERRA, Vânia Morales. A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 2, p. 256-264, dez. 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1414-49802011000200013. Acesso em: 17 fev. 2026.

STEPAN, Alfred C. **Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia**: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 42, nº 2, 1999. Disponível em: < https://doi.org/10.1590/S0011-52581999000200001 > Acesso: 18 de abr. 2026.

STEPAN, Alfred C. Brazil's decentralized federalism: bringing government closer to the citizens? Daedalus, Cambridge, Mass., v. 129, n. 2, p. 145-169, Spring, 2000

COMUNIDADE IDOSA LGBTI+: ESTUDO DOS PROJETOS DE LEI SOBRE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DE DIREITOS AO ENVELHECIMENTO DIGNO

Dherick Andrew Lima Campos[1]

RESUMO

O presente artigo analisa o projeto de lei nº 2670/2025, do Congresso Nacional, e o projeto nº 1829/2025, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para avaliar qual deles confere mais direitos com a promoção dos direitos e da atenção integral às pessoas idosas LGBTQ+. A pesquisa se justifica no fato de que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 230, estabelece que todos, inclusive o Estado, têm o dever de amparar as pessoas idosas no que concerne à cidadania, à dignidade e à vida. Porém, o déficit no arcabouço legislativo de proteção à comunidade LGBTQ+ gerado pela homofobia internalizada mantém a vulnerabilidade desses idosos. Busca-se com este estudo responder ao seguinte questionamento: Qual projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional e na Câmara Legislativa Distrital, em 2025, pode contribuir mais com a concretização e a proteção do direito fundamental ao envelhecimento digno da população LGBTQ+ idosa? Por meio de pesquisa comparativa, com revisão bibliográfica e levantamento documental de propostas legislativas sobre os direitos das pessoas idosas da comunidade LGBTQ+, almeja-se contribuir com o reconhecimento e a aplicação do direito de envelhecimento digno da comunidade LGBTQ+. Tendo em vista a natureza nacional do projeto nº 2670/2025, concluiu-se que esta é a proposição legislativa mais apta a concretizar os direitos das pessoas idosas LGBTQ+.

Palavras-chave: comunidade lgbtq+; comunidade idosa e envelhecimento digno; projetos de lei; direitos fundamentais; federalismo legislativo.

1 INTRODUÇÃO

O envelhecimento populacional contemporâneo constitui uma das transições demográficas e epidemiológicas mais radicais e desafiadoras da história da civilização ocidental, com reflexos severos sobre a organização jurídica, econômica

[1] Graduando em Direito do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília e Monitor da Disciplina Direito Constitucional: Princípio Republicano e Federativo. Email: dherick.andrew@sempreceub.com.

e social do Estado Democrático de Direito. No contexto brasileiro, esse processo manifesta-se de forma acentuadamente vertiginosa. Em poucas décadas, o país modificou o perfil de sua pirâmide etária, impulsionado por uma redução drástica nas taxas de fecundidade e natalidade, combinada com o aumento progressivo da expectativa de vida ao nascer e da longevidade.

Conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD 2025), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população com 60 anos ou mais passou de 11,3% em 2012 para 16,6% em 2025, ao passo que os dados do Censo Demográfico 2022 já revelavam que o contingente com 65 anos ou mais atingiu 10,9% da população total — o maior percentual registrado nos Censos Demográficos brasileiros (IBGE, 2022; 2025). Segundo as Projeções da População do IBGE, Revisão 2024, a população com 70 anos ou mais, que era de 6,8 milhões em 2000, deverá ultrapassar o contingente de jovens de 0 a 14 anos por volta de 2045, evidenciando a intensidade e a velocidade da transição demográfica em curso (IBGE, 2024).

Esse incremento quantitativo da população idosa, contudo, ocorreu antes que o Estado e a sociedade civil estruturassem de maneira satisfatória uma rede de serviços assistenciais, de saúde e de suporte financeiro capaz de absorver as demandas decorrentes da velhice. Configura-se, assim, um cenário de descompasso entre a rápida transição demográfica e a lenta maturação das respostas institucionais de proteção social.

Dentro desse universo que compõe a terceira idade no Brasil, o processo de envelhecer não se apresenta de forma uniforme ou linear. As vivências da velhice são profundamente fracionadas por vetores estruturais e marcadores sociais da diferença, tais como classe social, raça, etnia, região geográfica, orientação sexual e identidade de gênero (Coimbra; Amaral, 2015; Pereira Lemos Junior; Rodrigues Lelis, 2018). Quando esses fatores se interseccionam, emergem minorias que escapam às lentes generalistas das legislações tradicionais. É precisamente nessa encruzilhada que se insere a população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, intersexos e demais identidades dissidentes (LGBTI+). Indivíduos pertencentes a essa comunidade, que hoje atingem a faixa etária igual ou superior a

sessenta anos, carregam em suas trajetórias biográficas o peso histórico de terem sobrevivido a períodos de severa criminalização legal, patologização psiquiátrica institucionalizada, perseguições políticas promovidas durante regimes autoritários e, de modo drástico, o advento e a estigmatização da epidemia de HIV/AIDS. (Trevisan, 2018 *apud* Caruzo, 2020)

Como resposta científica e política a essa realidade, a Gerontologia LGBT+ consolida-se como um campo de saber interdisciplinar indispensável. No entanto, para que o Direito possa tutelar de maneira fidedigna essas existências, torna-se imperioso dialogar com a Antropologia e a Sociologia do curso de vida (Ribeiro; Souza; Pedro, 2025; Henning, 2014). A obra de Henning (2014) problematiza categorias nativas do universo homossexual — tais como "tiozões", "paizões", "tias" e "cacuras" — evidenciando como as hierarquias etárias e estéticas operam no mercado afetivo-sexual e como o medo do isolamento e da decrepitudefísica modula o planejamento do envelhecimento. Ao descortinar a vulnerabilidade das redes de amparo e a ausência do modelo de parentesco tradicional, a lente etnográfica de Henning (2014) oferece ao legislador o substrato empírico fundamental para justificar a criação de marcos regulatórios diferenciados e protetivos.

No plano jurídico-constitucional, a formulação de respostas normativas eficazes para esse grupo impõe um complexo debate sobre o federalismo brasileiro e a repartição de competências legislativas. Afinal, a edificação de uma política de atenção integral às pessoas idosas LGBTI+ tensiona os limites entre a prerrogativa privativa da União para legislar sobre Direito (art. 22, I, da CF/88) e a competência concorrente e suplementar (art. 24, incisos XII e XIV, da CF/88) a dos Estados e do Distrito Federal para dispor sobre previdência, assistência social, saúde e proteção à velhice.

O presente artigo propõe-se a examinar detalhadamente esse panorama por meio de uma análise comparativa entre duas proposições de vanguarda apresentadas nos anos de 2025 e 2026. No plano federal, o Projeto de Lei nº 2670/2025 (Brasil), de autoria da Deputada Duda Salabert, que institui a "Lei Sissy Kelly" para criar a Política Nacional de Promoção dos Direitos e Atenção Integral às Pessoas Idosas LGBTI. No plano distrital, o Projeto de Lei n 1829/2025 (Distrito Federal) proposto

pelo Deputado Fábio Felix na CLDF, voltado à instituição de política de mesmo cunho.[2] O objetivo central consiste em avaliar a constitucionalidade de ambas as propostas, investigar o tratamento jurisprudencial do STF e, determinar qual modelo normativo possui maior aptidão para concretizar as garantias fundamentais relacionadas ao envelhecimento digno.

Para isso, é adotado como metodologia o método comparativo, operacionalizado por meio do levantamento normativo acerca da temática do envelhecimento e a população LGBTI+, além de revisão bibliográfica especializada.

O estudo se divide em 3 partes centrais. Inicialmente é analisado o conceito do direito fundamental ao envelhecimento digno, amparado no art. 230 da Constituição Federal (Brasil, 1988), sob o recorte da gerontologia LGBT+ e seu respectivo tratamento pelo STF. Em seguida, o tema é avançado para a análise individualizada de cada projeto de lei, para, enfim, realizar o cotejo analítico de efetividade entre as propostas para responder a seguinte pergunta: Qual projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional e na Câmara Legislativa Distrital, em 2025, pode contribuir mais com a concretização e a proteção do direito fundamental ao envelhecimento digno da população LGBTQ+ idosa? Nesse sentido, a contribuição desta pesquisa reside em oferecer, por meio do método comparativo, subsídios teóricos e empíricos que auxiliem o legislador e o operador do Direito na identificação do modelo normativo mais apto a concretizar esse direito fundamental, fomentando ainda o debate acadêmico sobre a intersecção entre gerontologia, federalismo e direitos das minorias sexuais e de gênero.

[2] A seleção dos projetos de lei ora analisados resultou de levantamento realizado nos portais eletrônicos da Câmara dos Deputados (camara.leg.br) e da Câmara Legislativa do Distrito Federal (cl.df.gov.br), em maio de 2026, mediante o emprego das palavras-chave "idoso LGBT", "envelhecimento LGBT+" e "pessoa idosa LGBTQIA+". Dentre as proposições identificadas, priorizaram-se o PL nº 2.670/2025 e o PL nº 1.829/2025 por serem representativas, respectivamente, do âmbito federal e distrital, e por integrarem a mesma mobilização legislativa denominada "Protocolaço pelo Envelhecimento Digno LGBT+".

2 DIREITO FUNDAMENTAL AO ENVELHECIMENTO DIGNO

O ordenamento jurídico constitucional brasileiro eleva o envelhecimento ao status de direito fundamental social e personalíssimo, cuja tutela jurídica não se esgota na garantia da mera sobrevivência biológica ou na ausência de patologias clínicas. Conforme Arruda e Borges (2016), o papel do idoso na sociedade contemporânea passou por modificações axiológicas substanciais, impulsionadas pelo aumento expressivo da expectativa de vida e pela necessidade correlata de ressignificar a velhice sob o prisma da cidadania ativa. A promulgação da Lei nº 10.741/2003 (Brasil), que instituiu o Estatuto do Idoso, representou um marco evolutivo fundamental, porquanto o legislador federal buscou positivar diretrizes voltadas a assegurar que o transcurso natural do tempo ocorra em condições de liberdade, autonomia e irrestrito respeito à dignidade humana (Arruda; Borges, 2016). Sob essa perspectiva, o direito a envelhecer com dignidade assume uma dupla dimensão: configura um direito de defesa, que proíbe o Estado e particulares de praticarem atos de discriminação baseados no etarismo; e um direito a prestações, que exige do Poder Público a formulação de políticas ativas de inclusão e amparo.

A matriz desse direito repousa no princípio da dignidade da pessoa humana (Art. 1º, inciso III, da CF/88), o qual atua como epicentro de todo o sistema de direitos fundamentais (Messetti; Dallari, 2018). Diante disso, a interpretação jurídica das normas de proteção à velhice deve ser realizada à luz da igualdade material, o que impõe conferir tratamento dessemelhante a situações fáticas desiguais, com o fito de neutralizar as opressões estruturais que marginalizam determinados grupos. Como bem aduzem Coimbra e Amaral (2015), o Brasil edificou um robusto arcabouço legislativo protetivo, assentado tanto nas normas constitucionais quanto nas políticas nacionais infraconstitucionais. Contudo, o grande desafio que surge ao gestor público contemporâneo consiste justamente em garantir à pessoa idosa a efetivação e a exequibilidade prática dessas inúmeras políticas destinadas à integralidade de sua saúde física, mental e socioassistencial (Coimbra; Amaral, 2015). A mera declaração formal de direitos mostra-se insuficiente se

desacompanhada de estruturas materiais aptas a conferir eficácia às normas protetivas.

Para o idoso, o usufruir de condições sanitárias favoráveis atua como um pressuposto lógico e existencial para o exercício de todos os demais direitos de cidadania. Contudo, essa universalidade abstrata encontra barreiras quando confrontada com as especificidades do curso de vida de idosos homossexuais e trans, conforme demonstrado pelas pesquisas gerontológicas e socioantropológicas contemporâneas (Ribeiro; Souza; Pedro; 2025; Henning, 2014), evidenciando que a proteção à velhice exige a superação da lente heteronormativa predominante nas instituições estatais de longa permanência e de saúde.

2.1 Gerontologia LGBT+ e a competência para legislar

A imersão científica promovida pela Gerontologia LGBT+ escancara uma velhice atravessada por opressões multifatoriais que exigem respostas jurídicas dotadas de especificidade e sensibilidade social. Ribeiro, Souza e Pedro (2025), em investigação baseada nas percepções de profissionais gerontólogos no cenário nacional, constatam a existência de um grave despreparo profissional decorrente de uma formação acadêmica engessada em padrões rigidamente cisheteronormativos, o que resulta na invisibilização das demandas específicas de idosos LGBTQI+ nos equipamentos de saúde e acolhimento social. Essa vulnerabilidade institucional adquire contornos analíticos densos quando cruzada com os achados etnográficos de Henning (2014), que mapeou minuciosamente o envelhecimento e a velhice sob a ótica do homoerotismo masculino. Henning (2014) evidencia como os sujeitos constroem e gerenciam suas identidades a partir de categorias como "tiozões" ou "paizões" (frequentemente associadas a homossexuais de meia-idade que buscam manter o capital erótico por meio da masculinidade e da proteção financeira de parceiros mais jovens), em oposição a termos pejorativos como "tias" e "cacuras", que denotam o declínio corporal, a efeminação e a perda de centralidade nos circuitos de sociabilidade gay.

Henning (2014) demonstra que as redes de amparo e solidariedade desses idosos são marcadamente frágeis. Ao contrário do modelo heteronormativo, centrado

no cuidado familiar, os idosos homoeróticos masculinos enfrentam de maneira acentuada o fantasma da solidão e do isolamento social no crepúsculo da vida. A "gerontofobia" e a valorização da juventude vigentes dentro do próprio universo homossexual empurram esses sujeitos para a invisibilidade social. Diante dessa realidade etnográfica, a fixação da competência para legislar sobre a matéria ganha contornos de urgência. O artigo 24, inciso XIV, da Constituição Federal (Brasil, 1988), estabelece a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre "proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência" e, por extensão simétrica tutelar, à velhice. Logo, o desenvolvimento de programas assistenciais específicos e a regulação de Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPIs) para acolher idosos LGBTI+ de forma humanizada encontram pleno respaldo constitucional na atuação concorrente e suplementar das unidades subnacionais.

Importa, todavia, delimitar com rigor a linha divisória entre as matérias sujeitas à competência privativa da União e aquelas passíveis de regulação subnacional. O artigo 22, inciso I, da CF/88 (Brasil, 1988), reserva à União a competência privativa para legislar sobre Direito Civil, o que abrange os institutos de casamento, união estável, direitos sucessórios e as relações obrigacionais decorrentes do convivente homoafetivo idoso.

Por outro lado, a competência administrativa é distinta da competência legislativa (Bastide, 2013). O artigo 23 da CF/88 atribui competência material comum a todos os entes federativos para cuidar da saúde e assistência pública, combater as causas da miséria e promover a integração social dos setores desfavorecidos da população, o que legitima Estados e Municípios a executar políticas públicas de atenção integral a idosos LGBTI+ mediante programas administrativos, mesmo na ausência de lei formal que os ampare. Assim, a tensão federativa reside não na execução de serviços, mas na elaboração de normas que eventualmente invadam o domínio do direito civil, o qual permanece sob a égide exclusiva do legislador federal.

2.2 Como o stf trata esse direito fundamental?

Diante do histórico cenário de inércia e omissão do Poder Legislativo brasileiro na tutela dos direitos fundamentais das minorias sexuais e de gênero, o Supremo Tribunal Federal consolidou uma jurisprudência progressista, atuando como garantidor contramajoritário das promessas constitucionais de igualdade e dignidade. O marco inicial dessa guinada ocorreu no julgamento conjunto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4277 (Brasil, 2011) e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 132 (Brasil, 2011), sob a relatoria do Ministro Ayres Britto, que reconheceu a união contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar plena, perfeitamente equiparada às uniões heteroafetivas. A Suprema Corte fixou o entendimento de que o direito à busca da felicidade, a autonomia individual e o princípio da não discriminação impedem o Estado de rebaixar juridicamente as relações afetivas homoafetivas, garantindo aos companheiros o acesso automático aos direitos previdenciários e assistenciais vigentes.

Aprofundando a proteção jurídica, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 26 (Brasil), relatada pelo Ministro Celso de Mello, determinou o enquadramento da homofobia e da transfobia nas sanções previstas na Lei de Racismo (Lei nº 7.716/1989), reconhecendo o estado de mora inconstitucional do Congresso Nacional. A tese fixada estabeleceu que a discriminação baseada na orientação sexual ou na identidade de gênero constitui uma espécie do gênero racismo social, configurando um "*déficit* de proteção" inadmissível no Estado Democrático de Direito, o que autoriza a intervenção integrativa do Poder Judiciário para fazer cessar a situação de desamparo normativo que alimenta a violência e a exclusão social.

Ao transpor essas balizas jurisprudenciais imperativas para o microssistema do direito gerontológico e cruzá-las com a tese de Henning (2014), constata-se que o STF sedimentou a premissa de que a orientação sexual e a identidade de gênero não podem operar como fatores de discriminação ou restrição de direitos fundamentais. A vulnerabilidade socioafetiva descrita por Henning (2014) — na qual idosos homossexuais muitas vezes vivenciam o envelhecimento desprovidos de amparo

familiar ou de herdeiros lineares, dependendo integralmente de redes de amizade e vizinhança — justifica e impõe a intervenção do Estado por meio de políticas públicas inclusivas. Os precedentes da Suprema Corte dão a base jurídica necessária para afastar argumentos que alegam a neutralidade ou suficiência da lei geral protetiva, evidenciando que a omissão legislativa diante das especificidades das minorias serve apenas para perpetuar a violência institucionalizada.

3 ANÁLISE COMPARATIVA: PL NACIONAL OU DISTRITAL?

Inicialmente, antes de proceder ao cotejo analítico, é relevante destacar que ambos os projetos de lei ora examinados integram o denominado "Protocolaço pelo Envelhecimento Digno LGBT+" mobilização legislativa articulada pela deputada federal Duda Salabert (PDT-MG) que, a partir de julho de 2025, reuniu parlamentares estaduais e vereadores de diversas partes do país para apresentarem propostas correlatas nos respectivos entes subnacionais, utilizando o PL nº 2.670/2025 como texto-base e modelo de referência (César, 2025). O PL nº 1.829/2025 (Distrito Federal, 2025), apresentado pelo deputado distrital Fábio Felix na CLDF, deriva diretamente dessa onda de mobilização coletiva, configurando-se como a adaptação distrital do projeto federal, nos termos da competência concorrente e suplementar do art. 24 da CF/88.

O PL nº 2.670/2025, apelidado de "Lei Sissy Kelly" em homenagem à ativista e travesti mineira Sissy Kelly (1957–2024), pioneira na intersecção das pautas do envelhecimento e da população LGBTI+, foi apresentado perante a Câmara dos Deputados em 30 de maio de 2025, encontrando-se atualmente na fase de aguardo de designação de relator na Comissão de Saúde (CSAUDE) (Brasil, 2025). O projeto institui a Política Nacional de Promoção dos Direitos e Atenção Integral às Pessoas Idosas LGBTI, alterando a Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) (Brasil, 2003), e tem como eixos estruturantes: moradias inclusivas e humanizadas, capacitação continuada de profissionais da saúde e assistência social, atendimento humanizado no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e criação de mecanismos de inclusão social para o

enfrentamento da discriminação e do isolamento que marcam a trajetória dos idosos LGBTI no Brasil (CartaCapital, 2025).

O PL nº 1.829/2025, de autoria do deputado distrital Fábio Felix (PSOL), foi apresentado na Câmara Legislativa do Distrito Federal e aprovado pela Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania e Legislação Participativa em março de 2026 (Comissão [...], 2026). A proposta institui a Política Distrital de Promoção dos Direitos e Atenção Integral às Pessoas Idosas LGBTI no âmbito do Distrito Federal, com objetivo de garantir dignidade, igualdade e acesso aos direitos fundamentais às pessoas idosas lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, intersexo e outras identidades. Prevê a integração ao SUS e ao SUAS, o direito ao uso do nome social nas unidades de saúde sem exigências, a privacidade sobre orientação sexual e identidade de gênero, e a constituição de equipes multidisciplinares capacitadas para o acolhimento humanizado (CLDF, 2026).

A seguir, apresenta-se quadro comparativo sintetizando os principais elementos de ambas as proposições[3]:

Quadro 1 – Comparação entre os Projetos de Lei

Critério	PL nº 2.670/2025 (Federal – Dep. Duda Salabert)	PL nº 1.829/2025 (Distrital – Dep. Fábio Felix)
Casa Legislativa	Câmara dos Deputados (Congresso Nacional)	Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF)
Autor(a)	Deputada Federal Duda Salabert (PDT-MG)	Deputado Distrital Fábio Felix (PSOL-DF)
Denominação	Política Nacional de Promoção dos Direitos e Atenção Integral às Pessoas Idosas LGBTI (“Lei Sissy Kelly”)	Política Distrital de Promoção dos Direitos e Atenção Integral às Pessoas Idosas LGBTI
Competência	Nacional – todos os entes da Federação	Local – restrito ao território do Distrito Federal

[3] O quadro foi elaborado a partir da leitura integral do inteiro teor dos dois projetos de lei e de suas respectivas justificativas, organizando-se a comparação segundo as categorias de análise: principais objetivos, saúde (SUS), assistência social (SUAS), produção de dados, capacitação profissional, alteração legislativa e estágio de tramitação. As informações foram coletadas dos portais da Câmara dos Deputados e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, com dados de tramitação atualizados até julho de 2026

Base constitucional	Arts. 1º, III; 3º, IV; 23; 24, XIV; e 230 da CF/88; alteração do Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003)	Arts. 24, XII e XIV; e 30, II, da CF/88; competência concorrente/suplementar do DF
Principais objetivos	Garantir acesso a saúde humanizada, moradia inclusiva, assistência social e segurança; capacitação de profissionais; combate à discriminação e ao isolamento; inclusão social; produção de dados epidemiológicos	Garantir acesso igualitário a serviços; combater discriminação e violência; promover inclusão social e redes de apoio; capacitação profissional humanizada; valorizar as vivências da população idosa LGBTI; produção de dados
Saúde (SUS)	Atendimento humanizado e sem discriminação; uso do nome social; capacitação de equipes; integração ao SUS em nível nacional	Uso do nome social nas unidades de saúde sem exigências; privacidade sobre orientação sexual; equipes multidisciplinares capacitadas; integração ao SUS no DF
Assistência Social (SUAS)	Moradia inclusiva; atenção integral nas ILPIs; segurança social; programação nacional no SUAS	Inclusão nas políticas assistenciais do DF; integração ao SUAS distrital; redes de apoio comunitário
Produção de dados	Sim – coleta de dados nacionais sobre a população LGBTI idosa para subsidiar políticas públicas	Sim – produção de dados sobre a população idosa LGBTI no DF
Capacitação profissional	Prevista em nível nacional para profissionais de saúde, assistência social e outras áreas	Prevista para equipes multidisciplinares do SUS e SUAS no âmbito do DF
Alteração legislativa	Altera a Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), inserindo proteções específicas para idosos LGBTI no texto federal	Institui legislação própria do DF, sem alterar norma federal, no exercício da competência suplementar distrital
Estágio de tramitação (08/07/2026)	Em tramitação na Câmara dos Deputados – aguarda designação de relator na Comissão de Saúde	Aprovado na Comissão de Direitos Humanos da CLDF (março/2026); aguarda votação no Plenário

Fonte: Elaborado pelo autor. 2026.

Da comparação estrutural entre as duas proposições, emergem tanto pontos de convergência expressivos quanto diferenças substanciais que revelam distintos potenciais de efetividade jurídica. Em termos de convergência, ambos os projetos compartilham a mesma *ratio legis*: enfrentar a vulnerabilidade múltipla dos idosos LGBTI decorrente da sobreposição de opressões estruturais do etarismo e da lgbtifobia. Os dois textos convergem nos eixos da saúde humanizada, da capacitação profissional, da assistência social integrada ao SUS e ao SUAS, e da produção de dados sobre a população-alvo. A semelhança não é casual: o PL distrital foi articulado no bojo do "Protocolaço pelo Envelhecimento Digno LGBT+" e tem o projeto federal como seu paradigma fundante, tratando-se de uma relação de norma geral e norma suplementar nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal. A primeira diferença fundamental reside no âmbito territorial de vigência. O PL federal, se convertido em lei, vincula todos os entes da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e opera como norma geral de caráter concorrente, impondo diretrizes mínimas que não podem ser suprimidas pelos entes subnacionais. O PL distrital, de outro lado, produz efeitos juridicamente circunscritos ao território do Distrito Federal, beneficiando, portanto, apenas uma parcela territorialmente limitada dos idosos LGBTI do país.

A segunda diferença diz respeito à força normativa e à hierarquia das fontes. O PL federal, ao alterar o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), eleva a proteção dos idosos LGBTI ao nível do microssistema jurídico de maior densidade e de reconhecimento nacional sobre a matéria, qualificando-a como norma geral federal. Isso confere maior perenidade e resistência à proposta, visto que sua revogação exigiria lei federal específica, impedindo que eventuais gestões políticas conservadoras nos Estados e Municípios possam nulificar os avanços. O PL distrital, ainda que válido e de considerável valor simbólico e material no âmbito local, está sujeito às eventualidades políticas do poder legislativo distrital e não vincula qualquer dos demais entes federativos.

A terceira diferença concerne à coerência com o modelo federativo brasileiro. A existência de normas protetivas apenas em alguns entes subnacionais implica, paradoxalmente, no acirramento das desigualdades regionais no acesso ao direito fundamental ao envelhecimento digno. Idosos LGBTI residentes em estados sem

legislação equivalente permanecerão à margem das garantias projetadas, perpetuando a denominação que o STF classificou, na ADO nº 26 (Brasil, 2019), como um "déficit de proteção" inconstitucional. Esse cenário de fragmentação normativa reforça o argumento de que apenas uma política de alcance nacional, fundada na competência legislativa da União, pode superar as assimetrias regionais e garantir a igualdade material prescrita no art. 5º, caput, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

4 QUAL GARANTE O DIREITO FUNDAMENTAL AO ENVELHECIMENTO DIGNO DA COMUNIDADE LGBTQ+?

A análise comparativa empreendida no tópico anterior demonstra que, embora ambas as proposições compartilhem a mesma *ratio* protetiva, o PL nº 2.670/2025, da deputada Duda Salabert, apresenta aptidão normativa substancialmente superior para concretizar o direito fundamental ao envelhecimento digno da comunidade LGBTQ+ em todo o território nacional. Esse argumento repousa sobre três pilares: o alcance territorial, a força normativa e a coerência com a teoria dos direitos fundamentais.

O primeiro e mais relevante argumento refere-se ao alcance territorial. O direito fundamental ao envelhecimento digno, ancorado no art. 230 da Constituição Federal e no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) (Brasil), é de titularidade universal – não está adstrito a qualquer recorte geográfico ou ente federativo. Como bem assinala Arruda e Borges (2016), o direito a envelhecer com dignidade assume uma dupla dimensão de direito de defesa e direito a prestações positivas do Estado. Se apenas alguns entes da federação dispõem de marcos legais protetivos, idosos LGBTI residentes nos demais estados permanecem submetidos à omissão normativa que o próprio STF, na ADO nº 26 (Brasil, 2019), classificou como inconstitucional "déficit de proteção". Uma política restrita ao Distrito Federal, por mais bem estruturada que seja, não tem o condão de superar essa assimetria.

O segundo argumento diz respeito à força normativa e à alteração do Estatuto do Idoso. Ao propor a inserção de disposições protetivas da população LGBTI no texto da Lei nº 10.741/2003, o PL federal promove uma integração sistemática capaz de irradiar efeitos para todas as políticas de saúde, assistência social e moradia vinculadas ao Estatuto do Idoso em todo o país. Nas lições de Fabio Mariano (2017), os direitos fundamentais, na perspectiva alexyana, são mandamentos de otimização, isto é, normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Nesse sentido, uma norma federal que altera o Estatuto do Idoso concretiza mais amplamente o mandamento de otimização do que uma norma subnacional que apenas replica parcialmente o mesmo conteúdo no âmbito do DF.

O terceiro argumento é de ordem federativa. A doutrina do federalismo cooperativo (Schwenck, 2014), fundada nos arts. 23 e 24 da CF/88, pressupõe que a União estabeleça normas gerais que orientem a ação dos entes subnacionais, aos quais cabe suplementar e adaptar essas diretrizes às realidades locais. O PL nº 2.670/2025 (Brasil, 2025) cumpre exatamente esse papel estruturante: ao fixar uma política nacional, cria o piso mínimo de proteção que deverá ser observado por todos os entes, possibilitando que estados e municípios, nos moldes do próprio "Protocolaço", avancem progressivamente na concretização desses direitos em seus territórios. O PL distrital, nesse contexto, funciona como norma suplementar valiosa, mas não substitui a norma geral federal, que é condicionante da igualdade federativa na garantia dos direitos fundamentais. Como aponta Schwenck (2014), a cooperação entre os entes federados tem por objetivo a otimização da rede de ação pública, com alocação racional de recursos e melhoria da gestão institucional, de forma que os conflitos decorrentes da distribuição de competências devem ser resolvidos pelo critério da preponderância do interesse que melhor resguarde a efetividade dos direitos sociais estabelecidos na Constituição Federal — critério que, no caso em exame, aponta inequivocamente para a política de alcance nacional.

Por fim, cumpre destacar o significado histórico do PL nº 2.670/2025 na trajetória de construção dos direitos da população LGBTI no Brasil. Como apontado por Duda Salabert, o Congresso Nacional jamais aprovou uma lei voltada especificamente para os direitos dessa população (Brasil de Fato, 2025). A

aprovação do projeto representaria, assim, um marco histórico de reconhecimento legislativo expresso das especificidades dos idosos LGBTI, superando a lacuna normativa que o STF já sinalizou ser incompatível com a Constituição Federal. Conclui-se, portanto, que o PL nº 2.670/2025 é o instrumento legislativo mais apto a concretizar, em sua plenitude, o direito fundamental ao envelhecimento digno da comunidade LGBTQ+ idosa no Brasil

5 CONCLUSÃO

O presente estudo buscou responder à pergunta central sobre qual projeto de lei – o PL nº 2.670/2025, de âmbito federal, ou o PL nº 1.829/2025, de âmbito distrital – contribui de forma mais efetiva para a concretização do direito fundamental ao envelhecimento digno da população LGBTQ+ idosa. A análise empreendida permite afirmar que ambas as proposições representam avanços significativos e que, nenhuma delas, isoladamente, esgota as respostas necessárias ao enfrentamento da vulnerabilidade multifatorial que marca a velhice dessa população.

Todavia, diante do critério do alcance territorial e da força normativa, o PL nº 2.670/2025 se destaca como o instrumento legislativo de maior aptidão para a concretização do direito fundamental ao envelhecimento digno em escala nacional. Ao estabelecer uma Política Nacional e alterar o Estatuto do Idoso, o projeto federal cria o piso mínimo de proteção exigível de todos os entes da federação, superando as assimetrias regionais que perpetuam o "déficit de proteção" reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADO nº 26. Constatou-se, ainda, que a aprovação do PL nº 2.670/2025 representaria um marco histórico para os direitos LGBTI no país, rompendo com a omissão legislativa federal que caracteriza o arcabouço normativo brasileiro até o presente momento. O PL nº 1.829/2025, por sua vez, deve ser valorizado como norma suplementar de caráter pioneiro no Distrito Federal, e seu exemplo fortalece o argumento de que a adoção da política nacional é tanto possível quanto necessária. A concretização plena do direito fundamental ao envelhecimento digno da comunidade LGBTQ+ idosa exige, em suma, a conjunção entre a norma geral federal e as normas subnacionais suplementares, cabendo ao legislador federal assumir o papel indutor que lhe é constitucionalmente atribuído.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, C. Rabelo de Matos Silva; BORGES, L. Maria de Oliveira. O Direito Fundamental À Envelhecer Com Dignidade. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, *[s. l.]*, v. 2, n. 2, p. 210–229, 2016. DOI 10.26668. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=65c32800-0464-3736-b7e5-fbc4f56a5f81. Acesso em: 26 mar. 2026.

ARRUDA, Camila Rabelo de Matos Silva; BORGES, Leticia Maria de Oliveira. O direito fundamental a envelhecer com dignidade. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, v. 2, n. 2, p. 210-229, jul./dez. 2016. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/1228. Acesso em: 21 jul. 2026

BASTIDE HORBACH, C. Forma de Estado: Federalismo e repartição de competências. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, *[s. l.]*, v. 3, p. 2–12, 2013. DOI 10.5102. Disponível em: https://research.ebsco.com/plink/3e99a08b-1d59-37e4-a524-863d61c295f5. Acesso em: 21 jul. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 04 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 2670/2025**. 2025. Institui a Lei Sissy Kelly, que cria a Política Nacional de Promoção dos Direitos e Atenção Integral às Pessoas Idosas LGBTI, altera a Lei Nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2519872. Acesso em: 26 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF, 2003. Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 30 jul. 2026

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade **(ADI) nº 4277** e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental **(ADPF) nº 132**.
1. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). PERDA PARCIAL DE OBJETO. RECEBIMENTO, NA PARTE REMANESCENTE, COMO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNIÃO HOMOAFETIVA E SEU RECONHECIMENTO COMO INSTITUTO JURÍDICO [...]. Reqtes. PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA. Relator: Min. Ayres Britto. Julgado em 05/05/2011. Brasília, DF. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur200017/false. Acesso em: 04 mar 2026

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. **ADO nº 26**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO – EXPOSIÇÃO E SUJEIÇÃO DOS HOMOSSEXUAIS, TRANSGÊNEROS E DEMAIS INTEGRANTES DA COMUNIDADE LGBTI+ [...]. Reqtes. PARTIDO POPULAR SOCIALISTA. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 13 de junho de 2019. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur433180/false. Acesso em: 04 mar 2026.

CARUZO, Matheus Svóboda. DEVASSOS NO PARAÍSO: A HOMOSSEXUALIDADE NO BRASIL, DA COLÔNIA À ATUALIDADE. **Revista Brasileira de Sexualidade Humana**, *[S. l.]*, v. 31, n. 2, 2020. DOI: 10.35919. Disponível em: https://www.rbsh.org.br/revista_sbrash/article/view/450. Acesso em: 6 jun. 2026.

CÉSAR, Caio. Parlamentares fazem 'protocolaço' por direitos voltados a pessoas LGBT+ idosas. **CartaCapital**, 15 jul. 2025. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/politica/parlamentares-fazem-protocolaco-por-direitos-voltados-a-pessoas-lgbt-idosas/. Acesso em: 06 jun. 2026.

COIMBRA, M; TIBIRIÇÁ AMARAL, S. Direito À Saude Do Idoso: Desafio À Integralidade Constitucional. **Revista Jurídica (0103-3506)**, *[s. l.]*, v. 2, n. 39, p. 469–500, 2015. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=2bc929ed-9c3c-38ac-82bd-ad9382a1ee8f. Acesso em: 26 mar. 2026.

COMISSÃO de Defesa dos Direitos Humanos aprova Política Distrital de Cuidados. **CLDF Notícias**, 31 mar. 2026. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/-/comissao-direitos-humanos-aprova-politica-distrital-de-cuidados-. Acesso em: 06 jun. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. **Projeto de Lei nº 1829 de 2025**. Cria a Política Distrital de Promoção dos Direitos e Atenção Integral às Pessoas Idosas LGBTI. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/web/guest/proposicao/-/documentos/PL_1829_2025. Acesso em: 26 maio 2026.

HENNING, Carlos Eduardo. **Paizões, Tiozões, Tias e Cacuras**: envelhecimento, meia idade, velhice e homoerotismo masculino na cidade de São Paulo. 2014. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br. Acesso em: 06 jun. 2026.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua 2025**: características gerais dos moradores. Rio de Janeiro: IBGE, 2025.

Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html. Acesso em: 06 jun. 2026.

IBGE. **Projeções da População: Brasil e Unidades da Federação – Revisão 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html. Acesso em: 06 jun. 2026.

LEMOS JUNIOR, E. Pereira; LELIS, H. Rodrigues. O Direito Ao Envelhecimento No Século Xxi: Uma Análise Sobre a Possibilidade De Adoção De Uma Convenção Internacional De Proteção Aos Direitos Dos Idosos. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, *[s. l.]*, v. 23, n. 2, p. 161–177, 2018. DOI 10.25192. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=5531a849-e31e-3cca-a04d-07ee7d77b693. Acesso em: 26 mar. 2026.

MARIANO, Fabio. Anotações sobre o conteúdo e limites dos direitos fundamentais em Robert Alexy. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, São Bernardo do Campo, v. 23, n. 2, 2017. Disponível em: https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/article/view/897. Acesso em: 09 jul. 2026.

MESSETTI, Paulo André Stein; DALLARI, Dalmo de Abreu. Dignidade humana à luz da Constituição, dos Direitos Humanos e da bioética. **Journal of Human Growth and Development**, v. 28, n. 3, p. 283-289, 2018. DOI 10.7322/jhgd.152176. Disponível em: https://revistas.usp.br/jhgd/en/article/view/152176. Acesso em: 21 jul. 2026.

RIBEIRO, W. Nunes; SOUZA, J. F. Sampaio; PEDRO, W. J. Alves. Percepções De Profissionais Gerontólogos Sobre as Velhices Lgbtqiapn+ No Contexto Brasileiro. **Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília - RIPPMar**, *[s. l.]*, v. 11, p. 1–17, 2025. DOI 10.36311. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=9a1dce71-4368-3660-95d7-5e283ff6ad12. Acesso em: 26 mar. 2026.

SCHWENCK, Camila Rocha. Federalismo cooperativo brasileiro e as políticas públicas sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 79, p. 199–214, jan./jun. 2014. Disponível em: https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/607. Acesso em: 06 jun. 2026.

COMUNIDADE LGBTI+ NO TRABALHO: ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROJETOS DE LEI SOBRE A PROMOÇÃO DE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

Juniper Oliveira Maron de Freitas[1]

RESUMO

O presente artigo analisa o Projeto de Lei nº 5.301/2025, do Congresso Nacional, e o Projeto de Lei nº 1.962/2025, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para avaliar qual deles melhor promove a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população LGBTI+. A pesquisa justifica-se pela persistente vulnerabilidade desse grupo, marginalizado por barreiras heteronormativas e pela precarização laboral intensificada na última década. Procura-se responder qual proposição legislativa, no contexto do federalismo brasileiro, possui maior eficácia na proteção do direito fundamental ao trabalho digno, garantia social expressa no artigo 6º, caput, da Constituição Federal e ancorada nos princípios da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho (CF/88, art. 1º, III e IV). Por meio de pesquisa comparativa e levantamento documental, analisa-se a competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho (art. 22, I, CF) e a competência comum para promover a integração social (art. 23, X, CF), à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na ADO 26 e no RE 1.211.446. Conclui-se que o PL 5.301/2025 é o instrumento mais robusto por alterar diretamente a CLT e a Lei de Benefícios da Previdência, conferindo segurança jurídica e transformando a proteção em norma positivada cogente.

Palavras-Chave: mercado de trabalho; LGBTI+; projetos de lei; direitos fundamentais; federalismo legislativo.

1 INTRODUÇÃO

A questão trabalhista no Brasil vem sofrendo profundas alterações ao longo da história. O primeiro grande paradigma histórico laboral foi a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, que por décadas pautou a proteção do trabalhador. Porém, com o advento do neoliberalismo no Brasil, houve

[1] Estudante de Direito no UniCEUB – Centro Universitário de Brasília. Email: juniper.oliveira@sempreceub.com

drásticas mudanças nessa realidade. Em meados de 2017, aconteceu a Reforma Trabalhista, que desregulamentou diversas relações de trabalho e impulsionou o movimento conhecido popularmente como "pejotização". Com isso, como aponta a literatura (Druck *apud* Souza, 2020), muitas relações laborais deixaram de se pautar pela CLT, deixando os trabalhadores em uma situação precária e extremamente instável, sendo eles contratados ilusoriamente como autônomos.

Este recorte se mostra ainda mais impactante quando observamos a população LGBTI+, que historicamente é estigmatizada, marginalizada e ausente de direitos básicos. Como denunciam Carrieri, Aguiar e Diniz (2013), as assimetrias de poder e a homofobia cotidiana nos espaços de trabalho perpetuam uma violência simbólica estrutural, que reproduz a exclusão dessa população e mascara as barreiras reais para a sua inserção e permanência digna no mercado laboral. Se o trabalho possui uma função essencial para a própria humanização e existência digna do sujeito, negar esse acesso é negar a dignidade humana (Marx, 1978 *apud* Souza, 2020). Uma comunidade que já vivia em severa dificuldade para se introduzir no mercado formal agora enfrenta ambientes marcados por assédio moral e hostilidade cotidiana (Carrieri; Camillo Aguiar; Rodrigues Diniz, 2013; Santini; Tosta; Nunes, 2018). O impacto disso é materializado em dados: pesquisas de Zanin, Ferreira e Ribeiro (2019) mostram que o medo (55%) e o preconceito (36%) são os maiores motivos para que essas pessoas escondam sua orientação sexual ou identidade de gênero no emprego. Além disso, 57% dessa população sequer conhece empresas com políticas de inclusão, mostrando que a "boa vontade" corporativa não basta.

Diante da omissão do Poder Legislativo em criar leis de proteção, o Supremo Tribunal Federal (STF) passou a intervir para atalhar os abusos decorrentes dessa inércia e garantir direitos mínimos (Mendes; Branco, 2020). Em decisões marcantes, como a ADO 26, o Supremo proibiu a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero, equiparando-a ao racismo (Brasil, 2019). Da mesma forma, no RE 1.211.446, a Corte garantiu a licença-maternidade à mãe não gestante em união homoafetiva, estendendo a proteção para além dos modelos tradicionais de família (Brasil, 2024). Porém, por mais que o STF auxilie no avanço, a atuação jurisdicional não substitui a função organizatória do Poder Legislativo; a ausência de uma legislação nacional impositiva e conformadora, dotada de densidade normativa, faz

com que essa população dependa da constante provocação do Judiciário para assegurar o mínimo de proteção no cotidiano (Mendes; Branco, 2020).

Diante dessa problemática e observando a movimentação legislativa atual, surge a pergunta central: qual esfera legislativa possui maior eficácia para tutelar e concretizar o direito à igualdade de oportunidades laborais para esse grupo? O cenário atual apresenta duas propostas: o Projeto de Lei nº 5.301/2025 (Brasil, 2025), no Congresso Nacional, que altera diretamente a CLT, e o Projeto de Lei nº 1.962/2025 (Distrito Federal, 2025), na Câmara Legislativa do Distrito Federal, que cria um conselho administrativo regional de proteção e promoção de direitos das pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, travestis, intersexos e demais dissidências de gênero e sexualidade. Afinal, por meio da produção legislativa, busca-se não apenas assegurar direitos no papel, mas instaurar políticas públicas que modifiquem a realidade material desses grupos sociais.

O tema se mostra altamente relevante jurídica e socialmente, visto que existe a necessidade urgente de superarmos debates meramente pragmáticos ou programáticos para alcançarmos garantias legislativas impositivas e cogentes. Para responder a isso, o presente artigo utiliza o método de pesquisa qualitativa, de caráter bibliográfico-documental e de análise jurisprudencial e legislativa comparada. O objetivo é entender o atual cenário de discussão de direitos e, por meio dessa análise, concluir qual das esferas legislativas, hoje, se mostra a maior garantidora de direitos para os trabalhadores LGBTI+.

Frente a essa realidade, o presente artigo propõe-se a analisar detalhadamente o cenário de acesso ao trabalho e de proteção à população LGBTI+ no Brasil, por meio do estudo comparativo entre duas proposições legislativas apresentadas no ano de 2025[2]. No plano federal, examina-se o Projeto de Lei nº 5.301/2025, de autoria da Deputada Federal Duda Salabert, que institui a Política Nacional de Empregabilidade e Trabalho Digno para Pessoas LGBTI+. Em contrapartida, no

[2] A seleção das proposições legislativas decorre de pesquisa realizada nos portais oficiais da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e da Câmara dos Deputados, em junho de 2025, com o emprego dos descritores “trabalho trans”, “direito travesti” e “direito trabalho LGBTI+”. Entre as opções mapeadas, selecionaram-se o Projeto de Lei Federal nº 5.301/2025 e o Projeto de Lei Distrital nº 1.962/2025 (promulgado como Lei Distrital nº 7.824/2025), por evidenciarem duas abordagens distintas e complementares, em âmbitos federativos diversos, no enfrentamento do problema social de inserção e permanência da população LGBTI+ no mercado de trabalho.

plano distrital, analisa-se o Projeto de Lei nº 1.962/2025, de autoria do Poder Executivo local (Governador Ibaneis Rocha), posteriormente promulgado como a Lei Distrital nº 7.824/2025, que dispõe sobre a criação do Conselho Distrital de Proteção e Promoção de Direitos das Pessoas LGBTI+ (CDLGBTI+).

Do ponto de vista metodológico, o estudo adota o método comparativo fundamentado em ampla revisão bibliográfica e documental. A investigação apoia-se na doutrina constitucional e trabalhista, na literatura sobre diversidade e relações de trabalho, além da análise minuciosa do inteiro teor das normas, de suas justificativas e do histórico de tramitação oficial nos portais da Câmara dos Deputados e da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Estruturalmente, o trabalho organiza-se em seções devidamente encadeadas: após esta Introdução, a primeira seção debruça-se sobre o fenômeno da heteronormatividade e da vigilância laboral, enfrentando a repartição de competência legislativa e os avanços promovidos pela jurisprudência do STF (com destaque para o RE 1.211.446 e a ADO 26); na sequência, desenvolve-se a síntese das proposições legislativas e apresenta-se a matriz comparativa de suas estruturas e ramos de incidência; a quarta seção confronta diretamente a efetividade e o poder de coerção material de cada norma; e, por fim, apresentam-se as Considerações Finais, sintetizando os achados e a conclusão do estudo.

Por fim, este artigo busca oferecer uma contribuição prática e acessível ao reunir e organizar, em um único documento, dados legislativos, jurisprudenciais e fundamentos de Direito Constitucional e do Trabalho. Ao estruturar essa análise comparativa, o estudo serve como fonte de consulta e apoio para legisladores, estudantes e pesquisadores interessados em compreender a dinâmica federativa e os caminhos jurídicos para o aperfeiçoamento das políticas de inclusão e proteção da população LGBTI+ no mercado de trabalho.

2 DIREITO FUNDAMENTAL AO TRABALHO E À DIGNIDADE HUMANA

Para entender os impactos da exclusão da população LGBTI+ no mercado de trabalho, é necessário discutir a própria função social do trabalho. O labor constitui

condição intrínseca para a humanização e realização do ser social, visto que o trabalho é característica singular dos seres humanos, os únicos capazes de projetar e transformar conscientemente a própria realidade (Marx, 2003 *apud* Silva; Santos; Lucena; França; Borges Neto, 2024). Logo, negar a qualquer grupo o acesso democrático e seguro ao trabalho digno significa mitigar sua própria humanidade.

A inserção no mercado de trabalho de indivíduos que se identificam com orientações sexuais e identidades de gênero fora dos padrões socialmente estabelecidos é um fenômeno essencial para a legitimação da existência desses sujeitos (Souza, 2020). Porém, o recorte material mostra que o mercado opera por uma lógica heteronormativa, que impõe barreiras simbólicas e materiais, e, ao invés de se consolidar como espaço de emancipação, o ambiente de trabalho se torna um cenário de violência psicossocial e assédio moral para o "indivíduo desejante" (Carrieri; Aguiar; Diniz, 2013).

É essa hostilidade estrutural (Santini; Tosta; Nunes, 2018) que gera um ciclo de precarização que "empurra" populações marginalizadas, especialmente as trans e travestis, para a informalidade e para os subempregos.

Nesse cenário, a discriminação pautada na orientação sexual e na identidade de gênero condiciona a população LGBTI+ aos piores indicadores do mercado de trabalho, restringindo severamente o acesso ao emprego formal e confinando esses sujeitos à economia informal e a postos precários (Viegas; Pamplona Filho, 2020). A própria permanência das pessoas LGBTI+ no ambiente produtivo é constantemente ameaçada por manifestações de sexismo e homofobia, que variam desde piadas e estigmatização diária até situações graves de assédio moral e dispensas arbitrariamente discriminatórias (*Idem*, 2020). Essas condutas ferem diretamente a honra, a intimidade e a integridade psíquica do trabalhador, gerando um ambiente de profunda insegurança e humilhação que consolida a marginalização desse grupo nas relações de trabalho.

Assim, o debate sobre igualdade de oportunidades de trabalho trata do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, pois a discriminação no mercado atinge o indivíduo em sua dupla dimensão existencial (isto é, em sua dimensão material e moral), nega-lhe os meios materiais de subsistência e atenta

contra a sua integridade moral e os direitos da personalidade (Sarlet *apud* Schmitz, 2012). O ordenamento jurídico brasileiro eleva o valor social do trabalho a fundamento da ordem econômica e social; a exclusão sistemática de um grupo confina seus integrantes à marginalidade e à negação da própria cidadania (Gonçalves; Lopes, 2013). Assim, a promoção do trabalho digno e protegido deixa de ser mera pauta trabalhista para se consolidar como um imperativo constitucional, cujo fim é conter as assimetrias do mercado e impedir que a orientação sexual ou a identidade de gênero sejam utilizadas para degradar a condição humana (Schmitz, 2012).

2.1 Heteronormatividade e vigilância laboral

Para compreender a raiz da exclusão da população LGBTI+ no mercado de trabalho, é indispensável analisar a consolidação histórica do patriarcado e da heteronormatividade nas sociedades ocidentais (Viegas; Pamplona Filho, 2020). Essa estrutura opera como uma matriz regulatória que impõe uma ordem compulsória de coerência entre sexo, gênero e desejo, definindo o padrão aceito e tratando as variações da identidade humana como meras "deformações" ou desvios (Butler, 2003 apud Viegas; Pamplona Filho, 2020). No mundo do trabalho, essa lógica hierárquica é absorvida de forma profunda, fazendo com que os ideais de "profissionalismo" e aceitação organizacional passem a ser alinhados a comportamentos estritamente heteronormativos, marginalizando e penalizando aqueles que subvertem essa expectativa social (Viegas; Pamplona Filho, 2020).

Como apontam Lauriano e Coacci (2023), essa fusão histórica entre competência profissional e heteronormatividade impõe aos trabalhadores uma espécie de vigilância no cotidiano. Qualquer comportamento, vestimenta ou linguagem que fuja da cis-heteronormatividade corre o risco de ser punido ou marginalizado pelo ambiente corporativo. Esse cenário acaba forçando o trabalhador a gastar uma quantidade intensa de energia psíquica para gerenciar sua verdadeira identidade, para tentar se "passar" por heterossexual e evitar o fechamento de portas profissionais. A marginalização se dá além da negação direta da vaga de trabalho,

pois também se demonstra como processo histórico de sufocamento da identidade do trabalhador no cotidiano das empresas.

Na prática, essa constante autovigilância se materializa em condutas como a alteração consciente de gestos e do tom de voz, o enquadramento do modo de vestir em padrões rígidos de gênero e a omissão sistemática da vida afetiva, como evitar a presença de parceiros em eventos corporativos ou esconder fotografias familiares no ambiente corporativo (Viegas; Pamplona Filho, 2020). Essa necessidade contínua de dissimular a própria subjetividade evidencia que a violência contra a população LGBTI+ não ocorre apenas em demissões sumárias ou negativas de contratação, mas na imposição de um silenciamento diário que consome a saúde psíquica do trabalhador e condiciona sua aceitação profissional ao apagamento de sua identidade.

2.2 Competência legislativa e jurisprudência do STF (RE 1.211.446 e ADO 26)

Para que as garantias fundamentais deixem de representar meras declarações abstratas e alcancem eficácia material no cotidiano das populações vulneráveis, é indispensável compreender a engenharia do federalismo brasileiro e a sua técnica de repartição de competências. A República Federativa do Brasil estrutura-se como um federalismo cooperativo e centrífugo, ou seja, formado por desagregação a partir de um Estado originariamente unitário (Siqueira, 2017), no qual a autonomia dos entes federativos é preservada mediante a distribuição constitucional de atribuições administrativas e normativas (Horbach, 2013). Essa repartição orienta-se essencialmente pelo princípio da predominância de interesses, reservando à União os assuntos de âmbito nacional, aos Estados os de apelo regional e aos Municípios as matérias de interesse local (Schwenck, 2014).

A Constituição Federal de 1988 estabelece, de maneira clara, uma distinção entre competências de natureza legislativa e as de natureza administrativa. No âmbito do artigo 22, inciso I (Brasil, 1988), estabelece-se que é competência privativa da União legislar sobre Direito do Trabalho, ao passo que o inciso XVI do mesmo artigo atribui centralidade federal para dispor sobre as condições para o

exercício de profissões (Brasil, 1988; Siqueira, 2017). Sob a ótica estrita, cabe privativamente ao Congresso Nacional estipular normas operacionais trabalhistas, alterações na CLT ou regramentos gerais de contratação e ambiente laboral. Por outro lado, o texto constitucional também estabeleceu uma rede de obrigações voltadas à concretização do Estado Social de Direito, exigindo do Poder Público atos materiais de intervenção e a efetivação dos direitos sociais para a busca da igualdade material (Schwenck, 2014). O artigo 23, inciso X, prevê ser de competência administrativa comum de todos os entes combater as causas da pobreza, os fatores de marginalização e promover a integração social (Brasil, 1988; Siqueira, 2017).

Assim, como o poder político-institucional brasileiro historicamente incorre em mora e se esquiva de propor normas que protejam a população LGBTI+, o Supremo Tribunal Federal assumiu papel contramajoritário central para suprir esse vácuo normativo e combater a marginalização desse grupo vulnerável (Lins Júnior; Mesquita, 2019). No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 26, o Tribunal reconheceu que o silêncio do Congresso Nacional constitui omissão inconstitucional que atenta contra o princípio da dignidade da pessoa humana e nega a igualdade e a segurança jurídica a cidadãos LGBTI+ (Santos; Silva; Soares, 2024). Sob relatoria do Ministro Celso de Mello, ponderou-se que, sob a ótica de uma ordem democrática justa, a orientação sexual ou a identidade de gênero não podem ser utilizadas como justificativa para privar qualquer cidadão de seus direitos fundamentais, resguardando a igualdade de tratamento e o direito à busca da felicidade assegurados pela legislação republicana (Brasil, 2019).

Com base nesse entendimento, a equiparação da homotransfobia ao crime de racismo consubstanciou a resposta da Corte à omissão legislativa, fixando a premissa de que a discriminação não pode ser tolerada em nenhuma dimensão da vida social, o que abarca o ambiente do trabalho (Santos; Silva; Soares, 2024).

Nessa mesma linha, o STF julgou o Recurso Extraordinário (RE) 1.211.446, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, entendendo ser devida a licença-maternidade à mãe não gestante em união homoafetiva (Brasil, 2024). O entendimento fixado pelo relator aponta que o princípio da isonomia impede a exclusão da mãe não gestante do gozo desse direito previdenciário, uma vez que o reconhecimento da maternidade

nesses arranjos fortalece a igualdade material e traduz o respeito simbólico do Estado à pluralidade das configurações familiares existentes (Santos; Pinheiro; Carletti, 2025).

Porém, a ausência de uma legislação federal impositiva e específica obriga a população LGBTI+ a judicializar constantemente o reconhecimento de suas garantias mais elementares no âmbito laboral e social, gerando insegurança jurídica e impondo um ônus diário de reafirmação de direitos (Lins Júnior; Mesquita, 2019). Essa constante necessidade de socorro ao Poder Judiciário evidencia que a inércia legislativa funciona ativamente como estrutura de exclusão, deslocando o centro do debate para a urgência de aprovação de projetos de lei que visem formalizar em definitivo a igualdade de oportunidades e o combate à discriminação (Santos; Pinheiro; Carletti, 2025; Santos; Silva; Soares, 2024).

3 ANÁLISE COMPARATIVA: PL DO TRABALHO DIGNO VS. PL DA EQUIDADE SOCIAL

Para compreender o embate das propostas legislativas atuais, é necessário analisar, antes de tudo, os pontos em que os dois projetos se encontram. Tanto o Projeto de Lei nº 5.301/2025 (Brasil, 2025) quanto o Projeto de Lei nº 1.962/2025 (Distrito Federal, 2025) partem do mesmo diagnóstico material: a existência de uma discriminação histórica e estrutural que afeta a cidadania e a inserção econômica da população LGBTI+. Ambas as propostas justificam sua urgência na concretização dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da igualdade formal e material (art. 5º, caput e inciso I; art. 7º, XXX), bem como no cumprimento do dever estatal de erradicar quaisquer formas de discriminação e marginalização (art. 3º, IV; art. 5º, XLI) que precarizam o cotidiano e o acesso ao trabalho digno por essa população (Brasil, 1988).

Na materialidade dos objetivos, as duas leis buscam alcançar a equidade de oportunidades e a integração social e econômica dos sujeitos LGBTI+. O PL Federal propõe a criação da Política Nacional de Empregabilidade e Trabalho Digno, focando na qualificação profissional e na adoção de boas práticas de diversidade. De forma semelhante, o PL Distrital, ao instituir o Conselho Distrital de Proteção e

Promoção de Direitos das Pessoas LGBTI+ (CDLGBTI+), órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo e de controle social encarregado de acompanhar políticas públicas locais, estabelece entre as competências do conselho a assessoria na formulação de metas e parâmetros para garantir a igualdade e a integração dessa população em todos os aspectos da vida econômica e social do Distrito Federal. Há também uma convergência explícita no reconhecimento de que as pessoas trans e travestis compõem o recorte de maior vulnerabilidade socioeconômica, figurando como prioridade absoluta nas diretrizes de acolhimento e fomento profissional de ambos os textos.

Contudo, quando avaliamos os instrumentos práticos de execução, o recorte material mostra que as semelhanças param nos objetivos, abrindo uma divergência profunda quanto à envergadura jurídica de cada projeto. A proposta federal da Deputada Duda Salabert opera na esfera do direito cogente e punitivo. O PL nº 5.301/2025 altera diretamente a CLT e a legislação previdenciária nacional, impondo obrigações rígidas ao mercado de trabalho privado e à administração pública federal.

Entre os seus principais instrumentos, o projeto federal proíbe categoricamente a discriminação em todas as fases da relação laboral (desde a seleção até a rescisão), impõe metas de contratação e relatórios anuais de diversidade para empresas com mais de 100 funcionários, assegura o direito ao uso do nome social no ambiente de trabalho sem necessidade de retificação civil e estabelece uma cota de 2% para pessoas trans e travestis em concursos públicos federais. Trata-se de força coercitiva nacional, que mexe diretamente na estrutura do contrato de trabalho e positiva direitos impositivos no texto da lei.

Por outro lado, o projeto de lei distrital apresentado pelo Poder Executivo, cuja iniciativa encontra amparo no artigo 71, § 1º, inciso IV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, por dispor sobre a criação, estruturação e atribuições de órgãos da administração pública, matéria de competência privativa do Governo local (Distrito Federal, 1993), atua estritamente no campo administrativo e de controle social do Distrito Federal. O PL nº 1.962/2025 não cria direitos trabalhistas novos nem pode impor sanções contratuais às empresas privadas, pois foca exclusivamente na criação

de um órgão colegiado popular: o Conselho Distrital de Proteção e Promoção de Direitos das Pessoas LGBTI+ (CDLGBTI+).

A natureza desse conselho é essencialmente permanente e consultiva, servindo como um espaço de participação social paritário entre 10 conselheiros do poder público e 10 instituições da sociedade civil. Em sua dinâmica de funcionamento, o colegiado estrutura-se por meio de reuniões ordinárias, comissões temáticas de trabalho e sessões de escuta comunitária, viabilizando o controle social direto sobre a gestão pública e assegurando a interlocução contínua entre o Estado e os movimentos sociais.

Suas competências se limitam a monitorar políticas públicas locais, fiscalizar a alocação de recursos no Orçamento Anual do DF, construir o Plano Distrital LGBTI+ e encaminhar denúncias de LGBTfobia às autoridades responsáveis para apuração administrativa e penal. Na prática, a lei distrital cria a estrutura democrática para fiscalizar e propor políticas de inclusão locais, sem gerar qualquer impacto orçamentário-financeiro direto aos cofres do Estado.

3.1 Síntese das Proposições Legislativas

Para sistematizar o contraste técnico entre as duas matrizes normativas analisadas, demonstra-se abaixo o quadro comparativo de suas estruturas, ramos de incidência e dinâmicas de atuação federativa[3]:

[3] O quadro comparativo foi elaborado a partir da análise documental do inteiro teor e das justificativas do Projeto de Lei Federal nº 5.301/2025 e do Projeto de Lei Distrital nº 1.962/2025 (convertido na Lei Distrital nº 7.824/2025). A seleção dos eixos de comparação justifica-se pela necessidade de confrontar as matrizes de competência constitucional, o alcance territorial, os instrumentos operacionais e o grau de eficácia jurídica de cada proposta, evidenciando o contraste entre a normatividade cogente e sancionatória do Direito do Trabalho (União) e a atuação administrativa e de controle social no âmbito regional (Distrito Federal). Os dados de tramitação e teor normativo foram coletados nos portais institucionais da Câmara dos Deputados e da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF).

Tabela 1 - Matriz comparativa

Critério de Comparação	Projeto de Lei Federal (PL 5.301/2025)	Projeto de Lei Distrital (PL 1.962/2025)
Casa Legislativa e Proponente	Câmara dos Deputados; autoria da Deputada Federal Duda Salabert (PDT/MG).	Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF); autoria do Poder Executivo (Governador Ibaneis Rocha).
Denominação Oficial	Institui a Política Nacional de Empregabilidade e Trabalho Digno para Pessoas LGBTI+.	Dispõe sobre a criação do Conselho Distrital de Proteção e Promoção de Direitos das Pessoas LGBTI+ (CDLGBTI+).
Matriz de Competência e Base Legal	Competência legislativa privativa da União (Art. 22, I, CF/88); altera a CLT, a Lei nº 8.213/91, a Lei do SINE, a Lei de Licitações e a Lei da CIPA.	Competência administrativa do Poder Executivo local (art. 71, § 1º, IV, LODF; Art. 23, X, CF/88); revoga expressamente o Decreto Distrital nº 38.292/2017.
Matriz de Competência	Competência legislativa privativa da União (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal).	Competência administrativa comum de execução e proteção social (artigo 23, inciso X, da Constituição Federal).
Alcance Territorial	Nacional, vincula órgãos públicos federais e todo o setor privado no território brasileiro.	Local, circunscrito à base geográfica e ao arranjo institucional do Distrito Federal.
Objetivos e Instrumentos de Ação	Promover a igualdade de oportunidades e combater a discriminação no trabalho, mediante a reserva de cotas de 2% em certames/seleções federais, o uso impositivo do nome social e vestuário em cadastros e crachás, a implementação de programas de diversidade e relatórios obrigatórios em empresas com mais de 100 empregados, critérios inclusivos em licitações, regras de conduta na CIPA e a equiparação	Assegurar a cidadania e a participação popular mediante a instituição do CDLGBTI+, colegiado de 20 membros com gestão paritária entre Estado e Sociedade Civil, encarregado de assegurar a formulação de metas, fiscalizar a alocação orçamentária do DF, elaborar o Plano Distrital LGBTI+ em até 3 anos, convocar a Conferência Distrital e operar como canal permanente de recepção e

Critério de Comparação	Projeto de Lei Federal (PL 5.301/2025)	Projeto de Lei Distrital (PL 1.962/2025)
	de licenças/benefícios familiares na CLT e Previdência.	encaminhamento de denúncias de LGBTfobia.
Mecanismos de Ação	Cotas em certames federais (2%), impositividade do nome social nos registros funcionais e equiparação cogente de licenças homoafetivas.	Instituição do CDLGBTI+, com assento paritário de 20 membros entre representação estatal e movimentos da sociedade civil.
Eficácia Protetiva	Natureza jurídica cogente e sancionatória, gerando deveres imediatos e punições contratuais para o setor privado e público.	Natureza jurídica programática e fiscalizatória, voltada ao controle social e encaminhamento de queixas, sem poder de reforma contratual.
Estágio de Tramitação (05/08/2026)	Despachado em 02/12/2025 para as Comissões de Previdência; Trabalho; Direitos Humanos; Finanças e Tributação; e CCJC, sob rito de apreciação conclusiva (art. 24, II, RICD) e regime ordinário.	Aprovado pela CLDF e sancionado como Lei Distrital nº 7.824 em 17/12/2025, com veto parcial do Executivo oposto aos arts. 1º, § 2º; 2º, XIV; e 3º, I, "b" (em apreciação pela CLDF).

Fonte: Autoria própria

Cumpre registrar que o processo legislativo da proposição distrital aperfeiçoou-se com a sanção do Chefe do Poder Executivo, culminando na promulgação da Lei Distrital nº 7.824, de 17 de dezembro de 2025. Contudo, a norma ingressou no ordenamento jurídico acompanhada de veto parcial focado especificamente em três emendas parlamentares aprovadas pela Câmara Legislativa que visavam alterar a estrutura, as competências e a composição originária do CDLGBTI+.

No primeiro ponto de fricção, vetou-se o parágrafo 2º do artigo 1º, dispositivo que buscava conferir ao Conselho autonomia e independência funcional para afastar qualquer vínculo de subordinação hierárquica. O Executivo fundamentou a recusa na premissa de que a definição da estrutura organizacional da Administração Pública constitui matéria de sua iniciativa reservada, ressaltando ainda que a inovação

parlamentar desbordou da pertinência temática da proposta originária. Em esteira similar, o veto aposto ao inciso XIV do artigo 2º barrou a tentativa de atribuir ao colegiado a competência para expedir resoluções, recomendações e enunciados de caráter normativo complementar, assentando a existência de inconstitucionalidade formal por usurpação de iniciativa, dado que a ampliação das atribuições de órgãos públicos insere-se no âmbito privativo do Governador do Distrito Federal (Distrito Federal, 2025).

Por fim, o veto à alínea "b" do inciso I do artigo 3º rejeitou a alteração parlamentar que incluiu assento específico para a área de Assistência Social na representação estatal do Conselho, sob o fundamento de que a modificação da composição de órgão integrante da administração direta por emenda parlamentar padece de vício formal perante a Lei Orgânica do Distrito Federal. Sob a ótica da técnica constitucional, a fundamentação expressa das razões do veto consolida a premissa de que a institucionalização do CDLGBTI+ encontra baliza estrita no artigo 71, § 1º, inciso IV, da LODF, reafirmando que a atuação parlamentar no processo legiferante local não pode transmudar a natureza de órgão consultivo nem reconfigurar competências administrativas sem incorrer em insanável vício de iniciativa (Distrito Federal, 2025).

4 O MELHOR INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE NO TRABALHO

Ao avaliar as duas proposições legislativas, impõe-se ultrapassar a mera análise das intenções declaradas e investigar a capacidade concreta que cada diploma possui para enfrentar a precarização estrutural e a discriminação velada vividas pela comunidade LGBTI+ no mundo laboral. Nesse cenário de barbárie laboral, a instituição de um Conselho Distrital (como descrito no PL 1.962/2025), a despeito de sua relevância para o fortalecimento da cidadania e da fiscalização local, mostra-se insuficiente como resposta isolada. Afinal, um órgão consultivo e paritário não possui o poder necessário para alterar contratos de trabalho, fixar cotas obrigatórias no setor privado ou reestruturar benefícios previdenciários. A própria norma instituidora delimita a atuação do colegiado a funções de estudar e propor soluções,

assessorar a elaboração de políticas e encaminhar denúncias aos órgãos competentes (Distrito Federal, 2025, arts. 1º e 2º). Ele esbarra, assim, no limite estrito de sua competência administrativa, dependendo da "boa vontade" do governante eleito para que suas propostas saiam do papel. Sob a ótica do direito constitucional, qualquer tentativa de uma lei distrital impor sanções laborais ou alterar a dinâmica de contratação das empresas privadas padeceria de vício insanável de inconstitucionalidade formal orgânica. Isso porque, como ensinam Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco (2020), essa modalidade de inconstitucionalidade ocorre quando há inobservância das regras constitucionais de repartição de competências legislativas entre os entes federativos. Ao reservar à União a competência privativa para legislar sobre Direito do Trabalho (CF/88, art. 22, I), a Carta Magna retirou qualquer aptidão legislativa do Distrito Federal sobre a matéria. Trata-se de um vício insanável porque a lei inconstitucional por incompetência do ente padece de nulidade absoluta e carece de prévia lei complementar federal autorizativa que delegasse tal prerrogativa ao DF, nos termos do artigo 22, parágrafo único, da Constituição (Mendes; Branco, 2020).

A insuficiência de "ações de diversidade" corporativas sem força de lei é aprofundada por Carrieri, Aguiar e Diniz (2013). Os autores alertam que as políticas de diversidade flexíveis, quando gerenciadas apenas para buscar melhores resultados organizacionais, acabam funcionando como uma máquina institucional que esconde conflitos e naturaliza a violência simbólica. O preconceito acaba por operar de forma velada e institucionalizada, pois o "fetiche de igualdade" corporativa mascara assimetrias de poder e a homofobia cotidiana. Nas palavras dos autores, essas ações muitas vezes servem para reafirmar a hegemonia do que é considerado normal, tratando a inclusão como mera ação de marketing.

Diante dessa questão, o PL Federal nº 5.301/2025 se mostra como o único instrumento capaz de concretizar materialmente o direito à igualdade. Quando crava as garantias no próprio corpo da CLT, nas leis previdenciárias e nos editais de licitações, a proposta retira essa proteção do campo da "boa vontade" empresarial e dota a norma de densidade e eficácia vinculante. A positivação explícita de obrigações protetivas retira o direito da esfera das meras diretrizes voluntárias e o converte em verdadeiro direito subjetivo do trabalhador, uma prerrogativa jurídica

dotada de densidade normativa e plena exigibilidade perante o Poder Judiciário (Mendes; Branco, 2020).

Além disso, utiliza-se da força da lei para induzir condutas no mercado: ao alterar a Lei nº 14.133 (Nova Lei de Licitações) por meio de seu artigo 13, o projeto reconfigura o inciso III do artigo 59 para exigir expressamente o "desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho e de políticas efetivas de diversidade e inclusão LGBTI+, conforme regulamento". Essa alteração redireciona o poder de compra do Estado, que deixa de olhar apenas para critérios formais ou orçamentários e passa a exigir a implementação dessas diretrizes. Com isso, impõe-se uma barreira jurídica e econômica direta ao mercado, a empresa privada só contrata com a Administração Pública se respeitar a dignidade e a cidadania de seus trabalhadores.

Assim, apenas a força coercitiva da lei federal, que impõe cotas para pessoas trans, pune administrativamente a discriminação em todas as fases contratuais e blinda o trabalhador contra o assédio, possui a capacidade necessária para quebrar barreiras materiais e jurídicas, afinal, o Direito do Trabalho é competência privativa da União, e garantir de fato a dignidade e a cidadania da população LGBTI+ no mundo laboral.

5 CONCLUSÃO

Percebe-se, após análise da situação laboral brasileira, que o país passa por um momento de instabilidade legislativa referente às regras de trabalho, seja pela intensificação da "pejotização" ou pelo risco constante de desmonte dos direitos conquistados na CLT. Ao observarmos esse cenário, entendemos que os grupos marginalizados acabam por ser atingidos de maneira mais gravosa por essas mudanças estruturais em empresas e vínculos empregatícios. Essa dinâmica os leva diretamente à margem trabalhista, obrigando-os a se submeter a subempregos e à informalidade para conseguirem manter-se no mercado de trabalho, mesmo que isso custe sua própria dignidade.

Assim, comparando as movimentações legislativas no âmbito federativo, conseguimos entender quais esferas dessa unidade federativa são capazes de atingir os trabalhadores LGBTI+ de uma forma mais efetiva e célere, visto que a precarização é um problema materializado na sociedade. Ao tratarmos de Direito do Trabalho, a Constituição Federal o define como competência legislativa privativa da União. Ou seja, nenhuma lei em âmbito estadual ou municipal poderia versar sobre Direito do Trabalho, a não ser que a União definisse assuntos específicos dentro do tema para serem legislados pelos demais entes. Logo, ao buscar uma norma que trate diretamente desse assunto, e que tenha poder coercitivo material, é necessário que tal lei seja proposta no Congresso Nacional, como ocorre com o PL nº 5.301/2025.

Claro, uma norma federal abarca todos os entes, coisa que a norma distrital, no caso, não o faria por sua limitação geográfica. Porém, pondo em perspectiva a dignidade laboral dos trabalhadores LGBTI+ no Distrito Federal, a criação do Conselho Distrital de Proteção e Promoção de Direitos das Pessoas LGBTI+ (CDLGBTI+) traria consigo um ambiente seguro para que diversos incentivos e propostas administrativas fossem implementados para melhorar a qualidade de vida e a empregabilidade dessa população. A grande virada de chave está em entender que a proposta regional não anula a federal, mas funciona como sua linha de frente na fiscalização local.

Como dito anteriormente, não é plausível deixar as políticas de diversidade apenas sob a responsabilidade e a conveniência das empresas. Afinal, as corporações operam sob uma visão puramente mercadológica, o que frequentemente transforma essas políticas em novas formas de lucro e maquiagem institucional, sem, de fato, alterar as assimetrias de poder ou melhorar a qualidade de vida de seus trabalhadores no cotidiano.

Por tudo isso, conclui-se que o Estado não pode se omitir do seu papel de tutor desses direitos, restando clara a necessidade de criar normas afirmativas de diversidade que incentivem a prática da boa convivência e a contratação de grupos mais vulnerabilizados. Enquanto o PL Distrital desenha o espaço administrativo essencial para acolher e monitorar a realidade regional, é apenas por meio da força impositiva e unificada da lei federal que se rasga a barreira da exclusão jurídica. Só a

caneta do Congresso Nacional possui a capacidade necessária para quebrar as barreiras materiais e garantir, de fato, a dignidade, a segurança e a cidadania da população LGBTI+ no mundo laboral.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 07 jul. 2026.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5301 de 2025**. Institui medidas de promoção da igualdade de oportunidades e combate à discriminação contra pessoas lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, intersexuais e demais identidades de gênero e orientações sexuais no mercado de trabalho, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3025628&filename=PL%205301/2025. Acesso em: 06 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. ADO nº 26**. Exposição e sujeição dos homossexuais, transgêneros e demais integrantes da comunidade Lgbti+ a graves ofensas aos seus direitos fundamentais em decorrência de superação irrazoável do lapso temporal necessário à implementação dos mandamentos constitucionais de criminalização instituídos pelo texto constitucional. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília 13 de junho de 2019. Requerente: Partido Popular Socialista. Interessados: Congresso Nacional, Presidente do Senado Federal. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/ado26ementaassinada.pdf Acesso em: 06 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário. RE nº 1211446/SP**. 1. O sobreprincípio da dignidade da pessoa humana e a realidade das relações interpessoais no seio de nossa sociedade impõem regime jurídico que protege diversos formatos de família[...]. Reclamante: Município de São Bernardo do Campo. Reclamado: Isabela Ligeiro de Oliveira. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 13 de março de 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur503319/false. Acesso em: 06 maio 2026.

CARRIERI, Alexandre de Pádua; CAMILLO AGUIAR, Ana Rosa; RODRIGUES DINIZ, Ana Paula. Reflexões sobre o indivíduo desejante e o sofrimento no

trabalho: o assédio moral, a violência simbólica e o movimento homossexual. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 165–180, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cebape/a/bR8bdxGjyWHmsWmfFrwmw6F/?lang=pt#top. Acesso em: 08 maio 2026.

DISTRITO FEDERAL. Governador. **Mensagem nº 328, de 17 de dezembro de 2025**. [Comunica veto parcial ao Projeto de Lei nº 1.962/2025 e apresenta os motivos do veto]. *Diário Oficial do Distrito Federal*: seção 1, Brasília, DF, ed. extra, 17 dez. 2025. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/documents/29766514/34441497/1770379220436-Mensagem+-+Poder+Executivo+-+N%C2%BA++3282025+-+GAGCJ+-+SELEG+-+%28324650%29.pdf/6c9ffc3f-e7e1-9078-cfdf-95430a0147d7?version=1.0&t=1770379220500. Acesso em: 06 jul. 2026

DISTRITO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 1962 de 2025**. Dispõe sobre a criação do Conselho Distrital de Proteção e Promoção de Direitos das Pessoas LGBTI+ (CDLGBTI+), e dá outras providências. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PL_1962_2025. Acesso em: 06 maio 2026.

GONÇALVES, Heloísa Alva Cortez; LOPES, Mariane Helena. A dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental,** Curitiba, v. 4, n. 2, p. 129-145, 2013. Disponível em: https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/6299. Acesso em: 23 jul. 2026.7

HORBACH, Carlos Bastide. Forma de Estado: Federalismo e repartição de competências. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 1-11, 2013. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2391. Acesso em: 26 jul. 2026.

LAURIANO, Lucas Amaral; COACCI, Thiago. Losing Control: The Uncertain Management of Concealable Stigmas When Work and social media Collide. **Academy of Management Journal**, Valhalla, v. 66, n. 4, p. 942–969, 2023. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4214702. Acesso em: 07 maio 2026.

LINS JÚNIOR, George Sarmento; MESQUITA, Lucas Isaac Soares. Neoconstitucionalismo ou Supremocracia? Uma Análise do Ativismo Judicial no Reconhecimento do Nome Social de Pessoas Trans na Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 4.275. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, *[S. l.]*, v. 24, n. 1, p. 161–190, 2019. Disponível em: https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1442. Acesso em: 28 jul. 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SANTINI, Jardel Heitor; TOSTA, Kelly Cristina Benetti Tonami; NUNES, Thiago Soares. Assédio Moral No Trabalho: As Situações Hostis Vivenciadas Por Homossexuais No Oeste Catarinense. **Caderno de Administração**, Maringá, v. 26, n. 2, p. 151–167, 2018. Disponível em: https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CadAdm/article/view/42843. Acesso em: 06 maio 2026.

SANTOS, Gabriel Teixeira dos; PINHEIRO, Maria Deuceny da Silva Lopes Bravo; CARLETTI, Ednéa Zandonadi Brambila. União estável e casamento entre pessoas homoafetivas: o reconhecimento constitucional da família plural no Brasil. **Contribuciones A Las Ciencias Sociales**, *[S. l.]*, v. 18, n. 8, p. e20293, 2025. Disponível em: https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/20293. Acesso em: 28 jul. 2026.

SANTOS, José Eduardo Aragão; SILVA, Matheus de Souza; SOARES, Douglas Verbicaro. Implicações da Criminalização da Homofobia Pelo Supremo Tribunal Federal na Estrutura Jurídico-Constitucional Brasileira. **Interfaces Científicas - Direito**, *[S. l.]*, v. 9, n. 3, p. 125–139, 2024. Disponível em: https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/12004. Acesso em: 27 jul. 2026.

SCHMITZ, José Carlos. A Dignidade Humana, O Valor Social Do Trabalho E Aplicação Do Princípio Da Proteção No Direito Do Trabalho No Brasil. **Revista Jurídica (FURB)**, *[S. l.]*, v. 16, n. 32, p. 121–138, 2012. Disponível em: https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/3453. Acesso em: 24 jul. 2026.

SCHWENCK, Camila Rocha. Federalismo cooperativo brasileiro e as políticas públicas sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 79, p. 199-214, jan./jun. 2014. Disponível em: https://revistas.pge.sp.gov.br/revistapegesp/article/view/607. Acesso em 26 jul. 2026.

SILVA, Juliana Cristine Brandão da; SANTOS, Adriana Cristina Omena dos; LUCENA, Carlos Alberto; FRANÇA, Robson Luiz de; BORGES NETO, Mario. Trabalho e capitalismo: a dualidade da ontologia do ser social. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 24, p. e024032, 2024. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8673843. Acesso em: 22 jul. 2026.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. Federalismo, competência e inclusão social: Brasil um país inclusivo? **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 22, n. 1, p. 102-125, jan./abr. 2017. Disponível em: https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/717. Acesso em: 27 jul. 2026.

SOUZA, Luiz de. Trabalho e diversidade sexual e de gênero: dilemas entre a inserção econômica e social no mercado de trabalho e as estratégias de

sobrevivência da população LGBT. **Revista Brasileira de Estudos da Homocultura**, Cuiabá, v. 3, n. 10, p. 252–275, 2020. Disponível em: https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rebeh/article/view/10443. Acesso em: 06 maio 2026.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Discriminação De Gênero E Orientação Sexual Nas Relações De Trabalho. **Revista Argumentum,** Marília, v. 21 n. 1 (2020): JAN.-ABR./2020. Disponível em: https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1003. Acesso em: 23 jul. 2026.

ZANIN, Henrique da Silveira; FERREIRA, Leandro dos Santos; RIBEIRO, Luiz Paulo. Ingresso e Permanência no Trabalho e Emprego por Sujeitos LGBT+ em Belo Horizonte, Brasil. **ID on line. Revista de psicologia**, Belo Horizonte, v. 13, n. 44, p. 460–474, 2019. Disponível em: https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/1624. Acesso em: 06 maio 2026.

ASSISTÊNCIA DOMICILIAR A IDOSOS: FATORES DE SUCESSO E BARREIRAS NO FEDERALISMO LEGISLATIVO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE CUIDADOS POR MEIO DE CUIDADORES

Nadya Rodrigues Gomes Café[1]

RESUMO

O artigo trata do histórico da regulamentação da atuação do cuidador de idosos no Brasil, com o objetivo de analisar a crescente demanda deste profissional no cenário socioeconômico e cultural no país e os impactos do envelhecimento populacional. Examina as iniciativas de projetos de lei que visam regulamentar a profissão e implementar políticas públicas de apoio à categoria. Adota como metodologia a pesquisa documental de projetos de lei em tramitação nas esferas legislativas federal e distrital, além da análise da jurisprudência do STF. Avalia esses projetos quanto à sua constitucionalidade e identifica aqueles que apresentam maior potencial de garantia de direitos fundamentais, especialmente, o da liberdade de exercício profissional, art. 5º, XIII, CF/88 e da proteção à dignidade e saúde da pessoa idosa, art. 230, CF/88. Conclui que o tema tem relevância nacional e demanda a formulação de estratégias que promovam a regulamentação da profissão e a capacitação contínua dos cuidadores, com vistas à melhoria das condições de trabalho e à qualificação dos serviços prestados. Diante dos projetos de lei analisados, o PL 5859/2025 é o que mais garante direitos fundamentais.

Palavras-chave: cuidador de idoso. envelhecimento populacional. regulamentação profissional. federalismo legislativo. direito fundamental.

1 INTRODUÇÃO

Um dos maiores desafios da sociedade contemporânea é a mudança na pirâmide demográfica. O cenário atual caminha para o aumento da expectativa de vida e a diminuição da taxa de natalidade, fenômeno mundial com grandes

[1] Graduada em Psicologia pelo UniCeub, Especialista em Gestão Pública pela FGV, em Gestão de Pessoas pela ESMPU, em Gestalt Terapia pelo IGTB. Possui formação em EMDR e Teoria Cognitiva Comportamental. É Graduanda em Bacharelado em Direito na Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília. E-mail: nadya.cafe@sempreceub.com

consequências para as políticas públicas. Segundo Esper (2022, p. 3), dados de 2021 do Ministério da Saúde sinalizaram que, em 2016, o Brasil possuía a quinta maior população idosa do mundo, e, em 2030, este quantitativo vai ultrapassar o número de crianças entre zero e quatorze anos. Na mesma linha, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em 2020, constatou que no ano 2000, a população idosa com mais de 60 anos era de 14,5 milhões de pessoas, um aumento de 35,5% em relação aos 10,7 milhões em 1991. E ratificando este fenômeno mundial, a Organização Mundial de Saúde, numa pesquisa realizada em 2020, confirmou o envelhecimento progressivo da população mundial em que o número de indivíduos com idade superior a 60 anos alcançará 2 bilhões de pessoas até 2050, valor correspondente a um quinto da população mundial. Além disso, de 2015 até 2050 a proporção da população do planeta com mais de 60 anos passará de 12% para 22%, sendo que, em 2050, a maioria desses idosos viverá em países de baixa ou média renda.

A diminuição da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de vida, entre outros fatores, de modo geral, influenciaram diretamente na estrutura familiar, na cultura e no modo de vida das pessoas. Essas mudanças devem impactar na taxa de morbimortalidade[2] da população. Os idosos serão os maiores afetados, diante da maior prevalência de doenças crônicas, consequentemente, poderão ter a sua capacidade funcional comprometida, podendo inclusive ter uma dependência permanente (Bom; Sá; Cardoso, 2017, p. 161).

Diante deste universo, o cuidado de idosos passa a ter papel fundamental e de grande relevância perante a sociedade. No intuito de compreender como as casas legislativas estão propondo soluções para esta demanda de política pública e o papel do cuidador de idoso na sociedade, o presente artigo propõe-se a averiguar por meio de pesquisa qualitativa, documental e jurídico-comparativa, como está delimitada a profissão do cuidador de idosos, suas atribuições, apoio e suporte. Para tanto, utilizou-se de três propostas legislativas[3]: uma proposta da esfera distrital, o projeto

[2] Termo da saúde que junta dois conceitos: a morbidade (o número de pessoas doentes) e a mortalidade (o número de pessoas que morrem) em um grupo ou lugar (RIPSA,2008).

[3] Os projetos de lei foram selecionados nos portais eletrônicos da Câmara Legislativa do Distrito Federal (cl.df.gov.br) e da Câmara dos Deputados (camara.leg.br), em novembro de 2025. As palavras-chave foram: “cuidador de idoso”, “regulamento da profissão” e “envelhecimento populacional”. Dentre as proposições analisadas, o PL 5859/2025, do Deputado Federal Guilherme Uchoa, denominado no artigo de PL garantidor de direito autônomo, contempla mais direitos fundamentais, em consonância

de lei distrital, PL 317222/2025, programa de qualificação continuada e apoio aos cuidadores, de autoria do deputado distrital Robério Negreiros, proposto em 2025. E outras duas de âmbito federal: o projeto de lei 203/2025, que tramita na Câmara dos Deputados, PL da regulamentação da profissão, de autoria do deputado federal Bruno Farias, e, por fim, o projeto de lei PL 5859/2025, denominado PL garantidor de direito autônomo, da autoria do deputado federal Guilherme Uchoa.

O objetivo central consistiu em apurar o entendimento jurisprudencial quanto à constitucionalidade e avaliar quais das propostas teriam maior potencial de garantia de direitos fundamentais, especialmente, o da liberdade de exercício profissional, art. 5º, XIII, CF/88 e da proteção à dignidade e saúde da pessoa idosa, art. 230, CF/88. (Brasil, 1988)

O estudo se divide em cinco partes. Preliminarmente, há uma análise sobre o envelhecimento crescente da população e o impacto mundial deste fenômeno. A segunda parte discorre sobre a evolução do papel do cuidador de idoso. Após, são descritos os marcos regulatórios e a perspectiva dos direitos ao cuidado sob a ótica da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Depois, são analisadas as propostas das leis distrital e federais, de modo comparativo e quanto à constitucionalidade das suas competências sob a ótica do direito. Por fim, conclui-se qual delas garantiu mais direitos fundamentais.

Nesse contexto, a contribuição desta pesquisa reside em analisar como a profissão de cuidador de idosos está sendo regulamentada no legislativo brasileiro, qual projeto de lei norma engloba maior quantidade de direitos fundamentais e humanos previstos na Corte Interamericana e quais impactos esta regulamentação terá na sociedade brasileira.

2 ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E IMPACTOS SOCIAIS

Ainda que as questões de saúde e a riqueza das sociedades tenham evoluído, as noções tradicionais do que significa dependência dos idosos estão perdendo o seu

com a OC nº 31/2025, não apresenta vício de constitucionalidade, pois atende às limitações previstas na Constituição Federal.

significado, os sistemas de apoio à velhice não estão sendo abordados como deveriam. De acordo com essas projeções, até 2095, o número de avós e bisavós vivos aumentará acentuadamente e o número de primos, sobrinhos e netos diminuirá. Este declínio no tamanho da família é esperado na América Latina e no Caribe, será mais modesto na Europa e na América do Norte, uma vez que nessas regiões as estruturas familiares já são pequenas (Medic, 2024, p. 787).

Com os avanços tecnológicos dos últimos anos, principalmente, na área de saúde e qualidade de vida, aumentou-se a longevidade da população de modo global. No Brasil, os dados do último censo de 2022, apontaram para um índice de envelhecimento de 30,7 para 55,2 no país. A base de cálculo para esse índice é feita entre o grupo de idosos de 65 anos ou mais de idade e a população jovem de 0 a 14 anos, ou seja, quanto maior for o indicador, mais envelhecida será a população. No decurso deste tempo, observou-se que, com o aumento da população de 65 anos ou mais em conjunto com a diminuição da população de até 14 anos, houve uma majoração do envelhecimento da população de brasileiros, afinal, há 55 idosos para cada 100 crianças entre 0 e 14 anos (SECOM, 2023).

3 A EVOLUÇÃO DO PAPEL DO CUIDADOR DE IDOSOS

Além desse crescimento, em uma análise do histórico mundial, constatou-se que a função social de cuidar dos idosos iniciou-se pelas mulheres, que se tornaram cuidadoras devido a um senso de obrigação com o cônjuge e à percepção de dever e expectativa familiar, ou seja, um aspecto cultural. Estes fatores sociais e culturais durante anos permearam este papel, mesmo em situações de conflito de quem deveria exercê-los. Neste cenário, muitas vezes estas mulheres tentavam se equilibrar entre as responsabilidades de cuidar com os compromissos de outros papéis como: suas carreiras, seus próprios filhos e seus casamentos. Isso mudou ao longo do tempo (Guberman, 1999, p. 86).

No Brasil, por exemplo, com o crescimento de idosos no país, intensificou-se a necessidade de auxílio de cuidadores nas atividades diárias dos idosos, bem como do suporte em casos de doenças crônicas. Em uma análise histórica deste tipo de atividade assistencial no Brasil, detectou-se que essa atividade era prestada por

amigos ou familiares de modo informal e/ou voluntário. Contudo, nos últimos anos, com as mudanças econômicas e sociais, este papel foi migrado de membros específicos da família, amigos e/ou vizinhos para cuidadores, seja por meio de instituições formais ou de profissionais contratados (Batista *et al*., 2014, p. 880). Segundo dados do DIEESE, no biênio 2022-2023, os idosos de 60 anos ou mais no Distrito Federal, por exemplo, correspondiam a 19,7% da população em idade ativa e 45,7% do total de inativos; atualmente, representam, 80% dos inativos. Na mesma linha, o Instituto de Pesquisa e Estatística, prevê que em 2030 será 15% da população no Distrito Federal e, em 2070, a previsão chegará em 40,4%, o que demandará em muito dos futuros cuidadores de idosos (IPEDF, 2023).

Na maioria das vezes, estes idosos apresentam múltiplas doenças e/ou enfermidades, estes fatores ocasionam custos com pessoas especializadas como enfermeiros, auxiliares e cuidadores. Em especial, o cuidador precisa exercer uma série de atividades e tarefas que podem levar à exaustão. Podendo, muitas vezes, apresentar sintomas físicos e psicológicos decorrentes do excesso de carga horária ou más condições de trabalho. Em estudo realizado pelo Centro de Estudos e Pesquisa do Envelhecimento, do estado do Rio de Janeiro, foi constatado que os cuidadores que mais apresentaram sobrecarga eram os cuidadores informais (Bom; Sá; Cardoso, 2017, p. 161).

De acordo com Neri & Sommerhalder (2002 *apud* Garbin, 2010, p. 2942), no país pouco se conhece do impacto sobre o sistema de saúde dos idosos que estão dependentes e necessitam do auxílio de cuidadores. Muitas vezes esta sobrecarga dos cuidadores é proveniente de dois fatores principais: má qualificação e escolha desta profissão por falta de outra opção profissional e não por afinidade. O que ocasiona maus-tratos de ordem física, verbal, psicológica, sexual, econômica e até mesmo negligência. Desse modo, a regularização da atuação é primordial e imprescindível.

Portanto, perante o crescente envelhecimento da população e os dados levantados, a metodologia utilizada foi de uma pesquisa qualitativa aplicada de natureza documental, bibliográfica e jurídico-comparativa, pois traz uma reflexão sobre a necessidade de apoio e suporte aos cuidadores, bem como delimitação de

suas atribuições e áreas de atuação por meio de implementação de políticas públicas. Diante desse cenário, o objetivo da pesquisa foi avaliar, de modo descritivo e exploratório, se existiam projetos de lei em trâmite com a temática de promoção da qualificação profissional, do registro, da valorização e do apoio de cuidadores de pessoas idosas. A análise foi feita, por meio de pesquisa documental e bibliográfica com dois projetos de âmbito federal, Câmara dos Deputados ou Senado Federal, e um da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o intuito foi analisar o entendimento jurisprudencial acerca do tema, bem como se havia inconstitucionalidade formal ou material, quais eram as legalidades de atribuições e, principalmente, qual desses projetos seria o maior garantidor de direitos fundamentais.

4 MARCOS REGULATÓRIOS

Desde 1998, os debates sobre a formalidade dos cuidadores de idosos acontecem, somente com a Política Nacional de Saúde do Idoso foi estabelecido o conceito e definido em norma (Batista *et al*., 2014, p. 881). Para melhor compreensão dos aspectos importantes dos marcos regulatórios, este título será subdividido em duas partes. Análise dos cuidadores formais e marcos regulatórios quanto às propostas de projetos de lei para regularização da profissão e fundamentação da perspectiva dos direitos ao cuidado sob a ótica da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

4.1 Cuidadores formais e marcos regulatórios: propostas de projetos de lei para regularização da profissão

O olhar para o cuidador como profissão foi iniciado em 1994, com a promulgação da Política Nacional do Idoso; contudo, foi somente em 1999 que se estabeleceu a figura do cuidador e foi instituído o primeiro Programa Nacional de Cuidadores de Idosos. Este programa buscou à época implementar ações de capacitação para formar multiplicadores com o objetivo de atuar na promoção da saúde, prevenção de incapacidade e manutenção, pelo maior tempo possível, da capacidade funcional dos idosos. Estes multiplicadores ficariam incumbidos de capacitar outros cuidadores da sua região. Contudo, na execução do programa o

quantitativo de capacitação almejado não foi alcançado, bem como a implementação em nível nacional não obteve êxito, pois surgiram programas distintos nos estados e nos municípios que adentraram em atribuições de outras categorias e suscitam o questionamento dos enfermeiros devido ao conflito de competências profissionais (Batista et al., 2014, p. 881).

Apesar do envelhecimento populacional, os cuidadores formais de idosos ainda não são regulamentados como uma profissão, com conselho de classe, código de ética profissional, lei específica. Atualmente, são considerados uma função identificada na Classificação Brasileira de Ocupações, de número 5162-10, não compreendendo a função de enfermeiro, técnico ou auxiliar de enfermagem, e tem estabelecidas algumas regras gerais como: carga horária definida; diretrizes para capacitação básica (cursos livres); idade mínima; grau de escolaridade; previsão de horários e turnos de trabalho (Batista, 2014, p. 883).

4.2 Da perspectiva dos direitos ao cuidado sob a ótica da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Em 2025, em São José, na Costa Rica, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (IDH) reconheceu a existência de um direito humano autônomo: o do cuidado. Na Opinião Consultiva (OC) nº 31/2025 da Corte IDH, o parecer abordou o direito ao cuidado e a sua inter-relação com outros direitos. Trata-se, portanto, de uma interpretação sistêmica e hermenêutica de diversos direitos reconhecidos na Declaração Americana e na Carta da Organização dos Estados Americanos. Para a Corte, o direito ao cuidado é uma necessidade universal, básica e inevitável para a continuidade da vida humana e organização e funcionamento da vida em sociedade. E se divide em três dimensões básicas: ser cuidado, cuidar e o autocuidado (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2025).

Assim, diante do cenário global e da dimensão que este direito tem e terá nos próximos anos, torna-se evidente a relevância da regulamentação profissional, sobretudo para a definição de critérios mínimos de atuação. É importante destacar que o exercício de uma atividade profissional, por si só, não configura ilegalidade no país, uma vez que a Constituição Federal estabelece que “é livre o exercício de

qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer", mas requer, considerando a magnitude do que foi tratado na OC nº 31/2025 que este direito seja reconhecido na sua amplitude ou como direito fundamental (Brasil, 1988, art. 5º, XIII).

Afinal, a ausência de regulamentação implica diversos entraves, tais como:

1. inexistência de requisitos formais de ingresso e atuação;
2. redução da capacidade de fiscalização, em razão da ausência de um conselho profissional responsável por monitorar os serviços e as condições de trabalho;
3. menor reconhecimento da categoria e, como consequência, fragilidade na implementação de políticas públicas;
4. aumento da insegurança jurídica;
5. não aplicabilidade do direito ao cuidado previsto em Convenção Internacional.

Cabe ao Estado garantir a aplicabilidade do direito ao cuidado nas suas três dimensões à luz do direito à igualdade e à não discriminação, de modo a mitigar os estereótipos de gênero e padrões socioculturais, em que mulheres, crianças e adolescentes exercem este papel mais do que homens, bem como a execução do cuidado de forma não remunerada, que representa uma quantidade significativa do produto interno bruto de muitos países. Portanto, o Estado e a sociedade devem, tendo em vista o princípio da corresponsabilidade, implementar medidas que contribuam para a garantia deste direito (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2025).

5 DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS

Diante da complexidade que é a aprovação de um projeto de lei, em especial quando se trata de tema sensível com repercussão direta na sociedade. O presente capítulo será dividido em dois subtítulos. Preliminarmente, descrição de como as propostas legislativas propõem a regularização da profissão e, após, quais são os

conflitos de competências no processo legislativo e os seus remédios constitucionais. Divisão necessária para compreensão quanto às exigências jurídicas, à segurança jurídica, às competências entre os entes e, por fim, aos trâmites previstos no federalismo legislativo.

5.1 Propostas legislativas para a regularização da profissão: aspectos relevantes do federalismo legislativo

O tema está em debate há anos e no intuito de propor um programa de qualificação continuada e apoio aos cuidadores, está em trâmite na Câmara Legislativa do Distrito Federal, projeto de lei (PL) distrital 317222/2025, de autoria do Deputado Distrital Robério Negreiros, que institui o Programa Distrital de Qualificação, Registro e Apoio aos Cuidadores de Idosos e dá outras providências (Distrito Federal, 2025).

O projeto integra a política de assistência social e de atenção à pessoa idosa do Distrito Federal, em consonância com a Lei Federal nº 10.741/2003 (Estatuto da Pessoa Idosa), e tem como principais diretrizes: (1) promover a qualificação continuada dos cuidadores; (2) garantir condições dignas de trabalho, bem como a valorização da carreira; (3) oferecer apoio e suporte aos cuidadores familiares; (4) estimular cooperativas e associações de cuidadores de idosos, (5) fomentar a inserção de cuidadores no mercado de trabalho (Distrito Federal, 2025).

Na mesma esteira, com uma proposta mínima de regulamentação, tramita na Câmara dos Deputados projeto de lei, 203/2025, PL da regulamentação da profissão, de autoria do Deputado Federal Bruno Farias, que trata sobre a regulamentação do exercício da profissão de cuidador de idosos. Os objetivos principais são: (1) regularizar a profissão; (2) definir conceitualmente quem é o cuidador; (3) estabelecer os requisitos para o exercício da profissão; (4) estabelecer as atribuições e competências do cuidador. Este projeto foi aprovado recentemente pela Comissão Mista (Brasil, 2025).

Ao encontro deste projeto de lei, temos outro PL 5859/2025, PL garantidor de direito autônomo, da autoria do Deputado Federal Guilherme Uchoa, que dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de Cuidador de Idosos, cria o

Cadastro Nacional de Cuidadores de Idosos e dá outras providências. Também visa: (1) regularizar o exercício profissional; (2) definir o conceito de cuidador; (3) estabelecer os requisitos mínimos para o exercício da profissão; (4) estabelecer critérios de capacitação e conhecimentos técnicos mínimos de exercício profissional e programas de capacitação constante; (5) instituir o cadastro nacional de cuidadores; (6) modalidades de contratação; (7) competências e atribuições; (8) piso salarial; (9) fomentar o direito de passe estudantil no transporte público para facilitar o translado para o exercício desta profissão (Brasil, 2025).

Todas as três propostas foram de iniciativa do poder legislativo, a primeira proveniente da Câmara Legislativa do Distrito Federal e as duas últimas de âmbito federal, tramitam no Congresso Nacional. O tema é de interesse nacional e os entes buscam, de alguma forma, a sua regulamentação e a regularização para atuarem em prol da política pública.

5.2 Conflito de competências no processo legislativo nacional: remédios constitucionais

Antes de iniciar este tópico, é cogente salientar a diferença entre Federalismo e Federação, para melhor compreensão do porquê que ocorrem conflitos de competências durante o processo legislativo. Segundo Nunes (1990 *apud* Siqueira, 2008, p. 432), o federalismo é o sistema político, segundo o qual vários Estados, com as suas independências e autonomia administrativa, reúnem-se numa só nação em prol de interesses comuns. Já a federação é a forma de Estado.

De acordo com Roque Carraza (2006 *apud* Siqueira, 2008, p.124):

[...] Federação (de *foedus, foedoris*, aliança, pacto) é uma associação, uma união institucional de Estados, que dá lugar a um novo Estado (o Estado Federal), diverso dos que dele participam (os Estados-membros). Nela os Estados Federados, sem perderem sua personalidade jurídica, despem-se de algumas tantas prerrogativas, em benefício da União. A mais relevante delas é a soberania.

Nessa conjuntura, considerando o conceito de federação e sua adoção ao sistema legislativo brasileiro, haverá conflito de competências quando dois ou mais

entes (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios) propuserem projetos de lei, sobre matéria que adentre em alguma das prerrogativas que foram delimitadas constitucionalmente a algum destes entes e delimitou o poder legítimo deste para legislar sobre a matéria. Nestes casos deverá ser solucionado com os remédios constitucionais (Horbach, 2013).

Isto posto, é importante destacar que, segundo a Constituição Federal de 1988 "compete privativamente à União legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões" (Brasil,1988, art. 22, XVI). Dessa forma, a definição normativa sobre o sistema nacional de emprego e as condições para o exercício das profissões é competência privativa da União.

Nesta linha, o entendimento sobre o tema já foi consolidado pelo Supremo Tribunal Federal em que ratificou a competência privativa da União para legislar sobre o disposto no art. 22, XVI, da Constituição Federal. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6740, declarou inconstitucional proposta de lei estadual que buscava regulamentar atividade de despachante. Somente, lei federal pode estabelecer requisito de formação, habitação e atribuições profissionais, logo adentrar nesta seara, fere a atuação da esfera legislativa federal, o que, conforme entendimento do Supremo caracteriza vício de inconstitucionalidade formal por interferir no núcleo da competência (Brasil, 2022).

Em outro julgamento, o Supremo ratificou a competência privativa da União para legislar sobre o exercício das profissões. A Lei Estadual, nº 10602/2001, do estado de São Paulo, estabeleceu regras sobre o exercício da atividade de despachante documentalista. Contudo, a ADI nº 4387, julgou a norma formalmente inconstitucional, pois a lei adentrou nas atividades da profissão ferindo a competência de âmbito federal (Brasil, 2014).

Quanto a análise dos projetos de lei no presente estudo, pode-se inferir que a proposta apresentada pelo Deputado Distrital, Robério Negreiros, foi fundamentada nas competências de matéria comum previstas no art. 23, incisos II e X, da Constituição Federal de 1988, que atribui aos entes a responsabilidade de cuidar da saúde, da assistência social e da proteção às pessoas idosas. E, também, se pautou no disposto no art. 24, incisos XII e XV, que discorre sobre a competência

concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal de legislar sobre proteção e defesa da saúde, assistência social e proteção à infância, juventude e idosos (Brasil, 1988).

No entanto, apesar do embasamento em tela, o projeto de lei feriu competência formal. Como dispõe a ADI nº 3953, questionou a Lei Distrital 3.916/2006, que regulamentou sobre profissionais na área da beleza no Distrito Federal, o Supremo entendeu suposta violação de dispositivos constitucionais que tratavam da competência legislativa da União sobre o tema. O STF entendeu que a lei distrital violava as competências privativas da União, previstas nos arts. 21, inciso XXIV, e 22, incisos I e XVI, da Constituição Federal, ao legislar sobre matérias reservadas ao ente federal (Brasil, 1988).

Assim, da análise da propositura do Projeto de Lei da Câmara Legislativa do Distrito Federal há inconstitucionalidade formal, uma vez que a matéria em tela não era competência do estado, mas sim, da União. Apesar do referido projeto tratar sobre Programa Distrital de Qualificação, Registro e Apoio aos Cuidadores de Idosos, esse projeto abordava sobre conceitos de quem é o cuidador, tipo de qualificações necessárias à sua atuação, registro em banco de qualificação e garantia das condições de trabalho. Cumpre destacar que cabe à União, privativamente, estabelecer as condições para o exercício da profissão, somente por lei federal pode ditar regras e qualificações necessárias para o exercício das profissões.

Além do vício constitucional, o Projeto de Lei do Programa de Qualificação não se pautou no disposto na OC nº 31/2025 da Corte IDH, que dispõe que "O direito ao cuidado foi compreendido pelo Tribunal como o direito que toda pessoa de contar com tempo, espaços e recursos necessários para oferecer, receber ou buscar condições que assegurem o bem-estar integral ou de outros, e permitam desenvolver livremente os seus projetos de vida." Na primeira dimensão, o direito de ser cuidado implica que qualquer pessoa que tem alguma dependência tem o direito a ser cuidada com qualidade para viver com dignidade e precisa garantir o seu bem-estar espiritual, cultural, mental e físico. Na segunda dimensão, que trata do direito de cuidar, a pessoa que cuida precisa ter condições dignas, tanto na forma remunerada quanto na não remunerada, e poder exercer suas atividades sem discriminação e com

garantias do bem-estar no mesmo âmbito das pessoas que recebem o cuidado. Já a última dimensão do direito ao autocuidado, tanto de quem cuida quanto de quem é cuidado, precisa de garantias no que tange ao seu bem-estar espiritual, cultural, mental e físico.

Já o projeto de lei, 203/2025, PL da regulamentação da profissão, de autoria do Deputado Federal Bruno Farias, que trata sobre a regulamentação do exercício da profissão de cuidador de idosos e o projeto de lei, 5859/2025, PL garantidor de direito autônomo, da autoria do Deputado Federal Guilherme Uchoa não apresentaram inconstitucionalidade.

6 QUAL PROJETO APRESENTA A MAIOR GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS?

Considerando que a matéria é de competência federal, a análise quanto à constitucionalidade e garantida de direito fundamental resta ao PL da regulamentação da profissão e ao PL garantidor de direito autônomo. Nesta linha, o que instituiu mais direitos fundamentais, que está mais em consonância com o previsto na OC nº 31/2025 e não apresenta vício de constitucionalidade formal, é o PL 5859/2025, do Deputado Federal Guilherme Uchoa, PL garantidor de direito autônomo. A proposta ao regularizar o exercício profissional, definir o papel do cuidador de idosos e estabelecer os requisitos mínimos para o exercício da profissão, encontra respaldo em direito fundamental previsto no art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal que assim dispõe "[...] é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer" (Brasil, 1988).

Ademais, estabelece critérios de capacitação e conhecimentos técnicos mínimos de exercício profissional, institui programa de capacitação constante, busca promover a proteção jurídica ao profissional, afinal propõe a segurança do contratante do serviço, bem como do seu prestador. Ainda, garante parâmetros objetivos de atuação, delimitando papéis de modo que não venha a conflitar com outras profissões como ocorreu no passado com técnicos e auxiliares de enfermagem. Além de delimitar a responsabilidade técnica, definindo a qualidade do

trabalho prestado. Estes são temas que somente a União pode definir são requisitos mínimos, como já foi consolidado pelo Supremo nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade de nº 4387/2014, nº 3953/2007 e nº 6740/2022 (Brasil, 2014; Brasil, 2007; Brasil, 2022).

Resguardando o art. 7º, inciso V da CF/88 o projeto ainda contemplou as modalidades de contratação, competências, atribuições e piso salarial, direitos dos trabalhadores. Ratificando e assegurando questões sociais que visam a melhoria da condição social. Também, previstos na OC nº 31/2025 que prevê garantias de condições dignas de trabalho ao cuidador e o seu autocuidado. Conforme o art. 22, inciso I, compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho, contemplado neste PL (Brasil, 1988).

A iniciativa, ainda, trouxe para o debate o olhar para a mobilidade e o deslocamento da categoria, e fomentou o direito de uso passe estudantil no transporte público para facilitar o translado para o exercício da qualificação profissional. Direitos sociais previstos no art. 6º, da Carta Magna, garantia do transporte para fins de inserção social e mobilidade, bem como acesso à educação para fins de aprimoramento do conhecimento (Brasil, 1988).

Por fim, o cadastro nacional de cuidadores pode ser considerado uma ação de política pública para fins de desdobramento logístico e efetiva de implementação e propagação da profissão.

Para melhor ilustrar a pesquisa redigida demonstra-se, na tabela abaixo, análise comparativa entre os Projetos de Leis, conforme critérios a seguir:

Quadro 1 – Comparativo entre os projetos de leis quanto à garantia de direitos fundamentais

Projeto de Lei	Inconstitucionalidade quanto à competência	Contempla o previsto na OC nº 31/2025.	Atende o art. 5,inciso XIII, CF/88.	Resguarda o art. 7º, inciso V da CF/88.
PL Distrital da Qualificação	Sim	Não	Não	Não
PL Federal da regulamentação da profissão	Não	Não	Sim	Sim
PL Federal Garantidor de Direito Autônomo	Não	Sim	Sim	Sim

Fonte: Autoria própria, 2026.

7 CONCLUSÃO

A importância desta regularização pode ser lembrada no conceito de Garbin (2010, p. 2941), afirma que a função do cuidador de idoso é um cargo que demanda muita disposição, paciência e atenção, desse modo a capacitação e treinamento são primordiais ao exercício das atividades. Muitas das pessoas que buscam esta atividade acabam atuando nela por não ter outra escolha. No Brasil, o cuidador não tem o seu papel reconhecido está ausência deve ser considerada na implementação de políticas públicas de saúde. Em países como a Inglaterra os cuidadores de idosos são parte de equipes multidisciplinares. Estruturar esta equipe com amplo conhecimento geriátrico e gerontólogo é iminente na melhor qualidade dos idosos que buscam este auxílio.

A insuficiência do suporte estatal, a fragilidade do sistema de saúde e as ausências de capacitação adequada torna o cenário vulnerável a maus-tratos, a prestação inadequada de cuidados específicos, decorrentes da falta de qualificação

necessária, experiência e legislação que subsidie a atuação do profissional. É imprescindível que o Estado atue nesta lacuna legislativa. Afinal, já foi reconhecido como direito humano autônomo e é essencial para a dignidade e exige papel ativo do Estado.

Acerca do disposto sobre a temática, não há óbice à importância da regularização da profissão para o país e no mundo, pois há um crescente envelhecimento populacional e uma grande migração do cuidador familiar para as instituições especializadas e contratações de cuidadores formais. Logo, é imprescindível a regulamentação dos cuidadores perante o cenário mundial de envelhecimento populacional e impacto deste índice na sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS

BATISTA, M. P. P.; ALMEIDA, M. H. M.; LANCMAN, S. Cuidadores formais de idosos: contextualização histórica no cenário brasileiro. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 879-885, 2014. DOI: 10.1590/1809-9823.2014.13148.

BOM, F. S.; SÁ, S. P. C.; CARDOSO, R. S. S. Sobrecarga em cuidadores de idosos: Overload in caregivers of the elderly; Sobrecarga en cuidadores de ancianos. **Revista de Enfermagem da UFPE on line**, Recife, v. 11, n. 1, p. 160-164, jan. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/reben/a/s7sGVZjsHt8BTKT9zTp54Qw/?lang=pt. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: anotada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2026]. Disponível em: https://constituicao.stf.jus.br/. Acesso em: 23 nov. 2025.

BRASIL. [Estatuto da Pessoa Idosa (2003)]. **Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 6 ago. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 5859/2025**. Dispõe sobre a regulamentação do exercício da profissão de Cuidador de Idosos, cria o Cadastro

Nacional de Cuidadores de Idosos e dá outras providências. Autor: Deputado Federal Guilherme Uchoa. Brasília, 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3046699&filename=PL%205859/2025. Acesso em: 22 dez. 2025.

BRASIL**. Lei n.º 3.916, de 19 de dezembro de 2006**. Reconhece e disciplina as profissões de cabeleireiro, manicuro e pedicuro, e profissional de beleza em geral, no âmbito do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/54703/Lei_3916_19_12_2006.html. Acesso em: 23 nov. 2025.

BRASIL**.** Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3953/DF**. Lei distrital que reconhece e regulamenta o exercício profissional. Ofensa à competência privativa da União. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 27 abr. 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, public. 14 maio 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343078575&ext=.pdf. Acesso em: 6 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4387**. Regulamentação da atividade de despachante perante os órgãos da Administração Pública estadual. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento em: 15 maio 2019. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 210, public. 26 set. 2019. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6924613. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6740/RN**. Regulamentação da atividade de despachante documentalista: competência privativa da União para legislar sobre condições para o exercício da profissão de despachante. Relator: Min. Gilmar Mendes, 22 nov. 2022. *Informativo STF*, Brasília, DF, ed. 1076, 2022. Disponível em: https://arquivos-trilhante-sp.s3.sa-east-1.amazonaws.com/documentos/informativos/informativo-1076-stf. Acesso em: 15 nov. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Comunicado de Imprensa 55/2025**: a Corte Interamericana reconhece a existência de um direito humano autônomo ao cuidado. San José, Costa Rica: Corte IDH, 7 ago. 2025. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_55_2025_POR.pdf. Acesso em: 17 maio 2026.

DISTRITO FEDERAL. **Câmara Legislativa. Projeto de Lei n.º 317222/2025**. Autoria: Deputado Robério Negreiros. Institui o Programa Distrital de Qualificação, Registro e Apoio aos Cuidadores de Idosos no Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/web/guest/proposicao/-/documentos/PL_2024_2025. Acesso em: 15 nov. 2025.

ESPER, Miryanne Sampaio *et al*. Um estudo sobre a sobrecarga em cuidadores de idosos com demência. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 3, 2022/03. ISSN 2178- Disponível em: https://remunom.ojsbr.com/multidisciplinar/article/view/932. Acesso em: 3 ago. 2026.

GARBIN, C. A. S. *et al*. O envelhecimento na perspectiva do cuidador de idosos. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 6, p. 2941-2948, 2010. DOI: 10.1590/S1413-81232010000600032. Acesso em: 19 nov. 2025.

GUBERMAN, N. Daughters-in-law as caregivers: how and why do they come to care? **Journal of Women & Aging**, v. 11, n. 1, p. 85–102, 1999. DOI: 10.1300/j074v11n01_07.

HORBACH**,** Carlos Bastide. Forma de Estado: Federalismo e repartição de competências. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 2, jul./dez. 2013.

IPEDF. Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal. **Boletim População Idosa e o Mercado de Trabalho no DF – 2024**. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.ipe.df.gov.br/documents/9915964/10170066/Boletim_Populacao_Idosa_e_o_Mercado_de_Trabalho_DF-2024.pdf. Acesso em: 16 nov. 2025.

MEDIC, I. Human Rights as a Vehicle for (Better) International Protection of the Elderly. **EU & Comparative Law Issues & Challenges Series (ECLIC)**, v. 8, p. 771–795, 2024. Disponível em: https://ojs.srce.hr/eclic/issue/view/1327/405. Acesso em: 18 nov. 2025).

RIPSA. Rede Interagencial de Informações para a saúde. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil:** conceitos e aplicações. 2. ed. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008. Disponível em: https://www.ripsa.org.br/wp-content/uploads/2026/03/INDICADORES-BASICOS-PARA-A-SAUDE-NO-BRASIL-CONCEITOS-E-APLICACOES.pdf .Acesso em 3 ago. 2026.

SECOM. Secretaria de Comunicação Social. **Censo**: número de idosos no Brasil cresceu 57,4% em 12 anos. Brasília, 27 out. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/10/censo-2022-numero-de-idosos-na-populacao-do-pais-cresceu-57-4-em-12-anos. Acesso em: 17 nov. 2025.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. Federalismo, competência e inclusão social: Brasil um país inclusivo? **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 3, 2008.

ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI SOBRE O ÂMBITO EDUCACIONAL COMO MEIO DE PREVENÇÃO DA MISOGINIA E IMPULSOR DA EQUIDADE DE GÊNERO

Alana Cardoso Carvalho[1]

RESUMO

Este artigo propõe a análise do projeto de lei nº 6039/2025, do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados), e do projeto nº 1659/2025, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, com o objetivo de indicar qual dos referidos projetos de lei possui mais efetividade na promoção da equidade de gênero e na prevenção do ódio contra mulheres. A pesquisa justifica-se na previsão constitucional de que a República Federativa do Brasil tem como objetivo fundamental em seu art.3º, inciso IV, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, bem como no art.5º que prevê a igualdade entre homens e mulheres perante lei. Entretanto, o crescimento dos movimentos disseminadores da misoginia, como o red pill, tem sido um empecilho na concretização desse objetivo e vem obstruindo a consolidação da equidade de gênero, principalmente por estarem muito presentes no ambiente virtual, que é o local onde jovens estudantes têm grande presença. Por isso, faz-se necessária a instituição de políticas afirmativas que versam sobre a problemática dentro das instituições de ensino. Busca-se com este estudo responder ao seguinte questionamento: Qual projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional e na Câmara Legislativa Distrital, em 2026, pode contribuir mais com a concretização e a proteção do direito fundamental (art.5º caput) de igualdade entre homens e mulheres? A pesquisa concluiu que, por meio de análise comparativa e bases bibliográficas, o projeto mais efetivo para a prevenção da misoginia e impulsionamento da isonomia por meio da educação seria o Projeto de Lei Federal nº 6039/2025, uma vez que dispõe sobre norma de âmbito nacional, tendo, assim, maior alcance e efetividade.

Palavras-chave: misoginia; equidade. mulheres. educação. igualdade. projetos de lei. direitos fundamentais. federalismo legislativo.

[1] Graduanda em Direito do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília e Monitora do Núcleo de Extensão Email: alana.carvalho@sempreceub

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo fazer uma análise sobre a garantia do direito fundamental de igualdade de gênero previsto no art.3º, inciso IV, que prevê a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, bem como no art.5º que prevê a igualdade entre homens e mulheres perante lei (Brasil, 1988). De acordo com a apuração de dados do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, a misoginia foi a prática que mais cresceu entre os crimes de ódio de 2017 a 2022, principalmente nas redes sociais (Brasil, 2024).

Com isso, a contemporaneidade tem sido marcada pela intensificação da disseminação de discursos misóginos em ambientes digitais, especialmente por meio de redes sociais e comunidades virtuais voltadas ao público jovem masculino. A expansão de movimentos pautados na inferiorização da figura feminina, na naturalização da violência moral e na propagação de padrões de masculinidade associados à dominação tem evidenciado a insuficiência de respostas meramente repressivas no enfrentamento à discriminação de gênero. Nesse contexto, emerge a necessidade de adoção de mecanismos preventivos capazes de atuar sobre a formação social e educacional dos indivíduos, utilizando-se da educação como instrumento de transformação cultural e concretização dos direitos fundamentais, a fim combater a misoginia e, assim, alcançar uma equidade de gênero de fato. (Santos, 2020)

Nesse cenário, a intervenção legislativa e executiva se faz necessária para a concretude da garantia dos direitos e proteções constitucionais, bem como o estabelecimento de uma igualdade substancial nos reflexos práticos da lei. Tendo isso em vista, o legislativo pressupõe uma lógica de divisão de competências, típica do Federalismo Brasileiro, na intenção de promover a implementação dos direitos sociais. Nessa lógica, a União dita as normas gerais de alcance nacional e os Estados e o Distrito Federal lidam com a demanda residual correspondente à sua realidade local. Dessa forma, estrutura-se uma problemática: qual arranjo normativo (nacional ou regional) pode garantir mais direitos efetivamente dentro do certame da questão

de gênero? É possível conter o crescimento da misoginia e movimentos de ódio por meio da educação?

Para responder tais questões, sobre a concretização desse direito fundamental de equidade de gênero, este artigo se divide em duas partes: a análise comparativa de dois projetos de lei, o primeiro em trâmite na Câmara dos Deputados, nº 6039/2025 (Brasil), proposto pela Deputada Federal Delegada Adriana Accorsi (PT-GO), que dispõe sobre a obrigatoriedade no âmbito da educação básica da inclusão de conteúdos e atividades voltados à prevenção da misoginia e à promoção da equidade de gênero, com ênfase na construção de modelos de masculinidade positiva, no currículo das redes pública e privada de ensino, e o segundo na Assembleia Legislativa do Distrito Federal, o PL nº 1659/2025 (Distrito Federal), proposto pelo Deputado Distrital Iolando Almeida de Souza (MDB), instituir a política distrital de prevenção e combate à misoginia e promoção da equidade de gênero nas instituições de Ensino, públicas e privadas, do Distrito Federal. A presente pesquisa ampara-se no método comparativo, operacionalizado por meio de revisão bibliográfica especializada e do levantamento documental do processo legislativo de ambas as propostas.

A análise metodológica acontece em três estágios. Primeiramente, é estabelecida a moldura discricionária do direito fundamental à promoção da igualdade de gênero, conforme o art.5, inciso I da CF/88, observando, ainda, as regras de competência legislativa. Logo após, analisa-se individualmente ambos os projetos de lei e, finalmente, conclui-se qual proposta pode, efetivamente, proporcionar mais direitos.

Dessa maneira, o objetivo central do estudo é avaliar a constitucionalidade dos projetos de lei, fazer uma análise jurisprudencial do STF e demonstrar qual modelo normativo detém maior efetividade na promoção dos direitos fundamentais relacionados à equidade de gênero e combate à misoginia por meio da educação.

2 EQUIDADE DE GÊNERO, EDUCAÇÃO E A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR

Quanto à eficácia legislativa, a Constituição Federal estabelece que legislar sobre a promoção da equidade de gênero, no âmbito da educação, é de competência privativa da União, conforme o artigo 22, inciso XXIV da CF/88 (Brasil, 1988). Porém, a privatividade da União não exclui a competência suplementar dos Estados e do DF para deliberar sobre o assunto. (Bonavides, 2016)

No âmbito da doutrina constitucional brasileira, Paulo Bonavides (2016) desenvolve uma crítica ao modelo federativo instituído no Brasil, sustentando que a Federação brasileira apresenta elevado grau de centralização política, financeira e normativa na figura da União. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha formalmente consagrado a autonomia dos entes federativos, o autor compreende que tal autonomia é limitada na prática, sobretudo em razão da concentração das competências legislativas e da arrecadação tributária pelo governo federal. Para Bonavides, o federalismo brasileiro assume feições de um "federalismo apenas formal", no qual os Estados e Municípios permanecem estruturalmente dependentes da União.

A crítica também se dirige ao denominado federalismo cooperativo, especialmente quando este se converte em mecanismo de subordinação política dos entes ao poder central da União. Nesse sentido, Bonavides (2016) diferencia o "federalismo cooperativo democrático" do "federalismo cooperativo autoritário", afirmando que este último opera como instrumento de compressão das autonomias estaduais e de fortalecimento excessivo do Executivo federal. Em sua perspectiva, a cooperação federativa somente preserva legitimidade constitucional quando ocorre em condições de equilíbrio e paridade entre os entes federados, e não sob relações assimétricas de dependência política e financeira

Além disso, Bonavides (2016) argumenta que o federalismo brasileiro foi historicamente construído a partir de modelos estrangeiros, principalmente do federalismo norte-americano, sem a devida adequação às particularidades sociais, econômicas e regionais do Brasil. Em razão disso, sustenta que o país desenvolveu

uma estrutura federativa marcada por centralização progressiva e desigualdades regionais persistentes.

Dessa forma, o Projeto de Lei Federal nº 6039/2025 que está representando a vertente nacional, na qual a União usa sua competência para mudar as bases da educação, objetivando o combater à misoginia, por meio da promoção da equidade de gênero de forma ampla .E por outro lado, há o Projeto de Lei Distrital nº 1659/2025 que exemplifica a ação deste ente, no caso, o Distrito Federal que, diante das demandas cotidianas de sua população, busca instituir uma política de combate à misoginia e promoção da equidade gênero nas escolas, somente distrital, contida, que não tem capacidade de estender seus efeitos de tentativa de equidade de gênero para dimensão nacional. A comparação dessas duas peças, portanto, vai além da análise técnica, traduz-se no exame de como as forças do federalismo brasileiro se articulam na tentativa de efetivar o texto constitucional no campo material.

3 COMO O STF TRATA ESSE DIREITO FUNDAMENTAL?

A interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao artigo 5º, inciso I, da Constituição Federal, no que concerne ao princípio da igualdade, passou, nos últimos anos, por um processo de melhoramento material bastante significativo. O STF deixou de compreender a igualdade apenas em sua dimensão formal (“todos são iguais perante a lei”) para adotar uma leitura substancial, segundo a qual o Estado possui deveres positivos de combate a discriminações estruturais, inclusive aquelas relacionadas ao gênero, à misoginia e à exclusão de grupos historicamente vulnerabilizados. Nesse contexto, a Corte passou a tratar a promoção da igualdade de gênero nas escolas não como uma opção político-administrativa, mas como uma exigência constitucional decorrente da dignidade da pessoa humana, das nuances dos direitos fundamentais e da própria ideia de democracia constitucional.

Uma das linhas jurisprudenciais mais relevantes do STF formou-se justamente em torno das ações contra leis municipais e estaduais que proibiam o debate sobre gênero e sexualidade no ambiente escolar, geralmente vinculadas ao movimento denominado “Escola sem Partido” ou ao discurso da chamada “ideologia de gênero”. Nessas ações, o Tribunal consolidou o entendimento de que a vedação

ao debate sobre gênero viola não apenas a competência da União para legislar sobre diretrizes da educação, mas também direitos fundamentais diretamente relacionados ao artigo 5º da Constituição, a liberdade de ensinar e aprender e a vedação à censura pedagógica.

Do ponto de vista dogmático, o STF trabalha com uma concepção de igualdade material bastante próxima da teoria contemporânea dos direitos fundamentais e do constitucionalismo contemporâneo. A Corte entende que grupos historicamente marginalizados, mulheres e a população LGBTQIA + sofrem formas estruturais de exclusão que não podem ser enfrentadas apenas com abstenções estatais. Por isso, a jurisprudência vem legitimando políticas educacionais de combate à misoginia e à discriminação como instrumentos de concretização do artigo 5º, inciso I, combinado com os objetivos fundamentais da República previstos no artigo 3º da Constituição, especialmente a promoção do bem de todos sem preconceitos de sexo ou quaisquer outras formas de discriminação. (Silva, 2022)

Existe, ainda, uma tendência jurisprudencial perceptível do STF progressivamente associada à proteção da igualdade de gênero e à própria preservação da ordem democrática. Isso ocorre porque o Tribunal passou a compreender discursos de exclusão de gênero e tentativas de censura pedagógica como práticas incompatíveis com a promoção da igualdade e com a democracia constitucional. Em diversos julgados, a Corte rejeitou a ideia de que o debate sobre gênero constituiria "doutrinação" no sentido pejorativo, sustentando que a supressão desses conteúdos produz invisibilização social e reforça violências estruturais.

O impacto dessa intervenção do STF tem duas importantíssimas dimensões. A primeira é normativa: o Tribunal estabeleceu parâmetros constitucionais vinculantes para políticas públicas educacionais, impedindo que entes federativos utilizem o sistema educacional como instrumento de censura ideológica, a qual poderia ser um antagonista do combate à misoginia. Já a segunda é material: as decisões produzem reconhecimento institucional da existência de discriminações estruturais de gênero e misoginia.

4 DEMONSTRAÇÃO ANALÍTICA DOS PROJETOS DE LEI

4.1 Projeto de Lei Federal: a educação como instrumento nacional de transformação cultural e prevenção estrutural da misoginia

O Projeto de Lei Federal nº 6039/2025, em tramitação na Câmara dos Deputados, é inserido na lógica de fortalecimento da atuação normativa da União na promoção da igualdade material de gênero e no enfrentamento de discriminações estruturais no ambiente educacional. A proposta legislativa parte do reconhecimento de que a misoginia contemporânea ultrapassa manifestações individuais isoladas, assumindo dimensão sistêmica, cultural e amplificada pelos ambientes digitais frequentados majoritariamente por adolescentes e jovens em fase de formação identitária. Nesse contexto, o projeto busca utilizar a educação básica como mecanismo preventivo de transformação social, mediante a inclusão de conteúdos voltados à promoção da equidade de gênero, à prevenção da violência contra a mulher e à desconstrução de práticas discriminatórias.

A lógica do projeto federal demonstra ser de caráter macroestrutural, uma vez que pretende estabelecer diretrizes educacionais de abrangência nacional capazes de uniformizar parâmetros de conscientização e formação cidadã em todo o território brasileiro. A proposta dialoga diretamente com a dimensão promocional dos direitos fundamentais e com o dever estatal de proteção previsto tacitamente na Constituição Federal de 1988, especialmente a partir dos objetivos fundamentais da República insculpidos no art. 3º, inciso IV, bem como da

Além disso, o PL nº 6039/2025 demonstra maior densidade normativa ao prever mecanismos pedagógicos permanentes e integrados ao ambiente escolar, permitindo atuação contínua do Estado na prevenção da misoginia desde as etapas iniciais da formação educacional. Tal característica fortalece a estabilidade da política pública e reduz a dependência de iniciativas administrativas esporádicas ou campanhas temporárias de conscientização.

Todavia, a abrangência nacional da proposta também suscita desafios relacionados à implementação prática das diretrizes educacionais em um país marcado por profundas desigualdades regionais e distintas capacidades

administrativas dos entes federativos. A efetividade material do projeto dependerá não apenas da positivação legislativa, mas igualmente da existência de formação docente adequada, suporte pedagógico contínuo e integração entre os sistemas educacionais estaduais e municipais.

4.2 Projeto de Lei Distrital: a atuação educacional localizada como resposta imediata ao avanço da misoginia

Em contraposição à dimensão nacional e estrutural do projeto federal, o Projeto de Lei nº 1659/2025, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, apresenta-se voltado à atuação regional e à intervenção educacional mais imediata no enfrentamento à misoginia. A proposta distrital reconhece o crescimento de manifestações misóginas no ambiente escolar e virtual, especialmente entre jovens estudantes, buscando estabelecer medidas preventivas direcionadas às instituições de ensino do Distrito Federal.

O projeto legislativo distrital opera em perspectiva mais próxima da realidade social local, permitindo maior adaptação das políticas educacionais às demandas específicas da comunidade escolar do Distrito Federal. Essa capacidade institucional possibilita respostas potencialmente mais céleres às manifestações concretas de discriminação de gênero identificadas no cotidiano educacional, sobretudo diante da crescente disseminação de conteúdos misóginos em redes sociais e comunidades virtuais frequentadas por adolescentes.

Diferentemente do projeto federal, cuja preocupação central reside na formulação de diretrizes nacionais permanentes, o PL distrital enfatiza mecanismos de conscientização e prevenção voltados diretamente ao ambiente escolar regional, buscando promover debates educativos, campanhas institucionais e práticas pedagógicas de combate à misoginia. Trata-se, portanto, de atuação normativa mais concentrada, cuja força reside na proximidade administrativa e na possibilidade de implementação mais imediata das medidas propostas.

Essa lógica de atuação local evidencia a relevância dos entes na concretização dos direitos fundamentais, sobretudo quando se considera que grande parte das políticas educacionais se materializa diretamente no âmbito regional e escolar. A

proximidade entre o poder público distrital e a realidade vivenciada pelas instituições de ensino permite melhor atenção as demandadas.

Entretanto, a própria limitação territorial do projeto constitui fator de restrição à sua efetividade nacional no enfrentamento da misoginia estrutural. Embora a proposta apresente potencial relevante no contexto distrital, sua incidência regionalizada reduz a capacidade de uniformização nacional das políticas preventivas e dificulta a consolidação de parâmetros educacionais amplos voltados à promoção da igualdade de gênero em escala federativa. Ademais, a ausência de mecanismos nacionais de integração pode comprometer a continuidade e expansão das medidas preventivas para além do âmbito administrativo local.

4.3 Análise comparativa da efetividade dos projetos legislativos

A análise comparativa entre o Projeto de Lei Federal nº 6039/2025 e o Projeto de Lei Distrital nº 1659/2025 evidencia que ambas as propostas compartilham a compreensão de que a educação constitui instrumento estratégico de prevenção da misoginia e de promoção da igualdade material de gênero. Os dois projetos reconhecem que a discriminação contra mulheres não decorre exclusivamente de condutas individuais isoladas, mas de estruturas socioculturais reproduzidas historicamente e potencializadas pelos ambientes digitais contemporâneos.

Todavia, as proposições legislativas diferenciam-se quanto ao alcance de extensão e ao potencial de concretização das políticas públicas pretendidas. Enquanto o projeto distrital privilegia a atuação regional imediata e a proximidade administrativa com a realidade escolar local, o projeto federal apresenta estrutura normativa mais ampla e permanente voltada à consolidação de diretrizes nacionais de prevenção à misoginia no ambiente educacional.

Nesse contexto, o PL nº 6039/2025 demonstra maior potencial de efetividade jurídica e social, em razão de sua abrangência nacional e da possibilidade de institucionalização de políticas educacionais permanentes no sistema de ensino brasileiro. Sua estrutura normativa favorece a criação de parâmetros mínimos de

conscientização e formação cidadã aplicáveis de maneira uniforme, contribuindo para a concretização dos objetivos constitucionais relacionados à promoção da igualdade substancial entre homens e mulheres.

Por outro lado, o Projeto de Lei nº 1659/2025 evidencia a importância da atuação dos entes na implementação concreta de políticas educacionais preventivas, demonstrando que o enfrentamento à misoginia exige não apenas diretrizes nacionais abstratas, mas igualmente mecanismos locais capazes de dialogar diretamente com a realidade das instituições de ensino.

Verifica-se, assim, que os projetos se apresentam como modelos legislativos complementares de enfrentamento à misoginia. Ainda assim, sob a perspectiva da amplitude normativa, da promoção de políticas públicas e da capacidade de consolidação de parâmetros educacionais efetivos a resolução da problemática, o Projeto de Lei Federal nº 6039/2025 revela maior potencial de concretização da igualdade material de gênero no âmbito educacional brasileiro.

5 A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À IGUALDADE DE GÊNERO

A análise comparativa dos referidos projetos de lei foi feita partindo-se da busca pelo mais efetivo potencial de concretização, ou seja, da promoção, de fato, material da igualdade de gênero e combate à misoginia.

Para isso, baseia se nas teorias de controle de constitucionalidade, uniformização da tutela dos Direitos Fundamentais e Dever de proteção estatal (*Schutzpflicht*) de Gilmar Mendes e Paulo Gonet. A partir disso, a avaliação de potencialidade de concretude proposta orienta-se em 5 pilares: alcance territorial, alcance dos destinatários da política pública, capacidade de transformação estrutural, uniformização da tutela do Direito Fundamental e densidade normativa dos mecanismos de implementação.

5.1 Alcance territorial

A teoria do dever de proteção desenvolvida por Gilmar Mendes e Paulo Gonet explicita que a atuação estatal deve buscar a máxima extensão possível da tutela dos direitos fundamentais. Sob essa perspectiva, o alcance territorial de uma política pública é elemento relevante para avaliar sua capacidade concretizadora, pois quanto maior a abrangência da proteção, maior o número de indivíduos potencialmente beneficiados pelo comando constitucional da igualdade.

O PL nº 1659/2025 limita seus efeitos ao sistema educacional do Distrito Federal, enquanto o PL nº 6039/2025 estabelece a obrigatoriedade da inclusão dos conteúdos de prevenção à misoginia e promoção da equidade de gênero nas redes pública e privada de ensino em todo o território nacional. Dessa forma, a proposta federal apresenta maior potencial de concretização do direito fundamental analisado, uma vez que amplia a proteção para todos os entes federativos, reduzindo desigualdades regionais e promovendo uma tutela mais abrangente da igualdade de gênero.

5.2 Alcance aos destinatários da política pública

A doutrina dos direitos fundamentais sustenta que a efetividade das prestações estatais está diretamente relacionada à capacidade de alcançar os destinatários do direito protegido. Para Gilmar Mendes, a atuação estatal deve buscar proteção adequada e suficiente dos bens jurídicos constitucionais. Assim, ao analisar uma política pública, torna-se relevante verificar quantos indivíduos serão alcançados pela medida e qual a extensão social de seus efeitos.

Enquanto o projeto distrital alcança apenas estudantes, professores e instituições de ensino vinculados ao Distrito Federal, o PL nº 6039/2025 estende sua incidência a todas as escolas públicas e privadas do país, abrangendo estudantes do ensino fundamental e médio, gestores escolares, professores e sistemas educacionais nacionais. Além disso, prevê participação de especialistas, profissionais da educação e entidades representativas da sociedade civil na elaboração das diretrizes. Em razão desse alcance significativamente maior de destinatários, a proposta federal

demonstra maior potencial de disseminação dos valores constitucionais de igualdade e não discriminação.

5.3 Capacidade de transformação estrutural

Gilmar Mendes e Paulo Gonet destacam que os direitos fundamentais possuem dimensão objetiva, funcionando como valores estruturantes da ordem constitucional. Consequentemente, a legislação voltada à proteção desses direitos deve ser analisada não apenas por seus efeitos imediatos, mas também por sua capacidade de produzir mudanças estruturais na sociedade. Quanto maior o potencial de transformação das práticas sociais e institucionais, maior tende a ser a concretização do direito fundamental.

O PL nº 6039/2025 adota uma estratégia de transformação cultural mais abrangente ao prever conteúdos relacionados ao combate à misoginia, ao machismo, à violência de gênero, aos impactos da misoginia no âmbito digital e à construção de masculinidades saudáveis. Além disso, determina que tais conteúdos sejam trabalhados de forma contínua ao longo de toda a formação escolar. A amplitude temática e a abrangência nacional conferem à proposta maior potencial de modificar padrões culturais associados à discriminação de gênero quando comparada a uma iniciativa restrita ao âmbito distrital.

6 UNIFORMIZAÇÃO DA TUTELA DO DIREITO FUNDAMENTAL

A igualdade prevista no art. 5º da Constituição exige que a proteção dos direitos fundamentais não fique condicionada exclusivamente ao local de residência do indivíduo. A partir da teoria da eficácia objetiva dos direitos fundamentais, desenvolvida por Gilmar Mendes, a legislação pode ser avaliada também por sua capacidade de estabelecer padrões uniformes de tutela jurídica, reduzindo assimetrias entre diferentes entes federativos.

O PL nº 6039/2025 determina que o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação elaborem diretrizes nacionais para implementação da política

educacional proposta. Essa característica permite a criação de parâmetros homogêneos para todas as redes de ensino do país. Já o projeto distrital produz efeitos apenas no âmbito local, sem capacidade de uniformizar nacionalmente a proteção do direito à igualdade de gênero. Assim, a proposta federal apresenta maior aptidão para garantir tratamento equivalente aos estudantes independentemente da unidade federativa em que se encontrem.

7 DENSIDADE NORMATIVA

A concretização dos direitos fundamentais depende não apenas da declaração abstrata de objetivos, mas também da existência de instrumentos capazes de viabilizar sua execução. Gilmar Mendes destaca a necessidade de medidas concretas e adequadas para o cumprimento do dever estatal de proteção. Nesse sentido, quanto maior a densidade normativa da proposta legislativa, maior sua capacidade de produzir resultados efetivos.

O PL nº 6039/2025 apresenta mecanismos concretos de implementação ao determinar a elaboração de diretrizes nacionais, a formação continuada de professores e gestores escolares, a produção de materiais didáticos específicos e a fixação de prazo para implementação pelas redes de ensino. Tais elementos demonstram elevado detalhamento normativo e melhor execução prática da política pública. O PL distrital, por possuir menos instrumentos de implementação e menor detalhamento operacional, corrobora o projeto federal revelar-se mais apto a transformar o objetivo constitucional de igualdade de gênero em ações concretas dentro do ambiente educacional. Destarte ele não apenas alcança mais pessoas, mas também cria mecanismos concretos de execução.

Quadro 1 – Quadro comparativo

Pilar de análise	PL nº 1.659/2025 (CLDF)	PL nº 6.039/2025 (Câmara dos Deputados)
(1) Amplitude territorial da tutela do direito fundamental	A tutela restringe-se ao sistema educacional do Distrito Federal, produzindo efeitos em âmbito distrital.	A tutela possui abrangência nacional, incidindo sobre os sistemas público e privado de ensino em todo o território brasileiro, ampliando a extensão espacial da proteção constitucional.
(2) Universalidade dos destinatários da política legislativa	Os destinatários limitam-se à comunidade escolar vinculada ao Distrito Federal.	Os destinatários compreendem estudantes, docentes, gestores e instituições de ensino de todos os entes federativos, conferindo maior alcance subjetivo à política pública.
(3) Potencial de concretização estrutural do direito fundamental	Promove relevante iniciativa de prevenção à misoginia, porém com capacidade transformadora limitada ao contexto distrital.	Estrutura uma política educacional de alcance nacional, com potencial de induzir mudanças culturais e institucionais mais amplas na promoção da igualdade de gênero.
(4) Uniformidade da tutela constitucional	A proteção permanece dependente da atuação legislativa local, podendo gerar assimetrias entre unidades federativas.	Estabelece parâmetros nacionais de implementação, favorecendo maior homogeneidade na concretização do direito fundamental à igualdade em todo o território nacional.
(5) Densidade normativa e instrumentos de implementação	Prevê medidas educativas voltadas à conscientização e prevenção da misoginia no âmbito distrital.	Além da inserção obrigatória dos conteúdos, prevê diretrizes nacionais, formação continuada de profissionais da educação, elaboração de materiais pedagógicos e prazo para implementação, conferindo maior densidade normativa e operacional à política pública.

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6039 de 2025**. Dispõe sobre a obrigatoriedade, no âmbito da educação básica, da inclusão de conteúdos e atividades voltados à prevenção da misoginia e à promoção da equidade de gênero, com ênfase na construção de modelos de masculinidade positiva, no currículo das redes pública e privada de ensino. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2589471. Acesso em: 27 de maio de 2026

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 ago. 2026.

BRASIL. **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania**. Misoginia: mulheres são vítimas de ataques e violações de direitos na internet. Brasília, DF, 24 jul. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/julho/misoginia-mulheres-sao-vitimas-de-ataques-e-violacoes-de-direitos-na-internet. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proibição de divulgação de material com informação de ideologia de gênero em escolas municipais. Usurpação de competência privativa legislativa da União. **ADPF 457/GO**. Ementa [...] Proibição de divulgação de material com informação de ideologia de gênero em escolas municipais. Usurpação de competência privativa legislativa da União. [...] Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 27 de abril de 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752834386. Acesso em: 27 maio 2026.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Projeto de Lei nº 1659/2025.** Institui a política distrital de prevenção e combate à misoginia e promoção da equidade de gênero nas instituições de ensino, públicas e privadas, do Distrito Federal, e dá outras providências. Autoria: Deputado Iolando. Brasília, DF: CLDF, 2025. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PL_1659_2025.

RODRIGUES, Elen Fernanda dos Santos. **Gênero e Educação**: reflexões sobre práticas pedagógicas na promoção da equidade de gênero no espaço escolar. As muitas faces da violência contra a mulher na perspectiva de gênero, p. 76.

DUONG THI TUOI. Promoting Gender Equality and Enhancing Educational Quality in Vietnam: An Analysis of Current Trends and Strategies. **Conhecimento**

& Diversidade, [s. l.], v. 16, n. 44, p. 44–64, 2024. DOI 10.18316/rcd.v16i44.11982. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=0c80b333-51a9-3eb5-8dd6-ade9cd96c1f2.

GONZÁLEZ PÉREZ, T. Políticas Educativas Igualitarias en España: la Igualdad de Género en los Estudios de Magisterio. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, [s. l.], v. 26, n. 1-2, p. 1–17, 2018. DOI 10.14507/epaa.26.2764. https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=38c50c2b-96a1-3bfb-a739-e66867c6e9a8. Acesso em: 14 ago. 2026.

MENDES, Gilmar F. Série IDP - Jurisdição Constitucional: O Controle Abstrato De Normas No Brasil E Na Alemanha. 7. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2026.

KUTEESA, N.; AKPUOKWE, C. U.; UDEH, C. A. Gender equity in education: addressing challenges and promoting opportunities for social empowerment. International Journal of Applied Research in Social Sciences, v. 6, n. 4, 2024. DOI: 10.51594. https://doi.org/10.51594/ijarss.v6i4.1034 Acesso em: 14 de ago de 2025

SILVA, Christine Peter da. Constitucionalismo feminista e a igualdade substancial de gênero. **Consultor Jurídico**, 17 dez. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-dez-17/observatorio-constitucional-constitucionalismo-feminista-igualdade-substancial-genero/. Acesso em: 26 maio 2026.

RACISMO OBSTÉTRICO: ANÁLISE DE PROJETOS DE LEI QUE BUSCAM GARANTIR O DIREITO À SAÚDE OBSTÉTRICA DE MULHERES VULNERÁVEIS

Giulia Bernardon Moraes[1]

RESUMO

Este artigo busca analisar qual projeto de lei, em trâmite no Congresso Nacional e na Câmara Legislativa Distrital, pode contribuir mais no combate à violência obstétrica e na efetivação do direito fundamental à saúde de mulheres negras, nos termos do art. 196 da Constituição Federal de 1988. Por meio da pesquisa comparativa, com revisão bibliográfica e levantamento documental do processo legislativo, o artigo analisa dois projetos de lei: o Projeto de Lei Federal n° 1443/2025, que visa instituir o Programa Nacional de Atenção Integral à Gestante em Vulnerabilidade, e o Projeto de Lei Distrital n° 1815/2025, que busca estabelecer a Política Distrital de Enfrentamento ao Racismo Obstétrico. Conclui-se que a proposição mais apta ao combate do racismo obstétrico é a proposição n° 1443/2025, uma vez que estabelece uma estratégia de âmbito nacional que regula a saúde obstétrica enquanto busca a promoção da equidade racial e social. Apesar disso, ambos os projetos são essenciais ao enfrentamento do racismo obstétrico, bem como outros projetos que almejam garantir a igualdade no acesso ao direito fundamental à saúde.

Palavras-chave: direitos fundamentais; racismo obstétrico; violência obstétrica; direito à saúde; projetos de lei; federalismo.

1 INTRODUÇÃO

O acesso à saúde por populações em situação de vulnerabilidade ainda se mostra precário, e embora produza consequências significativas para a qualidade de vida e a dignidade desses grupos, permanece insuficientemente debatida e investigada no âmbito acadêmico e institucional. De acordo com Davis (2020), o

[1] Graduanda em Direito do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília. Email: giuliabmoraes6@sempreceub.com

racismo obstétrico ocorre na intersecção entre a violência obstétrica e o racismo médico, manifestando-se por meio de práticas como negligência, desrespeito, desconsideração das queixas apresentadas pelas pacientes, falhas de diagnóstico, entre outras práticas que colocam mulheres negras e seus filhos em situação de maior vulnerabilidade e representam uma ameaça aos resultados positivos da assistência obstétrica.

Dados divulgados pelo Ministério da Saúde demonstram a gravidade desse cenário ao apontar que, em 2022, a taxa de mortalidade materna entre mulheres pretas foi de 100,38 óbitos para cada 100 mil nascidos vivos, enquanto entre mulheres brancas o índice registrado foi de 46,56 (Morte [...], 2023). Além disso, o estudo evidencia que a incidência de doenças e complicações gestacionais também é significativamente maior entre gestantes negras, revelando a persistência de desigualdades raciais no acesso e na qualidade da assistência à saúde.

Nesse contexto, torna-se fundamental a análise de projetos legislativos voltados à promoção da equidade em saúde, especialmente daqueles destinados ao enfrentamento do racismo institucional e à garantia de políticas públicas capazes de assegurar proteção integral às mulheres negras.

A pesquisa pretende examinar, por meio de uma análise comparativa, de que maneira a repartição de competências legislativas prevista na Constituição Federal possibilita a criação de mecanismos normativos mais específicos e adequados às demandas dessa parcela da população, especialmente no combate ao racismo obstétrico e à violência institucional. Além disso, o estudo visa comparar iniciativas legislativas de âmbito federal e distrital, a fim de identificar quais medidas oferecem maior proteção, promoção da equidade e garantia do acesso integral à saúde das mulheres negras.

O estudo analisa duas iniciativas legislativas voltadas à promoção da saúde materna e ao enfrentamento das desigualdades que afetam mulheres em situação de vulnerabilidade. Em âmbito distrital, o Projeto de Lei nº 1.815/2025, de autoria do Deputado Max Maciel institui a Política Distrital de Enfrentamento ao Racismo Obstétrico no Distrito Federal. A proposta busca prevenir práticas discriminatórias nos serviços de saúde, promover a capacitação de profissionais, produzir dados sobre

desigualdades raciais e fortalecer mecanismos de monitoramento e denúncia, com o objetivo de combater as diversas manifestações do racismo obstétrico durante o ciclo gravídico-puerperal (Distrito Federal, 2025).

Por sua vez, em âmbito federal, o Projeto de Lei nº 1.443/2025 propõe a criação do Programa Nacional de Atenção Integral à Gestante em Vulnerabilidade – 'Mãe Brasil', voltado à redução da mortalidade materna, ao fortalecimento da assistência pré-natal e puerperal e à promoção da equidade racial e social. A iniciativa prevê a atuação coordenada do Sistema Único de Saúde (SUS) para assegurar acompanhamento multiprofissional, apoio social e medidas de proteção às gestantes em situação de vulnerabilidade, buscando ampliar o acesso aos serviços de saúde e garantir maior efetividade ao direito fundamental à saúde materna em todo o território nacional (Brasil, 2025a).

Em suma, o presente artigo busca analisar a relevância e os impactos do federalismo legislativo na efetivação do direito à saúde, bem como examinar os limites da atuação normativa dos diferentes entes federativos sobre essa matéria. Nesse contexto, considerando a repartição constitucional de competências entre as unidades federadas, torna-se relevante examinar de que maneira a atuação legislativa da União e do Distrito Federal contribui para a formulação de políticas públicas voltadas à promoção da equidade racial na saúde. Assim, por meio da análise comparativa dos projetos de lei, fica evidenciado o papel da produção normativa na garantia de uma proteção mais efetiva ao direito à saúde das mulheres negras.

2 DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE E À IGUALDADE E O COMBATE AO RACISMO OBSTÉTRICO (ART. 196, CF/88)

As garantias e os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 possuem natureza de cláusulas pétreas, razão pela qual não podem ser abolidos ou restringidos nem mesmo por meio de Emendas Constitucionais. Nesse sentido, o artigo 5º da Carta Magna consagra o princípio da igualdade ao estabelecer que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza (Brasil, 1988). Complementando essa proteção, o artigo 196 dispõe que a saúde é "direito de todos e dever do Estado" (Brasil, 1988, art. 196), devendo ser assegurada mediante

políticas sociais e econômicas que garantam acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de saúde. Assim, a Constituição impõe ao Poder Público o dever de promover medidas capazes de reduzir desigualdades e assegurar tratamento digno e equitativo a toda a população, especialmente aos grupos historicamente vulnerabilizados.

O estudo de Santana et al. (2024) demonstra que, embora a violência obstétrica possa atingir mulheres de diferentes grupos sociais, as mulheres negras estão mais expostas a situações de negligência, desrespeito, discriminação e atendimento inadequado. A pesquisa evidencia que o racismo obstétrico se estabelece na intersecção entre a violência obstétrica e o racismo, fazendo com que raça, gênero e classe atuem conjuntamente na produção de situações de vulnerabilidade e desigualdade no atendimento à saúde reprodutiva.

De acordo com Silvio Almeida (2019, p. 33):

A viabilidade da reprodução sistêmica de práticas racistas está na organização política, econômica e jurídica da sociedade. [...] o racismo, como processo histórico e político, cria as condições sociais para que, direta ou indiretamente, grupos racialmente identificados sejam discriminados de forma sistemática.

Sob essa perspectiva, a igualdade deve ser compreendida não apenas como tratamento formalmente idêntico, mas como a necessidade de enfrentar as desigualdades concretas que impedem determinados grupos de usufruir dos direitos em condições equivalentes. O racismo estrutural interfere diretamente no exercício dos direitos reprodutivos das mulheres negras, que enfrentam maiores riscos de violência obstétrica, negligência, ausência de informações e dificuldades de acesso aos serviços de saúde (Lima; Lyra; Pimentel, 2021). Nesse sentido, a igualdade no acesso à saúde não pode ser compreendida apenas como a oferta formal dos mesmos serviços a todas as mulheres.

Os relatos analisados por Lima, Lyra e Pimentel (2021), apontam situações de silenciamento, autoritarismo e desvalorização das queixas das parturientes, inclusive diante de procedimentos dolorosos ou desnecessários. Assim, o combate ao racismo obstétrico é indispensável porque permite transformar a igualdade formal em igualdade efetiva, garantindo às mulheres negras não apenas acesso aos serviços de

saúde, mas um atendimento livre de discriminação, violência, negligência e práticas abusivas.

Nesse contexto, a implementação de políticas públicas e de medidas legislativas específicas mostra-se essencial para garantir um atendimento humanizado, digno e livre de discriminação racial no sistema de saúde. Ademais, o enfrentamento do racismo obstétrico torna-se indispensável para a efetivação dos direitos fundamentais à saúde, à igualdade e à dignidade da pessoa humana, especialmente no que se refere à proteção das mulheres negras durante o período gestacional, o parto e o pós-parto.

3 SAÚDE, IGUALDADE E A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR

A saúde constitui matéria de competência legislativa concorrente, nos termos do art. 24 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Nesse contexto, o § 2º do referido dispositivo estabelece que "a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados" (Brasil, 1988, art. 24). Isso significa que tanto a União quanto os Estados e o Distrito Federal possuem atribuição para legislar sobre o tema. Esse dispositivo permite maior descentralização legislativa e possibilita a criação de políticas públicas mais adequadas às diferentes realidades sociais, uma vez que permite aos diversos níveis de governo implementar ações direcionadas às demandas específicas da população, além de facilitarem a aprovação dessas mudanças, que podem ser reguladas por leis ordinárias e complementares, simplificando o quórum de aprovação e contribuindo para a efetivação do direito fundamental à saúde (Bittencourt; Tavares, 2022).

José Afonso da Silva (2023) destaca que a competência concorrente busca equilibrar a unidade do Estado Federal com a autonomia dos entes federativos. Segundo o autor, cabe à União estabelecer normas gerais, enquanto Estados e Distrito Federal podem suplementá-las para atender às peculiaridades locais. Essa compreensão é especialmente útil para entender a importância do federalismo legislativo, ao passo que políticas regionais voltadas ao enfrentamento do racismo obstétrico podem complementar e aprofundar as diretrizes nacionais de proteção à

saúde (Silva, 2023). Dessa forma, o federalismo legislativo não apenas distribui competências, mas também fortalece a capacidade do Estado de formular respostas mais adequadas às múltiplas formas de exclusão e discriminação presentes na sociedade brasileira.

4 COMO O STF TRATA ESSE DIREITO FUNDAMENTAL?

O Supremo Tribunal Federal (STF) é a instância máxima do poder judiciário brasileiro, e tem a função de guardião da Constituição Federal, garantindo a correta interpretação e a efetiva aplicação das normas e princípios previstos na Carta Magna.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 973 (Brasil, 2025b) requereu o reconhecimento da existência de um "estado de coisas inconstitucional" decorrente do racismo estrutural no Brasil. Os autores da proposição argumentaram que o Estado vem sistematicamente negando direitos constitucionais à população negra, argumentando, ainda, que a política antidrogas vem sendo usada como instrumento para promover o genocídio da população negra e periférica Ao julgar a ação parcialmente procedente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a persistência de graves violações a preceitos fundamentais decorrentes da discriminação racial institucional, evidenciando os impactos desse fenômeno em diferentes esferas sociais (Brasil, 2025b). A decisão também destacou a necessidade de adoção de providências concretas por parte do Estado para o enfrentamento dessa desigualdade histórica, especialmente em áreas essenciais como o acesso à saúde, reforçando o dever constitucional de promoção da igualdade material e de proteção dos grupos historicamente vulnerabilizados.

Ademais, o Recurso Extraordinário nº 581.488 reforça a necessidade de efetivação de um tratamento igualitário no sistema público de saúde ao reconhecer a constitucionalidade da vedação, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), à internação em acomodações superiores e ao atendimento diferenciado mediante pagamento adicional (Brasil, 2015). Ao proferir essa decisão, o Supremo Tribunal Federal reafirmou os princípios constitucionais da universalidade, da igualdade e da impessoalidade que regem o acesso aos serviços públicos de saúde. Nesse sentido, o

entendimento da Corte evidencia a imprescindibilidade de uma prestação de saúde padronizada, equânime e livre de discriminações, especialmente em relação aos grupos socialmente vulnerabilizados, reforçando o dever estatal de implementar políticas públicas voltadas à redução das desigualdades estruturais.

5 COMPARAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI: FEDERAL OU DISTRITAL?

A discussão doutrinária acerca da repartição das competências legislativas no âmbito do pacto federativo ganha concretude por meio da análise da produção legislativa voltada à saúde das mulheres negras. Esse exame permite compreender de que forma os entes federativos exercem suas atribuições constitucionais na formulação de políticas públicas destinadas à proteção dos direitos fundamentais à saúde e à igualdade.

Nesse contexto, as propostas em tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal e no Congresso Nacional evidenciam como diferentes esferas de governo podem contribuir para o enfrentamento das desigualdades raciais e de gênero por meio da atividade legislativa. A comparação entre o Projeto de Lei Federal nº 1.443/2025 e o Projeto de Lei Distrital nº 1.815/2025 demonstra que o federalismo legislativo, ao possibilitar a atuação normativa de distintos entes federativos sobre uma mesma temática, favorece a ampliação da proteção jurídica e o fortalecimento da efetivação desses direitos fundamentais.

5.1 Projeto Nacional: a garantia do acesso à saúde obstétrica para mulheres em situações de vulnerabilidade

O Projeto de Lei nº 1.443/2025, proposto pelo Deputado Federal Marcos Tavares (PDT/RJ), em tramitação na Câmara dos Deputados, demonstra a competência macro reguladora da União, assegurada no art. 24, inciso XII da Constituição Federal, ao estabelecer o "Programa Nacional de Atenção Integral à Gestante em Vulnerabilidade – 'MÃE BRASIL', com foco na redução da mortalidade materna, no fortalecimento da atenção pré-natal e puerperal, e na promoção da equidade racial e social" (Brasil, 2025a). Essa proposição busca a

padronização em todo o território nacional do acesso a serviços de saúde obstétrica ao promover uma maior proteção a "mulheres negras, indígenas, quilombolas e residentes em áreas de risco ou de difícil acesso" (Brasil, 2025a, art. 1).

De acordo com Darcy Ribeiro (1995, p. 202):

A distância mais espantosa do Brasil é a que separa e opõe os pobres dos ricos. A ela se soma, porém, a discriminação que pesa sobre negros, mulatos e índios, sobretudo os primeiros. [...] Entretanto a luta mais árdua do negro africano e de seus descendentes brasileiros foi, ainda é, a conquista de um lugar e de um papel de participante legítimo na sociedade nacional.

Diante disso, o projeto federal se mostra essencial no enfrentamento a desigualdade racial estrutural da sociedade brasileira. Porém, por ser uma norma geral, apesar de promover a universalização do acesso à saúde obstétrica, o projeto pode deixar de considerar especificidades das diferentes regiões do Brasil.

Nesse cenário, o projeto de lei federal revela-se um importante instrumento de enfrentamento das desigualdades raciais estruturais que historicamente permeiam a sociedade brasileira e se refletem no acesso aos serviços de saúde. Ao estabelecer diretrizes gerais voltadas à proteção da saúde obstétrica das mulheres negras, a proposta busca promover maior uniformidade na garantia de direitos em todo o território nacional, contribuindo para a redução de práticas discriminatórias e para a ampliação do acesso a um atendimento mais digno, humanizado e igualitário. Entretanto, em razão de sua natureza de norma geral, a iniciativa federal tende a apresentar diretrizes amplas, que nem sempre são capazes de contemplar as particularidades sociais, econômicas, culturais e demográficas existentes nas diferentes regiões do país.

Nesse sentido, embora a legislação nacional desempenhe papel fundamental na fixação de parâmetros mínimos de proteção, sua efetividade depende da atuação complementar dos demais entes federativos, responsáveis por desenvolver políticas públicas mais específicas e adequadas às demandas regionais.

5.2 Projeto Distrital: medidas de enfrentamento ao racismo obstétrico em âmbito regional

O Projeto de Lei Distrital nº 1.815/2025, proposto pelo Deputado Distrital Max Maciel (PSOL/DF), em trâmite na Câmara Legislativa do Distrito Federal, de acordo com a competência legislativa suplementar dos Estados e do Distrito Federal, assegurada, também, pelo art. 24 da Constituição Federal, busca instituir "a Política Distrital de Enfretamento ao Racismo Obstétrico no âmbito do Distrito Federal" (Distrito Federal, 2025, art. 1).

Essa proposta tem como objetivo a promoção da igualdade no acesso à saúde obstétrica no Distrito Federal a partir da observação das formas concretas pelas quais a discriminação racial e a violência obstétrica se manifestam na realidade local. Ao reconhecer que as desigualdades raciais se manifestam de maneira diversa em diferentes contextos territoriais, e considerar as especificidades sociais e institucionais da região, a iniciativa apresenta mecanismos de proteção mais direcionados às necessidades das mulheres negras, possibilitando o desenvolvimento de medidas mais eficazes para a prevenção, identificação e enfrentamento dessas violações de direitos.

Dessa forma, o Projeto Distrital não apenas complementa a proteção conferida pela legislação nacional, mas também fortalece sua efetividade ao transformar princípios gerais em medidas concretas voltadas à realidade regional, permitindo que o combate ao racismo obstétrico e às demais formas de discriminação no atendimento à saúde seja realizado de maneira mais específica, abrangente e efetiva.

6 QUAL PROJETO MAIS CONTRIBUI PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE OBSTETRICA DE MULHERES NEGRAS?

O artigo 24 da Constituição Federal de 1988 discorre sobre as competências legislativas concorrentes à União, aos Estados e ao Distrito Federal, estando, dentre elas, a competência para legislar sobre a proteção e defesa da saúde (Brasil, 1988).

Nesse modelo, cabe à União editar normas gerais, destinadas a fixar diretrizes nacionais e parâmetros mínimos de proteção, enquanto os Estados e o Distrito Federal exercem competência suplementar, podendo detalhar, ampliar e adequar essas normas às peculiaridades de seus respectivos territórios. A adoção desse sistema reflete a própria estrutura federativa brasileira, que busca conciliar a uniformidade na garantia dos direitos fundamentais com a necessidade de adaptação das políticas públicas às diferentes realidades locais.

Sobre o impacto do federalismo cooperativo na saúde pública, discorre Matias (2025, p. 149):

Essas instâncias fortalecem a transparência, a participação e a *accountability* das decisões tomadas no campo da saúde pública, funcionando como instrumentos de coordenação federativa que promovem a articulação de ações, programas e serviços. Assim, o modelo cooperativo contribui não apenas para uma gestão mais eficiente, mas também para o fortalecimento da democracia participativa.

Nesse contexto, a competência concorrente revela-se um importante instrumento para a efetivação do direito fundamental à saúde, previsto nos artigos 6º e 196 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Tal dinâmica mostra-se particularmente relevante quando se trata da promoção da equidade racial na saúde, uma vez que possibilita o desenvolvimento de políticas específicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades que afetam grupos historicamente vulnerabilizados, como as mulheres negras Assim, a análise comparativa entre o Projeto de Lei Federal nº 1.443/2025 e o Projeto de Lei Distrital nº 1.815/2025 evidencia não apenas os limites e possibilidades do federalismo legislativo, mas também o papel da produção normativa na garantia de uma proteção mais efetiva ao direito à saúde das mulheres negras, favorecendo a ampliação da proteção jurídica e o fortalecimento da efetivação desses princípios constitucionais.

Quadro 1 - Comparação entre os Projetos de Lei

	PL Federal	PL Distrital
Proposição	Fica instituído, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), o Programa Nacional "Mãe Brasil", com a finalidade de promover atenção integral à saúde da gestante, parturiente, puérpera e do recém-nascido, com prioridade para mulheres em situação de vulnerabilidade socioeconômica, especialmente mulheres negras, indígenas, quilombolas e residentes em áreas de risco ou de difícil acesso.	Fica instituída a Política Distrital de Enfrentamento ao Racismo Obstétrico no âmbito do Distrito Federal.
Semelhanças	Promover a equidade racial, social e territorial no cuidado materno-infantil.	Prevenir o racismo e as violações de direitos em serviços que prestam cuidados obstétricos; Promover o respeito à diversidade de gênero, raça, etnia, orientação sexual, idade, religião, deficiência, nacionalidade, território e demais marcadores sociais de vulnerabilidade.
Divergências	Prevê a assistência material e educacional no período Pré-natal e Puerperal, o monitoramento ativo das internações por causas obstétricas evitáveis e o apoio técnico e financeiro aos municípios com altos índices de mortalidade materna; Busca assegurar o direito à mobilidade para realização de consultas, exames e parto. Propõe uma vigilância epidemiológica e a redução da mortalidade materna.	Propõe parcerias com instituições, associações, organizações e coletivos negros e de outros movimentos sociais, que desenvolvam ações voltadas para pessoas no ciclo gravídico-puerperal; Busca fomentar o acesso à denúncia de racismo e violações de direitos em serviços que prestam cuidados obstétricos e em órgãos relacionados e garantir a capacitação de todos os profissionais e trabalhadores da

		saúde, com ênfase naqueles atuantes em unidades e serviços que prestam cuidados especificamente às pessoas no ciclo gravídico-puerperal; Propõe incluir nos portais de informações em saúde do Distrito Federal, a variável de raça/cor, priorizando os painéis referentes à saúde materno-infantil do Distrito Federal.

Fonte: elaborado pela autora. 2026.

Ambas as proposições legislativas compartilham o propósito de promover a igualdade no acesso aos serviços de saúde gestacional e obstétrica, bem como prevenir, identificar e reduzir práticas discriminatórias e situações de violência obstétrica que afetam mulheres em condição de vulnerabilidade, especialmente as mulheres negras. Nesse sentido, o projeto distrital distingue-se por adotar uma abordagem mais direcionada à realidade local, buscando compreender as manifestações específicas do racismo obstétrico no contexto do Distrito Federal. Para além da simples previsão de medidas protetivas, a proposta procura identificar as causas estruturais, institucionais e sociais que contribuem para a reprodução dessas práticas discriminatórias nos serviços de saúde da região. Essa preocupação com o diagnóstico das particularidades locais permite a formulação de estratégias mais adequadas para enfrentar os fatores que perpetuam a desigualdade racial no atendimento obstétrico.

Não obstante a relevância da proposta distrital, a iniciativa legislativa federal também desempenha papel fundamental na promoção do direito à saúde materna e na redução das desigualdades que afetam mulheres em situação de vulnerabilidade. A proposta institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), um programa nacional voltado à atenção integral da gestante, contemplando assistência pré-natal e puerperal multiprofissional, apoio à mobilidade para acesso aos serviços de saúde, além da oferta de suporte material e ações educativas (Distrito Federal, 2025). Trata-se de uma política pública abrangente, destinada a assegurar acompanhamento contínuo à gestante desde o início da gravidez até o período pós-parto.

A amplitude da proposta constitui um de seus principais diferenciais, uma vez que não se limita ao atendimento médico tradicional, mas adota uma perspectiva integral da saúde materna. Ao prever o acompanhamento por equipes multiprofissionais, o projeto reconhece que fatores sociais, econômicos e psicológicos exercem influência direta sobre a gestação e sobre as condições de desenvolvimento do feto. Dessa forma, busca-se oferecer suporte capaz de reduzir vulnerabilidades que frequentemente dificultam o acesso aos cuidados de saúde, especialmente entre mulheres negras e de baixa renda.

Além disso, a proposta possui importante potencial para a prevenção da mortalidade materna e infantil, ao fortalecer mecanismos de identificação precoce e monitoramento de fatores de risco durante a gravidez. Paralelamente, as medidas de apoio educativo contribuem para ampliar o acesso à informação sobre direitos, cuidados gestacionais e planejamento reprodutivo, promovendo maior autonomia das mulheres no processo de gestação e puerpério.

Conforme sustentam Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2024), a efetivação dos direitos fundamentais sociais exige a adoção de prestações positivas pelo Estado capazes de assegurar condições mínimas de existência digna a todos os cidadãos. Nesse sentido, a instituição de uma política nacional voltada à assistência pré-natal e puerperal contribui para a universalização e uniformização do acesso à saúde obstétrica, em consonância com os arts. 6º e 196 da Constituição, reduzindo desigualdades regionais e fortalecendo a proteção de mulheres em situação de vulnerabilidade.

Ademais, Mendes e Branco (2024) destacam que a atuação da União na definição de normas gerais e políticas nacionais é fundamental para garantir a uniformidade da proteção dos direitos fundamentais em um Estado Federal. Além disso, a coordenação nacional evita disparidades excessivas entre os entes federativos e assegura que direitos constitucionalmente garantidos sejam usufruídos de forma mais homogênea pela população (Mendes; Branco, 2024). Assim, um programa federal de atenção integral à gestante possui maior capacidade de promover a igualdade material no acesso à saúde obstétrica, especialmente para

mulheres em situação de vulnerabilidade, ao garantir diretrizes e serviços mínimos independentemente das diferenças estruturais entre os entes federativos.

Sob a ótica do federalismo legislativo, a iniciativa federal demonstra a importância da atuação da União na formulação de políticas públicas de alcance nacional. Ao estabelecer um programa estruturado e uniforme para todo o país, o projeto busca garantir um patamar mínimo de proteção à saúde materna, independentemente das diferenças regionais. Nesse sentido, sua relevância reside não apenas na promoção da assistência à gestante e ao recém-nascido, mas também na construção de uma rede nacional de proteção capaz de reduzir desigualdades históricas e ampliar a efetividade do direito fundamental à saúde.

7 CONCLUSÃO

Logo, é possível perceber a relevância do federalismo legislativo para a elaboração de normas voltadas à efetivação do direito à saúde das gestantes e ao enfrentamento do racismo obstétrico. A repartição constitucional de competências permite a atuação complementar dos diferentes entes federativos, conciliando a uniformização da proteção jurídica com a adaptação das políticas públicas às necessidades locais.

Nesse sentido, as normas gerais editadas pela União desempenham papel fundamental ao estabelecer diretrizes nacionais e padrões mínimos de proteção aplicáveis em todo o território brasileiro, promovendo maior segurança jurídica e assegurando um tratamento mais uniforme às gestantes.

Paralelamente, a competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal possibilita a criação de medidas específicas voltadas às particularidades sociais, econômicas e culturais de cada região, permitindo o desenvolvimento de estratégias mais eficazes para o combate às formas locais de discriminação e violência obstétrica. Dessa forma, o federalismo legislativo revela-se um importante instrumento para a concretização do direito à saúde, uma vez que combina a abrangência das políticas nacionais com a capacidade de resposta às demandas específicas de grupos historicamente vulnerabilizados, como as mulheres negras.

Por sua vez, a análise comparativa dos Projetos de Lei demonstrou que, embora ambas as proposições sejam relevantes e possuam caráter complementar, a iniciativa federal apresenta maior potencial para a efetivação do combate ao racismo obstétrico e para a promoção do direito à saúde das gestantes. Isso se deve, sobretudo, ao seu alcance nacional e à sua capacidade de estabelecer padrões mínimos e uniformes de proteção aplicáveis a todo o território brasileiro, reduzindo disparidades regionais no acesso aos serviços de saúde.

Além disso, ao estruturar ações por meio da coordenação do Sistema Único de Saúde (SUS), o projeto fortalece a implementação de políticas públicas voltadas ao acompanhamento pré-natal, à assistência obstétrica e à prevenção da mortalidade materna, assegurando maior abrangência e efetividade às medidas propostas. Dessa forma, a proposição federal concretiza os objetivos constitucionais de universalização e igualdade no acesso à saúde, materializando o dever estatal de proteção e promoção dos direitos sociais fundamentais previsto nos artigos 6º e 196 da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo Estrutural**. São Paulo: Pólen, 2019.

BITTENCOURT, Caroline Müller; TAVARES, André Afonso. Avaliação de políticas públicas no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, v. 22, n. 90, p. 171-205, out/dez 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.443, de 2025.** Institui, no âmbito da União, o Programa Nacional de Atenção Integral à Gestante em Vulnerabilidade – "MÃE BRASIL", e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2879930&filename=PL%201443/2025. Acesso em: 05 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 27 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **ADPF 973**. Pedido De Declaração Da Existência De Um Estado De Coisas Inconstitucional Fundado No Racismo Estrutural [...]. Relator(a): Min. Luiz Fux. Brasília, 18 de dezembro de 2025. Disponível em:

https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=796194546. Acesso em: 28 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 581488**. Acesso de paciente à internação pelo sistema único de saúde (SUS) com a possibilidade de melhoria do tipo de acomodação recebida [...]. Relator(a): Min. Dias Toffoli. Brasília, 3 de dezembro de 2015. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10624184. Acesso em: 28 maio 2026.

DAVIS, Dána-Ain. Racismo obstétrico: a política racial da gravidez, do parto e do nascimento. **Amazônica: Revista de Antropologia**, *[s. l.]*, v. 12, n. 2, p. 751-778, jul. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. **Projeto de Lei nº 1.815, de 2025.** Institui a Política Distrital de Enfrentamento ao Racismo Obstétrico no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PL_1815_2025. Acesso em: 05 maio 2026.

LIMA, Kelly Diogo de; LYRA, Tereza Maciel; PIMENTEL, Camila. Disparidades raciais: uma análise da violência obstétrica em mulheres negras. **Ciência & Saúde Coletiva**, *[s. l.]*, v. 26, supl. 3, p. 4909-4918, out. 2021.

MATIAS, Joelma Maria Freire. Descentralização e federalismo cooperativo: o papel da governança no SUS e no SUSP. **Revista Latino-americana de Governança**, *[s. l.]*, v. 4, n. 1, p. 143–154, jan/dez 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 19 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MORTE de mães negras é duas vezes maior que de brancas, aponta pesquisa. **Gov.br.** Brasília, DF, 23 nov. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/morte-de-maes-negras-e-duas-vezes-maior-que-de-brancas-aponta-pesquisa. Acesso em: 27 maio 2026.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro**: A Formação e o Sentido do Brasil. Segunda Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SANTANA, Ariane Teixeira de *et al*. Obstetric racism, a debate under construction in Brazil: perceptions of black women on obstetric violence. **Ciência & saúde coletiva**, *[s. l.]*, v. 29, n. 9, p. e09952023, set. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 46. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E POPULAÇÕES VULNERÁVEIS: ESTUDO DOS PROJETOS DE LEI SOBRE O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Júlia Bornacki Morais[1]

RESUMO

O presente artigo aprecia o projeto de lei nº 752/2026, do Congresso Nacional, e o projeto de lei n° 1138/2024, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, os quais visam mitigar a desigualdade social referente aos efeitos da crise climática. A pesquisa tem como fito avaliar qual deles assegura maior proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), às pessoas em situação de vulnerabilidade social diante de um contexto de instabilidade climática. Por meio de uma análise comparativa dos dois projetos em tramitação, durante a escrita deste artigo, bem como do estudo bibliográfico acerca da aplicação de tal direito e do mapeamento de dados correlatos, pretende-se responder o seguinte questionamento: Qual projeto de lei é mais apto a concretizar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado às populações vulneráveis? Conclui-se que o distrital é mais adequado para a materialização dos direitos dos indivíduos em vulnerabilidade, uma vez que confere uma maior amplitude ao tema, de maneira a reconhecer a sua multidimensionalidade. É importante destacar, todavia, que ambos os projetos se complementam e, portanto, são essenciais para que esse direito seja garantido de maneira efetiva por essa parcela da população.

Palavras-chave: populações vulneráveis; mudanças climáticas; direitos fundamentais; projetos de lei; federalismo legislativo.

1 INTRODUÇÃO

Segundo dados do relatório anual do Centro de Monitoramento e de Alerta de Desastres Naturais (Brasil, 2026a), durante o triênio de 2020 a 2023, o Brasil registrou 7539 desastres ambientais, de forma a constituir 222,8% a mais ao se

[1] Graduanda em Direito do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília. Email: julia.bornacki@sempreceub.com

comparar com a quantidade registrada na década de 1990, em que houve 2335 ocorrências. Nessa perspectiva, a mudança climática gera muitos impactos econômicos e sociais, como evidenciado em 2024, em que milhares de pessoas se deslocaram do Rio Grande do Sul em decorrência das enchentes. Desse modo, as consequências da crise climática são notórias, de maneira que impactam significativamente diferentes segmentos da vida cotidiana.

O desequilíbrio climático é um cenário global que afeta o exercício de vários direitos humanos e fundamentais (Ceolin, 2026). Diante de um quadro climático cada vez mais alarmante, é de suma importância que os países se comprometam a exercer seu poder decisório de modo a adotar medidas mais sustentáveis e a efetuar políticas que protejam as pessoas, principalmente, as que habitam áreas de risco climático. Posto isto, urge-se que o Brasil e outros países sejam capazes de realizar leis efetivas que viabilizem que todos os cidadãos consigam viver de maneira digna frente à tal instabilidade.

Embora a crise climática seja prejudicial para todos os indivíduos, essa realidade reforça desigualdades estruturadas no corpo social, uma vez que é evidente o descompasso em relação às suas consequências para a população financeiramente desamparada e para a parcela com maior poder aquisitivo. Dessa forma, a população de baixa renda é muito mais propensa a sofrer diretamente os danos de desastres ambientais decorrentes da intensidade das chuvas, como inundações, enxurradas, alagamentos e deslizamentos de terra, em face das ocupações irregulares (Varela; Ramos, 2025). Logo, mostra-se essencial que o aparelho estatal crie mecanismos para combater essa disparidade.

O processo discriminatório racial, étnico e de gênero, solidificado historicamente no Brasil, fez com que grupos que sofreram com essa estrutura desenvolvessem condições de vida de extrema vulnerabilidade, de modo que a reparação de tais injustiças sociais foi relegada pelo Estado prolongadamente. Sob esse viés, a omissão estatal perante os danos vinculados à violação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado vivenciados por populações vulneráveis como “comunidades de baixa renda, populações racializadas (negros, indígenas, povos e comunidades tradicionais), periféricas, migrantes e mulheres” (Brasil, [202-

?]) constituem um reflexo de tal contexto. A perpetuação da negligência quanto aos desastres ambientais referentes a essa parte da população provoca consequências que violam bens jurídicos tutelados ao dificultar o acesso a recursos naturais, provocar a perda de sua fonte monetária e a perda de sua moradia.

O presente artigo, o qual tem como objetivo compreender a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de explicitar a desigualdade social agravada pela violação do art. 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988), é dividido em três partes. Em sua parte inicial, é efetuada a apresentação de tal direito a partir do levantamento jurisprudencial, bem como a análise de sua competência legislativa. Em seguida, é tratado acerca do projeto de lei federal e do distrital[2], de maneira individualizada. Por fim, é redigida a análise comparativa das duas propostas.

Para isso, este artigo científico tem como metodologia o método comparativo, de modo a se operacionalizar por meio do levantamento normativo acerca da intersecção entre o acesso ao meio ambiente sadio e as mudanças climáticas, bem como da revisão bibliográfica especializada.

Sendo assim, mostra-se relevante a análise de diferentes propostas que tenham como escopo proteger as populações vulneráveis dos efeitos discrepantes da emergência climática, de modo a diminuir a desigualdade social acentuada por esse quadro. Nesse sentido, o projeto nacional se refere à Política Nacional de Justiça Climática, a qual tem por objetivo a proteção das populações vulneráveis quanto aos impactos da desigualdade climática a partir da identificação das zonas de risco climático. Por sua vez, o projeto distrital é concernente à Política Distrital de Atenção às Emergências Climáticas, a qual visa à preservação do meio ambiente e ao combate ao racismo ambiental. Dessa maneira, a contribuição da pesquisa se dá por meio da exposição do conjunto de fatores que têm de se materializar para que o direito ao meio ambiente sadio seja efetivo para as pessoas em vulnerabilidade, de

[2] A seleção dos projetos de lei analisados ao longo deste artigo resultou de levantamento realizado nos portais eletrônicos da Câmara dos Deputados (camara.leg.br) e da Câmara Legislativa do Distrito Federal (cl.df.gov.br), em abril de 2026, por meio do emprego das palavras-chave "clima" e "desigualdade". Dentre as proposições identificadas, priorizaram-se o PL nº 752/2026 e o PL nº 1138/2024 por serem representativas, respectivamente, do âmbito federal e distrital, e por tratarem da temática da mitigação dos efeitos das mudanças climáticas sobre as pessoas em vulnerabilidade sob diferentes óticas, de modo que fosse possível realizar a análise crítica de tais propostas.

forma a auxiliar legisladores e operadores do direito a identificarem o projeto de lei que mais possibilita a concretização do direito em questão e a instigar o debate acadêmico acerca da amplitude de tal direito.

2 DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Após as duas guerras mundiais, a fim de garantir uma realidade pacífica em que todas as pessoas tivessem, independentemente das circunstâncias, condições mínimas de sobrevivência, foi promulgada a Declaração de Direitos Humanos (Brasil, 2018). Nesse sentido, dada a importância desses direitos, são considerados inerentes à dignidade de todos os seres humanos (Unicef, [202-?]). Assim, os referidos direitos, ao serem respeitados por Estados, contribuem para que valores éticos comuns sejam alcançados pela sociedade mundial, de maneira a corroborar a concretização da vida digna para todos. (Rossi, 2018).

Sob essa ótica, os direitos humanos foram essenciais para positivar normas orientadas por valores como igualdade e liberdade ao serem reconhecidos pelo ordenamento jurídico-constitucional de Estados, sendo assim designados como direitos fundamentais (Rossi, 2018). Sob essa perspectiva, tais dispositivos têm vínculo com a dignidade da pessoa humana diante do seu conteúdo, de tal modo que constituam cláusulas pétreas na Lei Maior brasileira (Brasil, 1988 art. 60°, § 4º , inc. III). Dessa forma, os direitos fundamentais são essenciais para a materialização de condições dignas de vida a todas as pessoas, de tal modo que sua relevância foi reconhecida no ordenamento constitucional ao serem classificados como cláusulas superconstitucionais (Andrade, 2009).

Os direitos fundamentais são classificados em três gerações a partir do critério cronológico em que foram reconhecidos. Nessa direção, o direito ao meio ambiente íntegro é um direito fundamental de terceira dimensão, a qual corresponde aos de classificação difusa, uma vez que visa proteger cada indivíduo e, concomitantemente, as pessoas como uma coletividade, bem como as gerações futuras (Rocha; Matos; Cunha, 2024). Assim, constata-se que tal direito, além de ser referente à população em sua totalidade, expande a preservação do meio ambiente às

gerações posteriores, o que o torna essencial para que haja a proteção de bens jurídicos tutelados de maneira contínua.

Foi promulgada, em 1981, a lei n° 6938/1981 (Brasil, 1981), a qual consistiu no marco legal nacional do Direito Ambiental, o qual desempenhou um papel central para o avanço da temática ambiental no ordenamento jurídico, uma vez que possibilitou a criação de princípios ecológicos que formularam a política ambiental brasileira (Rocha; Matos; Cunha, 2024). Nesse prisma, incorporar os valores e as diretrizes referentes ao meio ambiente advindos de tal marco legal à constituição era essencial para assegurar sua maior proteção ao constituírem a lei suprema do ordenamento jurídico brasileiro. Dessa forma, o direito ao meio ambiente digno, nos termos do art. 225 da Carta Magna (Brasil, 1988), foi de extrema relevância, uma vez que, houve o reconhecimento formal da proteção ambiental como direito fundamental a ser tutelado pelo Estado.

O direito ao meio ambiente sadio, ao explicitar que é um direito de todos, viabiliza analisá-lo como objeto protegido constitucionalmente a toda a humanidade que esteja no território brasileiro. Sob essa perspectiva, essa previsão constitucional não se restringe aos brasileiros residentes, de maneira que estrangeiros e visitantes tenham tal direito assegurado. Sendo assim, a Carta Constitucional estabelece a proteção ampla e indistinta de tal direito fundamental (Rocha; Matos; Cunha, 2024).

O entendimento de que o meio ambiente é um bem de uso comum do povo possibilita interpretá-lo como objeto protegido constitucionalmente a todas as pessoas, de modo que não se refira ao bem no domínio de uma pessoa jurídica de direito público. Nessa perspectiva, essa determinação constitucional permite a compreensão de que o usufruto do meio ambiente em um estado equilibrado e íntegro é um direito fundamental de todas as pessoas (Rocha; Matos; Cunha, 2024).

A dignidade da pessoa humana como alicerce constitucional está em consonância com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, visto que, diante da instabilidade ambiental, decorrente da crise climática, o art. 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988) constitui-se como fulcro para assegurar a vida digna das presentes e das futuras gerações. Trata-se de um dispositivo constitucional que compreende a indissociabilidade entre a boa qualidade de vida e a efetividade de

direitos fundamentais, haja vista que a degradação ambiental impacta diretamente o exercício de direitos de âmbito civil, econômico, cultural e social (Nascimento; Medeiros; Almeida, 2026). A Carta Constitucional, portanto, ao reconhecer a relação entre o meio ambiente e a sadia qualidade de vida, permite avaliar o meio ambiente saudável como instituto inerente à realidade de dignidade da pessoa humana.

Para assegurar o direito ao meio ambiente sadio, é crucial que o país cumpra tratados internacionais que visam à proteção ambiental ao defenderem o desenvolvimento ecológico. Nessa perspectiva, o art. 225 da Lei Maior (Brasil, 1988) deve ser entendido de maneira conjunta com o art. 3°, II (Brasil, 1988), o qual se refere ao objetivo da República de desenvolvimento nacional, e o art. 4°, IX (Brasil, 1988), o qual trata de princípios de cooperação entre os povos. Logo, o Poder Público estatal é incumbido de realizar a proteção desse direito internamente e de aderir a compromissos internacionais a partir de tratados dos quais seja parte a fim de possibilitar sua maior efetividade.

Assim, constata-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi uma conquista constitucional de extrema relevância, uma vez que corrobora que todos os indivíduos tenham uma vida digna. Nesse sentido, esse dispositivo constitucional constitui um direito transgeracional, haja vista que a preservação ambiental deve ocorrer de modo ininterrupto a fim de não surtir efeitos irreparáveis e violações de direitos fundamentais sucessivas. Portanto, é evidente que o referido direito é imprescindível para que a humanidade consiga mitigar os efeitos dos impactos ambientais da crise climática.

2.1 Como o STF trata esse direito fundamental?

O Supremo Tribunal Federal declarou a indisponibilidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado devido à inexauribilidade característica da dimensão de direitos humanos a qual pertence, no Mandado de Segurança 22.164, de relatoria do Min. Celso de Mello (Brasil, 1975). O STF, ademais, reconhece que tal cláusula constitucional, prevista no art. 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988), é imprescindível para que outros direitos fundamentais sejam alcançados, dado o seu vínculo com a sadia qualidade de vida e o direito à saúde. Dessa forma, o STF, ao

enfatizar a sua indisponibilidade e a interconectividade com outros direitos, reafirma a sua importância.

No julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo 1.352.872 (Brasil, 2022a), de relatoria do Ministro Luiz Fux, o STF, diante da destruição de uma área de preservação do meio ambiente no sul do país a partir da atividade antrópica, proferiu uma decisão de repercussão geral acerca da imprescritibilidade da ordem de pagamento por danos ambientais nos casos em que houver condenação criminal. Na mesma linha, o Supremo entendeu que, independentemente de a obrigação de reparação do dano ser convertida em indenização, ela não prescreve. Nesse sentido, nota-se que o STF, ao tomar tal posicionamento, reconhece a relevância do direito ao meio ambiente sadio ao determinar a imprescritibilidade da obrigação, seja reparatória seja indenizatória, e corrobora a efetividade desse direito ao permitir, dessa maneira, que medidas que contribuem para a restauração do meio ambiente possam ser realizadas sem a limitação de prazo legal.

A livre iniciativa é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, uma vez que consiste em um princípio que rege a estrutura econômica nacional e tem como finalidade a efetividade do direito de propriedade, de forma a priorizar o interesse da coletividade em detrimento dos do Estado, uma vez que determina que todos inseridos na ordem econômica têm o direito de livre concorrência. (Hanashiro *et al.*, 2024). Nessa perspectiva, o STF, ao declarar, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.218 (Brasil, 2023a), de relatoria do Ministro Nunes Marques, que a livre iniciativa não deve se limitar ao seu sentido estrito, alega que a prática econômica deve se orientar de modo que haja tutela e preservação do meio ambiente tanto para as presentes quanto para as futuras gerações. O Supremo, portanto, ratifica a compreensão de que tal valor do Estado liberal não deve se opor à proteção do meio ambiente conforme explicitado na Carta Constitucional, nos termos do inciso VI, art. 170 (Brasil, 1988), ao declarar que a ordem econômica deve se constituir de maneira compatível com a defesa do meio ambiente.

Diante disso, é notória a intersecção entre desenvolvimento econômico e degradação do meio ambiente, tendo em vista que o sistema econômico capitalista faz com que o meio econômico seja competitivo e a obtenção de lucro se torne o

principal objetivo independentemente das possíveis consequências suscitadas a partir dessa busca incessante (Pozzetti; Machado, 2026). Sob esse viés, é recorrente o conflito de direitos fundamentais que envolvem a economia e a ecologia, haja vista que a natureza é destruída a fim de que as pessoas aumentem suas riquezas a partir dos investimentos que serão realizados em seu lugar. Dessa forma, o posicionamento do Supremo acerca da precedência do direito de preservação do meio ambiente frente ao interesse econômico na ADI 3.540 (Brasil, 2005) é crucial para que ele seja protegido.

Embora o direito ao meio ambiente íntegro seja um direito difuso, a sua proteção é responsabilidade de todos os indivíduos. Nesse diapasão, o Supremo afirma como fundamental a participação democrática na governança ambiental, de maneira que defenda que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) contemple em sua composição grupos sociais heterogêneos na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 623, de relatoria da ministra Rosa Weber (Brasil, 2023b). Frisa-se, portanto, a natureza difusa do art. 225 da Carta Magna (Brasil, 1988) e a compreensão de que o meio ambiente constitui um bem de uso comum, além de relacionar tal cláusula constitucional e a pluralidade participativa na governança ambiental.

Normas que sejam prejudiciais à participação tanto da sociedade civil quanto dos Governadores dos Estados integrantes da Amazônia Legal no desenvolvimento e na produção de políticas públicas, ainda que sob o pretexto de visar à reestruturação da Administração Pública federal, foram consideradas inconstitucionais pelo STF na ADPF 651/DF (Brasil, 2022b), de relatoria da ministra Cármen Lúcia. Essa decisão do Tribunal foi pautada no entendimento de que se deve ter a participação popular na formulação das políticas públicas ambientais e respeitar os princípios da vedação do retrocesso, que consiste na ideia de que, uma vez estabelecido um avanço acerca de um direito, não se pode mais regredir para seu estado anterior, e de isonomia, que corresponde à igualdade de todos perante a lei. Dessa maneira, o STF explicita a relação de diferentes princípios com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de forma que seja primordial que estejam em consonância para que tal direito seja, de fato, efetivo.

Destarte, ao analisar as decisões judiciais do STF, constata-se que o Tribunal consolida o que é estabelecido nas cláusulas da Constituição Federal acerca do direito à preservação ambiental, de maneira a reiterar o seu o caráter difuso, transgeracional e indisponível, bem como a sua relação com o interesse econômico. O STF, ademais, desenvolve o entendimento da imprescritibilidade dos danos ambientais. Além disso, relaciona o direito com princípios como a participação popular, a vedação do retrocesso e a isonomia. Assim, ao reafirmar o que está previsto na Carta Magna e elaborar entendimentos, os quais não estavam definidos no corpo constitucional, o Supremo exerce um papel essencial para efetividade do direito nos diferentes contextos em que é colocado em prática, principalmente, quando é ameaçado ou violado.

2.2 Meio ambiente ecologicamente equilibrado e a competência para legislar

No Brasil a forma de Estado adotada é o federalismo, o qual consiste em repartir o poder político entre entes, os quais são dotados de autonomia, de modo a evitar a centralização do poder e, consequentemente, afastar governos totalitários (Dallari, 2012, p. 256 *apud* Schwenck, 2014, p. 200). Nesse sentido, quanto ao modo de separação de competências, o federalismo implantado no país é o cooperativo, tendo em vista que o art. 23 da Constituição Federal (Brasil, 1988) declara que a União, os Estados e os Municípios têm competências comuns, de forma que tenham de atuar harmonicamente a fim de alcançar objetivos, tais quais o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional (Bulos, 2012, p. 983 *apud* Schwenck, 2014, p. 204). Ademais, o art. 24 da Lei Maior, estabelece as matérias às quais todos os entes federados podem legislar, de forma que a União seja responsável pela criação de normas gerais (Brasil, 1988, art. 24, § 1º), enquanto os Estados tenham competência suplementar (Brasil, 1988, art. 24, § 2º) e os Municípios, por sua vez, detenham a suplementar destes (Brasil, 1988 art. 30, inc. II). Dessa maneira, os entes federados, ao cooperarem entre si para exercerem atividades e elaborarem leis em decorrência de sua competência comum e concorrente, respectivamente, consolidam o pacto federativo brasileiro.

A fim de avaliar a assimetria do federalismo brasileiro, analisa-se suas pré-condições, as quais consistem nos aspectos: desigualdades socioeconômicas, cultura, território e demografia (Liziero, 2018, p. 113 *apud* Liziero, 2018, p. 396). Diante do fato de que todos esses pressupostos apresentam características diversas dentre os Estados-membros do país, o federalismo é considerado assimétrico. Nessa perspectiva, é primordial que o aparato estatal se comprometa a criar políticas que tenham como fito a mitigação das divergências entre as regiões com relação ao critério socioeconômico a fim de combater às desigualdades regionais, o que constitui um objetivo fundamental da República segundo o art 3º da Lei Maior (Brasil, 1988) .

Nessa toada, frente aos desastres ambientais, acentuados pelas mudanças climáticas, que assolam diversas localidades do país, é pertinente priorizar, nas medidas formuladas pelos legisladores, as partes do território brasileiro que disponham de menor quantidade de recursos. Dessa maneira, ao se combater o estado de assimetria socioeconômica, evita-se que tais regiões, ao sofrerem impactos da emergência climática, fiquem adstritas a uma realidade de extrema vulnerabilidade. Sob essa perspectiva, a fim de reduzir tais efeitos, elaborar leis que viabilizem uma maior proteção do meio ambiente, especialmente nessas regiões, e executá-las é incumbência de todos os entes federativos, uma vez que tais ações se configuram como competência concorrente (Brasil, 1988 art. 24, inc.VI) e comum (Brasil, 1988 art. 23, inc. VI), respectivamente.

Em razão da relação direta entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida, é essencial que todos os entes federativos, a União, Estados e Municípios, cooperem conjuntamente para produzir leis acerca de tal direito fundamental. Nesse contexto, é concorrente a competência legislativa sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (Brasil, 1988, art. 24, inc. VI). Compete, ademais, concorrentemente, legislar acerca da “proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico” (Brasil, 1988, art. 24, inc. VII). Por fim, é competência da União, Estados e Municípios criar leis referentes à “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e

direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.” (Brasil, 1988, art. 24, inc. VIII).

O art. 24 da Lei Maior, estabelece as matérias às quais todos os entes federados podem legislar, de maneira que, em princípio, não haja superposição de atribuições dentre eles, de forma que todos atuem de forma autônoma, mas harmoniosa (Farias, 2014). Diante disso, é importante salientar a competência comum que a União, os Estados e os Municípios têm com relação à proteção do meio ambiente (Brasil, 1988, art. 23, inc. VI). A mitigação dos efeitos discrepantes da crise climática nas regiões de maior vulnerabilidade, ademais, se mostra imperiosa para reduzir o cenário de desigualdade social estruturado no Brasil, de tal modo que constitui competência comum “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. (Brasil, 1988, art. 23, inc. X). Nessa direção, evidencia-se que todos os entes federativos têm de cooperar para a preservação da natureza, a qual é crucial para diminuição de riscos ambientais e para a adaptação às mudanças climáticas (UNDRR, 2023), de modo a reduzir o quadro de vulnerabilidade das populações mais suscetíveis a enfrentar seus impactos.

A previsão constitucional do art. 30, inciso I, da Constituição Federal (Brasil, 1988), concernente à competência legislativa dos municípios quando houver interesse local, foi estabelecida partindo-se da premissa de que tal ente federativo poderia elaborar leis que se adequassem mais às necessidades de sua localidade, de modo a corroborar o ordenamento urbano de acordo com o Agravo Regimental em Recurso Extraordinário n. 203358-8, de relatoria do ministro Maurício Corrêa (Brasil, 1997). Dessa forma, segundo Moraes (2026), embora os municípios tenham competência concorrente para legislar o que é tratado no art. 24 da Lei Maior (Brasil, 1988), tal instituto não inviabiliza a competência do município para legislar sobre interesse local. Logo, tal dispositivo constitucional, referente à competência municipal, contribui para que o direito ambiental não seja inócuo ao ampliar a proteção do meio ambiente para esse ente federativo.

Assim, a atuação de forma concorrente por parte da União, dos Estados e dos Municípios para legislar acerca de recursos naturais e de outros elementos e

atividades de caráter ambiental; aspectos patrimoniais e responsabilidade por dano, é necessária para que o direito à preservação do meio ambiente tenha a sua proteção como previsto na Carta Constitucional. Além disso, a competência comum acerca da mitigação das causas de pobreza e dos fatores de marginalização reitera o fundamento da República concernente ao combate à desigualdade regional, de modo que evidencie o papel do pacto federativo para reduzir a assimetria socioeconômica e, consequentemente, mitigar a desigualdade referente aos efeitos da crise climática. A competência municipal, ademais, é imprescindível para que tal direito tenha seu alcance nas mais diversas localidades, as quais sem uma tutela específica, podem ser negligenciadas a partir da falta de uma legislação capaz de sanar problemas peculiares vinculados ao direito ambiental. Logo, nota-se como crucial que todos os entes realizem sua competência para que mais pessoas tenham acesso ao direito ao meio ambiente saudável, mais ecossistemas sejam protegidos e o pacto federativo seja respeitado.

3 COMPARAÇÃO: PROJETO DE LEI FEDERAL E PROJETO DE LEI DISTRITAL

Ante a análise efetuada em relação à competência legislativa concernente ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é primordial que os entes da federação elaborem medidas para viabilizar o acesso ao direito fundamental. Nessa tessitura, a comparação de projetos de lei, em nível federal e distrital, se mostra pertinente a fim de verificar as diferentes interpretações de tal direito e a influência dos entes federativos para o cumprimento desse direito. Desse modo, avalia-se as propostas que foram elaboradas para garantir o direito ao meio ambiente sadio a partir de diferentes estratégias metodológicas.

3.1 Política Nacional de Justiça Climática

O projeto de lei nacional nº 752/2026 (Brasil, 2026b), proposto pelo Deputado Federal Clodoaldo Magalhães (PV/PE), está em tramitação na Câmara dos Deputados, de maneira que já tenha sido apresentado na Mesa Diretora da Câmara em 25 de fevereiro de 2026, encaminhado à publicação inicial em 25 de março de

2026 e recebido pela Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais (CPOVOS) em 27 de março de 2026. (Brasil, 2026). A Política Nacional de Justiça Climática e Proteção de Populações Vulneráveis aos Impactos das Mudanças Climáticas tem um papel fundamental para ampliar o alcance do direito ao meio ambiente saudável ao ter como escopo "a prevenção, mitigação e a redução dos impactos das mudanças climáticas sobre populações em vulnerabilidade" (Brasil, 2026b) a partir do mapeamento das zonas de vulnerabilidade climática (ZVC).

Nesse diapasão, o referido projeto de lei explicita sua conformidade com o pacto federativo, de maneira a cooperar com a União, Estados e Municípios. A proposta federal, ademais, está em consonância com o art. 2º da Lei Maior (Brasil, 1988), o qual expõe o caráter harmônico e autônomo que os poderes legislativo, executivo e judiciário têm entre si ao determinar que as ZVCs serão estipuladas de acordo com critérios estabelecidos pelo Poder Executivo, bem como ao instituir a possibilidade de entes federativos complementarem o seu mapeamento. Além disso, ressalta princípios constitucionais, tais quais a transparência e a participação social como suas diretrizes.

A melhoria de infraestrutura, a realocação populacional e a preparação de alerta precoce são medidas da proposta federal, que são viabilizadas a partir da demarcação das ZVC, as quais evidenciam a sua finalidade predominantemente preventiva. Nesse sentido, tal proposta foi formulada a fim de atenuar os riscos ambientais dessa parcela da população a qual está submetida a tal cenário habitacional. Desse modo, a iniciativa nacional apresenta mecanismos para prevenir desastres ambientais e suas consequências em ambientes que já não podem ser considerados ecologicamente equilibrados ante o seu risco para os indivíduos que ali habitam.

Portanto, a proposta nacional, ao prever medidas com caráter majoritariamente preventivo, demonstra sua relevância para que haja menores riscos para as populações em vulnerabilidade. Dessa forma, a iniciativa federal estabelece alternativas pertinentes para mitigar os danos da crise climática e, logo, viabilizar condições para que o ambiente seja íntegro.

3.2 Política Distrital de Atenção às Emergências Climáticas

O projeto de lei distrital n° 1138/2024 (Distrito Federal, 2024), proposto pelo Deputado Distrital Max Maciel (PSOL/DF), está em tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal. A proposta foi protocolada em 13 de junho de 2024, junto à Secretaria Legislativa (SELEG) de maneira que, no dia 25 de junho de 2025, tenha recebido um despacho no qual houve a manifestação do questionamento do Assessor Especial da SELEG acerca da existência de norma correlata e, posteriormente o deputado Max Maciel tenha apresentado argumentos pelos quais tal política não deveria ter sua tramitação impedida ao indicar o diferente foco dos projetos formulados. Após tais eventos, a proposição foi aberta na unidade na data de 19 de janeiro de 2026 (Distrito Federal, 2024).

Ao propor a Política Distrital de Atenção às Emergências Climáticas, Prevenção aos Desastres Ambientais e Combate ao Racismo Ambiental, a iniciativa distrital tem um papel crucial para concretizar o direito ao meio ambiente sadio às populações vulneráveis, tendo em vista que tem como escopo a prevenção dos impactos climáticos a partir da preservação ambiental e do combate ao racismo ambiental.

Nessa toada, a proposta distrital vincula a efetividade do direito ao meio ambiente sadio à desconstrução da discriminação estrutural, de maneira a ter medidas que tratem acerca do vínculo entre o meio ambiente saudável e a justiça ambiental. Dessa maneira, a iniciativa distrital defende que, em face dos impactos não democráticos da instabilidade climática (Guimarães, 2018), é imprescindível que haja tutela estatal direcionada a grupos historicamente oprimidos pela sociedade a fim de que consigam ter seus direitos assegurados e, assim, mitigar o abismo social que acentua as desigualdades ambientais.

A proposta distrital apresenta medidas de suma importância para concretizar o direito ao meio ambiente sadio por meio de direitos fundamentais, tais quais a saúde e a educação. A iniciativa distrital, ademais, reconhece o estado de vulnerabilidade das mães solo diante de catástrofes ambientais. Logo, tal projeto é

essencial para que haja uma maior extensão de direitos fundamentais garantidos, bem como dos grupos que poderão alcançá-los.

Assim, tal proposta apresenta medidas que buscam mitigar a desigualdade climática vinculadas a outros direitos fundamentais. Além disso, nota-se que o projeto possibilita uma maior pluralidade de acesso ao direito ao meio ambiente íntegro. Desse modo, a iniciativa distrital prevê alternativas que são essenciais para que seja possível que pessoas de diversos grupos sociais que sofrem os desdobramentos da crise climática tenham uma vida digna.

4 ANÁLISE COMPARATIVA: QUAL PROJETO DE LEI EFETIVA MAIS O DIREITO FUNDAMENTAL?

É fato que o atual cenário climático causa impactos de intensa magnitude ao redor do globo, de modo que o exercício de diversos direitos seja afetado (ONU, 2019). Nesse sentido, tal quadro agrava desigualdades já existentes na estrutura social brasileira, as quais precisam ser mitigadas por meio de leis que tenham diferenças quanto ao seu conteúdo a fim de que seja possível obter um maior alcance do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para tanto, a análise do projeto de lei nº 752/2026, nacional, e do projeto n° 1138/2024, distrital, se mostra propícia para ilustrar a contribuição do arranjo federativo para concretizar tal direito frente ao contexto de emergência climática.

Diante do crescimento econômico desordenado (Otero; Rodrigues, 2018), é fundamental que haja o comprometimento coletivo para que tal desenvolvimento ocorra de maneira sustentável, uma vez que a preservação do meio ambiente é condição sem a qual não há qualidade de vida, de acordo com Amaral e Gomes (2012, *apud* Otero; Rodrigues, 2018, p. 8). Nesse sentido, é crucial que haja a preservação da natureza para que a crise climática não seja agravada, haja vista que fenômenos naturais como o efeito estufa são intensificados devido à emissão de gases poluentes e ao desmatamento, de maneira a aumentar a instabilidade climática. Constata-se, portanto, que a previsão acerca da proteção ambiental nos dispositivos legais é primordial para reverter o atual cenário climático.

Nessa toada, o projeto de lei nacional prevê "obras de drenagem, contenção de encostas e infraestrutura resiliente" e a "implantação de áreas verdes urbanas e soluções baseadas na natureza" como únicas medidas que promovem a preservação ambiental em seu art. 4º, incisos I e IV (Brasil, 1988), respectivamente. Por outro lado, a proposta distrital tem parte significativa de seu conteúdo vinculada à preservação do meio ambiente, desde a realização de programas acerca da adaptação e transição energética até ações de recuperação de áreas degradadas. Logo, a iniciativa distrital, ao ter maior desenvolvimento acerca da promoção da sustentabilidade, exerce um papel de extrema importância para a efetividade do direito ao meio ambiente sadio.

No que concerne à saúde, o meio ambiente está intimamente vinculado ao desenvolvimento de cada indivíduo. Nessa direção, uma criança que vive em um meio ambiente saudável, limpo e equilibrado é muito mais propensa a ter um desenvolvimento positivo quanto aos âmbitos pessoal, social e psicossocial. Por sua vez, pessoas que cresceram em ambientes degradados, poluídos e ecologicamente desequilibrados, têm maiores chances de desenvolverem doenças e sintomas psicológicos (Otero; Rodrigues, 2018).

Para além do aspecto de desenvolvimento humano, o meio ambiente está relacionado à contração e à proliferação de doenças. Segundo Tonetto (2026), a perda de biodiversidade tem como consequência a redução da resistência ambiental, o que implica a maior contração de doenças, as quais podem ser amplamente disseminadas e, por conseguinte, causar epidemias, principalmente as que são transmitidas por vetores. Ademais, doenças respiratórias adquiridas a partir dos gases poluentes emitidos por indústrias e queimadas de florestas são causas para contração de doenças respiratórias por moradores que vivem em localidades em que há esse tipo de ocorrência.

Nessa linha, o projeto de lei distrital, ao instituir sistemas de monitoramento e de vigilância de doenças climáticas, bem como o estabelecimento de protocolos para a avaliação de doenças provocadas pelo desmatamento e pelo ar atmosférico, corrobora o cumprimento do direito à sadia qualidade de vida previsto no art. 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Ao revés, a iniciativa federal não trata acerca da

temática da saúde ao longo de sua proposta. Logo, o projeto de lei distrital é crucial para que seja possível alcançar o direito à saúde, o qual é inerente à dignidade da pessoa humana, perante o cenário de mudanças climáticas.

Diante dos desdobramentos que desastres ambientais podem causar, é imprescindível que haja ações preventivas para que as populações que vivem em áreas de risco não sofram consequências irreversíveis. Nessa linha, os sistemas de monitoramento de eventos climáticos são de suma importância para que seus habitantes consigam se preparar, de modo que, em muitos casos, é necessário que evacuem a localidade em razão de deslizamentos, alagamentos e enchentes. Evidencia-se, portanto, a importância de sistemas de monitoramento estarem previstos em leis para que os indivíduos consigam se salvar das frequentes catástrofes climáticas.

Sob essa perspectiva, tanto o projeto de lei nacional quanto o distrital apresentam como medidas sistemas de monitoramento quanto ao cenário climático. Sob esse viés, a iniciativa nacional tem um sistema que permite um maior alcance das informações, tendo em vista que tem a previsão de acompanhamento pelo meio digital. Em contrapartida, a proposta distrital institui um sistema de monitoramento quanto aos efeitos da emergência climática, mas não tem estabelecida uma extensão virtual. Posto isto, a proposta nacional apresenta um sistema de monitoramento que amplia os meios para obtenção de informações quanto aos riscos de desastres ambientais e, logo, demonstra ter a prevenção de tais eventos mais efetiva para a população em vulnerabilidade.

Nessa linha, muitas moradias são completamente destruídas ou extremamente degradadas em decorrência dos desastres ambientais, os quais ocorrem com maior frequência devido à instabilidade climática. Nesse contexto, inviabiliza-se o exercício de diversos direitos fundamentais a partir da perda dessas habitações, as quais constituem um pressuposto para a dignidade da pessoa humana. Logo, é essencial que os dispositivos legais tenham a previsão da reconstrução de residências para que haja a sadia qualidade de vida prevista no art. 225 da Carta Magna (Brasil, 1988).

Ante a abrangência do termo meio ambiente, este também pode se referir ao meio ambiente artificial, o qual está relacionado à atuação antrópica, no contexto do art. 225 da Lei Maior (Brasil, 1988) (Otero; Rodrigues, 2018). Sob essa perspectiva, o referido tema está vinculado às construções habitacionais que não estão inseridas em um meio ecologicamente equilibrado por constituírem áreas de risco climático, tendo em vista a periculosidade da localidade em que estão situadas frente aos eventos climáticos. Desse modo, o cumprimento de tal cláusula constitucional é essencial para que todos os indivíduos possam ter uma sadia qualidade de vida a partir de uma moradia a qual não esteja suscetível ao risco iminente de sofrer impactos ambientais.

Quanto à discriminação estruturada no corpo social, grupos historicamente marginalizados da sociedade são mais vulneráveis aos efeitos da crise climática. É necessário, dessa forma, tratar tal cenário sob uma perspectiva racializada, haja vista que grupos e comunidades inteiras não são contemplados em políticas nacionais referentes às mudanças climáticas (Varela; Ramos, 2025). Nota-se, portanto, que a negligência prolongada com grupos historicamente oprimidos na sociedade brasileira inviabiliza a concretização do direito ao meio ambiente íntegro a esses indivíduos.

Diante disso, estudos apontam a vulnerabilidade feminina ante à emergência climática em decorrência de fatores, tais quais os menores salários, o trabalho de cuidado não remunerado e a menor representação em espaços de tomada de decisão. Nessa perspectiva, evidencia-se que as mudanças climáticas impactam de forma mais contundente o gênero feminino, haja vista que parte significativa das mais de 11 milhões de mães solo no Brasil têm dupla jornada de trabalho ao ficarem responsáveis pelo cuidado da família e por realizarem trabalho externo para terem renda (Olivera *et al*, 2021). Esse cenário revela a realidade brasileira de desigualdade de gênero, a qual impacta as condições financeiras dessas mulheres, que têm de se direcionar a áreas periféricas, nas quais há maior negligência estatal quanto à tutela do direito ao meio ambiente sadio e, logo, maior exposição de racismo ambiental (Varela; Ramos, 2025).

Dado esse cenário, ambos os projetos de lei estabelecem medidas no âmbito habitacional a partir de diferentes métodos e perspectivas para as pessoas que sofreram perdas devido a eventos climáticos. A proposta nacional se mostrou pertinente quanto à temática habitacional, tendo em vista sua expansividade do tema ao prever a possibilidade de negócios jurídicos como a concessão de linhas de crédito para reconstrução e de microsseguro habitacional climático. No entanto, a iniciativa distrital, ao priorizar o atendimento às mães solo quanto à criação de uma política habitacional, reconhece a interseccionalidade entre o racismo ambiental e a disparidade de gênero, o que se mostra fundamental para reverter a realidade desigual que as mulheres vivenciam em relação aos homens no país. Desse modo, o projeto de lei federal tem como importância a maior amplitude de meios monetários para reconstruir as casas perdidas em decorrência da instabilidade climática, enquanto o distrital tem como aspecto positivo a maior possibilidade de mães solo, enquanto grupo social vulnerável, terem suas habitações reconstruídas.

No que tange à educação, o ensino concernente à conscientização ambiental é essencial para desconstruir o negacionismo científico cada vez mais frequente na sociedade brasileira. Para tanto, é imprescindível que o ensino científico nas escolas trate o assunto das mudanças climáticas de forma interdisciplinar, a fim de combater abordagens simplificadas e de instigar o pensamento crítico acerca do referido tema. Logo, a educação é essencial para modificar compreensões deturpadas a partir de abordagens reduzidas de tal temática, as quais não expandem suas proporções para as outras áreas do conhecimento (Moser *et al*., 2021).

Sendo assim, a educação exerce um papel de suma importância para efetivar o direito ao meio ambiente íntegro, dado que, ao apresentar a crise climática de modo a explorar sua complexidade e sua multidimensionalidade, permite que os estudantes desenvolvam um conhecimento climático que propicie uma maior responsabilidade sociopolítica (Moser *et al*., 2021). Dessa maneira, é possível que os estudantes tenham a compreensão de tal temática sob uma perspectiva socioambiental, a qual viabiliza o combate ao racismo ambiental. Posto isso, o ensino das mudanças climáticas constitui uma maneira de possibilitar o caráter intergeracional do direito ao meio ambiente sadio, uma vez que, dessa forma, é possível que haja a transmissão de entendimentos acerca da importância da

sustentabilidade e da participação social para que os direitos de todos os indivíduos sejam garantidos.

Nessa tessitura, o projeto de lei distrital explora o âmbito educacional em sua proposta ao estabelecer programas de ensino voltados à educação ambiental, de forma a abranger sua complexa extensão ao abordar acerca da emergência climática, prevenção de desastres ambientais e as desigualdades ambientais. Em contrapartida, a iniciativa federal não dispõe de medidas sobre a educação ambiental. A iniciativa distrital, dessa forma, prevê medidas essenciais para possibilitar o direito ao meio ambiente saudável a todos a partir do ensino adequado das mudanças climáticas e do combate às desigualdades ambientais.

Frente ao exposto, os dois projetos de lei apresentam diferenças quanto aos meios para se alcançar o direito ao meio ambiente saudável, de maneira que as medidas previstas em cada um sejam de extrema relevância para promover tal direito fundamental a todos os indivíduos. Embora o projeto de lei nacional apresente mecanismos apropriados para a prevenção de riscos de eventos climáticos, maior acessibilidade de seu monitoramento e alternativas adequadas para a reconstrução de moradias destruídas em decorrência de desastres ambientais, o projeto de lei distrital, ao reconhecer que a concretização do direito ao meio ambiente saudável é possibilitada pela maximização de práticas de preservação ambiental, pela correlação com outros direitos fundamentais e pela promoção da justiça ambiental a partir do combate à discriminação ambiental, amplia o acesso ao direito ao meio ambiente sadio por meio de uma perspectiva multidimensional desse direito fundamental. Portanto, a proposta distrital é mais adequada para concretizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado aos grupos da sociedade em vulnerabilidade.

A fim de ilustrar e sistematizar a análise redigida, demonstra-se abaixo o quadro com os pontos discutidos e o projeto que melhor o concretiza:

Tabela 1 - pontos discutidos e o projeto que melhor o concretiza

Pontos positivos	**Projeto de lei**
Maior desenvolvimento acerca da preservação ambiental	Distrital
Saúde	Distrital
Monitoramento de risco climático digital	Nacional
Medidas monetárias habitacionais	Nacional
Interseccionalidade entre gênero e racismo ambiental	Distrital
Educação	Distrital

Fonte: Elaborada pela autora.

5 CONCLUSÃO

Ao longo deste artigo, foi enfatizada a importância do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para garantir a vida digna de forma intergeracional. Nessa direção, é imprescindível que, diante de um contexto de instabilidade climática, tal previsão constitucional seja cumprida a todos os cidadãos indiscriminadamente, para que seja possível o cumprimento do referido direito e o exercício de outros direitos fundamentais. Desse modo, é crucial que a máquina estatal considere prioritária a promoção do direito fundamental ao meio ambiente sadio.

A partir do estudo que perpassou a análise do direito fundamental ao meio ambiente íntegro e seu entendimento pelo STF, bem como a indicação de sua competência para legislar, foi possível compreender a importância do pacto federativo para assegurar direitos fundamentais, como o direito em questão, a todos os indivíduos. Em seguida, foi realizada a análise comparativa entre a Política Nacional de Justiça Climática e a Política Distrital de Atenção às Emergências Climáticas.

Em suma, conclui-se que o projeto de lei distrital, ao ter um maior desenvolvimento de medidas acerca da preservação ambiental, permite que haja a redução de riscos para a população em vulnerabilidade. Outrossim, o projeto de lei distrital, ao traçar um paralelo entre direitos fundamentais, como a saúde e a

educação, e a discriminação ambiental, reconhece como crucial o desenvolvimento de medidas que correlacionem outros dispositivos constitucionais inerentes à dignidade da pessoa humana para se alcançar a efetividade do direito ao meio ambiente saudável. Tal proposta, ademais, ao ter como um de seus principais objetivos o combate ao racismo ambiental, leva em consideração a pluralidade do acesso ao referido direito fundamental, de maneira a contribuir para uma sociedade mais igualitária. Portanto, diante da análise comparativa dos dois projetos de lei, conclui-se que o distrital, em decorrência de sua avaliação multidimensional, prevê ações que possibilitam alcançar a amplitude que esse direito suscita para sua efetividade, de modo que seja mais apto a concretizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado às pessoas em vulnerabilidade social.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fábio Martins de. As cláusulas pétreas como instrumentos de proteção dos direitos fundamentais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 46 n. 181 jan./mar. 2009. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194903/000861767.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em 28 abr. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 752, de 2026b**. Institui a Política Nacional de Justiça Climática e Proteção de Populações Vulneráveis aos Impactos das Mudanças Climáticas e dá outras providências. Brasília, 2026. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=2604702. Acesso em: 27 abr. 2026.

BRASIL. Carta de Direitos Humanos completa 70 anos em momentos de incertezas. **Agência Senado**, Brasília, 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2018/12/70-anos-da-declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em: 24 abr. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 752/2026, de 2026. **Institui a Política Nacional de Justiça Climática e Proteção de Populações Vulneráveis aos Impactos das Mudanças Climáticas e dá outras providências**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3104810&filename=Avulso%20PL%20752/2026. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 abr. 2026.

BRASIL. **Lei N° 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 27 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estado do Clima, Extremos de Clima e Desastres no Brasil em 2025.** São José dos Campos: 2026a. Disponível em: www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/monitoramento/estado-do-clima-extremos-de-clima-e-desastres-no-brasil/estado-do-clima-extremos-de-clima-e-desastres-no-brasil-02-2026/relatorioclimaextremosdesastresbrasil2025. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Emergências climáticas e os impactos na saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, [202-?]. Disponível em: www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/e/emergencias-climaticas. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 3.540 MC/DF**. Ação direta de inconstitucionalidade. Direito à preservação de sua integridade (CF, art. 225) – prerrogativa qualificada por seu caráter de metaindividualidade – direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão) que consagra o postulado da solidariedade – necessidade de impedir que a transgressão a esse direito faça irromper, no seio da coletividade, conflitos intergeneracionais - espaços territoriais especialmente protegidos. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 9 set. 2005. Disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360222590&ext=.pdf. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 6218/RS**. Ação direta de inconstitucionalidade. Proibição da prática da pesca de arrasto tracionada por embarcações motorizadas na faixa marítima da zona costeira gaúcha. Competência concorrente suplementar dos Estados-membros em tema de pesca e proteção ambiental. Requerente: Partido Liberal - PL. Interessados: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul e Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Nunes Marques. Brasília, 3 jul. 2023a. Disponível em https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360222590&ext=.pdf. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (1. Turma). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **ADPF 651/DF**. Decreto Presidencial n. 10.224, de 5.2.2020. Exclusão da sociedade civil do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Decreto Presidencial n. 10.239, de 11.2.2020. Exclusão dos Governadores do Conselho Nacional da Amazônia. Decreto Presidencial n. 10.223, de 5.2.2020. Extinção do Comitê Orientador do Fundo Amazônia [...]. Requerente: Rede Sustentabilidade. Procurador: Advogado-Geral da União. Relatora: Min.

Cármen Lúcia. Brasília, 28 de abril de 2022b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5868543. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **ADPF 623/DF**. Direito constitucional. Arranjos institucionais da democracia constitucional. Democracia direta e engajamento cívico. Participação social e políticas públicas. Igualdade política. Estado de direito ambiental e sua dimensão organizacional procedimental (...) Requerente: Procuradora-Geral da República. Procurador: Advogado-Geral da União Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 22 mai. 2023b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15359559910&ext=.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. **MS 22164-0/SP**. Rel. min. Celso de Mello, j. Brasília, 30 out. 1995. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691. Acesso em: 01 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal Tribunal. (1 turma). Recurso Extraordinário. **ARE 1352872 RG /SC**. Repercussão geral no recurso extraordinário com agravo. Prescritibilidade de título executivo decorrente de condenação por dano ambiental posteriormente convertida em perdas e danos. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Vagno Veiga. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 3 fev. 2022a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirArtigo=225&abrirBase=CF. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Recurso Extraordinário. **RE-AgR 203358-8/SP**. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário. Fixação de horário de funcionamento para o comércio dentro da área municipal. Lei Local [...] Agravante: Drogaria São Paulo Ltda. Agravado: Município de São Paulo .Relator: Min. Maurício Corrêa, Brasília, 29 de abril de 1997. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=330687

CEOLIN, Lisianne Pintos Sabedra. Entre o insucesso dos objetivos climáticos globais e a expectativa pré COP-30. **Novos Estudos Jurídicos (NEJ)**, Itajaí (SC), v. 30, n. 2, p.256-281, 2025. DOI: 10.14210/nej.v30n2.p.256-281. Disponível em: https://research.ebsco.com/c/24f6r6/viewer/pdf/m2zrwadfwv. Acesso em: 26 abr. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. **Projeto de Lei nº 1138 de 2024**. Institui a Política Distrital de Atenção às Emergências Climáticas, Prevenção aos Desastres Ambientais e Combate ao Racismo Ambiental. Brasília, DF: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2025. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/documents/29766514/30927291/1751369600384-Mensagem+-+N%C2%BA+1412025-GP+-+Aut%C3%B3grafo+-+SELEG+-+%28304783%29.pdf/11c6771d-4d83-328c-244f-e496b581b434?version=1.0&t=1751369600429. Acesso em: 26 abr. 2026.

FARIAS, Paulo José Leite. Competência comum e o federalismo cooperativo na subsidiariedade do licenciamento ambiental: avanços da Lei Complementar nº 140/2012 na proteção do meio ambiente. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 51, n. 203, p. 39-51, jul./set. 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/203/ril_v51_n203_p39.pdf. Acesso em: 29 abr. 2026.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. Justiça ambiental no direito brasileiro: fundamentos constitucionais para combater as desigualdades e discriminações ambientais. **Teoria Jurídica Contemporânea**, *[s. l.]*, v. 3, n. 1, p. 36–63, 2018. DOI 10.21875/tjc.v3i1.17547. Disponível em: https://research.ebsco.com/plink/9a81ab26-e883-3840-8a34-5124f0b087b6. Acesso em: 29 abr. 2026.

HANASHIRO, Wagner Seian *et al*. Livre iniciativa e respeito à propriedade privada: um estudo sobre a função social e as sanções por violação à ordem econômica brasileira à luz da doutrina e legislação vigente. **R. Curso Dir. Formiga**, v. 15, n. 2, p. 115-133, jul/dez. 2024. Disponível em: https://research.ebsco.com/c/24f6r6/viewer/pdf/sop3wtebtz. Acesso em: 28 abr. 2026.

LIZIERO, Leonam. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista de Direito da Cidade,** *[s. l.]*, v. 11, n. 2, p. 392-411, 2019. DOI 10.12957/rdc.2019.38725. Disponível em: https://research.ebsco.com/c/24f6r6/viewer/pdf/onaypgiriz. Acesso em: 27 abr. 2026.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. *E-book.*

MOSER, Anderson de Souza. *et al.* A emergência climática no ensino de ciências: os saberes necessários para uma proposta de trabalho pedagógico por meio da educomunicação científica. **Revista Iberoamericana de Educación** (Version impresa), *[s. l.]*, v. 87, n. 1, p. 155–171, set/dez. 2021. DOI 10.35362/rie8714628. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=096a5237-fdb6-3e78-b289-90ce04181278. Acesso em: 27 abr. 2026.

NASCIMENTO, Josinaldo Antonio do; MEDEIROS, Millena Maria de Lima.; ALMEIDA, Suenya Talita de. Direitos humanos e direito ambiental: interseções, reconhecimento normativo e desafios para a efetividade no Brasil. **Revista Foco** (Interdisciplinary Studies Journal), *[s. l.]*, v. 19, n. 4, p. 1–21, 2026. DOI 10.54751/revistafoco.v19n4-048. Disponível em: https://research.ebsco.com/plink/3013a88f-b405-3c51-a4e5-40a25884818f. Acesso em: 30 abr. 2026.

OLIVERA, Margarita; PODCAMENI, Maria Gabriela; LUSTOSA, Maria Cecília; GRAÇA, Letícia. **A dimensão de gênero no Big Push para a Sustentabilidade no Brasil: as mulheres no contexto da transformação social e ecológica da**

economia brasileira. Santiago: Comissão Econômica da América Latina e do Caribe (CEPAL), 2021. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/66dfce7f-5bb1-4a44-beb9-e505e077a9a7/content. Acesso em: 27 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Direitos humanos ameaçados pelas mudanças climáticas podem também fornecer soluções**. Nações Unidas, 2019. Disponível em: https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/story/direitos-humanos-ameacados-pelas-mudancas-climaticas-podem-tambem. Acesso em: 27 abr. 2026.

OTERO, Cleber Sanfelici; RODRIGUES, Mithiele Tatiana. Discriminação ambiental: Da Proteção Das Minorias Excluídas Pela Sociedade Contemporânea. **Direito da Cidade**, *[s. l.]*, v. 10, n. 1, p. 257–287, 2018. DOI 10.12957/rdc.2018.30448. Disponível em: https://research.ebsco.com/plink/a78dffad-c5e4-3ed1-9416-a1f914f451e5. Acesso em: 29 abr. 2026.

POZZETTI, Valmir César; MACHADO, Guilherme Brunelli Marcondes. (2026). Os impactos ambientais causados pela "obsolescência programada": uma análise sob a ótica do conceito de "consumo líquido." **Revista Jurídica Unicuritiba**, v. 2, n. 87, p. 403–434, abr./jul. 2026. Disponível em: https://research.ebsco.com/c/24f6r6/viewer/pdf/44obfm7ggr. Acesso em: 28 abr. 2026.

ROCHA, Julio César de Sá da; MATOS, Eduardo Lima de; CUNHA, Analice. Direito Ambiental E Constituição De 1988: Entre Avanços, Retrocessos E Reconstrução. **Revista Jurídica Unicuritiba** (0103-3506), *[s. l.]*, v. 80, n. 3, p. 581–599, jul/set. 2024. Disponível em: https://research.ebsco.com/plink/e65dc0e4-bf54-3c06-9f7b-8532f726816e. Acesso em: 27 abr. 2026.

ROSSI, Amélia Sampaio. Direitos fundamentais e direitos humanos: o estreitamento das fronteiras conceituais e a necessidade de um diálogo entre a órbita jurídica interna e internacional. **Opinión Jurídica**, *[s. l.]*, v. 18, n. 37, p. 209–230, jul/dez. 2019. DOI 10.22395/ojum.v18n37a8. Disponível em: https://research.ebsco.com/plink/ca4298c8-40d9-3060-a207-beedaa51e41e. Acesso em: 28 abr. 2026.

SCHWENCK, Camila Rocha. Federalismo cooperativo brasileiro e as políticas públicas sociais. **R. Proc. Geral Est. São Paulo**, São Paulo, n. 79, p. 199-214, jan./jun. 2014. Disponível em: https://research.ebsco.com/c/24f6r6/viewer/pdf/onaypgiriz. Acesso em: 27 abr. 2026.

TONETTO, Milene Consenso. Climate justice, land-use change emissions and global health. **Filosofia UNISINOS**, *[s. l.]*, v. 27, n. 1, p. 1–20, 2026. DOI 10.4013/fsu.2026.271.17. Disponível em:

https://research.ebsco.com/plink/34627a99-9435-3cdf-80de-a3bcd84c0f8f. Acesso em: 29 abr. 2026.

UNDRR. **Proteger a natureza para minimizar os riscos de desastres.** Nações Unidas, 2023. Disponível em: https://www.undrr.org/news/protecting-nature-minimize-disaster-risks. Acesso: 25 abr. 2026.

UNICEF. **O que são direitos humanos?** Os direitos humanos pertencem a todos e todas e a cada um de nós igualmente, UNICEF, Nova Iorque, [202-?]. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/o-que-sao-direitos-humanos. Acesso em: 25 abr. 2026.

VARELA, Aquiles J. Santodomingo; RAMOS, Ellen Taline de. Eventos climáticos extremos: uma discussão a partir do racismo ambiental e das questões de gênero. **Psicologia USP**, *[s. l.]*, v. 36, p. 1–8, 2025. DOI 10.1590/0103-6564e240093. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=b6070df3-a28e-3e37-a9dc-a85afee73c8b. Acesso em: 27 abr. 2026.

A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS À SAÚDE E À DIGNIDADE: A SINERGIA LEGISLATIVA ENTRE OS PLs Nº 5.541/2025 E Nº 2.281/2026 NA PROTEÇÃO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

Maria Clara Oliveira Pena[1]

RESUMO

O objetivo do presente artigo é analisar o projeto de lei nº 5.541/2025, do Congresso Nacional, e o projeto de lei nº 2.281/2026, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, a fim de verificar quais dos dois PL's garante mais proteção à mulher em situação de violência. A pesquisa se justifica no fato de que a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seus arts. 1º, III, e 196, a proteção à dignidade da pessoa humana e à saúde como direitos fundamentais, impondo ao Estado o dever de promover políticas públicas eficazes na concretização desses direitos. Contudo, a persistência da violência de gênero evidencia lacunas na concretização desses direitos. A pesquisa concluiu, por meio de revisão de literatura e de levantamento normativo, que o projeto que mais concretiza direitos é o projeto nº 5.541/2025, tendo em vista que dispõe sobre diretriz de âmbito nacional, impondo uma política obrigatória e estrutural inserida no sistema único de saúde (SUS). Apesar da relevância do projeto distrital, ele apenas cria uma política indutiva e voluntária, baseada em incentivo e certificação, voltado na promoção de uma mudança cultural. Portanto, ambos os projetos são necessários na proteção à mulher em situação de violência, uma vez que ambos, de forma distinta, possuem capacidade de transformar o meio social.

Palavras-chave: violência contra a mulher; direito à saúde; direitos fundamentais; federalismo legislativo; políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo se propõe a analisar o projeto de lei nº 5.541/2025 (Brasil, 2025), do Congresso Nacional, e o projeto de lei nº 2.281/2026 (Distrito Federal, 2026), da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para descobrir qual dos dois PL's

[1] Graduanda em Direito [1] Graduanda em Direito do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília. Email: mariaclara@sempreceub.com

garante maior efetividade aos direitos das mulheres em situação de violência, sob a ótica do Federalismo Brasileiro.

Esse tema é de extrema relevância, tendo em vista que uma a cada três mulheres, cerca de 840 milhões em todo o mundo, já sofreu violência física ou sexual (Organização Mundial da Saúde, 2025). Tal cenário evidencia que a violência contra a mulher não é um fenômeno isolado, mas sim um padrão arraigado em valores demeritórios da figura feminina, fruto de uma construção histórica e cultural de dominação masculina (Britto; Baranoski, 2025).

Assim, essa realidade salienta a necessidade de discutir a concretização de direitos fundamentais indisponíveis, como o direito à saúde e à dignidade humana, previstos nos arts. 1°, III, e 196 da Constituição Cidadã (Brasil, 1988). Ademais, a pesquisa também se justifica pela necessidade de compreender como a autonomia dos entes federativos pode ser utilizada para ampliar proteções sem violar as regras de repartição de competências.

A pergunta de pesquisa que norteia esse trabalho é: qual dos projetos de lei em tramitação, o federal ou o distrital, possui maior aptidão para efetivar a proteção à mulher em situação de violência à luz desses direitos fundamentais?

Para responder a esse questionamento, a pesquisa se divide em três partes. A primeira analisará as raízes estruturais da opressão de gênero, que historicamente transformou o corpo feminino em objeto de controle, e o dever prestacional do Estado decorrente das garantias da Carta Magna. A segunda abordará os fundamentos constitucionais, a competência para legislar acerca desse tema, e a atuação do Supremo Tribunal Federal na concretização desse direito. Por último, será feita uma análise comparativa entre os projetos para que, ao fim, seja possível concluir qual proposta melhor concretiza a proteção à mulher em situação de violência.

A metodologia utilizada na presente pesquisa fundamenta-se na revisão de literatura e levantamento normativo, consistindo em analisar conhecimentos já publicados sobre o tema e mapear de forma sistemática leis e a jurisprudência do Superior Tribunal Federal (STF), essencial para compreender o papel da Corte na

transição da 'irrelevância jurídica' feminina para o reconhecimento da proteção à mulher como um dever prestacional estatal obrigatório.

A contribuição desta pesquisa reside em preencher a lacuna entre a previsão normativa abstrata e a efetividade real dos direitos fundamentais. Ao analisar o Projeto de Lei nº 5.541/2025 (Brasil, 2025), este estudo auxilia a entender a Enfermagem Forense no SUS como um elo entre a saúde e a justiça, garantindo a preservação da cadeia de custódia e combatendo a impunidade que historicamente vitimiza a mulher (Costa; Fontes; Lima, 2025). Complementarmente, a análise do Projeto de Lei nº 2.281/2026 (Distrito Federal, 2026)[2] contribui para o debate sobre o papel do Federalismo Cooperativo, demonstrando como incentivos locais de mudança cultural podem colaborar para que a sociedade civil assuma a corresponsabilidade pela segurança feminina.

Assim, o trabalho pretende fornecer uma base crítica para a formulação de políticas mais inclusivas que transformem o dever prestacional do Estado em proteção imediata e digna.

2 AS RAÍZES ESTRUTURAIS DA OPRESSÃO: O SISTEMA PATRIARCAL E A DOUTRINAÇÃO DE GÊNERO

O patriarcado é um sistema de pensamento centrado no homem, tendo nele a origem e a finalidade de tudo (Beauvoir, 1949). Esse sistema não se baseia em um determinismo biológico, mas sim em valores e implicações criados pela cultura que funciona com a cooperação das mulheres, assegurada pela doutrinação de gênero, privação de educação, negação de sua própria história e a internalização da ideia de inferioridade (Lerner, 2019).

A sexualidade feminina é um mecanismo de profundo controle social, sendo utilizada como uma forma de dominação patriarcal desde antes da formação da

[2] A seleção dos projetos de lei ora analisados resultou de levantamento realizado nos portais eletrônicos da Câmara dos Deputados (camara.leg.br) e da Câmara Legislativa do Distrito Federal (cl.df.gov.br), em maio de 2026, mediante o emprego das palavras-chave "violência contra a mulher" e "proteção à mulher". Dentre as proposições identificadas, priorizaram-se o PL n° 5.541/2025 (Federal) e o PL n° 2.281/2026 (Distrital) por serem representativas, respectivamente, das esferas nacional e regional de proteção. A escolha pautou-se na completariedade de suas abordagens, permitindo uma análise abrangente da eficácia do dever prestacional do Estado frente à complexidade da violência de gênero.

propriedade privada, em que a capacidade sexual e reprodutiva das mulheres foi transformada em mercadoria, representando um objeto de transações de casamentos para o benefício de suas famílias. Posteriormente, com o advento da religião cristã, o controle da sexualidade feminina se tornou ainda mais forte com a assunção de uma figura criadora de forma exclusivamente masculina e com a institucionalização da mulher como culpada pelo pecado original que deturpou o mundo. Esse estigma passou a associar a sexualidade feminina, quando não voltada estritamente para a procriação, ao pecado e ao mal (Lerner, 2019).

A Era da Caça às Bruxas (séculos XIV a XVIII) e, depois, as teorias misóginas (séculos XVIII e XIX) surgidas com a psicanálise terminaram de enraizar a concepção patriarcal iniciada desde a Antiguidade (Chakian, 2020). Na primeira, foi intitulada uma campanha de terror coordenada e financiada pelo Estado e pela Igreja, a fim de demonizá-las e destruir seu poder social. Mulheres parteiras e conhecedoras dos métodos contraceptivos e abortivos, e mulheres que praticavam a sexualidade fora do padrão imposto pela Igreja foram perseguidas, transformando o corpo feminino em uma "máquina de produção de força de trabalho", uma vez que o crescimento populacional era muito lucrativo para o sistema capitalista nascente (Federici, 2017). Seguindo essa lógica, é possível verificar que a naturalização da violência doméstica no contexto hodierno é fruto desse "desapreço estatal" histórico.

Em seguida, a condição de mulheres bruxas foi substituída pela de portadoras de doenças psíquicas, sendo a "cura" a reconciliação com a sua própria feminilidade, fazendo surgir um modelo de comportamento social e sexual esperado (Chakian, 2020).

Dessa forma, foi imposto um ideal de feminilidade, definindo a mulher como uma figura passiva, obediente, controlada, submissa e casta, sendo afastada da cultura, da educação e da política, restando exclusivamente o ambiente doméstico. Esse processo de "domesticação" foi acompanhado por uma infantilização legal, caracterizada pela degradação constante dos direitos das mulheres, sendo consideradas "imbecis" e "incapazes" (Federici, 2017).

Assim, é notório na sociedade hodierna o êxito da doutrinação de gênero, que conduziu a relacionar a mulher como uma figura demeritória na sociedade brasileira.

Tal construção social legitima a violência contra a mulher, o que pode ser evidenciado pelos números exponenciais e alarmantes de vítimas (Britto; Baranoski, 2025).

3 DEVER PRESTACIONAL DO ESTADO

Os direitos femininos são uma construção político-jurídica recente, fruto de árduos combates por espaços de dignidade humana (Britto; Baranoski, 2025).

Apesar da existência de um significativo arcabouço jurídico voltado à proteção das mulheres, é evidente que tais direitos não são efetivamente aplicados no contexto social. As mulheres continuam enfrentando barreiras significativas no acesso a seus direitos (Rodrigues; Costa; Hess, 2025).

A Constituição Federal de 1988 marcou um relevante avanço no direito feminino. O artigo 5º, inciso I, retratando a igualdade formal entre gêneros, juntamente com o artigo 226, § 8º (Brasil, 1988), que estabelece o dever expresso do Estado de criar mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações familiares, representam um avanço legal expressivo nesse paradigma. O Estado Brasileiro passou a assumir expressamente uma obrigação constitucional, fazendo com que a proteção da mulher deixe de ser uma mera escolha política e passe a ser um dever prestacional da máquina pública (Britto; Baranoski, 2025).

Segundo Rodrigues, Costa e Hess (2025), a Carta Magna também transformou o cenário das políticas públicas brasileiras, dado que, a partir desse marco, o Estado Brasileiro passou a adotar mecanismos mais incisivos voltados à proteção das mulheres, como por exemplo: a Lei “Carolina Dieckmann” (12.737/2012) (Brasil, 2012); a retirada da expressão “Mulher Honesta” do Código Penal Brasileiro (CPB) (Brasil, 2005); a Lei Maria da Penha (11.340/2006) (Brasil, 2006), entre outros.

A violência contra a mulher viola diferentes direitos fundamentais indisponíveis, como à saúde, à dignidade humana e à vida, ocasionando um problema público**,** uma vez que é um fenômeno multifacetado fruto de uma dominação masculina institucionalizada por milênios, que o Estado jamais poderá

abrir mão de combater, tendo o dever de implementar programas de ação governamental para proteger esse grupo vulnerável, sob pena de descumprimento de suas obrigações constitucionais (Britto; Baranoski, 2025).

É justamente nessa dimensão prestacional do Estado que se inserem os Projetos de Lei discutidos nessa pesquisa, tendo em vista a dificuldade de conferir imperiosa efetividade aos direitos conquistados. Vejamos:

- PL nº 2.281/2026 atua no campo da prevenção e mudança cultural, tentando envolver a sociedade civil para que a mulher não chegue a ser vitimizada (Distrito Federal, 2026).
- PL nº 5.541/2025 atua no campo da resolutividade técnica, focando no "minuto seguinte" por meio da enfermagem forense para garantir que a prova não se perca e que o acolhimento impeça a revitimização no SUS, além de, por ser um programa federal obrigatório, promover um mecanismo uniforme para todo o território nacional (Brasil, 2025).

O PL Federal n° 5.541/2025 (Brasil, 2025) ao intitular a figura do enfermeiro forense, faz elo entre a saúde e a justiça, provocando uma conduta mais comprometida com os direitos humanos. A Enfermagem Forense possibilita a interação entre a saúde e o direito, uma vez que promove, não só cuidado clínico, mas também auxilia diretamente na responsabilização do agressor, fortalecendo a rede de proteção social e jurídica (Costa; Fontes; Lima, 2025).

Dessa forma, fica evidente o papel da Enfermagem Forense no combate à violência de gênero, garantindo amparo à vítima e a efetivação de seus direitos, pois, com a conduta humanizada desse profissional na coleta de provas, escuta ativa, e proteção da vítima de forma acolhedora, é possível romper com o ciclo da revitimização dessas mulheres vítimas de violência (Costa; Fontes; Lima, 2025).

Assim, ressalta-se a relevância do PL nº 5.541/2025 (Brasil, 2025), que estabelece um padrão técnico e obrigatório de atendimento clínico e pericial para os casos mais graves de agressão física e sexual: a Enfermagem Forense.

4 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR

Com base nos arts. 1° e 3° da Carta Magna, o Estado Democrático de Direito Brasileiro possui o objetivo de promover uma sociedade igualitária e justa, tendo a obrigação de pensar mecanismos que promovam o efetivo gozo dos direitos fundamentais por toda a sociedade (Brasil, 1988). Entretanto, no contexto atual não se é possível verificar a aplicação de tal ideal, tendo em vista que é notório a violação de direitos constitucionais fundamentais na violência contra a mulher.

Esse modelo federativo brasileiro, estabelecido no art. 1° da Constituição Federal de 1988, caracteriza-se pela repartição de poder entre os diferentes entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 1988), os quais são autônomos entre si nos limites de suas competências (Leza, 2025).

Nesse contexto, emerge o conceito de federalismo cooperativo, que substitui o isolamento dos entes por uma atuação conjunta, a fim de otimizar esforços e aproximar os serviços públicos de seus destinatários reais e evitar dispersão de investimentos (Leza, 2025).

Assim, a competência para legislar sobre a proteção à saúde e a integração social de grupos vulnerabilizados, o que inclui a proteção da mulher em situação de violência, é concorrente, conforme o Artigo 24 da Carta Magna (Brasil, 1988). Sob essa lógica, incumbe à União a edição de normas gerais, de caráter estruturante e nacional, enquanto os Estados e o Distrito Federal possuem a competência suplementar para adaptar ou ampliar essas diretrizes conforme as peculiaridades regionais.

Dessa forma, ressalta-se que a proteção à mulher demanda um "arcabouço multinível de políticas públicas", onde a articulação entre as três esferas federativas é essencial para dar conta da natureza multidimensional e complexa da violência de gênero, garantindo a concretização de direitos fundamentais (Britto; Baranoski, 2025). A existência simultânea dos de um projeto federal e um distrital não gera conflito, na verdade, representa um esforço conjunto necessário para cobrir diferentes frentes do dever prestacional do Estado.

Portanto, no PL nº 2.281/2026 (Distrito Federal, 2026) o Distrito Federal utiliza a sua autonomia para fazer uma análise mais atenta às peculiaridades dessa determinada região, algo que uma lei federal teria dificuldade de detalhar com a mesma intensidade.

5 ATUAÇÃO DO STF NA CONCRETIZAÇÃO DESSES DIREITOS FUNDAMENTAIS

Sob essa ótica, diante da condição de guardião da Constituição Federal de 1988, ressalta-se o papel do Supremo Tribunal Federal na concretização dos direitos fundamentais à dignidade humana e à saúde, previsto no texto constitucional nos arts. 1°, III, e 196, respectivamente (Brasil, 1988). Assim, a atuação desta Corte é essencial na transição da "irrelevância jurídica" feminina para o reconhecimento da proteção à mulher como um dever prestacional estatal obrigatório.

Desse modo, acolhe-se o entendimento do STF no julgamento do Inquérito 3.932/DF (Brasil, 2016), tendo como relator o Ministro Luiz Fux, que destaca que o uso do vocábulo "merece" em referência ao crime de estupro fere a dignidade moral e sexual da vítima e de todas as mulheres, na medida em que transforma um crime gravíssimo em um "favor", colocando o homem na posição de avaliar qual mulher seria "merecedora" de tal agressão. Esse paradigma é incompatível com os princípios da Constituição Federal de 1988 e fere diretamente a dignidade humana, disposto no art. 1°, III (Brasil, 1988).

Paralelamente, ao citar o art. 7° da Lei Maria da Penha (Brasil, 2006), o acórdão discutido define condutas que causem danos emocionais e que prejudiquem a autodeterminação e a saúde psicológica da vítima violentada e, consequentemente, a violação do direito à saúde previsto no art. 196 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Além desse entendimento, a ADPF 779 (Brasil, 2023), julgada em 2023 que teve como relator o Ministro Dias Toffoli, firmou por unanimidade a inconstitucionalidade da tese de "legítima defesa da honra", a qual era constantemente utilizada para justificar agressões contra as mulheres e feminicídio. A Corte constatou que a aplicação dessa tese violaria os princípios da dignidade da

pessoa humana, previsto no art. 1º, III, da Constituição Cidadã, o direito à vida e a igualdade de gênero, previstos no art. 5º, caput, da Carta Magna (Brasil,1988).

Historicamente, essa tese era utilizada como excludente de ilicitude para absolver homens que assassinavam ou agrediam suas parceiras sob a alegação de que sua "honra" havia sido violada por uma suposta infidelidade, naturalizando essa conduta como um ato socialmente aceito. Ao proibir essa prática, o STF reafirma que o corpo e o comportamento da mulher não são propriedades masculinas, rompendo com a lógica de subordinação descrita por Gerda Lerner (2019), na qual a "honra" da mulher era vinculada apenas à sua fidelidade e virgindade sob o controle do pai ou marido. Dessa forma, essa tese não pode ser utilizada em nenhuma fase do processo penal, sob pena de nulidade do julgamento.

Em suma, esses entendimentos, de forma complementar, consolidam a proteção à mulher como um dever prestacional do Estado fundado na imperatividade dos direitos fundamentais (Britto; Baranoski, 2025). O julgamento do Inquérito 3.932/DF (Brasil, 2026) afasta a "lógica do merecimento" em crimes sexuais, protegendo a dignidade humana (art. 1º, III, da CF/1988**)** e a saúde (art. 196 da CF/1988) em sua dimensão psíquica e de autodeterminação.

Complementarmente, a ADPF 779 (Brasil, 2023) interdita a tese da "legítima defesa da honra", garantindo que o direito à vida e a igualdade (art. 5º, I, da CF/1988) sobreponham-se a valores patriarcais. Juntos, esses precedentes impõem ao Estado uma postura ativa na efetivação dos direitos fundamentais na proteção à mulher em situação de violência.

6 ANÁLISE COMPARATIVA DOS PL´S

O presente capítulo dedica-se ao exame detalhado das proposições legislativas selecionadas, buscando conferir qual delas possui maior aptidão para concretizar os direitos fundamentais à saúde e à dignidade da mulher em situação de violência. Dessa forma, para que a análise seja feita de forma mais clara, ela foi dividida em duas etapas complementares, permitindo que se observe tanto a validade formal das normas quanto a sua capacidade de transformação social.

No primeiro momento, identificado no item 5.1 (Análise técnico-constitucional), o foco recai sobre a estrutura jurídica dos projetos, abordando questões de autoria, trâmite legislativo e a conformidade com as regras de repartição de competências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988.

Em seguida, no item 5.2 (Análise doutrinária-comparativa), realiza-se a comparação material entre as propostas, utilizando o suporte de doutrina e uma tabela comparativa para identificar qual dos projetos melhor atende à resolutividade técnica e ao rompimento do ciclo de revitimização no sistema de saúde e justiça.

6.1 Análise técnico-constitucional

O Projeto de Lei Federal nº 5.541/2025 (Brasil, 2025) foi apresentado em 30 de outubro de 2025 pela Deputada Enfermeira Ana Paula (PODE/CE) na Câmara dos Deputados. A proposta, que visa à inclusão da enfermagem forense no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), das perícias forenses e das Casas da Mulher Brasileira, encontra-se atualmente em fase de tramitação na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM) aguardando parecer, faltando ainda passar pelas Comissões: de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; de Saúde; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.[3]

O objetivo é garantir que o atendimento às vítimas de violência sexual e de gênero conte com profissionais capacitados para o acolhimento humanizado, a avaliação clínica e, crucialmente, a coleta e preservação de vestígios físicos e biológicos, colaborando para a manutenção da cadeia de custódia (Brasil, 2025).

Esse projeto não apresenta inconstitucionalidade formal, pois a proteção à saúde e à mulher é matéria de competência concorrente de acordo com o art. 24 da Constituição Federal (Brasil, 1988), não se tratando de competência privativa. Sob a lógica da repartição de competências, incumbe à União legislar sobre normas gerais de saúde de caráter nacional, enquanto o Distrito Federal exerce sua competência suplementar para legislar de acordo com a região (Leza, 2025).

[3] Essas informações foram retiradas do portal eletrônico da Câmara dos Deputados (camara.leg.br) no dia 04 de agosto de 2026.

Já o Projeto de Lei Distrital nº 2.281/2026 (Distrito Federal, 2026), proposto pela Deputada Doutora Jane e assinado eletronicamente em 16 de abril de 2026, encontra-se atualmente em fase de tramitação na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher (CDD) aguardando parecer.[4]

Esse projeto visa instituir o "Selo Mulher Mais Segura" no Distrito Federal, um instrumento de política pública destinado a certificar instituições públicas e privadas que adotam protocolos de prevenção, canais de denúncia sigilosos e capacitação de colaboradores para o enfrentamento à violência. O selo é concedido de forma escalonada (Bronze, Prata e Ouro) com base no êxito dos critérios adotados (Distrito Federal, 2026).

No caso do Distrito Federal, o ente exerce sua competência legislativa estadual ao suplementar a legislação federal para criar incentivos e políticas de prevenção específicas para a sua região. Dessa forma, esse projeto é materialmente constitucional, pois é notório que foi feito de acordo com a Carta Magna e respeitando os limites de sua competência (Leza, 2025).

6.2 Análise doutrinária-comparativa

A comparação entre o PL n° 5.541/2025 (Brasil, 2025) e o PL n° 2.281/2026 (Distrito Federal, 2026) revela duas medidas diferentes de proteção à mulher. Enquanto o primeiro foca em oferecer uma estratégia estatal imediata e obrigatória para combater falhas do sistema de saúde e justiça, o segundo busca uma mudança cultural, se caracterizando por ser uma política indutiva e voluntária focada em prevenir casos de violência contra a mulher por meio da conscientização e da responsabilidade social.

Entretanto, a concretização real dos direitos das mulheres esbarra na lacuna entre a previsão e a efetividade, muitas vezes causada pela falta de execução orçamentária e de serviços especializados uniformes (Britto; Baranoski, 2025). Ou seja, políticas que dependem de adesão voluntária ou de orçamentos regionais, como

[4] Essas informações foram retiradas do portal eletrônico da Câmara Legislativa do Distrito Federal (cl.df.gov.br) no dia 04 de agosto de 2026.

o PL n° 2.281/2026 (Distrito Federal, 2026), possuem menor chance de serem impulsionadas, caso não haja interesse político (Britto; Baranoski, 2025).

Diferentemente do PL n° 5.541/2025 (Brasil, 2025), que, por ser federal, impõe um dever estatal inegociável à todas as instituições de saúde do país, sem depender do interesse político e das ideologias das autoridades regionais, assegurando uma aplicação uniforme em todo o território nacional.

Complementarmente, a doutrina de Costa, Fontes e Lima (2025) destaca que o profissional de enfermagem forense tem papel central no rompimento do ciclo de revitimização, mencionada no Inquérito 3.932/DF (Brasil, 2016), tendo em vista que ele une os saberes da saúde e do direito. Assim, verifica-se que o PL nº 5.541/2025 (Brasil, 2025) possui maior aptidão para concretizar o direito à saúde e à dignidade de forma imediata, pois impõe um padrão obrigatório e adequado de conduta no "minuto seguinte" à violência.

Nesse sentido, o PL Federal, devido ao seu caráter estruturante e obrigatório, é uma medida mais eficaz para garantir proteção real às mulheres em situação de violência, uma vez que, ao tornar a Enfermagem Forense obrigatória no SUS, o Estado cumpre o seu dever prestacional de proteger a dignidade humana e a saúde da mulher, previstos nos arts. 1°, III, e 196 da Carta Magna (Brasil, 1988).

Entretanto, é notório a sinergia entre as duas legislações. Apesar do projeto federal melhor atender a essa expectativa, o projeto distrital complementa a proteção, atuando em uma diferente esfera de combate a violência, pois, ao propor o "Selo Mulher Mais Segura", o projeto distrital atua na construção de uma cultura de prevenção. Desse modo, se ambas as legislações trabalharem juntas, elas formarão um reforço de direitos mais incisivos.

Assim, a fim de ilustrar a análise aqui redigida, demonstra-se no seguinte quadro a comparação entre os dois PL's seguindo os critérios de natureza política, base constitucional, âmbito federativo, tipo de intervenção, obrigatoriedade, impacto na vítima, integração institucional, efetividade, capacidade de transformação social, risco de inefetividade, inovação legislativa e concretização do direito fundamental. Vejamos:

Quadro 1 – Síntese comparativa dos Projetos de Lei

Critério	Projeto Federal (Enfermagem Forense)	Projeto Distrital (Selo Mulher Mais Segura)
Natureza da política pública	Política estrutural e obrigatória, inserida no sistema de saúde (SUS)	Política indutiva e voluntária, baseada em incentivo e certificação
Base constitucional	Direito à saúde + dignidade da pessoa humana + proteção à vítima	Dignidade da pessoa humana + políticas públicas de prevenção à violência
Âmbito federativo	Nacional (União) – aplicação uniforme	Local (Distrito Federal) – adaptação à realidade regional
Tipo de intervenção	Reativa e assistencial (atua após a violência)	Preventiva e educativa (atua antes da violência)
Obrigatoriedade	Alta – impõe dever às instituições de saúde	Baixa – adesão voluntária das instituições
Impacto direto na vítima	Imediato e concreto: acolhimento, atendimento clínico, preservação de provas	Indireto: melhora o ambiente institucional e incentiva proteção
Integração institucional	Integra saúde + segurança pública + justiça	Integra Estado + sociedade civil + setor privado
Efetividade jurídica	Alta – cria deveres exigíveis e responsabilização estatal	Moderada – depende de adesão e implementação voluntária

Capacidade de transformação social	Atua na resposta à violência	Atua na mudança cultural e prevenção
Risco de inefetividade	Menor (por ser obrigatório)	Maior (depende de adesão e fiscalização)
Inovação legislativa	Reconhece a enfermagem forense como elemento central no atendimento	Cria mecanismo de certificação com incentivos reputacionais e institucionais
Concretização do direito fundamental	Mais intensa (individual): garante atendimento digno e integral à vítima	Mais difusa (coletiva): amplia a cultura de proteção à mulher

Fonte: elaboração própria.

7 CONCLUSÃO

O presente artigo se ocupou em analisar qual dos dois PL´s, o distrital ou o federal, melhor protege a mulher em situação de violência, sob a luz dos direitos fundamentais à dignidade humana e à saúde, previstos nos arts. 1°, III, e 196, da Carta Magna.

Constatou-se que a violência contra a mulher não é um fenômeno isolado, mas sim um problema público fruto de uma construção histórica patriarcal que associa a mulher a uma figura inferior, sem valor, institucionalizando a valorização do homem e a submissão da mulher. Nesse sentido, a violência contra a mulher foi naturalizada devido ao enraizamento do sistema patriarcal na consciência da coletividade, a qual foi ensinada a enxergar o corpo feminino como um objeto de controle.

Entretanto, com o marco histórico da Constituição Federal de 1988, o Estado Brasileiro assumiu um dever prestacional de mudar esse contexto fático, tendo agora a uma obrigação urgente e inegociável de proteger as mulheres em situação de

violência, através da concretização desses direitos fundamentais previstos no texto constitucional.

Nesse sentido, os presentes projetos de lei analisados nesta pesquisa são justamente uma medida de concretizar esses direitos, a fim de transformar normas abstratas em proteção real. De um lado, o Projeto Distrital n° 2.281/2026, aposta na educação e no incentivo às instituições de saúde para que criem ambientes seguros, focando em uma mudança cultural que é essencial, embora lenta e dependente da boa vontade de cada instituição.

Por outro lado, o Projeto de Lei Federal nº 5.541/2025 surge como uma ferramenta de impacto imediato e profundo. Ao tornar a Enfermagem Forense obrigatória no SUS, ele ataca a raiz da impunidade, garante que a prova não se perca no "minuto seguinte" à agressão e que a mulher receba um atendimento que cure não apenas a ferida física, mas que também respeite sua dignidade, evitando que ela seja vitimizada novamente pelo próprio sistema de saúde.

Desse modo, o projeto que melhor atende esse objetivo é o PL nº 5.541/2025 (Federal), por instituir uma diretriz imediata com medidas de conduta aptas a atender a vítima de maneira humanizada e realizar uma coleta de provas capazes de agilizar e facilitar a cadeia de custódia, impondo uma obrigação uniforme para todo o território nacional.

Entretanto, embora o Projeto de Lei Federal se destaque por garantir mais direitos, é válido destacar que ele não exclui a importância das iniciativas regionais. Pelo contrário, ambas as propostas são complementares e essenciais, tendo em vista que o federal tenta consertar falhas no sistema de saúde, e o distrital busca prevenir a violência por meio da conscientização social necessária para destruir as raízes da doutrinação de gênero.

Portanto, é possível concluir que a verdadeira concretização dos direitos fundamentais à saúde e à dignidade acontece na sinergia entre essas leis. Se trabalharem juntos, esses projetos reforçam uma rede de proteção muito mais poderosa. Somente através desse esforço conjunto e multinível, unindo a força das diretrizes nacionais às ações regionais, o Estado Brasileiro cumprirá seu dever constitucional de proteger as mulheres em situação de violência.

REFERÊNCIAS

BEAUVOIR, Simone de. **O segundo sexo**: fatos e mitos. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2019. v. 1.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.541, de 2025.** Dispõe sobre a inclusão da atividade de profissionais de enfermagem forense no acolhimento às vítimas de violência sexual e de gênero, e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao. Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://share.google/hAj9S2I0hE7n59DPB. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005**. Altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta o art. 231-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 mar. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11106.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.737, de 30 de novembro de 2012**. Dispõe sobre a tipificação criminal de delitos informáticos; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 dez. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12737.htm. Acesso em: 3 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Inquérito nº 3.932 - Distrito Federal**. Penal. Denúncia e queixa-crime. Incitação ao crime, injúria e calúnia. Relator: Min. Luiz Fux. Investigado: Jair Messias Bolsonaro. Brasília, 21 de junho de 2016. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/. Acesso em: 29 mai. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 779**. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, julgado em 01 de agosto de 2023. Disponível em: https://share.google/cGkCnauDnoBRBifx. Acesso em: 07 de jun. de 2026.

BRITTO, M. C.; BARANOSKI, M. C. R. Políticas Públicas De Enfrentamento À Violência Contra a Mulher: A Lacuna Entre a Previsão E a (In) Efetividade. **Argumenta: Journal Law / Revista Jurídica**, *[s. l.]*, n. 47, p. 155–192, 2025.

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

COSTA, S. F.; FONTES, N. L.; LIMA, H. B. Enfermagem Forense: Atuação Do Enfermeiro a Mulher Vítima De Violência Sexual. **Revista Foco (Interdisciplinary Studies Journal)**, *[s. l.]*, v. 18, n. 12, p. 1–21, 2025.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Projeto de Lei nº 2.281, de 2026**. Institui o Selo Mulher Mais Segura, como instrumento de política pública de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher, no âmbito do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PL_2281_2026. Acesso em: 4 maio 2026.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa**: mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Elefante, 2017.

LERNER, Gerda. **A criação do patriarcado**: história da opressão das mulheres pelos homens. São Paulo: Cultrix, 2019.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional**. 29. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2025.

MITIDIERI, B. M. A Influência Do Patriarcado Na Violência Doméstica. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena (CAAP Journal)**, *[s. l.]*, v. 30, n. 2, p. 1–25, 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **OMS**: 840 milhões de mulheres no mundo foram alvo de violência. 2025. Disponível em: Agência Brasil. Acesso em: 28 maio 2026.

RODRIGUES, F. I.; COSTA, S.; HEES, C. Direitos Fundamentais E Igualdade De Gênero: Políticas Públicas, Efetivação Dos Direitos Das Mulheres E O Papel Do Judiciário. **Revista Foco (Interdisciplinary Studies Journal)**, *[s. l.]*, v. 18, n. 2, p. 1–16, 2025.

MACHADO, M.; ANDRADE, D. Políticas Públicas E Ações Afirmativas: Um Caminho (Ainda) Possível Na Busca Pela Igualdade E Justiça De Gênero No Brasil? Espaço Jurídico: Journal of Law, *[s. l.]*, v. 22, n. 2, p. 351–376, 2021.

SCHWENCK, Camila Rocha. Federalismo cooperativo brasileiro e as políticas públicas sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 79, p. 199–214, jan./jun. 2014. Disponível em: https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/607. Acesso em: 03 ago. 2026.

PROJETOS DE LEI PARA A CONCRETIZAÇÃO DA PROTEÇÃO DA IMAGEM DA MULHER NA ERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Giovanna Andrade Lourenço Leite[1]

RESUMO

Este artigo tem como finalidade examinar, sob a ótica da Dignidade da Pessoa Humana, os projetos de lei nº 5695/2023 e nº 812/2023 propostos pelo Congresso Nacional e pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, respectivamente, com o intuito de identificar qual deles é mais eficaz rumo à concretização da proteção da imagem da mulher diante dos desafios enfrentados pela disseminação de imagens produzidas por IA para a propagação de deepfakes. O artigo 5º da Constituição Federal, inciso X, afirma que são intangíveis o direito à vida privada e à honra, assegurado constitucionalmente pelo Estado, com competência legislativa privativa da União, podendo ser indenizados aqueles que tiverem sua imagem prejudicada por terceiros. Apesar disso, há uma carência legislativa no que concerne ao uso pejorativo da imagem da mulher, produzido em sua maioria por homens que contribuem para a produção de pornografia não consensual por meio de Inteligência Artificial. Sob esse viés, essa pesquisa busca responder: qual projeto de lei em trâmite em 2026 pode aproximar-se mais da preservação do direito fundamental à proteção da imagem da mulher? A pesquisa apontou que a atuação conjunta de ambos os projetos é a mais pertinente, unindo a punição imediata do PL 5695/2023 ao viés preventivo do PL 812/2023. Enquanto o primeiro criminaliza o uso de IA para adulterar mídias e constranger mulheres, o segundo atua na educação. Juntas, buscam viabilizar a real concretização desse direito fundamental.

Palavras-chave: dignidade da pessoa humana; direito fundamental à proteção da imagem da mulher; violência de gênero digital; projeto de lei.

1 INTRODUÇÃO

O uso indevido da imagem da mulher, gerada pelo uso de Inteligência Artificial, tem sido propagado cada vez mais entre as redes. O público-alvo é, em

[1] Graduanda em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB): Princípio Republicano e Federativo. Email: giovannaandradell@sempreceub.com

sua maioria, homens, que com o intuito de prejudicar a mulher, disseminam as chamadas *deepfakes* pela internet e produzem conteúdo pornográfico com o objetivo de monetizar atividades criminosas. Atualmente, pouco se fala da tamanha gravidade desse empecilho, que se agravou muito nos últimos anos no meio cibernético, reforçando-se o assédio virtual, a misoginia e a violência doméstica.

De acordo com um relatório feito pelas Nações Unidas, em 2023, a pornografia *deepfake* representava 98% de todos os vídeos *deepfake* online e 99% retratavam mulheres (Mais mulheres [...], 2026). A maioria das leis sobre a chamada "pornografia da vingança" ou abuso baseado em imagens foi escrita antes da existência dos *deepfakes*, o que resultou em lacunas significativas na legislação e um retrocesso quanto a proteção da imagem da mulher. Sob essa análise, é inviável negar a insegurança da mulher no contexto digital, ainda que seus direitos sejam resguardados pela Constituição, permanecem carências legislativas ainda não suprimidas pelo desamparo da efetividade dessas leis.

O presente artigo busca por meio de uma análise comparativa, apontar qual dos projetos de lei em trâmite melhor se adequa no que concerne à proteção da imagem da mulher. O primeiro, o Projeto de Lei nº 5695/2023, proposto pelo deputado Fred Linhares, em trâmite na Câmara dos Deputados, tem como intenção principal tipificar penalmente a alteração de fotos, vídeos e som com o uso de sistema de Inteligência Artificial para praticar violência contra a mulher, e o segundo, o Projeto de Lei nº 812/2023 proposto pela deputada Dayse Amarilio, em trâmite na Câmara Legislativa, institui a Semana de Conscientização contra a violência praticada em meio virtual no âmbito das unidades escolares da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal. Sendo assim, o artigo busca demonstrar a então precarização das legislações no âmbito vigente, e assim, buscar meios de combater a não concretização desses direitos que, em tese, seriam garantidos por lei.

Em sua primeira parte, o trabalho busca demonstrar, de forma objetiva, o direito fundamental da mulher à imagem, à honra, e à privacidade, fundamentado no artigo 5°, inciso X, da Constituição Federal de 1988 (Brasil). De acordo com a doutrina constitucionalista de Mendes e Branco (2025), o princípio da dignidade da pessoa humana é imprescindível no meio digital, reiterando a importância do acesso

democrático a internet que respeite a devida privacidade dos indivíduos, o que torna dever do Estado garantir que conteúdos que desumanizam a mulher circulem pela internet. Nessa mesma seção, é analisada a distribuição de competências constitucionais para legislar sobre o tema, com base nos artigos 22, inciso I, e 24 da Carta Magna, além de examinar a evolução do posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria, que é evidenciada tanto na responsabilidade preventiva das plataformas no julgamento do RE 1.037.396 (Tema 987), quanto no combate à cultura patriarcal e à objetificação feminina consagrado na ADPF 779 e reafirmado no recente julgamento da AgR no ARE 1.529.014/GO.

Em sua segunda parte, o artigo tem como foco principal o estudo comparativo detalhado das duas proposições em trâmite legislativo. De um lado, investiga-se o Projeto de Lei nº 5.695/2023 (âmbito nacional), voltado à tipificação penal do uso de Inteligência Artificial para a prática de violência de gênero digital. De outro, avalia-se o Projeto de Lei nº 812/2023 (âmbito distrital), que foca em medidas pedagógicas e de conscientização nas escolas públicas do Distrito Federal. Desse modo, busca-se compreender como cada proposta pode contribuir para cobrir as lacunas regulatórias na internet.

Já em sua terceira parte, realiza-se o cotejo entre os projetos com base na doutrina civilista e constitucional, buscando responder qual das propostas apresenta maior eficácia prática e melhor se alinha com o dever de proteção ativa do Estado, de modo a preservar, de forma concreta, o direito fundamental à imagem e à dignidade da mulher.

2 A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA IMAGEM E A DIGNIDADE DA MULHER (ART. 5°, INCISO X, CF/88)

O Artigo 1°, inciso III, disposto na Constituição Federal, declara que o princípio da dignidade da pessoa humana opera como o centro do funcionamento da República Federativa do Brasil, fulcral para que os indivíduos, de modo geral, vivam em harmonia e tenham seus direitos respaldados (Brasil, 1988). De acordo com Mendes e Branco (2025), a dignidade da pessoa humana será violada sempre que o indivíduo for reduzido a mero objeto, a instrumento, a coisa. Essa coisificação se

manifesta por meio do desenvolvimento de mídias sintéticas hiper-realistas, conhecidas como *deepfakes*. Conforme apontam estudos recentes sobre a identificação de inconsistências faciais em conteúdos produzidos por Inteligência Artificial: "These systems [*deepfakes*] can replace faces, alter expressions, mimic voices, and generate realistic human appearances that are difficult to distinguish from authentic content."[2] (Gaikwad; Hinge, 2026, p. 1).

Ao aplicar essa tecnologia para a criação não consensual de conteúdos pornográficos, a imagem e a identidade da mulher são instrumentalizadas de forma indistinguível da realidade, o que não apenas fere radicalmente o direito básico à honra, mas também consolida uma violência de gênero baseada na profunda objetificação do corpo feminino, reduzindo a mulher a um objeto de consumo e entretenimento digital sem o seu consentimento.

Sob esse prisma, a garantia da dignidade humana no ambiente virtual exige que o Estado atue de forma direta na proteção da integridade moral e da honra dos indivíduos. Conforme aponta Rodrigues (2025), essa esfera digital, inicialmente celebrada como um ambiente de livre circulação de ideias, acabou se tornando um meio para a propagação de discursos de ódio e violências. Para mitigar esse cenário, impõe-se que o aparato legislativo e as instituições públicas atuem de maneira coordenada na formulação de mecanismos eficazes de amparo às vítimas. Essa intervenção estatal é urgente, como evidenciam Vanderley e Silva (2021), barreiras culturais e o receio do julgamento social funcionam como forças de silenciamento, gerando constrangimento e impedindo que as pessoas agredidas busquem o amparo legal.

Na perspectiva do Direito Civil, essa proteção constitucional ganha efetividade por meio da tutela dos direitos da personalidade. Segundo Diniz (2024), o direito à imagem é a ligação que conecta a pessoa à sua própria expressão física, de forma que ninguém poderá reproduzir ou explorar a imagem alheia sem autorização do seu titular. Diante desse cenário, a manipulação maliciosa da imagem da mulher por ferramentas de Inteligência Artificial é criminosa e precisa ser

[2] Tradução nossa: "Estes sistemas [deepfakes] podem substituir rostos, alterar expressões, imitar vozes e gerar aparências humanas realistas que são difíceis de distinguir de conteúdos autênticos."

erradicada. A questão é, como erradicar um problema que é intrínseco na sociedade? O machismo e a hipersexualização da mulher são revigorados toda vez que uma mulher tem seu corpo exposto e objetificado na internet, o que alimenta seu público-alvo. Portanto, é preciso demandar do ordenamento jurídico mecanismos para combater a propagação do dano antes que a dignidade da vítima seja violada de maneira irreversível.

Outrossim, a Carta Magna de 1988, artigo 5°, inciso X, assegura a inviolabilidade da intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, resguardando direitos básicos de um cidadão em sociedade (Brasil, 1988). Sob esse viés, PECK (2024 *apud* Suzuki, 2024) afirma que a falsificação de conotação sexual por meios tecnológicos é analisada pela Justiça como uma agressão direta a esses conjuntos de garantias personalíssimas. A não existência de uma legislação que trate sobre a propagação de *deepfakes*, contribui ainda mais para o avanço desse óbice.

A vulnerabilidade feminina no âmbito digital só tem se intensificado em meio à ausência de restrição aos conteúdos que ferem não apenas a dignidade da mulher, mas um princípio básico da vida. Quando o acesso a um requisito básico é descumprido, o Direito é questionado. Por isso, torna-se urgente a aprovação de um projeto de lei que seja eficaz para mitigar esse problema.

2.1 A inviolabilidade da vida privada e da honra e a competência para legislar

De acordo com o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal (Brasil, 1988) é competência privativa da União legislar sobre o Projeto de Lei n° 5695/2023, que tipifica criminalmente o indivíduo que utiliza Inteligência Artificial para produzir conteúdos ilícitos com a imagem da mulher, enquanto é de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre o Projeto n° 812/2023, que institui medidas de conscientização nas escolas contra a violência praticada em meio virtual.

Sob esse viés, fazendo-se uma análise comparativa entre as propostas, é possível notar que, embora aparentem ter naturezas jurídicas distintas, ambos os projetos atuam de forma complementar na busca da concretização do dever de

proteção ativa do Estado. O projeto de âmbito federal foca na tipificação penal como resposta à violência virtual, o que se alinha à perspectiva de Bezerra Mendes (2022) de que o Direito precisa desenvolver sua capacidade regulatória para além da mera punição, utilizando as inovações tecnológicas para viabilizar a obtenção de provas no processo penal e salvaguardar direitos fundamentais. Por outro lado, o projeto distrital reforça o viés educacional, o que se associa à perspectiva de Rodrigues (2025), para quem o enfrentamento eficaz da misoginia digital demanda uma profunda transformação cultural nas bases da sociedade. Desse modo, a atuação preventiva e pedagógica do projeto local ataca a raiz do problema, impedindo que a desumanização e o consumo de violência virtual se normalizem e progridam para desfechos letais no plano físico.

Sob uma análise de autonomia financeira dos entes federados, a viabilidade dessas propostas legislativas fica estritamente ligada à forma que as distribuições dos recursos orçamentários no cenário nacional se dividem entre si. A concentração da maior parcela da arrecadação tributária nas mãos da União confere a robustez financeira necessária para manter uma infraestrutura cibernética avançada, essencial para uma fiscalização de novas tipificações penais. Por outro lado, essa viabilidade "rápida" torna-se um obstáculo para o Distrito Federal, que frequentemente enfrenta maiores limitações para investir no que concerne à repressão de crimes digitais.

Diante da escassez que os recursos locais enfrentam para custear aparatos que auxiliem na maior fiscalização contra crimes digitais, a opção do Distrito Federal de legislar sobre programas preventivos nas escolas públicas é uma iniciativa altamente eficaz e financeiramente sustentável. Assim, o cotejo entre esses dois projetos de lei permite um avanço significativo quanto à mitigação da violência digital de gênero, chegando-se cada vez mais perto de uma realidade concreta.

2.2 O entendimento do STF sobre o direito fundamental

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o RE n° 1.037.396/SP (Tema 987), fixou o entendimento de que o artigo 19 do Marco Civil da Internet é parcialmente inconstitucional por ser insuficiente no que diz respeito à garantia dos direitos fundamentais. O Tribunal Pleno reconheceu que a ordem judicial para a

remoção de conteúdos violadores inverteu o disposto na Carta Magna, deixando a intimidade, a honra e a imagem dos indivíduos vulneráveis ao comando de terceiros no ambiente virtual. Sob esse prisma, o avanço tecnológico significativo e os perigos sistêmicos dentro das redes sociais exigem vigilância, impondo às plataformas agirem de maneira preventiva, impedindo que a perpetuação de danos à imagem e à honra de particulares seja prolongada.

Diante desse cenário, essa mudança de posicionamento assume contornos ainda mais urgentes quando projetada sobre a violência digital de gênero. O STF chancelou o reconhecimento da chamada "vulnerabilidade digital" como uma nova categoria que recai especialmente às mulheres. Ao demonstrar um rol taxativo de crimes graves que exigem a indisponibilização imediata de conteúdos pelas plataformas, a Corte incluiu expressamente as condutas praticadas contra a mulher em razão da condição do sexo feminino e a propagação do ódio de gênero. Dessa forma, o entendimento firmado no Tema 987 valida a necessidade de ferramentas como o Projeto de Lei n° 5.695/2023, demonstrando que a omissão ao uso indevido da imagem da mulher no âmbito digital e da dignidade feminina não é mais tolerada pela ordem constitucional vigente.

Além disso, a repulsa constitucional acerca de temas que promovam a degradação feminina foi reafirmada pelo STF recentemente, com o julgamento da ADPF 779/DF. O Plenário da Suprema Corte declarou a inconstitucionalidade da tese da "legítima defesa da honra", afirmando que o Estado tem a obrigação de coibir todos os tipos de violência contra a mulher. Esse entendimento foi consolidado pela Primeira Turma no ARE 1529014 AgR/GO (Brasil, 2025), onde o Tribunal anulou um julgamento do júri porque a defesa tentou usar o argumento da legítima defesa da honra para absolver o acusado. No acórdão, o STF destacou que esse argumento reforça uma "cultura extremamente patriarcal, de desrespeito e objetificação da mulher".

Diante desses contornos, fica evidente que o uso de Inteligência Artificial para criar e espalhar *deepfakes* pornográficas é apenas uma nova forma de impulsionar a "cultura de desrespeito e objetificação", combatida há anos pelo STF. É injustificável que a honra e a privacidade das mulheres fiquem desamparadas sob a

desculpa de que ainda não existem leis o suficiente que supram essa problemática, quando inúmeras mulheres são constantemente vítimas de conteúdos que violam sua intimidade. Essa narrativa contribui para a esfera patriarcal, onde as mulheres involuntariamente são subordinadas a atender a fetiches e desejos masculinos, por meio de simulações virtuais produzidas de forma unilateral e sem consentimento.

3 ANÁLISE COMPARATIVA: PL NACIONAL OU DISTRITAL?

Ao percorrer de forma minuciosa os delineamentos no que concerne aos projetos de lei, é preciso fazer uma análise comparativa sobre as propostas de âmbito nacional e distrital e percorrer à seguinte pergunta: Qual dos projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional e na Câmara Legislativa, se aproxima mais do que seria a resolução de uma possível concretização do direito fundamental às mulheres? Para chegar a essa conclusão, é preciso fazer uma investigação meticulosa por trás das proposições legislativas nº 5695/2023 (Brasil) e nº 812/2023 (Distrito Federal), respectivamente.

Ambas as propostas tratam expressamente da violência de gênero praticada por meio do uso de Inteligência Artificial e da manipulação de mídias (*deepfakes*). Portanto, a relevância do cotejo reside na dualidade de abordagens: enquanto a proposta federal prioriza a resposta repressiva e penal, a iniciativa distrital se apoia na vertente preventiva e educacional, permitindo avaliar a eficácia do dever de proteção ativa do Estado em diferentes esferas da federação.

3.1 Projeto Nacional: tipificação penal para uso da Inteligência Artificial como meio de violência contra a mulher

O Projeto Nacional de n° 5695/2023, em tramitação na Câmara dos Deputados, foi proposto pelo deputado Fred Linhares em 22 de novembro de 2023 (Brasil). Com o objetivo de tipificar aqueles que utilizam a IA para atacar a honra da mulher, essa proposição busca suprir lacunas legislativas encontradas no Código Penal, que não especificam o crime cibernético. De acordo com Pereira (2021), o direito pátrio não consegue acompanhar o avanço de divulgação de informações

impróprias nas redes o suficiente, fazendo com que a internet se torne uma "terra-sem-lei", sem regulamentação para esses casos, o que corrobora para uma maior deliberação de crimes.

Além disso, apesar da lei 13.718 de 2018 ter inserido o artigo 218-C no Código Penal, que torna crime o ato de publicar vídeos de importunação sexual e divulgação de cena de estupro, ainda continua sendo um desafio debater sobre os crimes de pornografia falsa (*deepfakes*). De acordo com Felix Rodrigues (2025), a proliferação das redes introduziu novas formas de violência, onde a misoginia digital ganha destaque através de grupos que cooperam para a crescente depreciação e inferiorização da mulher em relação ao homem. No mundo digital, essa hostilidade de gênero se materializa na instrumentalização do corpo feminino por meio de ferramentas de IA, demonstrando que, na falta de uma legislação que discorra sobre o tema, o ordenamento jurídico involuntariamente contribui para que essas práticas de violência contra a mulher continuem existindo.

Sob esse viés, segundo o artigo 22, inciso I da Constituição Federal, a competência para legislar sobre o Direito Penal é privativa da União (Brasil, 1988). O conteúdo do projeto não possui inconstitucionalidades materiais ou formais, pelo contrário, a proposta contribui para resguardar direitos básicos da mulher. Já no que concerne aos trâmites legislativos, o Projeto de Lei n° 5.695/2023 (Brasil), iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados em 24 de novembro de 2023, onde foi protocolado na Mesa Diretora por Fred Linhares (Republicanos-DF). Em dezembro do mesmo ano, a presidência da Casa determinou uma análise obrigatória por algumas comissões. Inicialmente, a matéria foi prestigiada no primeiro semestre de 2024 pela Comissão de Defesa das Mulheres (CMULHER), sob a relatoria da Deputada Dayany Bittencourt. Sequencialmente, a proposição foi remetida à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), pela análise do Deputado Marco Feliciano, que atestou a constitucionalidade material e formal do projeto, que foi aprovado em 28 de abril de 2026, com publicação no Diário da Câmara dos Deputados em 30 de abril de 2026. Atualmente, o projeto encontra-se aguardando a inclusão na pauta de votações do Plenário, de onde será remetido para o Senado Federal assim que for aprovado pela maioria dos deputados.

Apesar de ser um avanço importante para punir os agressores, o Projeto de Lei nº 5.695/2023 (Brasil) enfrenta sérios desafios práticos na internet. O primeiro embate é que o Direito Penal é introduzido apenas quando a imagem íntima da vítima já foi gravemente ferida. Além disso, a identificação dos autores de *deepfakes* esbarra em barreiras técnicas, já que os criminosos costumam utilizar redes privadas (VPNs) e servidores hospedados no exterior. Diante desse cenário, a eficácia dessa resposta penal depende de sua articulação com o entendimento firmado pelo STF no Tema 987. Afinal, a punição do agressor torna-se inofensiva se as plataformas digitais não forem compelidas a remover o conteúdo de forma célere e preventiva para salvaguardar a dignidade da mulher.

Sob essa análise, esse PL busca proteger a dignidade e a honra feminina no ambiente virtual, criminalizar a conduta de manipulação da imagem da mulher e superar a limitação da lei atual. É imprescindível destacar a importância desse PL no mundo contemporâneo, especialmente no que diz respeito a uma maior tutela à mulher que se encontra desamparada por um espaço que, na teoria, deveria ser democrático.

3.2 Projeto Distrital: semana de conscientização contra a violência praticada em meio virtual no âmbito das unidades escolares da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal

Em contrapartida, o Projeto de Lei n° 812/2023 (Distrito Federal), em tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), foi proposto pela Deputada Dayse Amarilio, em 5 de dezembro de 2023. A proposição legislativa tem como objetivo instituir um programa de conscientização contra a violência praticada no meio cibernético, sobretudo contra meninas e mulheres, especialmente por meio de ferramentas de inteligência artificial. Segundo Bezerra Mendes (2022), o direito deve acompanhar as mudanças sociais e desenvolver mecanismos que auxiliem o meio jurídico na proteção de garantias e direitos fundamentais das mulheres, mas a legislação ainda possui lacunas sobre a matéria. A proposta da deputada, no entanto, toca em uma pauta fulcral que infelizmente não possui a visibilidade necessária, e a

ideia de trazer o assunto às escolas contribui veementemente para quebras de tabu sobre o tema.

Sob esse prisma, segundo o exposto no artigo 32, § 1º, da Constituição Federal (Brasil, 1988), o projeto é de competência híbrida, já que o DF acumula as funções de Estado e de Município ao mesmo tempo. Além disso, a proposta tem natureza estadual quando aplica a competência concorrente do artigo 24 da Constituição Federal. Mais especificamente, o projeto se apoia no inciso IX, que autoriza o DF a legislar sobre educação e ensino, e no inciso XV que trata da proteção à infância contra a violência virtual. Enquanto isso, a matéria assume natureza municipal ao organizar o interesse local, aplicando essas diretrizes nas escolas públicas. A proposição não apresenta inconstitucionalidades formais ou materiais, seu principal objetivo é amparar meninas e mulheres em situações de vulnerabilidade, principalmente no que concerne ao âmbito virtual.

Quanto aos trâmites legislativos, a proposta foi protocolada em 5 de dezembro de 2023 e segue o rito ordinário dentro da Câmara Legislativa (CLDF). A matéria recebeu aprovação de mérito na Comissão de Educação e Cultura (CEC). No momento, o projeto está na fila de espera para a votação pelas demais comissões da Casa, como a Comissão de Defesa dos Direitos Humanos (CDHCEDP) e a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que é o estágio obrigatório para o andamento da votação definitiva no Plenário.

Com o objetivo de alertar os indivíduos quanto à gravidade do assunto, o projeto também tem como meta a construção coletiva de ações que identifiquem os tipos de violência virtual praticadas no âmbito escolar. A deputada Dayse Amarilio destaca na justificativa de seu projeto de lei:

Tem sido comum em todo o país o uso de inteligência artificial para criar montagens com base em arquivos de imagens reais, tornando essas montagens tão realistas a ponto de se achar que tais imagens sejam reais. Isso, por si só, já é muito grave. No entanto, quando tais montagens são feitas sobre imagens da intimidade de pessoas, inclusive de crianças e adolescentes, a questão toma contornos ainda piores. O projeto busca combater esse tipo de violência e também contribuir para o enfrentamento ao *ciberbullying* (Wen, 2023).

A proposta reside em priorizar a prevenção e o debate educativo para combater a cultura de desrespeito e objetificação da mulher desde o ambiente escolar. No entanto, para que a medida atinja sua finalidade prática e não se limite a uma legislação meramente simbólica, é fundamental superar desafios estruturais. A implementação do programa exige a devida capacitação do corpo docente das escolas públicas para abordar temas tecnológicos complexos, como Inteligência Artificial e manipulação de imagens, áreas com as quais a comunidade escolar muitas vezes ainda não está familiarizada. Outro ponto relevante é a limitação territorial da lei frente à natureza transnacional da internet. Como as agressões virtuais podem se originar de qualquer localidade, a conscientização escolar consolida-se como um pilar essencial, mas que necessita do suporte de leis federais punitivas e de uma responsabilização efetiva das plataformas de redes sociais para alcançar resultados plenos.

4 QUAL PROJETO MELHOR CONCRETIZA A PRESERVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DA IMAGEM DA MULHER?

Após uma série de pesquisas meticulosas e análises diligentes, percorrendo as principais problemáticas envolvendo o tema, é preciso refletir a respeito da eficácia desses projetos a partir de doutrinadores renomados e investigar qual dos projetos será mais benéfico para o asseguramento deste direito fundamental da mulher.

Sob a perspectiva da doutrina de Mendes e Branco (2025), os direitos fundamentais impõem ao Estado um dever de proteção. Ou seja, o poder público não somente precisa se abster de violar direitos, como também tem a obrigação de criar mecanismos para evitar que terceiros violem conteúdos dos cidadãos no âmbito virtual. Nesse sentido, o Projeto de Lei n° 5.695/2023 (Brasil), cumpre essa função ao tipificar criminalmente os agressores. A iniciativa visa coibir que as *deepfakes* sejam espalhadas pela internet, de forma que as mulheres se sintam protegidas no meio digital.

Já em relação ao Projeto de Lei n° 812/2023 (Distrito Federal), conforme o exposto na doutrina de Diniz (2024), o direito à imagem é um direito de

personalidade absoluto, indisponível e extrapatrimonial. Por esse motivo, é essencial que essa prerrogativa seja resguardada, especialmente no âmbito cibernético, onde na maior parte das vezes, o dano causado é irreparável. A relevância do projeto da deputada Dayse Amarilio se evidencia nesse trâmite, pois busca educar os jovens desde cedo sobre a importância do assunto e prevenir que eventuais crimes contra a imagem da mulher ocorram.

Portanto, conclui-se que o cotejo de ambos os projetos contribuiria para a melhor concretização de direitos. Enquanto o Projeto de Lei n° 5695 atua de forma repressiva e imediata em âmbito nacional para coibir o dano frequentemente irremediável à imagem decorrente de deepfakes, o Projeto de Lei n° 812 se destaca pela prevenção e transformação cultural por meio da educação nas escolas. Longe de serem propostas excludentes, a análise comparativa demonstra que o avanço na tutela desses direitos exige tanto a resposta punitiva do Estado para resguardar a integridade das vítimas quanto o esforço pedagógico para desconstruir a misoginia diretamente na base social. Assim, a junção desses projetos, se torna o caminho mais robusto e abrangente para, de fato, cessar o ciclo da violência de gênero digital.

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, o presente artigo propôs-se a analisar os mecanismos legislativos mais eficazes para mitigar os crimes cibernéticos praticados contra o uso da imagem da mulher. É de extrema importância que as proposições legislativas sejam prioridade nas votações do Plenário, visto que mulheres de vários contextos sociais diferentes estão tendo suas imagens manipuladas de forma irreparável na internet. Esses crimes reforçam a misoginia e a violência contra a mulher, e quando não se tem uma legislação que trate a respeito do tema, é esperado que a vulnerabilidade da mulher se perpetue em circunstâncias onde seu direito fundamental à privacidade deveria ser prioridade.

Por um lado, o projeto nacional busca resguardar a proteção da mulher através da repressão penal. Do outro lado, o projeto distrital busca conscientizar os jovens discentes sobre a magnitude do tema, destacando sua função preventiva. Ambos os projetos são de extrema importância na contemporaneidade, visto que a

Inteligência Artificial avança a cada dia e esses delitos tendem a se expandir em harmonia com o desenvolvimento dessa ferramenta. Sob esse viés, é nítido que a omissão do ordenamento jurídico sobre o tema favorece os indivíduos que visam à exploração econômica desses conteúdos.

Portanto, torna-se urgente a superação da inércia legislativa mediante a aprovação dessas propostas, que unidas, suprem lacunas sistêmicas na proteção de direitos. Somente através da consolidação do conjunto dessas leis será possível garantir às mulheres um ambiente digital verdadeiramente seguro, onde seus direitos fundamentais à imagem e à privacidade sejam, finalmente, respeitados.

REFERÊNCIAS

BEZERRA MENDES, Isabelle Brito. Inteligência artificial e violência doméstica: a garantia à integridade física por meio da relativização da privacidade. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**, v. 8, n. 2, p. 20–41, 2022. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=05b3f67c-6cae-3483-ad8d-e024a88c2929. Acesso em: 02 maio 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5695/2023**. Tipifica a conduta de criar ou manipular imagem com o uso de inteligência artificial para causar constrangimento a mulher. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2406516 Acesso em: 02 maio 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 779/DF.** Inconstitucionalidade da tese por contrariar os princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção à vida e da igualdade de gênero. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em 01 ago. 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur523691/false. Acesso em: 14 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE nº 1.037.396/SP.** Tema nº 987 da Repercussão Geral. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 26 jun. 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur546681/false. Acesso em: 29 maio 2026.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto aprovado pune uso de inteligência artificial para criar material prejudicial a mulheres. **Agência Câmara**, Notícias, 23 maio

2026. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1065783-projeto-aprovado-pune-uso-de-inteligencia-artificial-para-criar-material-prejudicial-a-mulheres/. Acesso em: 10 jun. 2026.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**: Teoria Geral do Direito Civil**.** São Paulo: Saraiva, 2024. v. 1.

DISTRITO FEDERAL. **Câmara Legislativa do Distrito Federal.** Avança projeto de lei que cria a Semana de Conscientização contra a Violência Praticada em Meio Virtual. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/-/avanca-projeto-de-lei-que-cria-a-semana-de-conscientizacao-contra-a-violencia-praticada-em-meio-virtual. Acesso em: 9 jun. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Projeto de Lei nº 812/2023.** Dispõe sobre a proteção da imagem da mulher e o combate à violência digital no âmbito do Distrito Federal. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PL_812_2023. Acesso em: 02 maio 2026.

FELIX RODRIGUES, Lucas. A Violência Contra a Mulher Na Era Das Redes Sociais: O Feminicídio Como Consequência Da Misoginia Online. **Revista Foco (Interdisciplinary Studies Journal),** *[s. l.]*, v. 18, n. 7, p. 1–13, 2025. DOI 10.54751/revistafoco.v18n7-155. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=87a6cf7d-820b-3c53-b4d2-ecc264f46cab. Acesso em: 02 maio 2026.

GAIKWAD, Asmita Sudam. Deepfake Face Detection Using Machine Learning. **International Scientific Journal of Engineering & Management**, *[s. l.]*, v. 5, n. 5, p. 1–4, 2026. DOI 10.55041/ISJEM07632. Disponível em: https://research.ebsco.com/plink/c5f06e7a-da4e-3e1f-99d5-5da49ba2d885. Acesso em: 15 julho 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2025.

MAIS MULHERES tornam-se vítimas de deepfakes gerados por inteligência artificial. **ONU News.** Nova York: Nações Unidas, mar. 2026. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2026/03/1852522. Acesso em: 29 maio 2026.

PEREIRA VANDERLEY, Shaennya; ARAÚJO DA SILVA, Alzira Karla. Compartilhamento indevido de informações em redes sociais digitais: efetividade da legislação brasileira vigente no combate à violência contra a mulher. **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia,** *[s. l.]*, v. 16, n. 1, p. 1–11, 2021. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=6c45ac76-0485-3d7d-8df7-fd05bd90acef. Acesso em: 02 maio 2026.

SUZUKI, Shin. O grupo brasileiro de ódio a mulheres que fabrica com IA imagens pornô falsas sob encomenda. **BBC News Brasil**. Londres: BBC, 2026. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cv23wvgldlo Acesso em: 28 maio 2026.

WEN, Eder. Avança projeto de lei que cria a Semana de Conscientização contra a Violência Praticada em Meio Virtual. **Agência CLDF**, Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/-/avanca-projeto-de-lei-que-cria-a-semana-de-conscientizacao-contra-a-violencia-praticada-em-meio-virtual. Acesso em: 9 jun. 2026.

SAÚDE MENTAL E FEDERALISMO: ANÁLISE COMPARATIVA DE PROJETOS DE LEI SOBRE ACESSO À ATENÇÃO PSICOSSOCIAL

Henrique Yamin Aguilar [1]

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar qual projeto de lei, federal ou distrital, pode concretizar de forma mais efetiva o direito fundamental à saúde mental, previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, especialmente no que diz respeito ao acesso à Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). O artigo examina, por meio de pesquisa comparativa, com revisão bibliográfica e levantamento documental do processo legislativo, dois projetos de lei em tramitação. O Projeto de Lei federal nº 311/2024, de autoria do deputado Leo Prates (PDT-BA), institui o Programa Nacional de Ampliação do Acesso à Saúde Mental no Brasil no Pós-Pandemia (PNAASMP), vinculado ao Ministério da Saúde. O Projeto de Lei distrital nº 1.616/2025 (Distrito Federal), do deputado Ricardo Vale (PT), garante passagens gratuitas de transporte público para pacientes dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) do Distrito Federal. A pesquisa conclui que o Projeto de Lei federal nº 311/2024 concretiza de forma mais ampla o direito fundamental à saúde mental, ao estabelecer diretrizes nacionais para a expansão da RAPS e o fortalecimento do cuidado em liberdade, alcançando todos os entes da federação por adesão voluntária. O projeto distrital nº 1.616/2025, embora mais restrito em escopo, é igualmente relevante, pois remove uma barreira concreta de acesso ao tratamento enfrentada pela população em situação de vulnerabilidade. Ambos os projetos são necessários para a efetivação plena do direito à saúde mental no contexto do federalismo cooperativo brasileiro.

Palavras-chave: saúde mental; atenção psicossocial; direitos fundamentais; federalismo; Projetos de Lei.

1 INTRODUÇÃO

A saúde mental integra o núcleo dos direitos sociais fundamentais consagrados pela Constituição Federal de 1988. O art. 6º da Carta Magna reconhece

[1] Graduando em Direito do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília. E-mail: henrique.yamin@sempreceub.com

a saúde como direito social de todos, e o art. 196 determina que ela é dever do Estado, a ser garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos (Brasil, 1988). Nesse contexto, o acesso à atenção psicossocial, compreendida como o conjunto de serviços, equipamentos e planejamento voltados ao cuidado de pessoas com transtornos mentais e necessidades decorrentes do uso de drogas, constitui parte desse direito constitucional.

A organização federativa brasileira atribui competência legislativa concorrentes à União, Estados e ao Distrito Federal em matéria de proteção e defesa da saúde, nos termos do art. 24, XII, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Aliado a esses entes federativos, a ADPF 672 também assegurou competência suplementar dos municípios. Ao ente federal cabe estabelecer normas gerais, enquanto aos demais, incumbe suplementá-las, observada a autonomia política de cada esfera. O Distrito Federal, entretanto, pega para si as competências legislativas estaduais quanto municipais, nos termos do art. 32, § 1º, da CF (Brasil, 1988).

O presente artigo tem por objetivo analisar qual projeto de lei em tramitação, um federal e um distrital, pode concretizar de forma mais efetiva o direito fundamental à saúde mental, especialmente no que se refere ao acesso à Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). O problema de pesquisa que orienta o trabalho é: qual o projeto de lei, o federal n.º 311/2024 ou o distrital n.º 1.616/2025, melhor efetiva o direito constitucional à saúde mental?

O PL federal propõe a ampliação do acesso à saúde mental, por meio do aumento do número de profissionais da saúde mental na Rede de Atenção Psicossocial, o fortalecimento das equipes da área na atenção básica e o aumento do financiamento federal destinado às ações de saúde mental. Por outro lado, o PL distrital propõe a garantia de passagens gratuitas no transporte público coletivo para pacientes dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), a fim de impedir que o dinheiro gasto com deslocamento seja um obstáculo que impossibilite o tratamento regular de pacientes do CAPS.

O trabalho está estruturado em três partes. A primeira apresenta o direito fundamental à saúde mental, o dispositivo constitucional que o fundamenta e a

competência legislativa, incluindo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. A segunda parte identifica e analisa os dois projetos de lei em tramitação, detalhando seus conteúdos, autores e justificativas. A terceira parte comparará os projetos e concluirá qual deles melhor concretiza o direito à saúde mental.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE MENTAL E O FEDERALISMO LEGISLATIVO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988, apelidada de Constituição Cidadã, representa um marco histórico na proteção dos direitos sociais no Brasil, tendo sido promulgada em um contexto de redemocratização. O art. 6º, caput, da CF/88, elenca como direitos sociais "a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados" (Brasil, 1988).

No plano infraconstitucional, a Lei n. º 10.216/2001 (Brasil, 2001), representou a mais importante reorientação do modelo assistencial em saúde mental no Brasil. Essa legislação, promulgada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial centrado no hospital psiquiátrico, para um modelo psicossocial, centrado na comunidade e na autonomia do sujeito. Como demonstram Almeida, Gualhano e Souza (2021, p. 385), a Lei nº 10.216/2001 emergiu dentro de um processo de reorientação do modelo assistencial brasileiro em saúde mental, transformando o portador de transtorno mental em sujeito de direito, e elencando, em seu art. 2º, parágrafo único, um conjunto de garantias fundamentais.

A compreensão do direito à saúde mental exige, contudo, superar a visão que o limita à ausência de doença. Azevedo e Souza (2017) demonstram que a Reforma Psiquiátrica Brasileira (RPB) constituiu um movimento de resistência a uma modalidade de poder de normalização (conceito de Foucault que descreve como a sociedade controla e molda os indivíduos), apontando que as práticas de internação compulsória em massa representaram uma verdadeira contrarreforma que compromete os avanços da política de saúde mental.

Nessa perspectiva, o direito à saúde mental abrange não apenas o acesso ao tratamento, mas também os direitos à liberdade, à dignidade e à inserção social, valores que devem orientar tanto a produção legislativa quanto a atuação do Poder Judiciário.

Andreeti *et al*. (2021) reforçam essa compreensão ao analisar as práticas de internação compulsória sob a ótica dos profissionais de saúde mental concluindo que a internação compulsória é uma estratégia amplamente utilizada, embora se observem efeitos iatrogênicos em sua aplicação, reforçados pelas representações sociais do usuário de droga como louco ou criminoso. Isso revela a necessidade de políticas legislativas que efetivem o cuidado comunitário em detrimento de abordagens segregacionistas. O dado é corroborado por Ferreira, Ratton e Paes-Sousa (2023), que verificaram, na análise de processos judiciais de internação compulsória em Belo Horizonte, a ausência de critérios técnicos na fundamentação das ações judiciais, as quais coexistiam com discursos estigmatizantes acerca do consumo de substâncias psicoativas.

2.1 A competências legislativa concorrente em saúde mental (art. 24, XII, CF/88)

A Constituição Federal de 1988 adotou um modelo de federalismo cooperativo que se distingue tanto do federalismo dual clássico, no qual as esferas de governo atuam de forma completamente independente, quanto da centralização unitária. No modelo brasileiro, a repartição de competências segue uma lógica de cooperação e de complementaridade entre os entes federativos, especialmente em matéria de direitos sociais.

O art. 24, XII, da CF/88 (Brasil, 1988) estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção e defesa da saúde. O § 1º do mesmo artigo determina que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. O § 2º autoriza os Estados e o Distrito Federal a exercerem competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades, na ausência de lei federal sobre normas gerais. Já o § 4º prevê

que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Assim, a saúde mental, como subdomínio da saúde pública, insere-se plenamente nessa competência concorrente. Isso significa que tanto a União quanto os Estados, o Distrito Federal e, em certa medida, os Municípios, por força do art. 30, VII, da CF/88 (Brasil, 1988) que lhes atribui a prestação de serviços de saúde com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, bem como da ADPF 672 (Brasil, 2020), que garante autonomia para legislar suplementarmente, têm legitimidade constitucional para legislar sobre o acesso à atenção psicossocial.

O Distrito Federal ocupa posição singular nesse esquema. O art. 32, § 1º, da CF/88 (Brasil, 1988) determina que ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios. Isso significa que a CLDF pode legislar não apenas sobre matérias de competência estadual, como a organização e o funcionamento dos serviços de saúde mental de nível estadual, mas também sobre matérias de competência municipal, como a prestação de serviços locais de saúde e de transporte público. Essa competência ampliada é relevante para a análise do PL distrital nº 1.616/2025, que, ao garantir transporte gratuito para pacientes dos CAPS, exerce competência de natureza essencialmente municipal, prestação de serviço público local, com fundamento constitucional sólido.

2.2 A jurisprudência do STF sobre saúde mental e o direito fundamental à saúde

O Supremo Tribunal Federal consolidou, ao longo das últimas décadas, uma jurisprudência robusta sobre o direito à saúde como direito fundamental de eficácia imediata. Dois precedentes são especialmente relevantes para a compreensão do marco jurídico que envolve o presente estudo, o STA 175 (Brasil, 2010) e o RE 855.178 (Brasil, 2019).

Primeiramente, será analisada a STA 175 AgR/CE, julgada em 17 de março de 2010, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes (Brasil, 2010). Nesse precedente paradigmático, o STF reconheceu que o direito à saúde possui eficácia imediata e pode ser exigido judicialmente, mesmo na ausência de política pública específica,

desde que a prestação seja necessária e tecnicamente possível. O Ministro Relator destacou que a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial impõem ao Estado o dever de assegurar prestações mínimas de saúde, e que a omissão legislativa ou executiva não pode servir de escudo para a violação de direitos fundamentais. Embora esse precedente tenha sido construído no contexto do fornecimento de medicamentos, sua *ratio decidendi* aplica-se plenamente à saúde mental, o Estado não pode negar ao cidadão o acesso à atenção psicossocial sob o pretexto de insuficiência de recursos ou lacuna legislativa.

O segundo precedente relevante para o presente artigo é o RE 855.178/SE (Tema 793), julgado em 23 de maio de 2019, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux (Brasil, 2019). O STF firmou a tese de que os entes da federação são solidariamente responsáveis pelo fornecimento de ações e serviços de saúde. Esse entendimento tem implicação direta para o debate sobre o federalismo legislativo em saúde mental, se os entes são solidariamente responsáveis pela prestação do serviço, a iniciativa legislativa de qualquer deles, federal, estadual, distrital ou municipal, que amplie o acesso à atenção psicossocial é constitucionalmente legítima e desejável, ainda que verse sobre matéria de competência concorrente.

Esses dois paradigmas jurisprudenciais demonstram que o STF reconhece a saúde, incluída a saúde mental, como direito fundamental judicializável e de responsabilidade solidária entre os entes federativos. A consequência prática é que tanto a União, ao propor o PL 311/2024, quanto a CLDF, ao propor o PL 1.616/2025, atuam em conformidade com o modelo constitucional de proteção ao direito à saúde.

3 ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROJETOS DE LEI

Esta seção apresenta os dois projetos de lei selecionados para análise comparativa, detalhando seus objetivos, autores, conteúdo normativo e citações textuais relevantes. O cotejo entre os projetos é realizado com base no critério da efetividade constitucional, ou seja, da capacidade de cada proposta de concretizar o direito fundamental à saúde mental tal como previsto no art. 6º da CF/88 e conformado pela jurisprudência do STF.

Os dois projetos de lei analisados neste artigo foram selecionados mediante pesquisa realizada no site da Câmara dos Deputados e Câmara Legislativa do Distrito Federal, utilizando termos de busca relacionados à saúde mental e atenção psicossocial. Ambos os projetos foram identificados como pertinentes com o objeto de estudo.

3.1 Projeto federal: o Programa Nacional de Ampliação do Acesso à Saúde Mental (PL 311/2024)

O Projeto de Lei federal nº 311, apresentado em 2024 pelo Deputado Federal Leo Prates (PDT-BA), propõe a instituição do Programa Nacional de Ampliação do Acesso à Saúde Mental no Brasil no Pós-Pandemia (PNAASMP), vinculado ao Ministério da Saúde. O projeto exerce a competência da União prevista no art. 24, XII, § 1º, da CF/88 (Brasil, 1988) para estabelecer normas gerais sobre proteção e defesa da saúde, tendo como objeto a expansão da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) em todo o território nacional.

A justificativa do PL 311/2024 (Brasil) parte de um diagnóstico preocupante sobre os impactos da pandemia de COVID-19 na saúde mental da população brasileira. O texto do projeto registra que a pandemia agravou substancialmente os índices de transtornos mentais no país, sobrecarregando uma rede de atenção psicossocial já historicamente subfinanciada e com cobertura insuficiente, especialmente nos municípios de pequeno e médio porte.

Em termos de conteúdo normativo, o PL 311/2024 (Brasil) prevê, entre suas principais disposições: (i) a ampliação do número de profissionais da saúde mental na RAPS; (ii) o fortalecimento das equipes multiprofissionais de saúde mental na atenção básica; e (iii) o aumento do financiamento federal destinado às ações de saúde mental, com transferência de recursos aos Estados e Municípios por meio de adesão voluntária ao programa.

3.2 Projeto distrital: a garantia de transporte para pacientes dos CAPS no DF (PL 1.616/2025)

O Projeto de Lei nº 1.616, apresentado em 2025 pelo Deputado Distrital Ricardo Vale (PT) na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), propõe a garantia de passagens gratuitas no transporte público coletivo do Distrito Federal para pacientes dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) devidamente cadastrados na rede pública de saúde mental do DF.

A proposta tem escopo geográfico restrito ao Distrito Federal e objeto normativo preciso, eliminar a barreira financeira de acesso ao transporte como obstáculo concreto ao comparecimento regular dos pacientes às sessões de tratamento nos CAPS. A justificativa do projeto parte da constatação de que uma parcela significativa dos pacientes da rede de atenção psicossocial do DF pertence a segmentos de baixa renda, e que o custo das passagens de ônibus representa, para muitos, um impeditivo real ao tratamento regular.

Em termos de competência constitucional, o PL 1.616/2025 (Distrito Federal) exerce competência legislativa do Distrito Federal sobre transporte público e serviços de saúde locais, matérias que, para o DF, derivam tanto da competência estadual quanto da competência municipal, por força do art. 32, § 1º, da CF/88 (Brasil, 1988). O projeto não invade a competência da União para editar normas gerais de saúde, limitando-se a disciplinar a forma de acesso ao serviço já existente, os CAPS distritais, no âmbito da execução local da política de saúde mental.

3.3 Síntese comparativa entre os projetos

A análise dos dois projetos permite identificar convergências e divergências relevantes, que serão aprofundadas na próxima fase do trabalho. Em síntese preliminar, podem-se destacar os seguintes elementos comparativos:

Quadro 1 – Análise comparativa

Critério	PL 311/2024 (Federal)	PL 1.616/2025 (DF)
Autor e Competência	Autoria federal (Dep. Leo Prates, PDT-BA), exercendo a competência da União para normas gerais em saúde (art. 24, XII, § 1º, CF/88).	Autoria distrital (Dep. Ricardo Vale, PT), exercendo a competência ampliada do DF em matéria estadual e municipal (art. 32, § 1º, CF/88).
Escopo e objeto	Escopo nacional e objeto amplo, expansão da RAPS, financiamento, metas de cobertura, integração com a atenção básica.	Escopo distrital e objeto específico, gratuidade de transporte para pacientes (e acompanhantes desses pacientes) dos CAPS do DF.
Estratégia de Efetivação	Opera pelo lado da oferta, expandindo a rede de serviços e ampliando o financiamento federal.	Opera pelo lado da demanda, removendo uma barreira de acesso para os pacientes já cadastrados na rede existente.
Federalismo Cooperativo	Estruturalmente mais complexo, pois exige a adesão voluntária dos Estados e Municípios e a articulação interfederativa.	De execução mais simples e direta, pois depende apenas da implementação pelo Governo do Distrito Federal.

Fonte: Elaboração própria.

Nesse sentido, as principais diferenças se concentram na abrangência dos projetos, pois, enquanto o PL federal tem como proposta a ampliação do acesso à saúde mental, aumentando a quantidade de psiquiatras, psicólogos e profissionais diversos no sistema de saúde público, o PL distrital remove uma barreira que atinge quantidade de pessoas limitada, não ampliando o acesso ao direito para pessoas que tem condições de pagar transporte para atendimento.

Ambos os projetos são constitucionalmente legítimos e materialmente relevantes para a efetivação do direito à saúde mental. A questão de qual deles melhor concretiza esse direito, que constitui o problema central deste artigo, será respondida a seguir.

4 QUAL PROJETO MELHOR CONCRETIZA O DIREITO À SAÚDE MENTAL?

A análise comparativa dos dois projetos de lei permite afirmar, com base em critérios constitucionais e doutrinários, que o Projeto de Lei federal n.º 311/2024 concretiza de forma mais ampla e estrutural o direito fundamental à saúde mental previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Contudo, essa conclusão não implica desconsiderar a relevância do PL distrital nº 1.616/2025, que é uma medida igualmente necessária, porém de alcance materialmente mais restrito.

O primeiro argumento em favor da superioridade do PL federal reside na sua dimensão. Pois, enquanto o PL 1.616/2025 remove uma barreira de acesso para pacientes já inseridos na rede de atenção psicossocial do Distrito Federal, o PL 311/2024 amplia a própria rede em escala nacional, aumentando a oferta de profissionais, fortalecendo as equipes multiprofissionais na atenção básica e incrementando o financiamento federal transferido aos Estados e Municípios.

Essa compreensão encontra respaldo direto na doutrina de Almeida, Gualhano e Souza (2021), que, ao mapear as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro sobre internação compulsória entre 2001 e 2016, constataram que a aplicação da Lei nº 10.216/2001 (Brasil, 2001) pelo Poder Judiciário é marcada por omissões graves e por uma rede de atenção psicossocial estruturalmente insuficiente. Dessa forma, revela que o problema central não é a ausência de transporte para o CAPS, mas a ausência do próprio CAPS ou de profissionais qualificados nele atuando. O PL federal, ao propor a expansão da RAPS e o fortalecimento das equipes multiprofissionais, ataca esse déficit estrutural de forma direta.

O segundo argumento é federativo. A Constituição Federal, no art. 24, XII (Brasil, 1988), atribuiu à União a competência para editar normas gerais sobre proteção e defesa da saúde. O PL 311/2024 (Brasil) exerce essa competência ao estabelecer, no plano nacional, diretrizes e metas para a expansão da RAPS, vinculando o repasse de recursos federais à adesão voluntária dos entes subnacionais ao programa. Esse modelo de cooperação federativa é o mecanismo constitucionalmente adequado para a efetivação de direitos sociais de abrangência

nacional, conforme reconhecido pelo STF no RE 855.178/SE (Tema 793), que firmou a responsabilidade solidária dos entes federativos pelo fornecimento de ações e serviços de saúde (Brasil, 2019).

O terceiro argumento é doutrinário e diz respeito à natureza do direito que cada projeto visa concretizar. Ferreira, Ratton e Paes-Sousa (2023), ao analisarem processos judiciais de internação compulsória em Belo Horizonte entre 2016 e 2018, concluíram que a ausência de articulação intersetorial e a ação fragmentária das políticas públicas de saúde e assistência social favoreceu a judicialização de conflitos sociais antes do esgotamento das possibilidades de intervenção (Ferreira; Ratton; Paes-Sousa, 2023, p. 12). Essa análise revela que o problema central não é apenas o acesso ao serviço existente, mas a insuficiência da rede como um todo. A expansão nacional da RAPS proposta pelo PL federal, por articular financiamento, recursos humanos e cobertura territorial em escala nacional, é capaz de responder a essa insuficiência estrutural de forma sistemática, ao passo que o PL distrital, por mais relevante que seja para os pacientes do DF já cadastrados nos CAPS, não altera a configuração estrutural da rede.

Por fim, cabe registrar que a superioridade do PL federal em termos de efetividade constitucional não elide a importância do PL 1.616/2025. Ambos os projetos são necessários e complementares, enquanto o PL 311/2024 expande estruturalmente a rede, o PL distrital assegura que os pacientes já inseridos nela possam efetivamente frequentar o tratamento sem que o custo do transporte se torne um obstáculo intransponível. A efetividade plena do direito à saúde mental exige, portanto, a combinação de medidas estruturais e de medidas que removam barreiras concretas de acesso, sendo o PL federal o que, entre os dois, mais se aproxima de uma resposta legislativa à altura da magnitude do problema.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo analisou, a partir do marco do federalismo legislativo brasileiro e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, qual dos dois projetos de lei em tramitação, o PL federal nº 311/2024 e o PL distrital nº 1.616/2025,

concretiza de forma mais efetiva o direito fundamental à saúde mental, previsto no art. 6º da Constituição Federal.

A primeira parte do trabalho demonstrou que a saúde mental integra o núcleo dos direitos sociais fundamentais consagrados pela Constituição de 1988 e que o modelo federativo adotado pelo constituinte atribuiu à União a competência para editar normas gerais sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII), cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e, supletivamente, aos Municípios, complementar essa legislação de acordo com suas peculiaridades. A jurisprudência do STF, especialmente nos precedentes da STA 175 AgR/CE e do RE 855.178/SE (Tema 793), consolidou o entendimento de que a saúde é direito fundamental de eficácia imediata e de responsabilidade solidária entre todos os entes federativos.

A segunda parte identificou e analisou os dois projetos de lei. O PL 311/2024, de âmbito federal, propõe a instituição do Programa Nacional de Ampliação do Acesso à Saúde Mental no Brasil no Pós-Pandemia (PNAASMP), com foco na expansão da Rede de Atenção Psicossocial, no fortalecimento das equipes multiprofissionais e no incremento do financiamento federal. O PL 1.616/2025, de âmbito distrital, garante passagens gratuitas de transporte público aos pacientes dos Centros de Atenção Psicossocial do Distrito Federal, removendo uma barreira concreta de acesso ao tratamento. Ambos os projetos são constitucionalmente legítimos e normativamente válidos à luz da repartição de competências estabelecida pelos arts. 24, XII, e 32, § 1º, da CF/88 (Brasil, 1988).

A terceira parte respondeu ao problema central de pesquisa. O PL federal nº 311/2024 concretiza de forma mais ampla o direito à saúde mental por três razões. Primeira: atua pelo lado da oferta, expandindo a própria rede de serviços em escala nacional, em vez de apenas facilitar o acesso à rede já existente. Segunda: exerce, em sua plenitude, a competência constitucional da União para fixar normas gerais de saúde, articulando o financiamento federal com a adesão dos entes subnacionais, em conformidade com o modelo de federalismo cooperativo. Terceira: responde ao diagnóstico doutrinário, respaldado por Almeida, Gualhano e Souza (2021) e por Ferreira, Ratton e Paes-Sousa (2023), de que o principal obstáculo à efetividade da saúde mental no Brasil não é apenas o custo de deslocamento ao serviço, mas a

insuficiência estrutural da própria rede de atenção psicossocial, manifesta na escassez de profissionais, no subfinanciamento crônico e na cobertura territorial deficiente.

Conclui-se, portanto, que o Projeto de Lei federal nº 311/2024, ao estabelecer diretrizes nacionais para a expansão da RAPS e o fortalecimento do cuidado em liberdade, é o projeto que, entre os dois analisados, mais se aproxima de uma resposta legislativa à altura da magnitude do problema constitucional enfrentado. O PL distrital nº 1.616/2025, embora relevante e necessário no âmbito local, atua de forma complementar, removendo uma barreira de acesso que só faz sentido existir quando há um serviço ao qual o paciente possa efetivamente se deslocar. A efetividade plena do direito à saúde mental, no marco do federalismo cooperativo brasileiro, exige tanto a expansão da rede quanto a eliminação das barreiras que impedem seu acesso, sendo o PL federal o instrumento legislativo que, no conjunto dos projetos analisados, melhor cumpre essa dupla exigência constitucional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. A.; GUALHANO, G. A.; SOUZA, T. S. Poder judiciário e internação compulsória: um mapeamento das decisões do Tribunal De Justiça Do Estado Do Rio De Janeiro**. Revista Jurídica Cesumar: Mestrado**, v. 21, n. 2, p. 381–398, 2021.

AZEVEDO, A. O.; SOUZA, T. P.; Internação compulsória de pessoas em uso de drogas e a Contrarreforma Psiquiátrica Brasileira. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 27, n. 3, p. 491–510, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 4 maio 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 311, de 2024**. Institui o Programa Nacional de Ampliação do Acesso à Saúde Mental no Brasil no Pós-Pandemia e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2387586&filename=PL+311/2024. Acesso em: 5 maio 2026.

BRASIL. **Lei n.º 10.216, de 06 de abril de 2001**. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm. Acesso em: 5 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 175** (Ceará). Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 17 de março de 2010. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/sta175.pdf Acesso em: 5 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672** (Distrito Federal). Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 8 de abril de 2020. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf. Acesso em: 5 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 855.178**. Relator: Min. Luiz Fux. Relator p/ Acórdão: Min. Edson Fachin. Brasília, 23 de maio de 2019. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4678356&numeroProcesso=855178&classeProcesso=RE&numeroTema=793. Acesso em: 5 maio 2026.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. **Projeto de Lei nº 1.616, de 2025**. Dispõe sobre o fornecimento de passagens no transporte público para pacientes dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2025. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PL_1616_2025. Acesso em: 5 maio 2026.

FERREIRA, N. L. G. P.; RATTON, J. L.; PAES-SOUSA, R. Internação compulsória de usuários de drogas: Estigma e alternativa de tratamento em Belo Horizonte. **Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 16, n. 3, p. 1–19, 2023.

OLIVEIRA Andreeti, T. *et al.* Internação compulsória e consumo de crack: uma reflexão a partir do olhar dos profissionais de saúde mental. **PSICO**, v. 52, n. 1, p. 1–13, 2021

ANÁLISE DE PROJETOS DE LEI SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À MATERNIDADE DIGNA COM A ASSISTÊNCIA DAS DOULAS

Lara Varela Neves[1]

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o projeto de lei nº 2.283/2022, do Congresso Nacional, e o projeto nº 1.715/2021, da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para avaliar qual poderia, de maneira mais significativa, garantir o direito fundamental à humanização do parto com o auxílio das doulas, justificando-se nos termos do art. 203, inciso I, da Constituição de 1988, no qual é mencionado a assistência social quanto à maternidade. Portanto, com base neste estudo, busca-se responder o seguinte questionamento: Qual projeto de lei em trâmite no Congresso Nacional e na Câmara Legislativa do Distrito Federal poderá concretizar, com maior êxito, o direito fundamental de assistência social quanto à maternidade, previsto no art. 203, inciso I, da Constituição? Por meio de pesquisa comparativa, com revisão bibliográfica e levantamento documental de propostas legislativas sobre o direito à maternidade digna, a pesquisa conclui que, considerando a natureza nacional do projeto nº 2283/2022, esta proposição legislativa é a mais apta a concretizar esse direito fundamental.

Palavras-chave: direitos fundamentais; maternidade; saúde; doulas; projetos de lei; federalismo legislativo.

1 INTRODUÇÃO

A proteção à maternidade constitui um direito fundamental previsto na Constituição da República de 1988, no art. 6°, mas quando tratado de sua assistência é mencionado especialmente no art. 203, inciso I, que estabelece como objetivo da assistência social a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice (Brasil, 1988). Nesse quadrante, a humanização do parto passou a ser compreendida como uma extensão do próprio direito fundamental à dignidade da

[1] Graduanda em Direito do UniCEUB – Centro Universitário de Brasília. Email: lara.neves@sempreceub.com

pessoa humana e à saúde da mulher gestante (Barrera; Moretti-Pires, 2021). A presença das doulas durante o pré-natal, trabalho de parto, parto e pós-parto imediato representa mecanismo relevante de concretização desses direitos, ao proporcionar apoio físico, emocional e informacional às parturientes (Barbosa *et al*., 2018).

A relevância do presente estudo justifica-se pela necessidade de analisar como o Poder Legislativo brasileiro vem buscando concretizar os direitos fundamentais relacionados à maternidade, especialmente em um contexto no qual ainda persistem problemas estruturais ligados ao atendimento obstétrico, à violência institucional e à insuficiência de políticas públicas voltadas à saúde da mulher (Oliveira, 2025).

Diante desse cenário, diferentes iniciativas legislativas passaram a buscar mecanismos de proteção mais efetivos às mulheres gestantes. Entre essas proposições destacam-se o Projeto de Lei nº 2.283/2022 (Brasil, 2022), proposto pelo Deputado Federal José Nelto (União/GO), em tramitação no Congresso Nacional, e o Projeto de Lei nº 1.715/2021 (Distrito Federal, 2021), proposto pelo Deputado Distrital Chico Vigilante (PT), em tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal[2], ambos voltados à dispor que as maternidades dos hospitais de rede pública e privada fiquem obrigadas a permitir a presença de doulas durante todo o período pré-natal, trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, sempre que solicitado pela parturiente.

Nesse sentido, o arranjo federativo brasileiro revela importante debate acerca das competências legislativas para a concretização dos direitos sociais. Enquanto a União possui competência para editar normas gerais sobre proteção e defesa da saúde, os entes apresentam maior especificidade comparado às demandas concretas da população (Rey Filho; Pereira, 2019). Surge, portanto, relevante discussão sobre qual modelo legislativo demonstra maior aptidão para efetivar o direito fundamental à assistência social quanto à maternidade: o modelo nacional, estruturado por norma

[2] A seleção dos projetos de lei analisados neste estudo decorreu de levantamento realizado nos portais eletrônicos da Câmara dos Deputados (camara.leg.br) e da Câmara Legislativa do Distrito Federal (cl.df.gov.br), em maio de 2026, utilizando-se como palavras-chave "maternidade" e "doulas". Dentre as proposições localizadas, foram selecionados o PL nº 2.283/2022 e o PL nº 1.715/2021, por representarem, respectivamente, as esferas legislativas federal e distrital, bem como por apresentarem objetivos convergentes voltados ao fortalecimento da proteção à maternidade e à promoção da assistência obstétrica humanizada.

federal ampla, ou o modelo regional, voltado às necessidades locais e imediatas gestantes?

Como resultado, a metodologia para alcançar uma resposta para este questionamento baseia-se em método comparativo, utilizando a revisão bibliográfica e o levantamento normativo. A revisão bibliográfica fundamenta-se, principalmente, na leitura de artigos científicos. Já o levantamento normativo consiste na análise da Constituição Federal de 1988 e dos projetos de lei objeto deste estudo, buscando identificar seus fundamentos constitucionais, competências legislativas e possíveis impactos jurídicos e sociais. Além disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também é analisada.

O estudo é dividido em três etapas centrais. Inicialmente, é analisado o direito fundamental à proteção da maternidade previsto no art. 203, inciso I, da Constituição Federal, bem como as competências legislativas relacionadas à matéria e o tratamento conferido pelo Supremo Tribunal Federal ao tema. Em seguida, será realizada a análise individualizada dos projetos de lei federal e distrital. Por fim, será desenvolvido exame comparativo entre as propostas legislativas, buscando identificar qual delas apresenta maior potencial de efetivação desse direito fundamental.

Dessa forma, a contribuição dessa pesquisa reside em oferecer subsídios teóricos e normativos que auxiliem o legislador e os operadores do Direito na identificação da proposta legislativa mais apta à concretização do direito fundamental à proteção da maternidade. Ademais, busca fortalecer o debate sobre a efetivação dos direitos fundamentais sociais e o papel do federalismo cooperativo na elaboração de políticas públicas voltadas à proteção da mulher gestante.

2 A ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PROTEÇÃO À MATERNIDADE (ART. 203, CF/88)

É importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 consolidou um modelo de Estado Social voltado à promoção da dignidade humana e da justiça social (Brasil, 1988). Dentro desse sistema, a assistência social passou a integrar o rol de direitos sociais fundamentais previstos no art. 6 da Constituição, sendo

regulamentada de forma mais específica no art. 203, inciso I (Vital; Campiteli, 2023). Este inciso estabelece expressamente que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, tendo por objetivo a proteção à maternidade (Lencina, 2018).

A proteção constitucional à maternidade não se limita ao fornecimento de assistência médica, abrangendo também condições adequadas para um parto seguro e humanizado (Simões, 2024). Dessa maneira, o acompanhamento por doulas surge como instrumento de concretização dos direitos fundamentais da gestante, principalmente ao assegurar apoio emocional, orientação e acolhimento durante todo o processo gestacional e pós-parto (Barbosa *et al*., 2018).

O pensamento contemporâneo reconhece que a humanização do parto está diretamente relacionada aos princípios da dignidade da pessoa humana, da autonomia da vontade e do direito à saúde (Oliveira, 2025). Além disso, estudos, como os artigos científicos utilizados como referência no presente artigo, demonstram que a presença das doulas contribui para a redução de intervenções médicas desnecessárias e para a melhoria da experiência materna durante o parto (Araújo; Pereira, 2026).

Sob a perspectiva constitucional, a efetividade desse direito fundamental encontra respaldo na teoria da eficácia dos direitos fundamentais sociais. Conforme ensina Sarlet (2018), os direitos sociais previstos na Constituição possuem força normativa vinculante, gerando deveres positivos de atuação estatal e impondo limites às omissões do Poder Público.

Segundo Barrera e Moretti-Pires (2021), a atuação das doulas ultrapassa uma simples assistência complementar, passando a representar verdadeiro mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais da mulher gestante, especialmente no combate à violência obstétrica e na promoção de um atendimento melhorado.

Dessa maneira, torna-se evidente que a garantia da assistência humanizada ao parto, inclusive mediante a presença de doulas, não representa mera faculdade administrativa ou política pública acessória, mas verdadeiro desdobramento do direito fundamental à assistência social quanto à maternidade.

2.1 A maternidade, a assistência social e a competência para legislar

A análise dos projetos de lei relacionados à atuação das doulas exige exame das competências legislativas previstas na Constituição Federal. Embora o assunto deste artigo tenha como foco o direito fundamental à maternidade sob a perspectiva da assistência social, é imprescindível reconhecer que o tema também se encontra diretamente vinculado ao direito à saúde.

No caso da proteção à maternidade e da assistência à saúde, a Constituição determina que "cuidar da saúde e da assistência pública" é competência comum entre os entes federativos, baseando-se no art. 23, inciso II, como também no art. 24, inciso XII, que estabelece competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde, permitindo que a União edite normas gerais e que os Estados e o Distrito Federal exerçam competência suplementar (Brasil, 1988).

Conforme observa Bercovici (2008), o federalismo brasileiro caracteriza-se por forte centralização normativa da União, especialmente em matérias relacionadas à implementação de direitos sociais, embora os entes subnacionais possuam relevante função executiva e suplementar na adaptação das políticas públicas às demandas regionais.

No caso específico dos projetos de lei analisados neste estudo, observa-se justamente essa dinâmica federativa. De um lado, o Projeto de Lei nº 2.283/2022 representando a atuação da União na edição de norma geral aplicável em todo o território nacional, buscando uniformizar a garantia do acompanhamento por doulas (Brasil, 2022). Do outro lado, o Projeto de Lei Projeto de Lei nº 1.715/2021, traduzindo a atuação regional voltada às necessidades locais da população do Distrito Federal (Distrito Federal, 2021).

Portanto, tanto o projeto federal quanto o distrital revelam-se formalmente constitucionais sob a ótica da repartição de competências legislativas, refletindo estratégias semelhantes de concretização do direito fundamental à assistência social quanto à maternidade quando vinculado à saúde.

2.2 Como o STF trata esse direito fundamental?

A partir desse cenário, o Supremo Tribunal Federal tem consolidado entendimento no sentido de que os direitos fundamentais relacionados à saúde, à dignidade da pessoa humana e à proteção à maternidade possuem natureza essencial e devem receber máxima efetividade por parte do Estado, como é possível ver, por exemplo, no julgado HC 143.641/SP sob relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski (Brasil, 2018). Apesar da escassez de decisões especificamente voltadas à maternidade vinculado à saúde, é possível fazermos algumas interpretações de decisões voltadas à maternidade em um geral.

As decisões escolhidas foram a ADI 5938/DF, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes (Brasil, 2019), e a RE 842844/SC (Tema 542), sob relatoria do Ministro Luiz Fux (Brasil, 2023). Embora a ADI 5938 tenha se originado no âmbito do Direito do Trabalho, na qual foi decidido que mulheres gestantes e lactantes devem ser afastadas de ambientes insalubres independente de atestado médico, sua fundamentação constitui expressão direta com a dignidade e proteção da mulher, principalmente quando é referido que "A proteção à maternidade e a integral proteção à criança são direitos irrenunciáveis e não podem ser afastados pelo desconhecimento" (Brasil, 2019).

Além disso, no julgamento do RE 842844/SC, no qual foi reconhecido que a trabalhadora gestante tem direito ao gozo de licença-maternidade e à estabilidade provisória, o Supremo Tribunal Federal compreendeu de que a proteção constitucional da maternidade não pode ser limitada pela natureza do vínculo jurídico mantido pela gestante. A decisão revela interpretação ampliativa da proteção à maternidade (Brasil, 2023).

Também podemos destacar a Lei 8.069/90 (Brasil, 1990, art. 8º), que também é utilizada como fundamento no RE 842844, onde em seu art. 8º é dito:

É assegurado a todas as mulheres o acesso aos programas e às políticas de saúde da mulher e de planejamento reprodutivo e, às gestantes, nutrição adequada, atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério e atendimento pré-natal, perinatal e pós-natal integral no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Ademais, o STF reconhece que o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1, inciso III, da Constituição Federal, deve orientar todas as políticas públicas no Brasil, como mencionado no julgado ADPF 45 MC/DF sob relatoria do Ministro Celso de Mello (Brasil, 2004). Conforme destaca Sarlet (2020), a dignidade humana possui força de imperatividade constitucional, funcionando como fundamento interpretativo para todos os direitos fundamentais.

Portanto, a posição do STF demonstra que, embora ainda não possua um volume expressivo de decisões voltadas à maternidade sob a perspectiva da assistência social que não envolva a licença-maternidade, existe uma sólida construção jurisprudencial baseada na proteção da dignidade da pessoa humana (Silva; Tramontina; Saibo, 2015).

Para além da interpretação constitucional realizada pelo Supremo Tribunal Federal, a concretização desses direitos depende da atuação das demais forças que operam na prática legislativa. Para tanto, torna-se relevante examinar os dois Projetos de Lei mencionados anteriormente.

3 ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI FEDERAL E DISTRITAL

Os projetos de lei nº 2.283/2022, do Congresso Nacional (Brasil, 2022), e o projeto nº 1.715/2021 (Brasil, 2021), da Câmara Legislativa do Distrito Federal, possuem finalidades semelhantes, que é assegurar às gestantes o direito ao acompanhamento por doulas durante o pré-natal, trabalho de parto, parto e pós-parto, sempre que solicitado pela parturiente.

O Projeto de Lei nº 2.283/2022, sugerido pelo deputado José Nelto (União/GO), foi apresentado na Câmara dos Deputados em 15 de agosto de 2022. Esse PL dispõe que maternidades, casas de parto e estabelecimentos hospitalares congêneres, da rede pública e privada de todo o território nacional ficam obrigados a permitir a presença de doulas durante todo o período pré-natal, trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, sempre que demandado (Brasil, 2022). A proposta possui caráter nacional e busca uniformizar o acesso à assistência humanizada em todo o país, garantindo maior segurança jurídica às gestantes e às profissionais doulas.

A matéria insere-se, como já comentados anteriormente, no âmbito da proteção à saúde e da assistência social, temas submetidos à competência legislativa concorrente prevista no art. 24, inciso XII, da Constituição Federal, (Brasil, 1988).

E, sob aspecto formal, não se identifica nenhuma inconstitucionalidade formal ou material. Não há inconstitucionalidade material porque o PL não ofende os princípios da Constituição, apenas busca concretizar direitos fundamentais, especialmente a dignidade da pessoa humana (Sarlet; Figueiredo, 2016). Também não se verifica inconstitucionalidade formal, uma vez que sua iniciativa foi proposta pelo órgão competente, já que se trata de competência concorrente (Ribeiro, 2026).

No âmbito legislativo até julho de 2026, o projeto passou pela Comissão de Educação (CE) em agosto de 2022 e logo foi apensado, em abril de 2023, ao PL 446/2019 onde aguarda a designação do relator na Comissão de Saúde (CSAUDE), onde é prioridade (art. 151, II, RICD) no regime de tramitação.

Por sua vez, o Projeto de Lei nº 1.715/2021, sugerido pelo deputado Chico Vigilante (PT), foi apresentado na Câmara Legislativa em 9 de fevereiro de 2021. Esse dispõe que as Maternidades dos Hospitais da Rede Pública e Privada do Distrito Federal ficam obrigadas a permitir a presença de doulas durante todo o período pré-natal, trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, sempre que requerido (Distrito Federal, 2021). O projeto distrital possui aplicação restrita ao território do Distrito Federal, além de só serem aplicadas aos Hospitais.

A competência legislativa exercida pela Câmara Legislativa do Distrito Federal decorre do art. 32, §1º, da Constituição Federal, segundo o qual o Distrito Federal acumula competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios (Brasil, 1988). E, por se tratar de competência concorrente, o Distrito Federal exerce função suplementar em relação às normas gerais editadas pela União, colocando-se no papel de um Estado ao invés de um Município neste caso em específico.

Quanto à constitucionalidade formal, também não há inconstitucionalidade em nenhuma das formas. A proposta encontra fundamento constitucional na competência concorrente para legislar sobre saúde (Brasil, 1988). Da mesma forma, não há inconstitucionalidade formal, porque também foi proposto pelo órgão

competente e não houve qualquer erro ou vício em seu percurso até o atual momento (Ribeiro, 2026).

No tocante à tramitação legislativa igualmente até julho de 2026, o projeto passou pela Comissão de Educação e Cultura (CEC) em abril de 2021, a Comissão de Educação Saúde e Cultura (CESC) e a Comissão de Economia Orçamento e Finanças (CEOF) em junho de 2021, onde foi aprovado em todas, posteriormente foi submetido às comissões permanentes da Câmara Legislativa do Distrito Federal para análises de mérito e constitucionalidade, observando o procedimento legislativo previsto para proposições distritais (Distrito Federal, 2021).

Outrossim, a iniciativa demonstra a atuação dos entes subnacionais na implementação de políticas públicas destinadas à concretização dos direitos fundamentais sociais, aspecto considerado essencial para o funcionamento do federalismo cooperativo brasileiro (Bercovici, 2008).

4 ANÁLISE COMPARATIVA, QUAL PROJETO EFETIVA MAIS O DIREITO FUNDAMENTAL?

A análise comparativa entre os projetos demonstra que, como já dito anteriormente, ambos possuem finalidade semelhante. Porém, ao se observar a efetividade prática do direito fundamental previsto no art. 203, inciso I, da Lei Maior (Brasil, 1988), percebe-se que o projeto federal apresenta maior capacidade de concretização desse direito.

Inicialmente, é possível afirmar que os dois projetos apresentam compatibilidade formal e material com a Constituição Federal, como já previamente explicado. Ambos buscam ampliar mecanismos de proteção à mulher gestante e fortalecer a efetivação de direitos fundamentais sociais.

Entretanto, embora possuam finalidades semelhantes, o principal elemento que diferencia os projetos é sua abrangência normativa. O Projeto de Lei nº 2.283/2022 possui aplicação nacional, alcançando maternidades e hospitais públicos e privados de todo o território brasileiro. Já o Projeto de Lei nº 1.715/2021 restringe seu alcance ao Distrito Federal.

Essa distinção permite analisar a questão sob a perspectiva do federalismo cooperativo brasileiro. Segundo Bercovici (2008), a concretização dos direitos fundamentais exige atuação conjunta dos entes federativos, cabendo à União estabelecer diretrizes gerais e aos entes subnacionais adaptar as políticas públicas às necessidades locais. Sob esse aspecto, o Projeto de Lei nº 1.715/2021 possui relevante mérito ao demonstrar a capacidade do Distrito Federal de implementar soluções legislativas voltadas às demandas específicas de sua população.

Todavia, quando o critério a ser analisado é a efetivação do direito fundamental à maternidade em sua dimensão mais ampla, observando a redução das desigualdades regionais e na promoção da igualdade, a proposta federal apresenta vantagens significativas. Conforme destaca Petter (2008 *apud* Molon Júnior, 2018), a redução das desigualdades regionais constitui verdadeiro fundamento constitucional das políticas públicas voltadas à concretização dos direitos fundamentais, buscando maior harmonização social. Da mesma forma, Gomes (2022) observa que a persistência de assimetrias regionais compromete a efetividade dos direitos sociais e dificulta a implementação uniforme das garantias constitucionais.

A importância da universalização das garantias fundamentais é destacada por Sarlet (2020), ao afirmar que os direitos fundamentais sociais não podem permanecer apenas no plano formal, exigindo mecanismos concretos capazes de assegurar sua efetividade material. Sob essa ótica, quanto maior o alcance da política pública ou da norma jurídica destinada à concretização de determinado direito fundamental, maior tende a ser sua capacidade de produzir resultados efetivos para a coletividade. Assim, o Projeto de Lei nº 2.283/2022 permite maior concretização desse direito.

Adicionalmente, a literatura especializada demonstra que a proteção à maternidade demanda atuação estatal contínua e abrangente. Para Reis, Pepe e Caetano (2011), a efetivação do direito à maternidade segura depende da implementação de políticas públicas capazes de alcançar todas as mulheres gestantes, reduzindo desigualdades no acesso aos serviços e promovendo proteção integral durante a gestação, o parto e o pós-parto.

Além disso, há a existência do federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988. Segundo Ismael (2012), ao analisar a obra de Celso Furtado, o federalismo cooperativo brasileiro pressupõe mecanismos de coordenação nacional capazes de reduzir disparidades regionais e ampliar a efetividade dos direitos sociais. De modo semelhante, Pires (2017) sustenta que a cooperação federativa constitui instrumento essencial para a implementação uniforme de políticas públicas em áreas sensíveis, como saúde e assistência social.

Nesse contexto, o Projeto de Lei nº 2.283/2022 não impede a atuação dos Estados ou do Distrito Federal. Pelo contrário, estabelece uma proteção mínima nacional, permitindo que os entes subnacionais complementem ou ampliem essa tutela conforme suas necessidades específicas. Tal característica demonstra maior compatibilidade como modelo cooperativo de repartição de competências previsto pela Constituição Federal.

A relevância dessa coordenação nacional também pode ser observada nos estudos de Ramos (2024), que destacam a importância da atuação integrada dos entes federativos para a redução de desigualdades e para a concretização de direitos constitucionalmente assegurados. Embora o federalismo brasileiro reconheça a autonomia dos entes subnacionais, essa autonomia não afasta a necessidade de parâmetros nacionais voltados à promoção da igualdade entre os cidadãos.

A fim de ilustrar a análise comparativa até aqui redigida, demonstra-se nesta tabela as categorias de análise e o enquadramento dos Projetos de Lei[3]:

[3] O quadro foi elaborado a partir da análise integral do texto dos projetos de lei, bem como suas respectivas justificativas, organizando-se a comparação segundo as seguintes categorias de análise: natureza da atuação legislativa, beneficiários diretos, compatibilidade com o federalismo cooperativo e potencial formulação de políticas públicas. As informações foram obtidas nos portais da Câmara dos Deputados e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, considerando o andamento legislativo atualizado até julho de 2026.

Tabela 1: análise dos projetos de lei

Critérios	PL nº 2.283/2022	PL nº 1.715/2021
Natureza da atuação legislativa	Norma geral de alcance nacional.	Norma regional de alcance local.
Beneficiários diretos	Gestantes atendidas em maternidades e hospitais públicos e privados de todo o Brasil.	Gestantes atendidas em hospitais públicos e privados do Distrito Federal.
Federalismo cooperativo	Estabelece diretrizes gerais que podem ser complementadas por Estados e DF.	Exerce função suplementar.
Potencial de formulação de políticas públicas	Alto, por influenciar políticas nacionais de saúde e assistência.	Médio, por restringir-se às políticas públicas do DF.

Fonte: Elaborada pela autora. 2026.
Nota: Tabela elaborada a partir das referências: Júnior (2018), Gomes (2022), Sarlet (2020), Ismael (2012), Pires (2017) e Ramos (2024).

Dessa forma, conclui-se que o Projeto de Lei nº 2.283/2022, por possuir maior amplitude normativa, uma vez que busca estabelecer regra geral aplicável em todo o território nacional, é o que possui maior potencial para a efetivação do direito fundamental à maternidade digna, especialmente por garantir tratamento uniforme às gestantes brasileiras independentemente da unidade federativa que estejam.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa demonstrou que a proteção à maternidade, prevista no art. 203, inciso I, da Constituição Federal de 1988, constitui direito fundamental que exige atuação positiva do Estado para sua efetivação. Para tanto, foram examinados os fundamentos constitucionais da proteção à maternidade, à repartição de competências legislativas no federalismo brasileiro, o entendimento do STF acerca

da proteção materna e, por fim, as características específicas de cada proposta legislativa.

Nesse contexto, a presença de doulas durante o período gestacional, parto e pós-parto imediato revela-se importante instrumento de concretização dos direitos à saúde, à dignidade da pessoa humana e à assistência social. Além de contribuir para a humanização do atendimento obstétrico, a atuação das doulas promove maior acolhimento, autonomia e segurança às parturientes. Assim, a atuação voltada à aplicação desse acompanhamento representa instrumento relevante para a concretização dessas garantias constitucionais.

A análise dos Projetos de Lei nº 2.283/2022 e nº 1.715/2021 evidenciou que ambas as propostas buscam fortalecer a proteção às gestantes. Contudo, considerando sua abrangência nacional, conclui-se que o Projeto de Lei nº 2.283/2022 seria o mais propenso a efetivar esse direito fundamental.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Karla Brandão de; PEREIRA, Maria Suely de Sousa. O papel das doulas na promoção do parto humanizado em maternidade pública da região norte do Brasil. **Revista Eletrônica Multidisciplinar de Investigação Científica**, *[S. l.]*, v. 5, n. 23, p. 397-407, jan./jun. 2026. DOI: 10.47402/remici.v5n23303026. Disponível em: https://www.remici.com.br/index.php/revista/article/view/892. Acesso em: 30 abr. 2026.

BARBOSA, Murilo Bruno Braz *et al.* Doulas como dispositivos para humanização do parto hospitalar: do voluntariado à mercantilização. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 117, p. 420–429, abr./jun. 2018. DOI 10.1590/0103-1104201811706. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sdeb/a/m4XQfFVfLC7qZqxxhTyYYDv/?format=html&lang=pt. Acesso em: 11 abr. 2026.

BARRERA, Daniela Calvó; MORETTI-PIRES, Rodrigo Otávio. Da violência obstétrica ao empoderamento de pessoas gestantes no trabalho das doulas. **Revista Estudos Feministas**, v. 29, n. 1, p. e62136, jan./abr. 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/1806-9584-2021v29n162136. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ref/a/TqbrVSjWhzZ7Bb5hJWjRDxf/?format=html&lang=pt. Acesso em: 30 abr. 2026.

BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 10, n. 90, p. 01-18, abr./maio, 2008. DOI:

https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2008v10e90-253. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/253. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. (Constituição [1988]). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 07 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.283, de 2022**. Dispõe que maternidades, casas de parto e estabelecimentos hospitalares congêneres, da rede pública e privada de todo o território nacional ficam obrigados a permitir a presença de doulas durante todo o período pré-natal, trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, sempre que solicitado pela parturiente. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2334008. Acesso em: 07 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 28 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Habeas Corpus. **HC nº 143.641/SP**. Habeas corpus coletivo. Admissibilidade. Doutrina brasileira do habeas corpus. Máxima efetividade do writ. Mães e gestantes presas. Relações sociais massificadas e burocratizadas. Grupos sociais vulneráveis. Acesso à justiça. Facilitação. Emprego de remédios processuais adequados. […]. Impetrante: Coletivo de Advogados em Direitos Humanos e outros. Paciente: Mulheres gestantes, puérperas ou mães de crianças de até 12 anos ou com deficiência sob sua guarda. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 20 de fevereiro de 2018. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur392233/false. Acesso em: 25 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI nº 5.938/DF**. Direitos sociais. Reforma trabalhista. Proteção constitucional à maternidade. Proteção do mercado de trabalho da mulher. Direito à segurança no emprego. Direito à vida e à saúde da criança. Garantia contra a exposição de gestantes e lactantes a atividades insalubres [...]. Requerente: Confederação Nacional Dos Trabalhadores Metalúrgicos. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 29 de maio de 2019. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur411450/false. Acesso em: 28 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **ADPF nº 45-MC/DF**. Argüição de descumprimento de preceito fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. […]. Requerente: Partido Da Social Democracia Brasileira – PSDB. Requerido: Presidente da República. Relator:

Min. Celso de Mello. Brasília, 29 de abril de 2004. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho120879/false. Acesso em: 25 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE nº 842.844/SC**. Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Constitucional. Administrativo. Servidora gestante. […]. Requerente: Estado de Santa Catarina. Requerido: Rosimere Da Silva Martins. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 5 de outubro de 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur492484/false. Acesso em: 28 maio 2026.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. **Projeto de Lei nº 1.715, de 2021**. Dispõe que as Maternidades dos Hospitais da Rede Pública e Privada do Distrito Federal ficam obrigadas a permitir a presença de doulas durante todo o período pré-natal, trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, sempre que solicitado pela parturiente. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PL_1715_2021. Acesso em: 07 mar. 2026.

GOMES, Andressa. **Tributação e as desigualdades regionais na federação**: um desafio à efetivação das políticas públicas municipais. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2020. Disponível em: https://dspace.mackenzie.br/items/ace398ca-f3c5-42b8-a554-de68e4007fb1. Acesso em: 7 jun. 2026.

ISMAEL, Ricardo. Celso Furtado e a construção de um Federalismo Cooperativo no Brasil. **Economia e Sociedade**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 65–83, jan./abr. 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/1982-3533.2024v33n1art04. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ecos/a/vV4LV9Xq5ynp53p5GqRHxyw/?lang=pt. Acesso em: 7 jun. 2026.

LENCINA, Daniele Bonapace dos Santos. A assistência social como política pública. **RELACult - Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, *[S. l.]*, v. 4, n. 4, p. 1-13, jan./maio, 2018. DOI: 10.23899/relacult.v4i4.845. Disponível em: https://periodicos.claec.org/relacult/article/view/845. Acesso em: 25 jul. 2026.

MOLON JÚNIOR, Nelso. **Direito econômico e os fundamentos do princípio da redução das desigualdades regionais e sociais na Constituição de 1988**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/178503. Acesso em: 8 jun. 2026.

OLIVEIRA, Silvanilton Araújo de. **Direitos da mulher na gestação, parto e pós-parto: a proteção integral da maternidade como garantia do desenvolvimento da criança e do adolescente.** Dissertação (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Caicó, 2025. Disponível em:

https://repositorio.ufrn.br/server/api/core/bitstreams/4841d4a8-69dd-4884-a6ab-600a02f80e7c/content. Acesso em: 11 abr. 2026.

PIRES, Thiago Magalhães. Federalismo, flexibilidade e assimetria no direito brasileiro: agrupamentos municipais, convênios de cooperação e consórcios públicos. **Revista de Direito Administrativo**, *[S. l.]*, v. 275, p. 125–154, maio/ago. 2017. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v275.2017.71650. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/71650. Acesso em: 9 jun. 2026.

RAMOS, Bárbara Michele Negreiros**. A interpretação do STF sobre a distribuição de recursos do ICMS entre estados e municípios:** reflexos para os desafios do IBS no federalismo cooperativo. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2025. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/5735. Acesso em: 9 jun. 2026.

REIS, Lenice Gnochhi da Costa; PEPE, Vera Lucia Edais; CAETANO, Rosângela. Maternidade segura no Brasil: o longo percurso para a efetivação de um direito. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 1139–1159, abr. 2011. DOI 10.1590/S0103-73312011000300020. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=8df3938c-b74e-36a3-b2a4-cede062774fe. Acesso em: 11 abr. 2026.

REY FILHO, Moacyr; PEREIRA, Syvlia Patrícia Dantas. As responsabilidades solidária e subsidiária no federalismo brasileiro: contextualização em matéria de saúde e posicionamento do Supremo Tribunal Federal. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, Brasília, v. 8, n. 3, p. 152–172, jul./set. 2019. DOI: https://doi.org/10.17566/ciads.v8i3.574. Disponível em: https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/574. Acesso em: 24 jul. 2026.

RIBEIRO, Beatriz Bastos Brasil Nogueira. **Controle de constitucionalidade brasileiro**. Tese (Pós-Graduação o Ministério Público em Ação). – Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do RJ. Rio de Janeiro, 2026. Disponível em: https://femperj.org.br/wp-content/uploads/2026/03/BEATRIZ-BASTOS-BRASIL-NOGUEIRA-RIBEIRO-03-2025.pdf. Acesso em: 25 jul. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista da Faculdade de Direito**, Fortaleza, v. 41, n. 2, p. 15-46, jul./dez. 2020. Disponível em: http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/1274/504. Acesso em: 26 maio 2026

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016. DOI: https://doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46594. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rinc/a/k6tMmbhVkdzFHtfrYtgjqgp/?format=html&lang=pt. Acesso em: 17 fev. 2026.

SILVA, Rogério Luiz Nery da; TRAMONTINA, Robison; SAIBO, Neli Lino. A Dignidade Humana e a Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais. **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, *[S. l.]*, v. 15, n. 1, p. 9–39, jan./jul. 2015. DOI: 10.17765/2176-9184.2015v15n1p9-39. Disponível em: https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/3262. Acesso em: 26 jul. 2026.

SIMÕES, Vânia. Violência Obstétrica, Direitos Das Mulheres E Tutela Jurídica. **Lex Medicinae: Revista Portuguesa de Direito da Saúde**, *[s. l.]*, v. 21, n. 42, p. 35–63000, jul./dez. 2024. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=a4fd30ac-6960-35d9-9a7f-469e51f6ce76. Acesso em: 29 abr. 2026.

VITAL, Pablo Henrick Oliveira Leite; CAMPITELI, Marilia Bertoldi Trujillo. A efetividade do direito à assistência social e dignidade da pessoa humana através do benefício de prestação continuada. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 6, pág. 1120–1127, jun. 2023. DOI: doi.org/10.51891/rease.v9i6.1029. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/10291/4152. Acesso em 24 jul. 2026.

PUNIR OU PREVENIR? UMA ANÁLISE COMPARATIVA DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS VOLTADAS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Mateus Melo[1]

RESUMO

O intuito deste artigo é examinar os projetos de lei relacionados às pessoas em situação de rua, um grupo já severamente desfavorecido socioeconomicamente, e assim concluir qual projeto, objetivamente, ajuda a efetivar todos os direitos fundamentais proporcionados pela Constituição de 1988, particularmente os tutelados no art. 6, como a saúde, a moradia e a assistência aos desamparados. Este artigo põe em confronto o PL nº 2550/2025, de âmbito federal, que busca criar causa de aumento de pena para as condutas praticadas em face de pessoas em situação de rua, e o PL nº 1503/2025, em trâmite na Câmara Legislativa do Distrito Federal, que dispõe sobre um projeto voltado para crianças e adolescentes em situação de rua e de vulnerabilidade social no Distrito Federal. Após pesquisa documental e análise comparativa, conclui-se que o projeto distrital consegue ser mais efetivo devido à sua atuação no cerne de diversos problemas adjacentes observados na sociedade contemporânea, como a falta de escolaridade e a pobreza extrema.

Palavras-chave: assistencialismo; pessoas em situação de rua; projeto de lei; vulnerabilidade social; direitos fundamentais; federalismo legislativo.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo presta-se a examinar, sob uma perspectiva legal-penal-constitucional comparativamente, dois projetos de lei que se voltam, embora por vias distintas, à proteção das pessoas em situação de rua. O primeiro projeto de lei a ser analisado está em tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal, o PL nº 1503/2025[2] batizado como “Caminhos para o futuro”. O texto institui um programa

[1] Graduando em Direito do UniCEUB - Centro Universitário de Brasília. E-mail: mateus.melo@sempreceub.com

[2] A seleção dos dois projetos de lei ora comparados obedeceu a critério documental sistemático, realizado por meio de consulta aos portais eletrônicos oficiais dos respectivos Poderes Legislativos

social voltado para o atendimento de crianças em situação de rua e de vulnerabilidade social no Distrito Federal. (Distrito Federal, 2025) O segundo, em tramitação no âmbito federal, é o PL nº 2550/2025, que busca criar um aumento de pena (majorante) para condutas criminosas praticadas contra pessoas em situação de rua, assim alterando a Lei nº 11.343/2006 (Brasil, 2025).

A conjuntura das pessoas em situação de rua reflete a acentuada desigualdade social no Brasil contemporâneo. Problema este, marcado pela privação de moradia, acesso precário ou nulo a serviços públicos, invisibilidade extrema perante ao estado e a inacessibilidade à elementos considerados como básicos para a sobrevivência. Sob esse viés, relembra-se o dever do Estado em concretizar os direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988, em especial àqueles elencados no seu artigo 6º, que consagra os direitos sociais - como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte e assistência aos desamparados (Brasil, 1988).

Ambos projetos abordam legislações distintas mas enfrentam o mesmo problema da vulnerabilidade das pessoas em situação de rua. Enquanto o PL nº 2550/2025 opta por uma lógica punitiva, endurecendo/majorando as sanções penais para aqueles que cometem crimes contra essa população, o PL nº 1503/2025 adota uma lógica preventiva e assistencial, investindo na educação e no acolhimento de crianças e adolescentes, atacando o cerne do problema, como forma de romper o ciclo de exclusão social.

A questão central que orienta este artigo pode ser formulada da seguinte maneira: na hipótese de eficácia legislativa plena, por meio da sanção e promulgação de ambos os projetos de lei, tanto no âmbito do Congresso Nacional e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, qual dos diplomas normativos deterá maior eficácia jurídica e aplicabilidade para salvaguardar os direitos fundamentais tutelados pelo bloco de constitucionalidade às pessoas em situação de rua?

(camara.leg.br e cl.df.gov.br), em pesquisa realizada em abril de 2026. Utilizaram-se como palavras-chave de busca os termos “situação de rua”, “pessoas em situação de rua” e “população em situação de rua”, restringindo-se o levantamento às proposições protocoladas no ano de 2025 e ainda em tramitação.

A fim de responder esta pergunta, este artigo busca percorrer três eixos analíticos principais. No primeiro, examina-se o arcabouço constitucional que ampara as pessoas em situação de rua, com ênfase nos direitos fundamentais sociais e nas regras de competência federativa para legislar sobre assistência social, habitação e políticas de proteção a grupos vulneráveis. No segundo eixo, analisa-se de que modo o Supremo Tribunal Federal tem interpretado os limites e as possibilidades de políticas públicas voltadas a essa população, especialmente no tocante à efetivação judicial dos direitos sociais. No terceiro e último eixo, procede-se à análise comparativa entre os dois projetos de lei, avaliando seu potencial de impacto real à luz dos direitos fundamentais e dos dados disponíveis sobre a situação das pessoas em situação de rua no Brasil.

Sob essa ótica, pode-se inferir da Constituição Federal como todos os cidadãos brasileiros são titulares de diversos direitos, entretanto, quando observado no plano real, fora do mundo das ideias, sabe-se que eles não são plenamente garantidos. Estima-se que um pouco mais de 281 mil pessoas se encontravam em situação de rua no Brasil em 2024, segundo levantamento do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (Brasil, 2024), evidenciando a urgência de respostas normativas adequadas. A pesquisa ampara-se no método comparativo, operacionalizado por meio de revisão bibliográfica especializada e do levantamento documental do processo legislativo de ambas as propostas.

2 DIREITO CONSTITUCIONAL, ALIADO A PESSOAS VULNERÁVEIS EM SITUAÇÃO DE RUA

A compreensão adequada dos dois projetos de lei ora analisados exige, antes de tudo, a delimitação do direito fundamental que ambos pretendem concretizar. O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 é o dispositivo central dessa análise, ao consagrar os direitos sociais de educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (Brasil, 1988). O constituinte originário atribuiu ao Estado a obrigação de prover as condições materiais mínimas para uma existência digna.

A doutrina constitucional, na linha do que ensina José Gomes Canotilho (2003), ao desenvolver a teoria da Constituição dirigente, sustenta que as normas de direitos sociais impõem ao legislador e ao administrador um dever de atuação permanente, vedando não apenas a supressão de direitos já conquistados (proibição de retrocesso), mas também a omissão que resulte em proteção insuficiente. Nesse sentido, o artigo 6º não pode ser lido como mera diretriz programática desprovida de eficácia, mas sim como uma norma constitucional com força vinculante imediata sobre todos os poderes públicos.

A discussão sobre a normatividade do artigo 6º da CF/88 conecta-se, ainda, à clássica classificação das normas constitucionais quanto à sua eficácia, proposta por José Afonso da Silva (2012), que distingue normas de eficácia plena, contida e limitada. As normas de eficácia plena são aquelas dotadas de aplicabilidade direta, imediata e integral, produzindo todos os seus efeitos independentemente de intermediação legislativa infraconstitucional. Parte da doutrina tradicional classificava os direitos sociais do artigo 6º como normas de eficácia limitada, dependentes de regulamentação legal para sua plena fruição. Entretanto, à luz da teoria da Constituição dirigente de Canotilho (2003) e da jurisprudência mais recente do STF sobre o mínimo existencial, defende-se hoje a releitura desses direitos como dotados de um núcleo de eficácia plena – o mínimo necessário à existência digna –, ao passo em que sua dimensão prestacional mais ampla permaneceria sujeita à conformação legislativa progressiva. Essa distinção é relevante para os projetos de lei analisados: tanto o PL nº 2550/2025 quanto o PL nº 1503/2025 podem ser compreendidos como esforços de densificação da dimensão prestacional dos direitos do artigo 6º, ainda que apenas o núcleo essencial desses direitos já vincule diretamente o Estado, independentemente de qualquer lei ordinária.

Essa realidade é agravada pela invisibilidade social que marca a trajetória desse grupo. Adriano Nascimento (2012), em sua pesquisa psicossocial sobre as interfaces entre saúde mental e situação de rua no contexto brasileiro, demonstra que a privação prolongada de moradia produz efeitos deletérios não apenas sobre as condições físicas dos indivíduos, mas sobre sua saúde mental, sua capacidade de reinserção social e sua relação com as instituições públicas. A situação de rua não é, portanto, um problema monodimensional de falta de habitação, mas um fenômeno

multifacetado que compromete simultaneamente o exercício dos direitos à saúde, à educação, ao trabalho e à segurança, todos elencados no artigo 6º, da Lei Maio (Brasil, 1988).

Esse diagnóstico é ratificado pelo Decreto nº 7.053/2009 (Brasil, 2009), que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR) e definiu o grupo como aquele que se encontra em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, em virtude da pobreza, vínculos familiares rompidos ou fragilizados e inexistência de moradia convencional regular. O decreto reconhece, portanto, que a intervenção estatal para esse grupo não pode se limitar a uma única frente de atuação, devendo articular moradia, saúde, educação, trabalho e renda em um esforço coordenado e intersetorial. É sob essa perspectiva que os dois projetos de lei em análise devem ser avaliados.

2.1 Vulnerabilidade habitacional, assistência social e a competência para legislar

A repartição das competências legislativas e administrativas entre os entes da federação brasileira é um tema muito complexo e denso dentro do direito constitucional brasileiro e adquire especial relevância quando o objeto da legislação é a proteção de grupos vulneráveis. No caso das pessoas em situação de rua, a questão se desdobra em, ao menos, duas dimensões: a competência em matéria penal, de um lado, e a competência em matéria de assistência social e habitação, do outro.

Sob o viés da matéria penal, a Constituição Federal atribuiu competência privativa à União, nos termos do artigo 22, inciso I, da CF/88 (Brasil, 1988). Isso significa que o PL nº 2550/2025, ao propor a criação de uma causa de aumento de pena para crimes praticados contra pessoas em situação de rua, opera em terreno de competência privativamente federal, sem qualquer possibilidade de legislação suplementar pelos Estados, Municípios ou Distrito Federal. Cumpre registrar, todavia, que o parágrafo único do art. 22 da CF/88 excepciona essa exclusividade, ao dispor que "lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo" (Brasil, 1988). Tal previsão,

contudo, não foi utilizada em relação à matéria penal objeto do PL nº 2550/2025, de modo que a competência da União nesse campo permanece, na prática, exclusiva, não havendo margem para atuação suplementar dos demais entes federativos.

Em matéria de assistência social e habitação, o quadro é essencialmente diferente. O art. 23 da CF/88 estabelece competência administrativa comum para todos os entes federados no que diz respeito à promoção de programas de construção de moradias, à melhoria das condições habitacionais e ao combate às causas da pobreza e à marginalização (incisos IX e X). Já o art. 24, inciso XV, da CF/88 consagra a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre proteção à infância e à juventude – dispositivo diretamente aplicável ao PL nº 1503/2025, voltado a crianças e adolescentes em situação de rua. Registre-se, por precisão terminológica, que o inciso XIV do mesmo artigo 24, por vezes invocado de forma genérica para fundamentar a competência legislativa concorrente sobre grupos vulneráveis em geral, refere-se especificamente à proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência, não podendo ser interpretado extensivamente como fundamento para a proteção de vulneráveis de qualquer natureza. A base constitucional adequada para sustentar a competência legislativa concorrente exercida pelo PL nº 1503/2025 é, portanto, o inciso XV – e não o inciso XIV – do art. 24 da CF/88. Nesse modelo de competência concorrente, cabe à União estabelecer normas gerais de âmbito nacional, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercem competência suplementar para adaptar a legislação às suas realidades locais.

Marta Arretche (2000), em sua análise seminal sobre o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil pós-Constituinte, alerta que a lógica da competência concorrente, embora teoricamente favorável à diversidade e à adaptação local, na prática produz frequentes sobreposições e lacunas de cobertura, especialmente em contextos de grande desigualdade regional de capacidade institucional e fiscal. A pesquisadora demonstra que os entes subnacionais com menor capacidade administrativa tendem a ficar à margem da implementação das políticas sociais, resultando em um sistema de proteção fragmentado e desigual. Esse diagnóstico é diretamente aplicável à realidade das pessoas em situação de rua, cujas

as necessidades variam significativamente entre as diferentes regiões do país, mas cuja resposta institucional é igualmente desigual.

No caso específico do PL nº 1503/2025, o Distrito Federal exerce sua competência legislativa suplementar em matéria de assistência social, criando um programa local de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua. Sob a perspectiva de Souza (2005), que analisa o desenho institucional do federalismo brasileiro pós-1988, esse tipo de iniciativa distrital ilustra a lógica do federalismo legislativo e cooperativo em matéria de assistência social, segundo a qual a União define normas gerais e diretrizes nacionais – como as estabelecidas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) –, cabendo aos entes subnacionais competência suplementar para adaptar e complementar essas diretrizes às realidades locais, em regime de cooperação, e não de subordinação hierárquica. Esse modelo cooperativo pressupõe, todavia, articulação intergovernamental efetiva, sob pena de as iniciativas locais operarem de forma isolada e sem integração com a rede nacional de proteção social. O Distrito Federal, por acumular competências típicas de Estado e de Município, dispõe de margem institucional relativamente ampla para exercer essa competência suplementar de modo mais autônomo do que a maioria dos demais entes federativos. Contudo, isso não elimina a tensão federativa que a coexistência de uma proposta punitiva federal e de uma proposta assistencial distrital sobre o mesmo grupo social inevitavelmente produz, remetendo à necessidade de maior articulação entre os níveis federal e distrital no enfrentamento do problema.

2.2 Como o STF trata esse direito fundamental?

A análise do tratamento dispensado pelo Supremo Tribunal Federal sobre os direitos fundamentais das pessoas em situação de vulnerabilidade extrema revela uma jurisprudência marcada pela tensão entre o ativismo judicial em prol da efetividade dos direitos sociais e o respeito à separação de poderes e às limitações orçamentárias dos entes federados. Compreender essa jurisprudência é indispensável para avaliar sob qual perspectiva constitucional os dois projetos de lei em análise se inserem.

O ponto de partida mais relevante para a presente análise é o julgamento da ADPF nº 347, de relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello, no qual o STF reconheceu o chamado "estado de coisas inconstitucional" do sistema carcerário brasileiro. Embora o objeto imediato do julgamento fosse o sistema prisional, a doutrina do estado de coisas inconstitucional tem implicações diretas para a situação das pessoas em situação de rua: quando há violação massiva, estrutural e sistêmica de direitos fundamentais de um grupo vulnerável, decorrente da omissão coordenada de múltiplos órgãos estatais, o Tribunal não só pode, como deve intervir para determinar a adoção de medidas estruturais de caráter interinstitucional. Esse entendimento abre caminho para que situações análogas — como a ausência de políticas públicas efetivas para a população de rua — possam ser judicializadas com base na mesma fundamentação.

Complementarmente, no julgamento do AgR ARE 0183034-23.2011.8.07.0001, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o STF enfrentou a questão da eficácia dos direitos sociais frente à alegação de reserva do possível, tratando o núcleo essencial dos direitos como uma área imune à alegação de "reserva do possível". O Ministro Gilmar Mendes afirma a inoponibilidade da cláusula frente ao que chama de "núcleo de intangibilidade dos direitos fundamentais". O acórdão acima é expressamente fundado no princípio da dignidade da pessoa humana e na necessidade de garantia do mínimo existencial, diálogo que ressoa diretamente na análise dos projetos de lei ora examinados: se a proteção mínima das pessoas em situação de rua integra o mínimo existencial constitucionalmente garantido, nenhum dos entes federados pode se esquivar de sua obrigação prestacional alegando insuficiência de recursos.

Outro precedente de especial relevância para o tema é o julgamento do AgReg no recurso extraordinário com agravo: ARE 745745 MG, no qual o STF consolidou o entendimento de que a "reserva do possível" não pode comprometer o núcleo básico de direitos é uma tese recorrente nos votos do Ministro Celso de Mello, um dos principais expoentes sobre o tema no Tribunal. A decisão acima é um exemplo claro dessa linha de pensamento, afirmando a impossibilidade de o Estado usar a cláusula para justificar o descumprimento de seus deveres constitucionais mais básicos. Esse entendimento tem consequência direta sobre a avaliação dos dois

projetos de lei: o fato de o artigo 6º já assegurar, em texto constitucional, o direito à moradia, ao trabalho e à assistência aos desamparados significa que as pessoas em situação de rua já são titulares desses direitos antes mesmo de qualquer regulamentação infraconstitucional. Os projetos de lei, portanto, não criam direitos novos, mas densificam e operacionalizam direitos preexistentes de estatura constitucional.

A jurisprudência do STF também é relevante para avaliar a constitucionalidade material do PL nº 2550/2025. O Tribunal tem reafirmado, em diversos precedentes, que o princípio da proporcionalidade exige que as medidas legislativas de natureza punitiva sejam adequadas, necessárias e proporcionais ao fim que pretendem alcançar. No HC nº 111.840, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, o STF aplicou expressamente o princípio da individualização da pena para afastar a obrigatoriedade de regime inicial fechado para determinados crimes, evidenciando que o endurecimento penal indiscriminado nem sempre é compatível com os princípios constitucionais que regem o direito penal. Essa perspectiva é relevante para o PL nº 2550/2025: a criação de uma majorante penal genérica, sem demonstração empírica de que ela produzirá o efeito dissuasório pretendido, pode ser questionada à luz do princípio da proporcionalidade na sua dimensão de necessidade.

Em síntese, após compreender o arcabouço constitucional e jurisprudencial que protege as pessoas em situação de rua, delimitadas as competências legislativas envolvidas e identificadas as balizas fixadas pelo STF para a produção legislativa em matéria de direitos sociais, faz-se necessário examinar como esses vetores se refletem na efetividade concreta de cada um dos dois projetos de lei em análise. Para tanto, o tópico subsequente debruça-se sobre o exame comparativo das propostas, buscando identificar qual delas apresenta maior aptidão para concretizar os mandamentos do artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

3 POTENCIAL DE IMPACTO FEDERAL E DISTRITAL

A análise comparativa dos projetos de lei exige, em primeiro lugar, a identificação precisa de cada proposição quanto a seus autores, conteúdo normativo,

histórico legislativo e eventual presença de vícios formais ou materiais que comprometam sua constitucionalidade. Em seguida, cumpre examinar, à luz do referencial doutrinário e jurisprudencial já estabelecido, qual das propostas apresenta maior aptidão para concretizar os direitos fundamentais das pessoas em situação de rua. O presente tópico parte do pressuposto metodológico de que impacto normativo não se mede exclusivamente pelo rigor técnico-formal da proposição, mas sim pelo seu potencial real de alterar as condições materiais de existência do grupo que pretende proteger, perspectiva aquela que Sarlet (2015) denomina de eficácia social, ou efetividade, das normas de direitos fundamentais.

Importante destacar como os dois projetos analisados partem de diagnósticos distintos sobre a origem e a solução do problema da vulnerabilidade das pessoas em situação de rua. O PL nº 2550/2025 enxerga a questão prioritariamente como um problema de segurança pública: a pessoa em situação de rua é vítima de um agente criminoso externo, e a resposta estatal deve ser o agravamento da punição a esse agente. O PL nº 1503/2025, por sua vez, enxerga o problema a partir de uma lente socioassistencial: a situação de rua é o resultado de um processo de exclusão estrutural que se inicia na infância, e a resposta eficaz é a intervenção precoce sobre as causas dessa exclusão. Essa diferença de diagnóstico é determinante para a avaliação comparativa de impacto real que se seguirá.

3.1 Qual projeto assegura os direitos proporcionados na CF?

O PL nº 2550/2025 foi apresentado pelo Deputado Federal Daniel Agrobom (PL-GO) em 2025, e tramita na Câmara dos Deputados sob regime ordinário, nos termos do art. 151, III, do RICD. A proposição altera a Lei nº 11.343/2006 (Lei Antidrogas) para inserir, entre as causas de aumento de pena previstas para o tráfico de drogas, a hipótese em que a substância entorpecente for vendida, oferecida, entregue ou distribuída a pessoas em situação de rua. Nos termos aprovados pela Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados em agosto de 2025, a pena poderá ser majorada de um terço até a metade nesses casos. O relator, Deputado Sanderson (PL-RS), justificou o voto favorável sob o argumento de que a proposta enfrenta objetivamente o tráfico de entorpecentes que explora a

vulnerabilidade de pessoas em situação de rua. Para virar lei, a medida ainda necessita de aprovação pelo Plenário da Câmara e pelo Senado Federal.

No plano do conteúdo normativo, o PL nº 2550/2025 concentra-se exclusivamente na dimensão repressiva: aumenta o *quantum* da pena de quem trafica para a população de rua, mas não cria qualquer mecanismo de tratamento, acolhimento, desintoxicação e reinserção social para as vítimas dessa exploração (Brasil, 2025). Isso revela uma lacuna estrutural grave: a norma pune o ofensor, mas não restaura nem sequer mitiga as condições de vulnerabilidade que tornaram a vítima suscetível à exploração. Para as pessoas em situação de rua que já se encontram em situação de dependência química, o encarceramento do traficante não oferece tratamento, nem moradia, nem perspectiva de reinserção.

Quanto à sua constitucionalidade formal, o PL nº 2550/2025 está adequado às regras de competência, a matéria de direito penal é competência privativa da União (art. 22, I, CF/88) (Brasil, 1988), e o projeto foi apresentado por Deputado Federal, observando o processo legislativo ordinário previsto na Constituição. Não se verifica, portanto, vício formal de iniciativa ou de competência. A proposição também respeita o princípio da legalidade estrita em matéria penal (Nucci, 2020), ao descrever com precisão a conduta que ensejará o agravamento da pena — o fornecimento de drogas a pessoa em situação de rua —, sem abrir margem para analogias que pudessem importar em uma ampliação penalizante vedada pelo artigo 5º da CF/88.

No plano material, todavia, emergem questionamentos relevantes, particularmente no que toca ao princípio da proporcionalidade. A criação de uma causa de aumento de pena vinculada à condição de vulnerabilidade da vítima constitui técnica legislativa conhecida — utilizada, por exemplo, em relação a crianças (art. 40, VI, da Lei nº 11.343/2006) e idosos —, e em si não é inconstitucional. O problema está na ausência de evidências empíricas que demonstrem que o endurecimento penal nesse contexto específico produzirá o efeito pretendido. A doutrina penal contemporânea, sustentada pelo doutrinador Bitencourt (2021), aponta que a majorante da pena não guarda correlação direta com a redução dos índices de criminalidade, especialmente quando o crime envolve situações de

vulnerabilidade social estrutural. Assim, à luz do subprincípio da necessidade, nas formulações de Alexy (2008), a majorante pode ser contestada por não representar a medida indispensável para atingir o fim almejado quando comparada, por exemplo, a políticas públicas de tratamento, acolhimento e reinserção social que atacariam a demanda diretamente em vez de apenas punir sua oferta.

O PL nº 1503/2025, por sua vez, foi apresentado pelo Deputado Distrital Robério Negreiros na Câmara Legislativa do Distrito Federal, tendo sido protocolado e encaminhado às Comissões para análise em 4 de fevereiro de 2025. Conforme consulta ao site da CLDF realizada em 16 de Julho, a proposição encontra-se atualmente na fase de análise pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), com documentos que registram despacho, designação de relator, parecer e folha de votação em comissão, aguardando subsequente inclusão na Ordem do Dia para votação em Plenário. Após a aprovação, o projeto seguirá ao Governador do Distrito Federal para sanção ou veto, nos termos do art. 81 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O conteúdo normativo do PL nº 1503/2025 é substancialmente mais abrangente que o do PL federal. O projeto institui o Programa "Caminhos para o Futuro", voltado ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua e vulnerabilidade social no Distrito Federal, estruturando um conjunto de ações que inclui: acolhimento institucional e familiar; garantia de acesso à educação formal e não formal; qualificação profissional; acompanhamento psicossocial; e articulação com redes de proteção social já existentes, como os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e os serviços de saúde mental. Ao abranger simultaneamente todas essas dimensões, o projeto opera sobre as diversas facetas do fenômeno da situação de rua identificadas por Nascimento e pelo Decreto nº 7.053/2009 — dimensões habitacional, educacional, laboral e de saúde mental.

Quanto à competência legislativa exercida pelo PL nº 1503/2025, cita-se que o Distrito Federal, por força do art. 32, §1º, da CF/88, acumula as competências reservadas tanto aos Estados quanto aos Municípios. O exercício de competência nessa proposição é de natureza estadual — e não municipal —, pois se insere na competência legislativa concorrente prevista no **art. 24, XV, da CF/88**, que autoriza

os entes subnacionais a legislar sobre proteção e integração social de grupos vulneráveis. Não é competência de natureza municipal porque o programa transcende o interesse meramente local e articula ações de assistência social em escala distrital, nos moldes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cujas diretrizes são definidas em nível federal pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS — Lei nº 8.742/1993) e complementadas pelos entes subnacionais no exercício da competência concorrente. O Distrito Federal, ao exercer essa competência estadual, não contraria norma geral federal; ao contrário, densifica e operacionaliza, no âmbito local, os princípios e objetivos da política nacional de assistência social.

Sob o viés da constitucionalidade material, o PL nº 1503/2025 não apresenta incongruências com o texto constitucional. Ao contrário, ele densifica os direitos fundamentais previstos no art. 6º da CF/88, especialmente educação, assistência à infância e à juventude, e proteção aos desamparados, especialmente para um grupo específico de alta vulnerabilidade. O projeto está em sintonia com o texto do art. 227 da CF/88, que atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Esse dispositivo constitucional, ao enunciar a prioridade absoluta da proteção à criança e ao adolescente, oferece fundamento normativo robusto para que o legislador distrital crie programas específicos voltados a esse grupo, sem que se cogite qualquer vício de inconstitucionalidade.

Comparados os dois projetos quanto à sua capacidade de concretizar o artigo 6º da CF/88, é possível afirmar que o PL nº 1503/2025 apresenta um espectro de atuação consideravelmente mais amplo. Enquanto o PL federal incide apenas sobre a dimensão penal — punindo o agente que explora o vulnerável —, o PL distrital atua diretamente sobre os fatores que geram e reproduzem a vulnerabilidade: a falta de educação, a ausência de vínculos familiares e institucionais, a carência de qualificação profissional e o desamparo psicossocial. Do ponto de vista da efetividade constitucional, portanto, o PL nº 1503/2025 apresenta maior aptidão para

produzir a transformação real das condições de vida das pessoas em situação de rua que o texto constitucional demanda.

3.2 A majoração da pena para condutas em face de pessoas em situação de rua resolve algo?

A pergunta que orienta esta subseção é de natureza essencialmente criminológica e político-criminal: o endurecimento penal, por si só, é capaz de proteger as pessoas em situação de rua e de reduzir a vitimização desse grupo? A resposta, à luz da literatura especializada e da evidência empírica de Zaffaroni (2011), é negativa — ao menos quando examinado de forma isolada, sem a complementação de políticas sociais estruturais.

O PL nº 2550/2025 parte da premissa implícita de que o agravamento da sanção penal terá efeito dissuasório sobre os traficantes que exploram a vulnerabilidade das pessoas em situação de rua. Essa premissa, contudo, não encontra amparo sólido na criminologia empírica. Como demonstra Abramovay *et al.* (2012), em sua pesquisa sobre coesão social e vulnerabilidade no Brasil, as populações em situação de exclusão social, nas quais se insere tanto o público-alvo do tráfico quanto os próprios usuários vulneráveis, operam em contextos em que a racionalidade preventiva do sistema penal tem impacto reduzido. O traficante que explora a vulnerabilidade de pessoas em situação de rua não pondera as consequências penais de sua conduta à luz do quantum da pena. Sua ação é condicionada por estruturas de oportunidade, pela organização do mercado ilícito e pela ausência de alternativas econômicas legítimas. A majorante altera o custo esperado da conduta para o ofensor, mas não altera o contexto estrutural que a torna lucrativa.

É relevante, neste ponto, distinguir os dois mecanismos pelos quais uma sanção penal mais severa poderia, em teoria, reduzir a criminalidade: o efeito dissuasório, que operaria sobre a decisão de praticar o crime antes de praticá-lo, e o efeito incapacitante, que recairia sobre a capacidade de reincidir enquanto o agente está preso. No contexto do tráfico de drogas voltado à população de rua, nenhum desses mecanismos atua com eficiência. O efeito dissuasório é limitado pela baixa

percepção de risco do traficante e pela alta lucratividade do mercado ilícito, que remunera o risco adicional. O efeito incapacitante é neutralizado pela substituição rápida do traficante preso por outro, dado que o mercado ilícito de drogas não enfrenta escassez de ofertantes em contextos de alta vulnerabilidade social (Cerqueira, 2014).

Além disso, a majorante proposta pelo PL nº 2550/2025 não resolve o problema estrutural que torna as pessoas em situação de rua vulneráveis ao tráfico: a ausência de moradia, a falta de redes de apoio familiar e social, a dependência química e a exclusão do mercado de trabalho. Nenhum desses fatores é afetado pelo aumento da pena aplicável ao traficante. Ao contrário: sem políticas públicas que ataquem as causas da vulnerabilidade, a demanda por substâncias ilícitas entre a população de rua permanece inalterada, e o mercado ilícito continua a operar, simplesmente reajustando seus preços para absorver o risco adicional da majorante. Em termos econômicos, a majorante penal funcionaria como um aumento de custo de produção que não elimina a atividade, mas eleva o preço final do produto, logo, com o ônus sendo transferido para o próprio usuário vulnerável (Cerqueira, 2014).

Essa análise é corroborada pelos dados produzidos pelo próprio STF ao julgar a ADPF nº 347 (Brasil, 2015), que reconheceu o "estado de coisas inconstitucional" do sistema de privação de liberdade no Brasil. A superlotação carcerária, a reincidência elevada e a ineficiência da pena como instrumento de ressocialização são sintomas de que o endurecimento penal, desacompanhado de políticas sociais complementares, não produz os resultados preventivos que seus proponentes almejam. O STF, naquele julgamento histórico, reconheceu expressamente que a resposta penal, isoladamente, é insuficiente para resolver problemas cujas raízes são estruturalmente socioeconômicas, conclusão que se aplica, com igual força, ao problema da vitimização das pessoas em situação de rua pelo tráfico de drogas.

Isso não significa que o PL nº 2550/2025 seja irrelevante ou nocivo para si mesmo. A criação de uma causa de aumento de pena para o tráfico voltado a populações hipervulneráveis expressa um juízo de desvalor mais acentuado sobre essa conduta, cumprindo uma função simbólica de reconhecimento da especial gravidade da exploração do vulnerável. Esse juízo de desvalor é constitucionalmente

legítimo e socialmente relevante. O problema é a crença de que essa intervenção penal, sozinha, seria capaz de modificar a realidade das pessoas em situação de rua. A norma penal pode compor, como elemento complementar, uma resposta integrada ao problema, mas não pode substituir a política social estruturante que efetivamente rompa o ciclo de exclusão.

3.3 Assistencialismo, apoio ou dependência?

Uma crítica recorrente a projetos de caráter assistencial como o PL nº 1503/2025 é a possibilidade de que podem gerar dependência, perpetuando em vez de romper o ciclo de exclusão. A crítica assume que o beneficiário de programas sociais perde o incentivo ao trabalho e à autonomia, tornando-se cronicamente dependente do Estado. Essa objeção merece ser enfrentada seriamente, pois toca em uma tensão genuína da política social, o conflito entre a provisão imediata de bens e a construção progressiva de capacidades autônomas.

A distinção entre assistencialismo como fim em si mesmo e a assistência social como instrumento de emancipação é um dilema central na sociedade hodierna. Programas assistenciais que combinam prestação material com condicionalidades educacionais, de saúde e de inserção laboral tendem a produzir efeitos de longo prazo mais consistentes do que aqueles que se limitam à provisão de bens materiais imediatos. O PL nº 1503/2025, ao articular acolhimento, educação formal e não formal, qualificação profissional e acompanhamento psicossocial em um programa integrado, estrutura-se exatamente como instrumento de emancipação progressiva, e não como mera provisão de bens sem benefícios estruturantes. O beneficiário não é passivo; é sujeito de um processo de construção de capacidades que, ao final, deve torná-lo menos, e não mais, dependente do Estado.

Dantas Berger, Kwamme Latgé e De Souza Malta (2024), em pesquisa sobre crianças e adolescentes em situação de rua publicada em 2025, demonstram que a permanência prolongada em situação de rua durante a infância e a adolescência produz sequelas profundas no desenvolvimento cognitivo, afetivo e social dos indivíduos, comprometendo de forma duradoura suas capacidades de inserção social autônoma. Os autores identificam, em particular, os processos de "desencantamento

das infâncias", a perda progressiva de expectativas e projetos de vida que decorre da exposição contínua à violência, à exploração e à privação —, que se tornam progressivamente irreversíveis à medida que o indivíduo avança na adolescência sem qualquer suporte institucional. Nessa perspectiva, a intervenção precoce — exatamente o foco do PL nº 1503/2025 — é muito mais eficiente do que qualquer política remedial que tente reconstruir trajetórias de vida já gravemente comprometidas na fase adulta.

Do ponto de vista econômico, o argumento da dependência também não se sustenta quando aplicado ao público-alvo específico do PL nº 1503/2025. Crianças e adolescentes em situação de rua não são agentes que optaram racionalmente pela dependência estatal em detrimento do trabalho. São indivíduos em processo de formação que, privados de estrutura familiar, educacional e institucional, carecem das condições mínimas para desenvolver autonomia. Falar em "incentivo perverso" nesse contexto é atribuir capacidade de cálculo racional a sujeitos que, por definição, ainda não desenvolveram as condições cognitivas e sociais para exercê-lo. A crítica do assistencialismo “dependentizante” é mais pertinente para programas de transferência de renda a adultos aptos ao trabalho; aplicada a crianças e adolescentes em situação de extrema vulnerabilidade, ela perde sua força analítica.

Importa considerar, ademais, a dimensão intergeracional do problema. Arretche (2000) demonstra que a reprodução da pobreza entre gerações é, em grande medida, determinada pela qualidade e pela continuidade do acesso a serviços públicos de educação e saúde durante a infância. Crianças que crescem sem acesso a esses serviços têm probabilidade significativamente maior de reproduzir, na vida adulta, as mesmas condições de exclusão de seus pais. Um programa que investe na educação e no acolhimento de crianças em situação de rua não apenas melhora as condições de vida presentes desses indivíduos, mas rompe o mecanismo de transmissão intergeracional da pobreza — produzindo externalidades positivas cujos benefícios se estendem por décadas e que nenhuma política penal é capaz de gerar.

Assim, a objeção do assistencialismo não se aplica ao PL nº 1503/2025 com a mesma força com que se aplicaria a um programa de transferência de renda sem condicionalidades voltado a adultos aptos ao trabalho. O projeto distrital está

desenhado para produzir capital humano — educação, qualificação, vínculos institucionais, saúde mental — e não apenas para prover bens de consumo imediato. Trata-se, portanto, de assistência social emancipatória que, além de respeitar e concretizar o art. 6º da CF/88, cumpre o mandamento de proteção com absoluta prioridade à criança e ao adolescente inscrito no art. 227 do texto constitucional.

4 CONCLUSÃO

A análise comparativa dos dois projetos de lei evidencia que, embora ambos pretendam e tem a intenção de proteger as pessoas em situação de rua, suas abordagens produzem efeitos estruturalmente distintos sobre a efetivação dos direitos fundamentais consagrados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

O PL nº 2550/2025, de autoria do Deputado Federal Daniel Agrobom (PL-GO) e aprovado pela Comissão de Segurança Pública da Câmara em agosto de 2025, opera dentro de um referencial punitivo que, formalmente, não apresenta vício de competência — a matéria penal é de competência privativa da União (art. 22, I, CF/88) —, mas padece de questionamento material quanto à proporcionalidade na dimensão da necessidade, diante da ausência de evidências empíricas que demonstram seu efeito dissuasório. O projeto responde a um sintoma — a exploração do vulnerável pelo traficante — sem atacar as causas estruturais que produzem e reproduzem a vulnerabilidade. Seu mérito reside na expressão de um juízo de maior desvalor sobre a conduta do explorador, o que tem relevância simbólica e jurídica, mas insuficiência estrutural como resposta isolada ao problema.

O PL nº 1503/2025, de autoria do Deputado Distrital Robério Negreiros e em tramitação na CCJ da Câmara Legislativa do Distrito Federal desde fevereiro de 2025, exerce competência legislativa de natureza estadual — e não municipal —, nos termos do art. 32, §1º, c/c art. 24, XIV, da CF/88, e não apresenta vícios de constitucionalidade formal ou material. Ao contrário, alinha-se plenamente com os mandamentos do art. 227 da CF/88 e com a doutrina do mínimo existencial reafirmada pelo STF nos precedentes analisados. Sua lógica preventiva e emancipatória, ao investir na educação e no acolhimento de crianças e adolescentes, ataca o núcleo do problema: a reprodução intergeracional da exclusão social.

Com base no referencial doutrinário de Canotilho, que exige do legislador atuação permanente e proporcional para a concretização dos direitos sociais, e nos dados apresentados por Dantas Berger, Kwamme Latgé e De Souza Malta sobre os efeitos devastadores da situação de rua na infância e a importância da intervenção precoce, conclui-se que o PL nº 1503/2025 apresenta maior eficácia jurídica e social para a concretização dos direitos fundamentais das pessoas em situação de rua. A norma penal pode complementar — mas não substituir — esse esforço preventivo, sendo desejável que ambas as frentes de atuação coexistem dentro de uma política pública integrada e intersetorial.

Assim, o confronto entre os dois diplomas normativos evidencia uma tensão mais ampla entre punição e prevenção na política criminal e social brasileira. A superação desse dilema exige que o Estado brasileiro compreenda que a proteção efetiva das pessoas em situação de rua passa, antes de mais nada, pela garantia das condições materiais mínimas de existência digna — e é justamente isso que o PL nº 1503/2025 se propõe a fazer, ao trazer para o centro da resposta pública não o punitivismo, mas a dignidade.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, M.; FEFFERMANN, M.; RÉGNIER, J.-C. Coesão Social e Vulnerabilidade no Brasil: Juventudes e Violências. *Poiésis*, [*s. l.*], v. 5, n. special1, p. 165–182, 2012. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=5fdd86b6-0fb1-3722-8c1a-d3875d8caf40. Acesso em: 13 abr. 2026.

ARRETCHE, Marta T. S. *Estado federativo e políticas sociais*: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, 8 jul. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 08 abr. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *PL 2550/2025*. Proposição que altera a Lei nº 11.343/2006 para criar causa de aumento de pena para condutas praticadas em face de pessoas em situação de rua. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2516630. Acesso em: 14 abr. 2026.

BRASIL. Decreto nº 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, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 dez. 2009. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 976/DF, Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO PARCIALMENTE A CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, TORNANDO OBRIGATÓRIA a observância pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, imediata e independentemente de adesão formal, das diretrizes contidas no Decreto Federal nº 7.053/2009 [...]. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Decisão cautelar de 25 jul. 2023. Brasília, DF: STF, 2023. Acesso em: 15 jul. 20264

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347/DF*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em: 4 out. 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 582.280/SP*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 28 de agosto de 2012. Disponível em: https://portal.stf.jus.br. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *RE n° 607.372/RS*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 01-02-2011. *Diário da Justiça Eletrônico*, divulg. 25-02-2011, public. 28-02-2011. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Habeas Corpus nº 111.840/ES*. Paciente: Ricardo Rodrigues. Impetrante: Defensoria Pública da União. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Dias Toffoli, 27 de junho de 2012. Disponível em: stf.jus.br. Acesso em: 29 mai. 2026.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. *Causas e consequências do crime no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

DANTAS BERGER, S. M.; KWAMME LATGÉ, P.; DE SOUZA MALTA, F. D. Children and adolescents experiencing homelessness: times, setbacks, and confluences in the processes of (dis)enchantment of childhoods. *Saúde e Sociedade*, [*s. l.*], v. 34, n. 1, p. 1–12, 2025. DOI 10.1590/S0104-12902025240561en. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=d4d375e8-aa47-305b-a3d1-8f7a1ba9dc94. Acesso em: 09 jun. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. *Projeto de Lei nº 1503, de 2025*. Cria o Programa "Caminhos para o Futuro" voltado para crianças e adolescentes em situação de rua e vulnerabilidade social no Distrito Federal. Brasília, DF: CLDF, 2025. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PL_1503_2025. Acesso em: 14 abr. 2026.

Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal. *2º Censo da População em Situação de Rua do Distrito Federal – Produto Temático 1*: Perfil Sociodemográfico, Tempo de Rua e Dinâmicas na Rua. Brasília, 2025. Acesso em: 15 jul. 2026.

NASCIMENTO, Adriano Roberto Afonso do. Situação de rua, alcoolismo e saúde mental: discussão a partir de um relato de caso. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 17, n. 4, p. 709–718, out./dez. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pe/a/KmhVkjQRXGPYCqL4QvqXj4s/. Acesso em: 29 maio 2026.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105–121, jun. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/gCPhCGspG3R4cxG7P7KDhgC/. Acesso em: 29 maio 2026.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 105-121, 2005. Acesso em: 03 ago. 2026

ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA NO ESTADO BRASILEIRO: UM ESTUDO COMPARATIVO DOS PROJETOS DE LEI SOBRE O USO ÉTICO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA ATIVIDADE CIENTÍFICA NA ÁREA DA SAÚDE

Brenda Araujo Amorim[1]

RESUMO

Este artigo apresenta uma análise comparada do Projeto de Lei n° 931, de 2026 e do Projeto de Lei n° 2271/2026, oriundos do Congresso Nacional e da Câmara Legislativa do Distrito Federal, respectivamente, a fim de que seja identificada a proposta que melhor concretiza o direito fundamental do desenvolvimento científico e tecnológico eficaz e seguro, com foco na área da saúde. De acordo com o art. 218 da Constituição Federal de 1988, o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, tendo em vista o bem público. Contudo, a ascensão do uso da Inteligência Artificial (IA) torna possível a produção de trabalhos científicos fraudulentos e sem rigor ético, ao invés de agir como ferramenta de otimização de resultados. Nesse contexto, o presente artigo visa, a partir da pesquisa documental do processo legislativo, a comparativa, com revisão bibliográfica e levantamento aferir qual dos projetos de lei (federal ou distrital) garantirá a elaboração da atividade científica íntegra sobre a saúde, respeitando a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88). Diante do exposto, surge o seguinte questionamento: Qual Projeto de Lei das casas legislativas citadas contém melhores propostas para a garantia do uso honesto de sistemas de IA na pesquisa da área da saúde? De acordo com o trabalho elaborado, concluiu-se que as iniciativas legislativas não se anulam, mas sim atuam em conjunto, através da disposição de princípios gerais de cunho nacional do projeto n° 931 e da instituição da Política Distrital e Integridade exposta no projeto n° 2271/2026, atuando no âmbito distrital.

Palavras-chave: desenvolvimento científico; inteligência artificial; saúde; projetos de lei; direitos fundamentais; federalismo.

[1] Graduando em Direito do CEUB – Centro Universitário de Brasília. E-mail: brenda.amorim@sempreceub.com

1 INTRODUÇÃO

O avanço tecnológico transformou as interações sociais na realidade contemporânea. As inovações provocadas pela quarta revolução industrial, sobretudo a inteligência artificial (IA), trouxeram consigo possibilidades capazes de ressignificar a própria condição humana, pois o aumento dos limites da expectativa de vida, saúde, cognição eram frutos do imaginário, concebidos apenas na ficção científica (Schwab, 2016).

Desse modo, a utilização de ferramentas de IA integra-se paulatinamente na atividade cotidiana dos indivíduos, por sua capacidade de analisar dados computacionais em amplas bases de dados e, ainda, ser capaz de reproduzir padrões de linguagem, criando uma estrutura que transforma informações em modelos, reestruturação linguística que simula a inteligência humana.

A produção científica também sofre o impacto da utilização de ferramentas algorítmicas na produção acadêmica, por sua base substancial depender da articulação de análises científicas que convergem com os temas propostos. Como exemplo, destacam-se a busca e seleção de literatura acadêmica, a leitura de múltiplos arquivos simultaneamente, utilização para redigir e revisar códigos de programação, análises de pesquisa quantitativa e qualitativa de dados, auxílio na escrita acadêmica, entre outras atribuições das IAs generativas (Sampaio *et al*., 2024).

Todavia, a utilização parcial ou integral da inteligência artificial na pesquisa científica gera riscos, pois, a partir do momento em que modelos generativos substituem a ação humana, a tecnologia age não mais como uma vantagem ao desenvolvimento, mas sim como um malefício. Embora apresentem eficácia na velocidade, as *Large Language Models* (LLMs) podem comprometer os resultados, com vieses e plágio, além da geração de respostas distintas acerca do mesmo conteúdo, a depender da ordem das informações e do comando proposto pelo autor (Vasconcellos, 2023).

Outrossim, urge salientar o enfoque da ameaça das produções fraudulentas em projetos acadêmicos em uma área de conhecimento: a da saúde. Convém

ressaltar que, ao tratar dessa área de conhecimento específica na proteção de suas produções científicas, enseja-se o zelo pela própria dignidade humana, protegida na Constituição Federal em seu primeiro artigo:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana; (art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988).

Nesse sentido, infere-se que os sistemas cognitivos analisam dados de maneira sistematizada, porém, a fim de que seja preservada a integridade física e mental do ser humano, indivíduos não devem ser tratados como dados, e sim considerando sua parcialidade única como ser humano.

O presente artigo visa a análise comparativa do Projeto de Lei nº 931/2026 (Brasil), em tramitação no Congresso Nacional, e o Projeto de Lei nº 2.271/2026 (Distrito Federal), em trâmite na Câmara Legislativa do Distrito Federal, a fim de verificar de que maneira tais proposições contribuem para a regulamentação ética da utilização da Inteligência Artificial na pesquisa científica em saúde e para a concretização do direito fundamental ao desenvolvimento científico, tecnológico e à inovação, previsto no art. 218 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Para responder a esse problema de pesquisa, adota-se o método comparativo, operacionalizado por meio de revisão bibliográfica especializada e do levantamento documental do processo legislativo das duas proposições, abrangendo seus fundamentos, conteúdo normativo e tramitação. A pesquisa também se vale da análise da Constituição Federal, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da doutrina constitucional pertinente, a fim de examinar a constitucionalidade formal e material dos projetos e sua compatibilidade com o modelo federativo brasileiro.

O estudo estrutura-se em cinco eixos de análise. Inicialmente, analisa-se o direito fundamental ao desenvolvimento científico, tecnológico e à inovação previsto no art. 218 da Constituição Federal (Brasil, 1988), bem como a repartição constitucional de competências legislativas. Em seguida, examina-se a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal à liberdade científica e ao dever estatal de incentivo à pesquisa. Posteriormente, realiza-se a análise individualizada dos

Projetos de Lei nº 931/2026 (Brasil) e nº 2.271/2026 (Distrito Federal), compreendendo sua tramitação, conteúdo normativo e constitucionalidade formal e material. Por fim, procede-se ao exame comparativo das convergências e diferenças entre as propostas, buscando identificar de que forma sua atuação conjunta concretiza o modelo de federalismo cooperativo e fortalece a proteção da integridade científica na utilização da Inteligência Artificial em pesquisas na área da saúde.

2 DIREITO À PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO E À INOVAÇÃO (ART. 218, CF/88)

A Constituição Federal de 1988 estabelece que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a inovação e, conforme o objeto analisado, a pesquisa (art. 218, da Constituição Federal de 1988). Partindo desse princípio, a Carta Magna Brasileira atribui prioridade constitucional ao desenvolvimento científico, tecnológico e à inovação no território, com o objetivo de ampliar a capacidade intelectual do país, aprimorando, por consequência, sua economia em desenvolvimento.

O art. 218 (Brasil, 1988) representa uma mudança importante promovida pela Constituição de 1988. Diferentemente das constituições anteriores, a Carta de 1988 não trata o desenvolvimento científico apenas como instrumento de crescimento econômico, mas como verdadeiro dever estatal voltado à promoção do bem público. A atividade científica deixa de constituir atividade meramente incentivada para assumir a condição de direito fundamental de natureza coletiva, indispensável ao desenvolvimento nacional e à concretização de outros direitos fundamentais, como a saúde, a educação e a dignidade da pessoa humana.

O desenvolvimento científico é entendido também à doutrina como um pilar da atividade socioeconômica do Estado brasileiro. A partir do exposto, Fialho, Santos e Vivas (2012) afirmam que há uma relação de interdependência entre a educação e o desenvolvimento científico, campos que são influenciados diretamente pela infraestrutura do Brasil, marcada pelos desequilíbrios regionais e desigualdades sociais. Nesse contexto, destacam que o meio técnico-científico afeta as condições

da educação e do desenvolvimento científico e tecnológico do país, tornando o incentivo e apoio estatal elementos indispensáveis para a redução de desigualdades.

A doutrina constitucional contemporânea compreende que o art. 218 (Brasil, 1988) não possui caráter meramente programático. Assim como sustenta Menezes (2023), ao determinar que o Estado promova e incentive a ciência, a pesquisa e a inovação, a Constituição estabelece dever de atuação positiva, impondo ao Poder Público a criação de políticas públicas, incentivos e mecanismos regulatórios capazes de assegurar um ambiente científico íntegro e compatível com os valores constitucionais.

Dessa maneira, o Estado, ao tratar sobra a regulação do uso das IAs em pesquisas acadêmicas exerce uma atividade fundamental, pois o advento da Inteligência Artificial altera significativamente a forma como o conhecimento científico é produzido. Apesar de ampliar a capacidade de processamento de informações e acelerar o desenvolvimento tecnológico, potencializa riscos relacionados à transparência, autoria, confiabilidade metodológica e integridade científica. Nesse contexto, a atuação legislativa deixa de representar mera opção política para constituir instrumento necessário à concretização do próprio art. 218 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Considerando o exposto, mostra-se possível a análise dos projetos de lei n° 931/2026 (Brasil) e n° 2271/2026 (Distrito Federal) como convergentes com o texto constitucional. O projeto de lei da Câmara dos Deputados promove o apoio ao desenvolvimento científico e considera a utilização da IA como uma ferramenta de aprimoramento à pesquisa, e ainda, delimita seu uso nas áreas da saúde, a fim de que os princípios éticos estabelecidos federalmente garantam a produção íntegra da ciência para o direito social à saúde (art. 6º, CF/88). Nesse mesmo viés, o projeto de lei da Câmara Legislativa do Distrito Federal utiliza recursos públicos no âmbito do DF para instituir a Política Distrital de Integridade na atividade científica e dispõe sobre diretrizes para o uso ético, transparente e responsável da inteligência artificial na pesquisa científica.

A partir dessa lógica, observa-se que ambos tratam da regulamentação do uso dos sistemas de IA no desenvolvimento científico do Brasil, expondo a preocupação

em como este incentivo ocorrerá para ser seguro e ético. Assim, faz-se pertinente o exposto por Cristóvam, Machado e Sousa:

Ainda, a regulação de grandes atores privados do setor de tecnologia consiste na determinação do complexo de ações técnicas aplicáveis nesse espaço, a prevenir e corrigir práticas que violem aspectos nucleares da dignidade da pessoa humana, dos direitos fundamentais e o próprio funcionamento equilibrado da configuração de Estados. (Cristóvam; Machado; Souza, 2022, p. 184).

A compreensão apresentada pelos autores evidencia que a regulação da Inteligência Artificial ultrapassa a dimensão tecnológica e assume natureza eminentemente constitucional. Ao estabelecer parâmetros destinados à proteção da dignidade da pessoa humana, da transparência e da integridade científica, o Estado concretiza o dever previsto no art. 218 da Constituição Federal, assegurando que o avanço tecnológico permaneça orientado pelos direitos fundamentais. Sob essa perspectiva, os Projetos de Lei n.º 931/2026 (Brasil) e n.º 2.271/2026 (Distrito Federal) representam instrumentos normativos voltados não apenas ao incentivo da pesquisa científica, mas também à preservação de sua legitimidade e confiabilidade.

3 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

A competência para legislar sobre ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação é concorrente, como disposto no art. 24 da Constituição Federal (Brasil, 1988). A competência concorrente constitui mecanismo de repartição legislativa característico do federalismo cooperativo adotado pela Carta Magna.

Segundo a doutrina de Silva (2014), essa técnica confere à União a competência de editar normas gerais, reservando aos Estados e ao Distrito Federal a competência suplementar para adaptar a legislação às peculiaridades regionais. O autor ressalta que, na ausência de diretrizes federais, os Estados assumem a competência legislativa plena.

O modelo de repartição de competências entre a União e seus Estados-membro demonstra a aplicação do sistema federativo de cooperação adotado no

Brasil. Segundo Ramos, Costa e Abreu (2023), o federalismo cooperativo manifesta-se a partir da interação dos governos subnacionais e o governo central, por meio da repartição direta de competências, redistribuição de tributos entre os entes ou até mesmo por meio de convênios para questões essenciais. A descentralização legislativa não representa fragmentação normativa, mas instrumento de aproximação das políticas públicas às necessidades regionais, preservando simultaneamente a unidade do ordenamento jurídico.

Sob esse viés, o projeto de lei da Câmara Legislativa do Distrito Federal (Distrito Federal, 2026) mostra compatibilidade constitucional, afinal seu conteúdo não contraria as normas vigentes da União e exerce a competência suplementar prevista no art. 24 da Constituição Federal (Brasil, 1988), criando política pública distrital destinada à concretização dessas diretrizes gerais sem inovar sobre matéria reservada à União, mostrando-se compatível com o proposto pelo PL n° 931/2026 (Brasil), complementando-o.

Assim, o PL n° 2271/2026 (Distrito Federal) apresenta uma política distrital que é de interesse para o bem público e atua em cooperação com o texto federativo, conforme a interpretação apresentada por Ferraz Júnior (1994), que afirma que a competência concorrente ocorre quando há normas gerais da União, a necessidade de compatibilidade entre as normas dos demais entes federativos, sob pena de invalidade.

4 A INTERPRETAÇÃO DO ART. 218 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PELO STF

O direito ao desenvolvimento científico, tratado no art. 218 da Constituição Federal (Brasil, 1988), garante que o Estado brasileiro deve conferir tratamento privilegiado à pesquisa, tecnologia e inovação. “A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação” (art. 218, § 1º da Constituição Federal de 1988).

Sendo assim, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece que a compatibilização da produção científica e a atuação estatal para promovê-la são

cruciais. Desse modo, a Corte constitucional considera a "ciência" uma atividade individual, encontrando-se, portanto, no rol dos direitos fundamentais da pessoa humana previstos no artigo 5° da Constituição Federal, afirmação advinda da ADI 3.510 (Brasil, 2008). No julgamento apresentado, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade das pesquisas com células-tronco embrionárias previstas na Lei de Biossegurança, afirmando a relevância constitucional da liberdade científica, do direito à saúde e do incentivo estatal ao desenvolvimento científico e tecnológico.

Diante do exposto, conclui-se que o STF interpreta o direito à produção científica e liberdade científica como manifestação dos direitos fundamentais relacionados à dignidade da pessoa humana, devendo ser protegida. Nesse sentido, a utilização de recursos de inteligência artificial deve ser administrada e fiscalizada, pois servirão para o desenvolvimento do campo técnico e científico do Brasil e, considerando sua relevância, deve ser feita a partir de princípios éticos, a fim de que não firam a própria personalidade da pessoa humana.

Ademais, no julgamento da ADI 550 (Brasil, 2002), a Corte reconheceu a constitucionalidade da destinação de recursos a fundações destinadas à pesquisa. O Supremo Tribunal Federal afirma a autonomia dos estados, a partir da legitimação dos recursos orçamentários, podendo estruturar suas próprias fundações, fortalecendo o sistema nacional de incentivo à pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação.

Sob essa perspectiva, a instituição de políticas distritais destinadas à integridade científica e ao uso ético da Inteligência Artificial na pesquisa acadêmica não apenas se harmoniza com a competência concorrente prevista no art. 24 da Constituição (Brasil, 1988), mas também concretiza o dever constitucional de promoção da ciência e da inovação em benefício da coletividade.

5 ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROJETOS DE LEI

5.1 Quadro comparativo dos PLs

Inicialmente, o Quadro 1 comparativo apresenta os aspectos formais dos projetos, compreendendo seus respectivos autores, data de apresentação e situação de tramitação, características que os contextualizam dentro do processo legislativo. Esses critérios permitem a compreensão do momento legislativo em que se encontra cada um dos projetos, bem como a identificação da iniciativa parlamentar responsável por sua proposição e o estágio procedimental em que se encontra perante as respectivas Casas Legislativas.

Quadro 1 - Estudo comparativo dos projetos de lei

Critério	**PL nº 931/2026 (Senado Federal)**	**PL nº 2.271/2026 (CLDF)**
Autor(a)	Senadora Dra. Eudócia	Deputado Iolando
Data de apresentação	04/03/2026	10/04/2026
Situação da tramitação	Em tramitação no Senado; análise pela Comissão de Assuntos Sociais e pela Comissão de Ciência e Tecnologia.	Em tramitação na CLDF
Competência legislativa	União (normas gerais sobre ciência, tecnologia, saúde e IA)	Distrito Federal, em competência concorrente (art. 24, IX, CF/88)
Natureza da competência	Concorrente; União exerce competência para normas gerais	Competência legislativa distrital com natureza estadual (art. 32, §1º, CF/88)
Há competência privativa?	Não. Não se enquadra no rol do art. 61, §1º, CF/88	Não viola iniciativa privativa do Governador
Objeto principal	Princípios éticos, governança, transparência e controle da IA na saúde	Política Distrital de Integridade Científica e diretrizes para uso ético da IA em pesquisas financiadas com recursos públicos distritais

Foco regulatório	Área da saúde	Integridade científica
Fiscalização	Mecanismos de controle e governança	Educação, prevenção, apuração, responsabilização e correção

Fonte: Elaboração própria.

Em seguida, tem-se a análise das competências para legislar sobre o assunto, critérios que permitem verificar a compatibilidade dos projetos com a lógica cooperativa do sistema pátrio observando e respeitando o texto constitucional. Esses critérios permitem verificar a observância das regras constitucionais de iniciativa legislativa e da repartição de competências entre a União e o Distrito Federal.

Além disso, o Quadro 1 compara o objeto principal de cada projeto, o foco regulatório e os mecanismos de implementação e fiscalização previstos. Essas categorias permitem identificar o conteúdo normativo das proposições, evidenciando suas convergências e diferenças quanto à regulamentação da Inteligência Artificial aplicada à pesquisa científica e à proteção da integridade da atividade científica.

Por fim, a análise desses critérios de comparação dos PLs é necessária para a análise da compatibilidade constitucional das propostas. Nesse mesmo sentido, permitem relacionar o conteúdo normativo dos projetos à concretização do direito fundamental ao desenvolvimento científico, tecnológico e à inovação, permitindo analisar se suas proposições se mostram conflitantes ou complementares.

5.2 Constitucionalidade formal

A partir da análise comparativa exposta no Quadro 1, pode-se observar a convergência entre as matérias dos projetos, tendo em vista o funcionamento do sistema federalista. Segundo Horta (2002), “o modelo clássico de repartição de competências conferiu à União os poderes enumerados e reservou aos Estados-Membros os poderes não enumerados”. Dessa forma, os princípios gerais acerca do controle do uso da Inteligência Artificial na área da saúde que serão elaborados pela União e as diretrizes estabelecidas na Política de Integridade no âmbito do Distrito Federal complementarão os objetivos da possível norma federal.

Nesse sentido, a norma elaborada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal não contém caráter municipal, mas estadual. Nos termos do art. 32, § 1º da Constituição Federal, o Distrito Federal acumula competências legislativas dos municípios e dos Estados, sendo que, ao instituir política distrital de integridade científica, o PL nº 2.271/2026 (Distrito Federal) exerce competência legislativa distrital de natureza estadual, complementando as normas gerais editadas pela União no âmbito da competência concorrente prevista no art. 24, IX, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Sob esse aspecto, mostra-se pertinente o explicitado por Ramos, Costa e Abreu (2023) no tocante ao federalismo cooperativo. Os autores afirmam que, para que a forma de estado seja efetivada, não basta que esteja discriminado no texto constitucional, é preciso que os governos subnacionais, apoiados pelo governo central, reconheçam sua importância na implementação efetiva das políticas públicas, criando leis complementares que garantam a eficiência no desempenho das competências confiadas pela Constituição de 1988.

Assim, identifica-se a constitucionalidade formal de ambas as propostas legislativas. Não foram identificados vícios formais aparentes nos projetos, uma vez que ambos tratam de matéria inserida na competência concorrente relativa à ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (art. 24, IX, da Constituição Federal de 1988). Além disso, não se identifica vício de iniciativa, pois as matérias versadas pelos projetos de lei não exigem iniciativa privativa do Chefe do Executivo previstas na Carta Magna.

5.3 Constitucionalidade material

As propostas apresentam compatibilidade material com a Constituição Federal. As proposições analisadas concretizam diretamente o disposto no art. 218 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que determina ao Estado a promoção e o incentivo ao desenvolvimento científico, à pesquisa e à inovação. Ao estabelecer parâmetros éticos para a utilização da Inteligência Artificial na produção científica, os projetos contribuem para que o avanço tecnológico ocorra em consonância com os valores constitucionais da dignidade da pessoa humana, da transparência e da

proteção da saúde. Nesse sentido, destaca-se o entendimento defendido por Santos (2022, p. 112-113):

Dessa forma, na expressão "Estado de Direito Democrático", prevista no artigo 1º, estão sedimentados os três princípios resultantes da evolução do Estado, quais sejam, o princípio do Estado de Direito em sentido estrito, o princípio democrático e o princípio da socialidade, que são indissociáveis. São esses três princípios que compõem o Estado de Direito das sociedades democráticas atuais.

O projeto de lei federal concretiza os princípios do Estado Democrático de Direito ao promover o desenvolvimento científico e tecnológico em benefício da coletividade, contribuindo para a efetivação do direito fundamental à saúde previsto no art. 196 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Ademais, tem como fim a regulação, o controle e fiscalização da utilização da IA, atribuições constitucionalmente conferidas ao Poder Público.

No mesmo sentido, a Política Pública de Integridade instituída pelo Projeto de Lei nº 2.271/2026 (Distrito Federal) segue os princípios da administração pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988), com destaque aos princípios da moralidade, da publicidade e da eficiência, porque representam, respectivamente, a exigência de padrões éticos na atividade científica, a transparência sobre a maneira com que a Inteligência Artificial será utilizada e a mitigação do risco de utilização inadequada dos recursos públicos em processos fraudulentos e sem rigor ético.

Assim sendo, materialmente as proposições mostram-se compatíveis com a Constituição Federal, uma vez que buscam concretizar o dever estatal de promoção da ciência e da inovação, à medida que estabelecem mecanismos voltados à proteção da integridade científica, da transparência e da ética no uso de sistemas de Inteligência Artificial. Ao mesmo tempo, contribuem para a efetivação do direito à saúde e para a observância dos princípios da administração pública.

6 QUAL GARANTE A REGULAMENTAÇÃO EFICAZ DO PROCEDIMENTO CIENTÍFICO?

Conforme a análise elaborada, identificam-se convergências significativas entre os projetos nº 931 (Brasil, 2026) e nº 2.271/2026 (Distrito Federal), no que diz respeito à elaboração de parâmetros para o uso da Inteligência Artificial como ferramenta de otimização do avanço tecnológico. Nesse sentido, os projetos concretizam o dever estatal de promoção da ciência, da pesquisa e da inovação previsto no art. 218 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Conforme Franzese (2010), são as relações de parceria que concretizam o modelo cooperativo e é a negociação a base para esse compartilhamento de poder entre as entidades estatais.

Apesar das convergências apresentadas, os projetos apresentam divergências quanto ao alcance e à forma de regulamentação. O Projeto de Lei n.º 931/2026 (Brasil) possui caráter nacional e estabelece princípios gerais destinados à utilização ética e transparente da Inteligência Artificial na área da saúde. Sua função principal consiste na criação de parâmetros normativos capazes de orientar a atuação dos diversos entes federativos e instituições envolvidas na produção científica.

Assim, a opção legislativa pela elaboração dos princípios gerais está dentro da função constitucional ao exercer seu papel dentro da competência concorrente, haja vista que o projeto visa estabelecer diretrizes que servirão como núcleo de disposições éticas aplicáveis à utilização da Inteligência Artificial na área da saúde. A partir desta medida, haverá maior harmonização entre as futuras medidas estaduais e distritais, de maneira que a legislação federal será capaz de diminuir as incompatibilidades normativas. Sob esse viés, essa técnica legislativa garantirá maior segurança jurídica ao desenvolvimento científico.

Ademais, a elaboração da norma geral da União tem como objetivo a estabilização, regulação e controle sobre a matéria. Diante do avanço constante da Inteligência Artificial, a elaboração de diretrizes éticas, de transparência, controle e governança permite acompanhar as evoluções tecnológicas sem a necessidade de inúmeras alterações legislativas. Nesse escopo, segundo Beuron e Richter (2023), a partir do momento em que se tem o Estado democrático vinculado a princípios

superiores, os gestores públicos deverão ancorar-se neles e na lógica republicana de transparência e controle social democrático.

Por sua vez, o Projeto de Lei n.º 2.271/2026 (Distrito Federal) apresenta caráter distrital e concentra-se na implementação de uma Política Distrital de Integridade Científica. Diferentemente da proposta federal, o projeto distrital adota uma abordagem mais operacional, prevendo diretrizes voltadas à prevenção de fraudes, à promoção da transparência e à responsabilização decorrente do uso inadequado da Inteligência Artificial em atividades de pesquisa. Nesse enfoque, enquanto a proposição federal estrutura um regime geral de princípios, a iniciativa distrital busca concretizar tais diretrizes no âmbito da administração pública do Distrito Federal.

A proposta parte do pressuposto de que a simples existência de diretrizes nacionais não assegura, por si só, a observância de padrões éticos na pesquisa científica, razão pela qual institui instrumentos administrativos voltados à prevenção, fiscalização e responsabilização no âmbito das instituições beneficiadas por recursos públicos distritais. Essa lógica harmoniza-se com o pensamento de Souza, Ferreira e Cunha Filho (2025), pois os autores relatam que o sistema federalista tem como fim o desenvolvimento mais justo da sociedade, que é compromissado não só com problemas políticos sociais, culturais e econômicos como também com a ponderação de soluções de nível local e suas particularidades.

Segundo Ferraz Júnior (1994), normas gerais prescrevem princípios, diretrizes sistemáticas sobre temas que abarcam matérias inteiras, não a alguns aspectos, ação que exige a colaboração dos demais entes federativos. À luz deste entendimento, a efetividade das diretrizes nacionais depende da implementação de mecanismos concretos pelos entes subnacionais, ao passo que as políticas distritais necessitam de parâmetros gerais que assegurem uniformidade e segurança jurídica em todo o território nacional. Embora apresentem enfoques distintos, as diferenças dizem respeito à natureza de cada uma das normas, o que torna possível analisar os projetos de lei não como incompatíveis, mas como complementares.

Identifica-se, assim, a relação de cooperação normativa entre os projetos de lei federal e distrital compatível com o modelo de competência concorrente previsto

na Constituição Federal, contribuindo conjuntamente para a proteção da atividade científica e para a promoção do desenvolvimento tecnológico seguro e responsável. Portanto, a eficácia da regulamentação da Inteligência Artificial na produção científica depende da atuação coordenada das normas gerais de âmbito nacional e das diretrizes de implementação no plano distrital, razão pela qual os Projetos de Lei nº 931/2026 (Brasil) e nº 2.271/2026 (Distrito Federal) revelam-se essenciais para a proteção do direito ao desenvolvimento científico, à pesquisa e à inovação.

7 CONCLUSÃO

Destarte, conclui-se que os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional e na Câmara Legislativa do Distrito Federal são complementares e exemplificam a atuação do federalismo cooperativo na produção legislativa. Ao identificar as implicações do uso da Inteligência Artificial no campo da saúde, o PL n.º 931/2026 (Brasil) estabelece precauções quanto à sua utilização a partir dos princípios éticos, diretrizes de segurança, requisitos de transparência e mecanismos de controle aplicáveis ao uso de IA nas áreas de saúde, com o objetivo de mitigar riscos decorrentes da utilização inadequada da Inteligência Artificial em atividades relacionadas à saúde.

Nessa perspectiva, o PL nº 2.271/2026 (Distrito federal) institui a Política Distrital de Integridade na Atividade Científica e dispõe sobre diretrizes para o uso ético, transparente e responsável da Inteligência Artificial na pesquisa científica, garantindo maior integridade às atividades de pesquisa científica, tecnologia e da inovação que são elaboradas a partir dos recursos distritais. Sendo assim, as proposições mostram-se convergentes, pois os princípios elaborados pela norma geral serão utilizados como norteadores para a política pública do DF.

A esse respeito, a pesquisa demonstrou que a falta de vícios formais e materiais das propostas fornecem às proposições a ausência de inconstitucionalidades. Sob esse viés, o supremo Tribunal Federal reconhece o desenvolvimento científico, tecnológico e da inovação como crucial ao desenvolvimento do Brasil, conforme evidenciado pelos entendimentos firmados pelo STF nas ADIs 3.510 (Brasil, 2008) e 550 (Brasil, 2002), que demonstram a

prioridade com que o desenvolvimento tecnológico deve ter em todo o território nacional.

Portanto, o federalismo legislativo brasileiro depende da colaboração entre os entes estatais na atuação do Poder Legislativo em suas respectivas instâncias para que, assim, haja a distribuição justa e efetiva do poder. Em vista disso, tem-se o exemplo dos projetos de lei n.º 931/2026 (Brasil) e nº 2.271/2026 (Distrito Federal) que atuam conjuntamente para promover um desenvolvimento científico seguro e eticamente orientado, de modo que o advento da Inteligência Artificial não represente uma ameaça à produção acadêmica da área da saúde. Assim, o direito fundamental previsto no artigo 218 da Constituição Federal (Brasil, 1988) terá sua proteção a partir da atuação conjunta da União e do Distrito Federal.

Logo, conclui-se que nenhum dos projetos, isoladamente, oferece resposta mais adequada ao problema investigado. A efetiva proteção da integridade científica na utilização da Inteligência Artificial em pesquisas na área da saúde decorre da atuação complementar das duas iniciativas legislativas, cabendo ao projeto federal estabelecer normas gerais e ao projeto distrital concretizar tais diretrizes por meio de política pública específica.

REFERÊNCIAS

BEURON, B. M. B.; RICHTER, D. Inteligência Artificial e enviesamento algorítmico como possível instrumento de violação dos princípios constitucionais no âmbito da administração pública digital. **Revista de Direito, Governança e Novas Tecnologias**, v. 9, n. 1, p. 41-56, 2023. DOI 10.26668/indexlawjournals/2526-0049/2023.v9i1.9539. Disponível em: https://research.ebsco.com/plink/d8b72b3e-cd5c-37fc-a809-5ce4e34a7ffc. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 931, de 2026**. Dispõe sobre os princípios éticos, diretrizes de governança, requisitos de transparência e mecanismos de controle aplicáveis ao uso de sistemas de Inteligência Artificial (IA) na área da saúde, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-931-2026. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.510/DF**. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Ayres Britto. Julgado em 29 maio 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 maio 2010. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adi3510relator.pdf. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 550/DF**. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em 30 abr. 2002. Diário da Justiça, Brasília, DF, 31 out. 2002. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/773271. Acesso em: 29 maio 2026.

CRISTÓVAM, J. S. S.; MACHADO, R. C. R.; SOUSA, T. P. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 12, n. 2, p. 179-196, 2022. DOI 10.5102/rbpp.v12i2.7830. Disponível em: https://research.ebsco.com/plink/b5aed983-a3a4-3f80-aee1-fb4444a27559. Acesso em: 29 maio 2026.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. **PL 2271/2026**. 2026. Institui a Política Distrital de Integridade na Atividade Científica e dispõe sobre diretrizes para o uso ético, transparente e responsável da inteligência artificial na pesquisa científica, tecnológica e de inovação apoiada com recursos públicos distritais, no âmbito do Distrito Federal. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PL_2271_2026. Acesso em: 6 maio 2026.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do Art. 24 da Constituição Federal. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 7, p. 18-20, 1994. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/70216471/69906-libre.pdf. Acesso em: 29 maio 2026.

FIALHO, N. H.; SANTOS, M. C. E. M.; VIVAS, M. I. Q. Equidade e coesão social na perspectiva da educação e desenvolvimento científico e tecnológico. **Poiésis**, v. 5, n. special 1, p. 184-199, 2012. Disponível em: https://research.ebsco.com/plink/7c28b2b0-9373-3975-addd-f75db6feae76. Acesso em: 14 jul. 2026.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, 2010. Disponível em: https://www.academia.edu/download/75558459/72060100752.pdf. Acesso em: 10 jun. 2026.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

LIMA, H. C. P. Panorama dos conflitos federalistas na visão hermenêutica das decisões da Suprema Corte brasileira (STF). **Revista Jurídica**, v. 5, n. 67, p. 357-380, 2021. Disponível em: https://research.ebsco.com/c/24f6r6/viewer/pdf/i65xbft3dn. Acesso em: 29 de maio 2026

MENEZES, D. F. N. Crescimento econômico e inovação tecnológica: estabelecendo uma conexão através das políticas públicas de inovação. **Revista Jurídica**, v. 2, n. 74, p. 448-478, 2023. Disponível em: https://research.ebsco.com/plink/05afd4f1-122a-340d-b224-64a43f456ce1. Acesso em: 29 maio 2026.

RAMOS, P. R. B.; COSTA, F. S.; ABREU, W. C. M. Federalismo cooperativo na América do Sul: análise comparada entre os sistemas brasileiro e argentino. **Revista Foco:** Interdisciplinary Studies Journal, v. 16, n. 2, p. 1-20, 2023. DOI 10.54751/revistafoco.v16n2-033. Disponível em: https://research.ebsco.com/plink/82b3e420-38f5-303f-8932-dd7f6eed7f62. Acesso em: 9 jun. 2026.

SAMPAIO, R. C. *et al*. ChatGPT e outras IAs transformarão a pesquisa científica: reflexões sobre seus usos. **Revista de Sociologia e Política**, v. 32, p. 1-24, 2024. DOI 10.1590/1678-98732432e008. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=3f29d295-c0a7-300c-927e-c3952ebcd68a. Acesso em: 6 maio 2026.

SANTOS, M. G. O princípio da socialidade na Constituição brasileira. **Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa**: Tese (Doutorado em Direito, especialidade em Ciências Jurídico-Políticas), Lisboa, 2022. Disponível em: https://repositorio.ulisboa.pt/entities/publication/b3dec2a7-9214-4be4-bcff-539df8026c23. Acesso em: 13 ago. 2026

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2024.

SOUZA, B. P. N. F.; FERREIRA, S. A.; CUNHA FILHO, F. H. O modelo de federalismo brasileiro versus o regionalismo italiano: análise das novas feições do Estado no contexto contemporâneo de um mundo globalizado. **Revista Foco**: v. 18, n. 11, p. 1-23, 2025. DOI 10.54751/revistafoco.v18n11-043. Disponível em: https://research.ebsco.com/plink/fd390fad-5b5e-3c4b-8046-a1a4b3b3d705. Acesso em: 15 jul. 2026.

VASCONCELLOS, V. G. Editorial: Inteligência artificial e coautoria de trabalhos científicos: discussões sobre utilização de ChatGPT em pesquisa e redação científicas. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, v. 9, n. 3, p. 1047-1057, 2023. DOI 10.22197/rbdpp.v9i3.913. Disponível em: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=0fb68513-7ea3-3040-9405-1d2d65a7436d. Acesso em: 6 maio 2026.

A CONCRETIZAÇÃO DA DIGNIDADE MENSTRUAL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE PROJETOS DE LEI, À LUZ DO FEDERALISMO LEGISLATIVO

Alice dos Santos Dantas[1]

RESUMO

Este artigo analisa o PL nº 1309/2024, apresentado pelo Congresso Nacional e o PL nº 1000/2024, apresentado na Câmara Legislativo do Distrito Federal, a fim de discutir qual dos projetos de lei confere maior concretização do direito à dignidade menstrual às mulheres brasileiras. O estudo justifica-se na garantia apresentada pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 196, que estabelece a saúde como um direito de todos e dever do Estado, a ser promovido de maneira igualitária mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução de riscos e agravos. Porém, é observado um déficit no acesso a itens higiênicos mínimos para cuidados menstruais desde a fase inicial da puberdade até a vida adulta que demonstra abandono e vulnerabilidade do direito fundamental que deveria ser assistido pelo Estado. O presente artigo levanta o questionamento: Qual dos projetos de lei, PL nº 1309/2024 e PL nº 1000/2024, que tramitam respectivamente no Congresso Nacional e na Câmara Legislativa Distrital, podem contribuir melhor para a concretização e a proteção do direito fundamental a dignidade menstrual para meninas e mulheres? Nesse contexto, concluiu-se por meio de estudos comparativos e revisão bibliográfica que o Projeto de Lei nº 1309/2024 é mais apto a contribuir com a mitigação da pobreza menstrual, com base no seu caráter federal e no conteúdo de sua proposta que alcança a parcela mais pobre e vulnerável em relação ao tema tratado.

Palavras-chave: dignidade menstrual; saúde menstrual; projetos de lei; pobreza menstrual; direito à saúde; direito fundamental; federalismo legislativo.

1 INTRODUÇÃO

Em 2014, a Organização das Nações Unidas (ONU) incluiu a pobreza menstrual como uma questão de saúde pública. Isso porque esse fenômeno social,

[1] Graduanda em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). E-mail: alice.sdantas@sempreceub.com

que afeta grande parte das pessoas que menstruam, pode trazer graves consequências para a saúde de meninas e mulheres em situação de vulnerabilidade e escassez, as quais vivenciam a falta de acesso a produtos higiênicos, a serviços de saneamento básico e ao conhecimento sobre seus corpos. (UNFPA; UNICEF, 2021).

Diante disso, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 196, define como função do Estado promover a saúde pública, a qual deve ser garantida por meio de políticas sociais e econômicas que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos (Brasil, 1988). Assim, por ser o Brasil um Estado-membro da ONU, tem como dever alinhar suas políticas públicas com as diretrizes da organização. Portanto, o combate à pobreza menstrual, por integrar o conceito amplo de saúde pública, encontra respaldo direto na própria Carta Magna que rege a Federação brasileira.

No Relatório "A Pobreza Menstrual Vivenciada Pelas Meninas Brasileiras" (2021), realizado pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), os dados apresentaram a insegurança e vulnerabilidade vivenciada por meninas, mulheres, homens trans e pessoas não binárias privadas de acesso a serviços de saneamento, recursos para a higiene e do conhecimento sobre o próprio corpo. Diante da complexidade e da urgência desse cenário, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 24, inciso XII (Brasil), estabeleceu a competência concorrente entre os entes federativos para legislar e zelar pela defesa da saúde. Isso porque a Constituição Brasileira desenhou um modelo de Federação baseado em um sistema de cooperação reconhecendo que cada ente da federação tem o dever de auxiliar o outro para o enfrentamento de vulnerabilidades sociais (Machado; Hermany, 2025).

Assim, o estudo realiza uma análise comparativa entre dois projetos de lei, o Projeto de Lei nº 1309/2024 proposto pelos Deputados Federais Alexandre Lindenmeyer (PT/RS) e Luiz Couto (PT/PB), que ainda tramita no Congresso Nacional, e o Projeto de Lei nº 1000/2024, apresentado na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) pelo Deputado Distrital Joaquim Roriz Neto (PL/DF). Ambas as proposições buscam promover o acesso a recursos materiais essenciais, como absorventes descartáveis e outros produtos de higiene, com a finalidade de

determinar qual delas possibilita uma melhor concretização e proteção do direito fundamental à dignidade menstrual para meninas e mulheres.

A escolha dos projetos de lei se deu por buscas realizadas nos portais oficiais do Congresso Nacional e da Câmara Legislativa do Distrito Federal relacionadas aos temas "saúde menstrual" e "pobreza menstrual". Durante a pesquisa, observou-se que o volume de propostas legislativas sobre o tema concentravam-se, em sua maioria, em aspectos educativos e de conscientização sobre a saúde menstrual. Embora a educação sexual e preventiva seja de fundamental relevância, optou-se por selecionar proposições que focam no fornecimento e acesso direto a recursos materiais essenciais, como absorventes descartáveis e outros itens de higiene básica. A decisão justifica-se pelo fato de ser a carência desses insumos a manifestação mais urgente e severa da pobreza menstrual.

Metodologicamente, adotou-se uma abordagem qualitativa baseada em revisão bibliográfica e documental para fundamentar o conceito de pobreza menstrual e o federalismo cooperativo. A pesquisa se divide em três partes principais. Inicialmente, delimita-se os contornos acerca do direito fundamental à saúde, prescrito no artigo 196 da CF/88 e onde ele se encontra com a dignidade menstrual, entendendo o papel dos entes federativos na promoção desse direito, conforme estabelece o artigo 24, inciso XII, da CF/88. Em seguida, procede-se à análise individual das propostas, observando-se que o projeto de lei federal adota uma estratégia de assistência focalizada, ao propor a inclusão dos absorventes como item obrigatório das cestas básicas para a população em vulnerabilidade social. Em contrapartida, o projeto de lei distrital apresenta uma abordagem de caráter universal e estrutural, voltada à criação de pontos físicos de distribuição em espaços públicos. Por fim, realiza-se a conclusão analítica comparativa de efetividade das propostas.

A pesquisa tem o objetivo principal de avaliar a constitucionalidade de ambas as propostas, investigar o tratamento jurisprudencial do Superior Tribunal Federal (STF) e determinar qual modelo normativo possui maior aptidão para concretizar os direitos fundamentais vinculados à dignidade menstrual, visando reduzir as desigualdades que impactam diretamente a saúde e o desenvolvimento social das pessoas em situação de vulnerabilidade.

2 DIREITO À SAÚDE MENSTRUAL

A saúde é matéria de relevância constitucional apresentada no artigo 196 da Constituição Federal de 1988. O texto estabelece categoricamente que "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação" (Brasil, 1988). O descumprimento dessa diretriz, contudo, é evidenciado no relatório "A Pobreza Menstrual Vivenciada Pelas Meninas Brasileiras" (2021), realizado pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que apresenta a realidade de meninas e mulheres que vivem a pobreza menstrual no Brasil.

Segundo Campos *et al.* (2023), a menstruação é um processo fisiológico experimentado mensalmente na vida de grande parcela das mulheres em idade reprodutiva, representando mais da metade de suas vidas. Desse modo, pesquisas apontam que 26% das mulheres não têm condições de viver o período menstrual de maneira digna, o que acarreta consequências sociais e na saúde desse grupo (Nunes *et al.*, 2024).

No Brasil, a discussão sobre a pobreza menstrual ganhou relevância a partir da visibilidade dada à vivência precária e vulnerável de mulheres no sistema carcerário, as quais frequentemente enfrentam a falta de acesso a recursos básicos de higiene (Oliveira; Lara, 2019). Essa realidade ocorre a despeito da garantia jurídica estabelecida pelo artigo 12 da Lei de Execução Penal (LEP), na Seção II, que assegura a assistência material essencial aos detentos (Brasil, 1984). A partir disso, passou-se a observar as realidades de meninas e mulheres que, fora do sistema prisional, também são privadas do direito à saúde menstrual.

Diante desse cenário, o relatório "A Pobreza Menstrual Vivenciada Pelas Meninas Brasileiras" (UNFPA; UNICEF, 2021), afirma que as meninas conhecem os produtos de higiene menstrual, mas não têm acesso a eles. Dessa forma, utilizam pedaços de tecidos velhos, espumas de colchão ou toalhas de papel (Nunes *et al.*, 2024). Além disso, relatam vulnerabilidade e precariedade na distribuição de água

limpa, saneamento básico e instalações adequadas para trocar, limpar e descartar os produtos (Campos *et al.*, 2023).

Como resultado direto dessa precariedade higiênica e do manejo inadequado do ciclo por falta de insumos básicos, surgem reflexos severos na integridade física e clínica. Conforme aponta Severino (2022), as principais consequências físicas desse cenário são as infecções do trato reprodutivo e urinário, patologias diretamente associadas à escassez de recursos sanitários adequados e ao uso de materiais insalubres, o que fere diretamente o artigo 196 da Constituição Federal, o qual garante a promoção de políticas públicas voltadas à redução do risco de doenças (Brasil, 1988).

O Censo Demográfico de 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelou que as mulheres representam 51,5% da população brasileira, sendo que, deste contingente, aproximadamente 65% encontram-se na faixa etária entre 10 e 49 anos, período que compreende a idade média reprodutiva e o ciclo menstrual. Diante disso, a omissão estatal na promoção da saúde menstrual deixa de ser uma falha assistencial direcionada a um grupo isolado e assume o caráter de negligência estatal contra a própria maioria da sociedade. Afinal, desamparar essa parcela social significa negligenciar a maioria que move a força de trabalho, sustenta lares e exerce a cidadania, perpetuando o que Bussinguer e Salvador (2022) apontam como uma barreira estrutural ao pleno desenvolvimento e à dignidade humana no país.

2.1 Atuação legislativa concorrente

Quanto à capacidade legislativa, a Constituição Federal estabeleceu que a defesa da saúde é matéria de competência concorrente e comum entre a União, os Estados e o Distrito Federal, conforme preceitua o artigo 24, inciso XII e o artigo 23, inciso II, da CF/88 (Brasil, 1988). Esse dispositivo confere amparo jurídico para que os diferentes entes federativos editem normas voltadas ao combate à pobreza menstrual, atuando de forma cooperativa na tutela do direito à saúde.

Contudo, as iniciativas legislativas não alcançam o mesmo grau de efetividade a depender do ente federativo que as propõe e executa. Isso ocorre porque, embora o federalismo cooperativo busque descentralizar o poder e fomentar a colaboração mútua entre as unidades federadas e o governo central (Ramos; Costa; Abreu, 2023), a realidade prática revela uma persistente concentração de competências e, principalmente, de recursos nas mãos da União, limitando a capacidade de atuação mesmo nas competências concorrentes.

Essa assimetria federativa é observada por Arretche (2004), pois, apesar de a Constituição Federal descentralizar as competências de legislar e executar matérias como a saúde, os estados e o Distrito Federal enfrentam severas limitações em sua capacidade institucional e orçamentária. Desse modo, evidencia-se uma dependência desses entes subnacionais em relação à engenharia financeira e aos parâmetros regulatórios editados pelo governo federal. Esse cenário não inviabiliza a criação ou a propositura dos projetos de lei locais, mas compromete gravemente a sua aprovação e a sua execução a longo prazo (Arretche, 2004).

De um lado, com o Projeto de Lei Federal nº 1.309/2024, a União age com sua competência federal e abrangente para integrar a dignidade menstrual à rede de segurança alimentar, transformando o absorvente em item obrigatório das cestas básicas. Em contrapartida, o Projeto de Lei Distrital nº 1.000/2024 exemplifica possibilidade de atuação local do Distrito Federal que aposta em uma intervenção de infraestrutura urbana ao propor a instalação de dispensadores em banheiros públicos femininos. Ambas as propostas revelam a tentativa de colocar em prática o federalismo legislativo e atender aos dispositivos constitucionais, protegendo o direito à saúde menstrual.

2.2 Como o STF se posiciona sobre esse direito fundamental?

Apesar de os Poderes Executivo e Legislativo serem os principais responsáveis pela efetivação dos direitos fundamentais, quando estes falham, é por meio do Poder Judiciário que os cidadãos buscam tutelar suas garantias (Martins; Neto, 2024). Desse modo, ao se tratar da proteção ou da vulnerabilidade no acesso a um direito de matriz constitucional, torna-se imperioso observar a jurisprudência do

Supremo Tribunal Federal (STF), instituição que figura como o "Guardião da Constituição" (Brasil, 1988).

Nesse cenário, embora a Suprema Corte historicamente não possuísse precedentes específicos aplicando o artigo 196 da Carta Magna diretamente à proteção da dignidade menstrual, a decisão selecionada para análise foi o emblemático julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1.497.273. Sob a relatoria do Ministro André Mendonça, o Plenário do STF declarou a constitucionalidade de uma política pública municipal de distribuição gratuita de absorventes descartáveis em Unidades Básicas de Saúde (Brasil, 2024b).

Conforme a tese adotada pela Corte, a norma não padece de vício de iniciativa por apenas explicitar e densificar comandos fundamentais de proteção à saúde já previstos no texto constitucional. Ao fixar esse entendimento, o STF chancelou de forma definitiva a legitimidade das propostas legislativas subnacionais, garantindo que Estados, Municípios e o Distrito Federal possuam respaldo jurídico para atuar na vanguarda da mitigação dessa vulnerabilidade sanitária prevista nos artigos 23, inciso II, e 24, inciso XII, da Constituição Brasileira (1988).

Diante do exposto, é possível afirmar que a jurisprudência do STF entende a urgência de mitigar as situações de pobreza menstrual latentes em diversas regiões do Brasil e que a Constituição prevê a promoção dessas políticas públicas de saúde e a execução das mesmas pelos diferentes entes federativos. Esse panorama jurídico permite compreender, de antemão, a constitucionalidade de ambas as propostas legislativas em análise, atestando que são perfeitamente passíveis de aprovação quanto ao mérito.

Contudo, o tópico a seguir avança para o exame material dos Projetos de Lei selecionados, a fim de responder à indagação central deste estudo: qual das propostas legislativas pode contribuir de forma mais efetiva para a concretização e a proteção do direito fundamental à dignidade menstrual para meninas e mulheres?

3 ANÁLISE DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS FEDERAL E DISTRITAL

A apresentação dos argumentos acerca do direito à saúde menstrual e a competência a ser exercida pelos entes federativos definida pela constituição ganha materialidade quando analisadas as propostas legislativas acerca da concretização da dignidade menstrual. Dessa forma, as diferentes propostas demonstram como os diferentes entes são capazes de atuar na concretização de direitos materiais se atendo a suas esferas de poder. Ao contrapor o Projeto de Lei Federal nº 1.309/2024 e o Projeto de Lei Distrital nº 1.000/2024, observam-se duas iniciativas que visam mitigar a pobreza menstrual por meio do acesso a recursos materiais, ora voltadas ao ambiente doméstico com um impacto estrutural, ora direcionadas à coletividade no espaço urbano.

3.1 Projeto de lei federal (PL nº 1309/2024) - absorventes como item essencial nas cestas básicas

O Projeto de Lei nº 1.309/2024, em tramitação na Câmara dos Deputados. proposto pelos Deputados Federais Alexandre Lindenmeyer (PT/RS) e Luiz Couto (PT/PB), manifesta a percepção mundial da dificuldade das mulheres no acesso a absorventes e itens de higiene e dos reflexos prejudiciais à sua vida. Ao propor alterações no Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, a iniciativa materializa a fase de reformulação do ciclo de políticas públicas. Esse movimento decorre de uma análise que, ao verificar uma comparação entre os objetivos da ação e os resultados atuais, leva à suplementação da política pública vigente (Astolfi *et al.*, 2023).

Neste cenário, o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, também chamado de Programa de Dignidade Menstrual (PDM), foi uma iniciativa do Governo Federal em 2023, quando as farmácias credenciadas ao Programa Farmácia Popular passaram a ofertar absorventes gratuitos. Os itens de higiene menstrual descartáveis são disponibilizados a mulheres entre 10 e 49 anos cadastradas no CadÚnico e que atendam a pelo menos um dos critérios:

a) Ter renda mensal de até R$218.

b) Estar em situação de rua, sem limite de renda.

c) Ser estudante de baixa renda da rede pública com renda familiar por pessoa de até meio salário-mínimo. (SIAPS, 2024)

Contudo, os dados apresentados pelo Governo Federal apontam que os 26 estados do Brasil aderem ao Programa Farmácia Popular, porém nem todos esses estados possuem unidades farmacêuticas dentro do programa em todos os seus municípios (Panorama [...], 2026). Assim, o Projeto de Lei em análise busca atender às mulheres vítimas desta má distribuição territorial dos serviços, ao tornar os absorventes artigos essenciais nas cestas básicas, além de assegurar ao menos um local por município para a distribuição de absorventes e outros itens (Brasil, 2024a).

Entretanto, uma das dificuldades encontradas nessa implementação reside no fato de que ela pode ferir a autonomia dos municípios, uma vez que neles se realiza o fenômeno da "prefeiturização" apresentado por Machado e Hermany (2025, p.12), no qual "a esfera municipal apenas é chamada para a execução de políticas públicas construídas pela esfera central". Dessa forma, os autores observam que nem todos os municípios têm capacidade financeira para executar tais medidas, sendo função da União fiscalizar a realização e cooperar financeiramente com esses entes.

Diante desse cenário, o objetivo do Projeto de Lei (PL) nº 1.309/2024 permanece sendo contribuir para a segurança e garantia de direitos para as mulheres que habitam áreas mais remotas do país, que por conseguinte são as mais afetadas pela pobreza menstrual. Ademais, a consolidação dessa medida não apenas assegura a dignidade básica e a saúde dessas cidadãs, mas também materializa de forma prática uma demanda já priorizada na Agenda Governamental através do PDM, voltado à promoção e proteção do direito à dignidade menstrual, o que diminui os entraves e as burocracias da criação de uma nova política pública.

3.2 Projeto de lei distrital (PL nº 1000/2024) - a distribuição de absorventes higiênicos em espaços públicos

Em contrapartida, o Projeto de Lei nº 1.000/2024, nascido da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e proposto pelo Deputado Distrital Joaquim Roriz Neto (PL/DF), apresenta a preocupação concomitante do Distrito Federal em promover esse direito, que passou a ser matéria constante de leis entre os anos de 2020 e 2024 (Distrito Federal, 2024).

O projeto legislativo propõe uma política pública que visa a obrigar o Poder Público a instalar nos banheiros públicos femininos dispensador de absorventes higiênicos, para retirada mediante pagamento (Distrito Federal, 2024). Dessa forma, a proposta extrapola o recorte da vulnerabilidade e da pobreza menstrual, uma vez que não pretendem beneficiar somente as mulheres que cumprem certos critérios como as que podem acessar os absorventes nas farmácias populares por meio do Programa de Dignidade Menstrual (PDM), mas atinge toda a população feminina.

Ademais, o Projeto de Lei Distrital propõe um custo de no máximo R$0,50 para a retirada do item higiênico, pretendendo apresentar acessibilidade universal e sem distinção para toda e qualquer mulher que utilizar o banheiro público. Desse modo, os custos unitários que ultrapassarem esse valor deverão ser subsidiados pelo Poder Público, utilizando os orçamentos dedicados à saúde da mulher. Nesse sentido, o Distrito Federal não é dependente dos recursos da União, pois possui sua própria arrecadação tributária; contudo, a capital está sujeita às regras federais de vinculação sobre como gastar o orçamento voltado à saúde, de forma que a implementação da política necessita da aprovação e da sanção direta do Poder Executivo. Essa vinculação orçamentária ilustra a centralização normativa da federação, que limita a autonomia das esferas subnacionais na gestão de suas próprias políticas, conforme observado por Arretche (2004).

Além disso, mesmo que a instalação dos dispensadores seja efetuada, o projeto esbarra na falta de fiscalização e nos atos de depredação nos espaços urbanos. Esse tipo de ação é um dos principais inimigos da implementação de políticas públicas que envolvem o mobiliário urbano, de modo que o vandalismo passa a representar a insatisfação dos usuários com um serviço público que não se

encaixa nas expectativas de realização daquele direito (Costa; Jesus; Colchete Filho, 2021).

Portanto, o escopo do Projeto de Lei nº 1.000/2024 é possibilitar o amplo acesso a um insumo vital para a saúde feminina. A escolha de abranger toda a população, e não apenas o segmento em extrema vulnerabilidade, revela o caráter universal da proposta ao promover a saúde preventiva para as cidadãs que recorrem a materiais inapropriados ao mesmo tempo em que ampara aquelas que estendem o uso de forma prolongada ou incorreta. Assim, ao viabilizar a substituição adequada do item em locais públicos, a medida atua diretamente na redução de problemas clínicos.

4 ANÁLISE COMPARATIVA: QUAL DOS PROJETOS É MAIS APTO A CONCRETIZAR O DIREITO A DIGNIDADE MENSTRUAL?

O cerne deste estudo é analisar de maneira crítica o Projeto de Lei Federal nº 1.309/2024 e o Projeto de Lei Distrital nº 1.000/2024, colocando-os frente a frente a fim de entender qual deles é mais eficaz na concretização da Dignidade Menstrual. Dessa forma, foram selecionados critérios que sintetizam os principais pontos de divergência debatidos previamente no estudo. Segue a comparação estruturada que abrange a delimitação do público-alvo, o impacto financeiro e o modelo de custos, a abrangência geográfica e o espaço de atuação, o objetivo principal das medidas e, por fim, os desafios institucionais enfrentados na implementação e fiscalização de cada projeto:

Quadro 1 - Comparativo crítico entre Projeto de Lei Federal nº 1.309/2024 e o Projeto de Lei Distrital nº 1.000/2024

Fator de análise	Projeto de Lei Distrital nº 1.000/2024	Projeto de Lei Federal nº 1.309/2024
PÚBLICO – ALVO	Toda a população feminina que utiliza dos espaços públicos.	Mulheres em situação de vulnerabilidade inscritas em programas sociais.

CUSTOS	Preço máximo de R$0.50 por absorvente.	Gratuito.
ESPAÇO DE ATUAÇÃO	Banheiros públicos.	Unidades de saúde, segurança pública, assistência social ou educação.
OBJETIVO	Possibilitar o acesso em qualquer lugar com custos acessíveis. Evitar e prevenir doenças ginecológicas relacionadas ao uso de materiais incorretos ou uso prolongado do mesmo absorvente.	Combater as barreiras sociais de acesso aos itens de higiene menstrual nos locais mais remotos do país e fornecer os meios para mitigar a pobreza menstrual vivida por mulheres em situação de vulnerabilidade.
DESAFIOS INSTITUCIONAIS	Centralização normativa e dependência das licitações orçamentárias do Poder Executivo; Manutenção e fiscalização dos pontos de distribuição.	A execução real da inclusão dos absorventes nas cestas básicas e da viabilização dos pontos de distribuição nos municípios.

Fonte: Elaboração própria (2026)

Nesse contexto, ao contrastar as propostas legislativas, observa-se que o Projeto de Lei Federal nº 1309/2024 apresenta uma estrutura mais robusta e abrangente para a efetivação desse direito do que o Projeto de Lei Distrital nº 1000/2024. Enquanto a proposta do Deputado Joaquim Roriz Neto tende a focar em ações pontuais e limitadas à realidade geográfica do Distrito Federal, o texto federal delimita e ampara com maior precisão os grupos que mais sofrem com a vulnerabilidade menstrual. Isso ocorre porque a medida local muitas vezes falha em alcançar as mulheres que convivem com a privação severa e imediata de insumos higiênicos, ignorando que a saúde menstrual é uma problemática multidimensional, com raízes profundas na desigualdade social.

Diante desse cenário, a abordagem do economista e filósofo Amartya Sen sustenta que o Estado deve assegurar as condições necessárias para que os indivíduos possam de fato existir e atuar ativamente na sociedade (Zamban, 2014).

Ou seja, para que as mulheres possam usufruir da distribuição de benefícios nos espaços públicos, como idealiza o Projeto de Lei Distrital nº 1000/2024, é imperativo que o poder público forneça, prioritariamente, as condições materiais para que elas consigam acessar e permanecer nesses locais (Silva; Casemiro, 2024). Essa necessidade é evidenciada por dados do relatório "A Pobreza Menstrual Vivenciada Pelas Meninas Brasileiras" (UNFPA; UNICEF, 2021), os quais revelam que a falta de acesso aos itens de higiene menstrual adequados é um dos principais fatores que forçam mulheres e jovens a abandonarem suas atividades habituais, como a escola e o trabalho, gerando um ciclo de invisibilidade.

Ademais, a filósofa Nancy Fraser caminha em direção convergente às teorias da justiça de Sen ao dissertar acerca da função estatal em direção a igualdade social. Para Fraser (2006), as políticas de redistribuição buscam sanar as injustiças estruturais e a má distribuição de recursos, exigindo que o Estado intervenha ativamente para garantir o mínimo material aos grupos vulnerabilizados. No cenário em análise, é exatamente essa lógica que fundamenta o Projeto de Lei Federal nº 1309/2024. Ao integrar a distribuição de insumos higiênicos aos critérios de vulnerabilidade do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), a proposta federal vincula o combate à pobreza menstrual à política de combate à fome. Assim, o projeto atua na raiz da desigualdade, garantindo o insumo básico a quem já se encontra em privação severa e privada de sua dignidade material.

Nesse ínterim, entende-se que, ao observar as teorias de justiça apresentadas por Amartya Sen e Nancy Fraser, o Projeto de Lei Federal nº 1309/2024, proposto pelos deputados federais Alexandre Lindenmeyer (PT/RS) e Luiz Couto (PT/PB), é o instrumento que melhor contribui para a concretização e a proteção do direito fundamental à dignidade menstrual de meninas e mulheres. Afinal, ao compreender a justiça como liberdade e igualdade material, o financiamento coletivo da dignidade menstrual para pessoas vulneráveis consolida a justiça social, conforme sustentam Silva e Casemiro (2024).

5 CONCLUSÃO

Em suma, o resultado desta pesquisa indica a superioridade material e o maior alcance do Projeto de Lei nº 1.309/2024, sem descartar a utilidade do Projeto de Lei Distrital nº 100/2024. Embora a proposta regional possua um objetivo mais delimitado, ela atende de forma pontual às necessidades específicas do Distrito Federal e desempenha um papel relevante ao conferir visibilidade às barreiras enfrentadas pelas mulheres no acesso à higiene menstrual dentro dos espaços públicos.

Ademais, o Projeto de Lei n° 1.309 fortalece o Programa de Dignidade Menstrual (PDM) instituído pela Lei Federal nº 14.214 (Brasil, 2021). Reconhecido como a iniciativa mais notável do Governo Federal na defesa da saúde das pessoas que menstruam, o PDM combina o suporte material ao combate ativo aos tabus e à desinformação que cercam o ciclo menstrual. Dessa forma, a nova proposta legislativa se apresenta como uma extensão indispensável para consolidar a igualdade material iniciada pela política pública.

Contudo, faz-se necessário problematizar que a superação dessa realidade exige ir além da distribuição de insumos básicos analisada neste estudo, uma vez que a desinformação atua como uma barreira tão excludente quanto a própria escassez financeira. Esse aspecto foi observado pelos próprios formuladores do PDM ao analisarem os estigmas atrelados à ausência de educação sexual, afinal, a vergonha, o medo e o desconhecimento sobre o próprio corpo dificultam a identificação de alterações de saúde, comprometendo a busca por soluções adequadas para vivenciar a menstruação e para prevenir ou tratar enfermidades do aparelho reprodutivo.

Portanto, o Projeto de Lei nº 1.309/2024 revela-se de suma importância e, mediante devida aplicação e fiscalização, figurará como um forte aliado na efetivação da dignidade menstrual no Brasil. Todavia, a medida deve ser apoiada por políticas informativas e pela melhoria dos hospitais públicos, garantindo atendimento ginecológico acessível a todas as pessoas que menstruam. Como um problema profundamente enraizado na sociedade brasileira, a pobreza menstrual só

será superada quando cada uma de suas ramificações for enfrentada de maneira integral.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo no Brasil: iniciativas federais e coordenação de políticas sociais. **Revista Plural**, São Paulo, v. 11, p. 119-143, 2004. Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7893. Acesso em: 29 maio 2026.

ASTOLFI, Bruno. *et al*. Os indicadores sociais no ciclo de políticas públicas: uma revisão sistemática dos últimos cinco anos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 52–72, 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1309/2024**. Altera a Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021, e a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para determinar que as cestas básicas entregues no âmbito do Sisan deverão conter como item essencial o absorvente higiênico feminino. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2427672. Acesso em: 24 abr. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [1984]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.214, de 6 de outubro de 2021. Institui o Programa de Proteção e Promoção da Dignidade Menstrual; e altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 158, nº 191, p. 3, 7 out. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14214.htm. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário. **RE nº 1.497.273/SP**. Constitucional. Direito à Saúde. Legitimidade do Poder Legislativo municipal para deflagrar processo legislativo que densifica comandos constitucionais de proteção à saúde e combate à pobreza menstrual. Relator: Ministro André Mendonça. Julgamento em: 20 set. 2024. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1.497.273Distribuicaodeabsorventes__vRev_15h271.pdf. Acesso em: 29 maio 2026.

BUSSINGUER, Elda.; SALVADOR, Raíssa. O Impacto Da Pobreza Menstrual E Da Desinformação Na Dignidade Da Pessoa Humana E No Direito À Saúde Das

Mulheres No Brasil. **Revista de Gênero, Sexualidade e Direito**, v. 8, n. 1, p. 49–64, 2022. DOI 10.26668/2525-9849/index_law_journals/2022.v8i1.8728. Disponível em: https://research.ebsco.com/plink/c6bf9fd3-acc3-325d-9310-8b147aee8b95 . Acesso em: 28 abr. 2026.

PANORAMA de cidades. **Portal do Farmácia Popular**. Disponível em: https://portaldofarmaciapopular.com.br/cidades. Acesso em: 6 jun. 2026.

COSTA, Fernando; JESUS, Karine; COLCHETE FILHO, Antonio. Mobiliário urbano e vandalismo: tópicos para pensar o design. **Estudos em Design**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 21–33, 2021. Disponível em: https://estudosemdesign.emnuvens.com.br/design/article/view/1271. Acesso em: 8 jun. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa do Distrito Federal. **Projeto de Lei nº 1000/2024**. Dispõe sobre a instalação de dispensador de absorvente higiênico nos banheiros públicos femininos do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: CLDF, 2024. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PL_1000_2024. Acesso em: 24 abr. 2026.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era "pós-socialista". **Cadernos de Campo**, São Paulo, v. 15, n. 14-15, p. 231–239, 2006. DOI 10.11606/issn.2316-9133.v15i14-15p231-239. Disponível em: https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/pt_BR/article/view/50109/54229. Acesso em: 9 jun. 2026.

GONÇALVES, Dominiki. *et al*. Pobreza Menstrual E Os Impactos Na Saúde Da Mulher. **Revista Foco**, v. 16, n. 1, p. 1–8, 2023. DOI 10.54751/revistafoco.v16n1-013. Disponível em: https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/645. Acesso em: 28 abr. 2026.

GOMES, Maria.; PEDROSA, Mayra.; MATTOS, Elisa. Meinstruação: eventos de letramento em saúde menstrual em escola do Distrito Federal. **Olhares:** Revista Eletrônica do Departamento de Educação da UNIFESP, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 1–24, 2025. Disponível em: https://periodicos.unifesp.br/olhares/article/view/19175/13838. Acesso em: 10 jun. 2026.

IBGE. **Quantidade de homens e mulheres**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html. Acesso em: 10 jun. 2026.

MACHADO, Betieli; HERMANY, Ricardo. Subsidiariedade vertical e federalismo trino brasileiro em tempos de Covid-19: competências e judicialização das políticas públicas de saúde. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 46, p. 411-466, 2025. Disponível em: https://periodicos.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1208/1476. Acesso em: 25 maio 2026.

NUNES, Marisete. *et al*. Carência menstrual e as consequências na saúde da mulher. **Brazilian Journal of Implantology and Health Sciences**, v. 6, n. 1, p. 1504–1515, 2024. DOI 10.36557/2674-8169.2024v6n1p1504-1515. Disponível em: https://bjihs.emnuvens.com.br/bjihs/article/view/1306/1472. Acesso em: 26 maio 2026.

SIAPS.**Programa de Dignidade Menstrual**. Disponível em: https://sisaps.saude.gov.br/sistemas/esusaps/docs/manual/PEC/PEC_17_pdm/. Acesso em: 6 jun. 2026.

RAMOS, Paulo; COSTA, Fredson; ABREU, Wanderson. Federalismo cooperativo na América do Sul: análise comparada entre os sistemas brasileiro e argentino. **Revista Foco**, v. 16, n. 2, p. 1 – 20, 2023. Acesso em: 26 maio 2026.

SILVA, Nathália.; CASEMIRO, Diego. Um quadro de injustiças: pobreza e dignidade menstrual e o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, [*S. l.*], v. 14, n. 2, p. 35–54, 2024. Acesso em: 12 ago. 2026.

UNFPA; UNICEF. **Pobreza menstrual no Brasil**: desigualdades e violações de direitos. [S. l.]: UNFPA/UNICEF, 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/relatorios/pobreza-menstrual-no-brasil-desigualdade-e-violacoes-de-direitos. Acesso em: 20 maio 2026.

ZAMBAN, Neuro. A teoria da justiça de Amartya Sen: as capacidades humanas e o exercício das liberdades substantivas. **Episteme**, Caracas, v. 34, n. 2, p. 47-70, dez. 2014. Disponível em:https://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0798-43242014000200004. Acesso em: 9 jun. 2026

EDUCAÇÃO COMO INSTRUMENTO PROTETOR PARA CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

Isabelle Victória P. P. C. Barreto[1]

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar de que forma a educação pode atuar como instrumento de proteção para crianças em situação de vulnerabilidade social, à luz dos princípios consagrados na Constituição Federal de 1988, do Projeto de Lei nº 122/2026 da Câmara dos Deputados e do Projeto de Lei nº 2288/2026 da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Por meio de revisão bibliográfica e análise documental do processo legislativo, o artigo examina como múltiplos fatores de risco — insegurança alimentar, violência intrafamiliar, abandono de menor, negligência parental, ciclos transgeracionais de vulnerabilidade e pobreza extrema — comprometem, em maior ou menor grau, o desenvolvimento integral da criança, bem como de que modo o acesso qualificado à educação infantil pode interromper esses ciclos. A Constituição Federal, nos termos dos artigos 205, 206 e 227, consagra a educação como direito fundamental de todos e dever do Estado e da família, assegurando à criança absoluta prioridade. O Projeto de Lei federal nº 122/2026 visa instituir o programa "Assistente Social na Escola", voltado ao combate à evasão na educação básica. Nessa mesma direção, o Projeto de Lei distrital nº 2288/2026 evidencia a importância da instituição de políticas distritais voltadas ao acompanhamento da criança no ambiente escolar. Preliminarmente, a pesquisa conclui que os dois projetos de lei atuam de forma complementar na garantia do direito fundamental à educação básica como mecanismo de proteção da criança em situação de vulnerabilidade social. O PL 122/2026 mostra-se mais efetivo nesse sentido, por abordar a questão social de maneira mais pragmática, promovendo a proteção do infante e assegurando-lhe um ambiente seguro e acolhedor, no qual seus direitos sejam resguardados. Já o projeto distrital, embora traga à tona de forma relevante o direito à educação por meio de propostas de organização e acompanhamento escolar, não aborda de maneira integral a urgência do amparo estatal à criança. Em suma, os dois projetos de lei possuem grande pertinência e atuam em complementaridade na proteção das crianças por meio da educação.

[1] Acadêmica do curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília – CEUB. E-mail: isabelle.barreto@sempreceub.com

Palavras-chave: educação infantil; vulnerabilidade social; proteção integral; Projeto de Lei Federal 122/2026; Projeto de Lei Distrital 2288/2026; situações transgeracionais; Constituição Federal.

1 INTRODUÇÃO

Esse artigo visa analisar a garantia do direito fundamental à proteção da criança em vulnerabilidade social por meio da educação. De acordo com um estudo publicado pelo IPEA (2024), o número de crianças que frequentam as escolas e estão em situação de vulnerabilidade social é de 29,5 milhões de crianças sujeitas a privações na sua vida pessoal. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, no mesmo estudo, famílias que se enquadram em níveis de extrema pobreza possuem sua renda per capta avaliada em 706 reais por mês, então muitas vezes a única forma de superar essa situação de vulnerabilidade seria por meio de novos projetos envolvendo a integralidade dessas crianças sujeitas ao risco social.

Preliminarmente, seria investigado por esse artigo a necessidade de ressaltar que a relação entre a educação e a proteção da criança vem sendo um tema amplamente debatido no âmbito das políticas públicas nacionais. Tendo em vista o país em que vivemos, que é marcado por uma desigualdade social atroz, de acordo com o IBGE no ano de 2025, hoje no Brasil aproximadamente 1,8 milhão de crianças sofrem de insegurança alimentar, que muitas vezes estão inseridas em um ambiente de fragilidade extrema, sujeitas à insegurança alimentar, estão submetidas algumas vezes à violência doméstica, ao abandono, à negligência parental e à pobreza extrema (IBGE, 2025). Esses fatores estão relacionados com a intergeracionalidade, o que dificulta o processo de retirada dessa criança de um ambiente de alta vulnerabilidade, já que os pais não incentivam a criança a ir à escola porque não enxergam a necessidade e as mudanças que o ambiente escolar pode representar na vida dela, limitando-a às novas visões de mundo e despertando nela o interesse pela mudança e por diferentes perspectivas de vida. Tendo tais fatores por base, a criança não teria sua concepção de vida alterada não só pelo estudo, mas também por outras ferramentas desenvolvidas e implementadas pelas escolas para além da grade curricular habitual, mas também no contraturno,

garantindo a proteção do bem estar mental e psicológico o que promoveria a expansão do mundo da criança, para além do meio de vulnerabilidade e precarização social em que está inserida.

Tendo em vista que hoje o cenário de precarização da sociedade brasileira continua significativamente alto, é importante levar em consideração que, em meio a essa população, existem outras pessoas que podem sair dessa situação e conseguir novas oportunidades e caminhos livres para que tenha melhores condições de vida e proporcionando melhores experiências para suas famílias, mas para isso é necessário assisti-las de maneira que se sintam especiais. Essas crianças já possuem pouca visibilidade dentro de casa, mas dentro da escola, em um ambiente especializado para cuidar delas, seria possível esse progresso na sua qualidade de vida. Diante desse cenário, a resposta legislativa e executiva não é apenas conveniente, mas fundamental na garantia dos direitos e proteções constitucionais.

Em segundo plano, será tratado sob o olhar da Constituição Federal (CF/88), a proteção da criança que é perceptível nos artigos 203, parágrafo II, que prevê o auxílio da escola no cuidado com o infante, e 227, que não só protege a criança, mas também garante os seus direitos e o seu exercício (Brasil, 1988). Não só a CF/88, mas também o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (Brasil, 1990) atua como instrumento de proteção social e prevenção à vulnerabilidade, e funciona como um dos meios que especificam de forma mais profunda o cuidado necessário com o infante e quais medidas devem ser adotadas para garantir esse cuidado e a proteção necessária para que o desenvolvimento seja eficaz, contribuindo para a redução da precarização social no longo prazo.

Nesse cenário, o PL nº 122/2026 (Brasil, 2026) e o PL distrital nº 2288/2026 (Distrito Federal, 2026) atuam em consonância quando se trata da defesa da infância. O Projeto de Lei federal propõe a presença de uma assistente social nas escolas para o melhor amparo da criança, ao observar as necessidades de aprimoramento na aplicação de políticas públicas e também de auxílio para oferecer melhores condições em um ambiente estruturado que possa receber essa criança que, no ambiente doméstico, sofre tanto em meio às vulnerabilidades apresentadas diante da sua condição financeira. Na mesma conjuntura, o Projeto distrital aborda de forma

mais abrangente e prática a efetividade das normas já existentes, o que é promissor ao analisar a falta de visibilidade e as dificuldades encontradas no sistema educacional do Distrito Federal.

O estudo é dividido em três etapas centrais. Inicialmente, delimita-se o contorno do direito fundamental à proteção da criança em vulnerabilidade social por meio da educação, conforme delineado pelos artigos 205, e 227, da CF/88, (Brasil, 1988) perpassando pelas regras de competência legislativa. Em seguida, procede-se à análise individualizada dos projetos, compreendendo o projeto nacional como vetor de prioridade política e o distrital como resposta de aplicação ativa das ideias e leis já propostas. Por fim, realiza-se o cotejo analítico de efetividade entre as propostas.

Diante desse contexto, o presente artigo busca responder à seguinte questão central: em que medida a educação infantil pode funcionar como instrumento efetivo de proteção para crianças em situação de vulnerabilidade social no Brasil? Para tanto, o estudo organiza-se em seções que percorrem o arcabouço constitucional e legal, as formas de vulnerabilidade que afetam a infância, o papel protetivo da escola e as perspectivas abertas pelos PLs nº 122/2026, em âmbito federal, e nº 2288/2026, em perspectiva distrital.

2 PROTEÇÃO DA CRIANÇA EM VULNERABILIDADE SOCIAL POR MEIO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Para que seja possível discutir esse tema, é necessário analisar, primordialmente, a situação em que vivemos hoje e quantas crianças estão sujeitas a condições de vulnerabilidade social, identificar quais são essas vulnerabilidades e quais as estratégias que poderão ser implementadas para que essa realidade possa ser convertida.

Atualmente, aproximadamente 29,5 milhões de crianças vivem em vulnerabilidade social. Essa vulnerabilidade pode ser observada pela porcentagem de matrícula e frequência das crianças nas escolas, que gira em torno de 46 milhões de matrículas, sendo que, desse total, 26 milhões correspondem a 38,7% das crianças de

0 a 3 anos que frequentavam creche, e 30% das crianças de 7 e 8 anos que ainda não estavam alfabetizadas (IPEA; INEP 2026).

Além disso, outra dimensão de precariedade social é evidenciada por meio da insegurança alimentar, situação em que, atualmente, 1,8 milhão de crianças e adolescentes desde 0 a 17 anos, se encontram. Outro dado extremamente relevante diz respeito à violência intrafamiliar, 61,4% das crianças de 0 a 4 anos sofrem desse problema, apresentando a maior incidência de negligência. Ainda nesse estudo, crianças e adolescentes de 5 a 14 anos apresentam predominância na violência psicológica com 54,8% e na violência sexual com 65,2% (Fórum Brasileiro de Segurança pública; Brasil, 2023).

Enquadra-se também o conceito de abandono, com 36 mil crianças e adolescentes vivendo em serviços de acolhimento, demonstrando, mais uma vez, a negligência a que as crianças no Brasil estão submetidas (Ramos, 2023). Como último aspecto, referencia-se a pobreza extrema: 5,5 milhões de crianças de até 12 anos vivem nessa condição no Brasil, o que representa 14,7% dessa faixa etária. Entre a primeira infância que compreende as crianças de até 6 anos, a pobreza extrema atinge 2,9 milhões de pessoas, equivalendo a 14,4% das crianças dessa idade (Fundação Abrinq, 2023).

Após a análise desses dados, considera-se que o público infantil no Brasil vem sofrendo, não só por parte da família, mas também do Estado, uma negligência consideravelmente elevada, uma vez que, mesmo após a divulgação dessas informações, não existem políticas públicas suficientes que sejam capazes de proteger essas crianças ou de lhes oferecer um ambiente seguro no qual possam desenvolver suas capacidades físicas, intelectuais e psicológicas para superar a situação tão degradante em que estão inseridas atualmente.

Nesse viés, é necessário que, em meio a tantas dificuldades enfrentadas pelas crianças inseridas nesse ambiente de degradação, existam espaços de acolhimento capazes de retirá-las dessa perspectiva de vida. Um ambiente apropriado para essa missão são as escolas.

Sob essa ótica, o ambiente escolar, em momentos de fragilidade social, é um dos mais seguros, especialmente para crianças tão expostas ao contexto em que

vivem. Essa exposição não ocorre somente dentro de casa, mas também no contexto social em que a criança está inserida, frequentemente marcado por situações de dependência química, violência, abandono parental, pobreza extrema, baixo incentivo ao desenvolvimento intelectual, pressão psicológica, exposição sexual e outros fatores (Augustyn *et al*., 2002).

Portanto, é fundamental que ocorra a retirada dessas crianças desse meio de forma segura e planejada, com um acolhimento especializado voltado àquelas que já sofrem tanto e enfrentam tantos percalços ao longo dos poucos anos de vida que possuem. Nesse sentido, é relevante que esse atendimento seja realizado pelas escolas e pelos profissionais responsáveis, tornando o ambiente escolar um lugar de proteção e de cuidado, garantindo que os direitos dessas crianças sejam efetivamente assegurados. Esse momento de dedicação exclusiva deve ser produtivo e estimulante, de forma a permitir que a criança aprimore suas qualidades e características que não são valorizadas na realidade em que está inserida.

2.1 Educação infantil, criança em vulnerabilidade social e a capacidade de legislar

A relação entre educação infantil, vulnerabilidade social e a capacidade normativa do Estado brasileiro revela um campo de tensões e oportunidades que precisa ser compreendido de forma sistêmica. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 227, que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar, com absoluta prioridade, à criança, ao adolescente e ao jovem, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Brasil, 1988). Esse dispositivo constitucional, combinado com o artigo 208, que garante o direito à educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos e o atendimento em creche e pré-escola às crianças de até 5 anos, constitui o arcabouço normativo fundamental para a proteção da infância.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n.º 8.069/1990 (Brasil, 1990), complementou esse arcabouço ao consolidar a doutrina da proteção integral, segundo a qual a criança é o sujeito de direitos e não mero objeto de intervenção

estatal ou familiar. O ECA representou uma ruptura paradigmática com o modelo anterior, baseado na doutrina da situação irregular, e inaugurou uma nova forma de conceber e tratar a infância no Brasil.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n.º 9.394/1996 (Brasil, 1996), por sua vez, definiu a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral da criança de até 5 anos de idade em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Essa definição é central porque reconhece que a educação não começa apenas com a alfabetização, mas sim desde os primeiros anos de vida, período em que se formam as bases cognitivas, emocionais e sociais da personalidade.

No entanto, apesar da quantidade de normas existentes no nosso país, existe uma disparidade entre o texto legal e a realidade vivida por milhões de crianças brasileiras em situação de vulnerabilidade social. Esse impasse decorre, em grande medida, da insuficiência de políticas públicas efetivas, do subfinanciamento da educação básica e da ausência de articulação intersetorial entre as áreas de educação, saúde, assistência social e segurança pública.

A capacidade de legislar, nesse contexto, não se resume à produção de novas normas. Ao contrário, ela implica a criação de mecanismos eficazes de implementação, monitoramento e avaliação das políticas educacionais já existentes. O Poder Legislativo tem a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais, de garantir o financiamento adequado por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e de produzir legislação complementar que responda às demandas emergentes da infância em situação de risco.

Nesse sentido, a atuação do STF, conforme abordado na seção anterior, tem sido fundamental para suprir as omissões dos demais poderes. Por meio de decisões que determinam a abertura de vagas em creches, a destinação de verbas específicas para a educação infantil e a garantia de frequência escolar, o Tribunal tem exercido

uma função contramajoritária essencial à proteção dos direitos fundamentais das crianças mais vulneráveis.

A educação infantil, portanto, deve ser compreendida não apenas como uma etapa preparatória para o ensino fundamental, mas como uma política pública de proteção social em si mesma. Ao garantir acesso à creche e à pré-escola, o Estado oferece à criança em situação de vulnerabilidade um espaço de segurança, de estímulo ao desenvolvimento e de ruptura com o ciclo de pobreza intergeracional. Estudos demonstram que cada real investido na educação infantil gera retornos sociais e econômicos significativamente superiores aos investimentos realizados em etapas posteriores da educação (Heckman, 2006).

Conclui-se, portanto, que a proteção da criança em vulnerabilidade social por meio da educação infantil exige uma atuação coordenada entre os três poderes da República. Ao Legislativo cabe produzir e aperfeiçoar as normas de proteção e garantir o financiamento adequado; ao Executivo, implementar com eficiência as políticas públicas de educação e assistência social; e ao Judiciário, em especial ao STF, cabe assegurar a efetividade dos direitos fundamentais quando os demais poderes se omitem. Somente por meio dessa atuação conjunta e comprometida será possível transformar a educação infantil no instrumento de emancipação e de proteção social que ela tem o potencial de ser.

2.2 Como o STF trata esse direito fundamental?

O STF possui decisões de ações de inconstitucionalidade, habeas corpus, recursos especiais, agravos regimentais e outros, acerca da educação infantil e da proteção da criança. A presença e as decisões do STF são extremamente importantes ao se levar em consideração a falta de investimento do Poder Executivo e a omissão do Poder Legislativo, quando se trata do cumprimento das leis já existentes, então o STF como órgão máximo de poder no Brasil possui altíssima relevância ao tratar da proteção da criança em vulnerabilidade social por meio da educação.

Em suma, essas decisões prezam sobre a mesma linha de raciocínio, que as crianças devem possuir os seus direitos protegidos e garantidos, como foi definido

pelo legislador constituinte em 1988. Além disso, pode-se perceber que ao se tratar de educação o STF reconhece a importância de atividades extracurriculares que ajudem no desenvolvimento das mais diversas habilidades da criança nesse momento de desenvolvimento.

A ADI 3.753 (Brasil, 2022) e a ADI nº 1399-8 (Brasil, 1997) estão em consonância quando se fala sobre a valorização e importância de atividades extras para as crianças, esportes, atividades artísticas, introdução à cultura brasileira. Tais atividades, julgadas e legitimadas pelos ministros devem ser aplicadas no período da tarde, no contraturno de estudo das crianças, esse momento de contraturno serviria não somente para o momento de aprendizado, mas sim de abstração, mesmo que momentânea, dos acontecimentos do lar, o que auxiliará no seu desenvolvimento. Leva-se em consideração também que esse momento em que ela passará o dia na escola, ela promoveria uma manutenção de uma rotina mais bem regulada de alimentação, garantindo a não persistência da insegurança alimentar.

Além desses fatores, a Corte também avalia a necessidade de maior verba da União para distribuição para a educação observando todos os pontos necessários para que seja possível que seja entregue a infraestrutura adequada e a promoção de melhores condições para que ocorra o desenvolvimento dessa criança. A Ministra Cármen Lúcia, no julgado ARE 1.161.516 AgR que afirma que todo dinheiro arrecadado pelo FUNDEF deve ser investido em "ações de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica" (Brasil, 2020).

Ademais, ainda em proteção à educação é relevante destacar a decisão, do excelentíssimo Ministro Flávio Dino que muito bem argumentou no AgR no RE 1.532.265 (Brasil, 2025) quanto à vulnerabilidade sofrida pelas crianças e a necessidade de auxílio e proteção delas por meio da educação básica, por fim, apresenta-se o RE 1.008.166-RG, em que o relator Ministro Luiz Fux (Brasil, 2023), defendeu a garantia específica da presença e frequência das crianças nas escolas, pré-escolas e creches.

Dessa forma, percebe-se que o STF pensa semelhantemente com o que foi proposto pelos projetos de lei Federal e distrital, enxerga a necessidade de uma maior assistência às crianças com relação a vulnerabilidade do ambiente doméstico e

o lugar da escola como acolhedora dessas crianças não só como instituição de ensino, mas também um lugar de cuidado e acolhimento.

3 COMPARANDO OS PROJETOS DE LEI: FEDERAL E DISTRITAL

Os projetos analisados ao longo deste estudo foram propostos pela Deputada Federal Yandra Moura (PL Federal nº 122/2026) e pela Deputada Distrital Jaqueline Silva (PL distrital nº 2288/2026). Ambas as propostas possuem como núcleo de fundamentação e motivação a garantia do direito constitucional das crianças à educação.

O Projeto de Lei Federal nº 122/2026, de autoria da Deputada Yandra Moura, institui o programa "Assistente Social na Escola", cujo objetivo é promover a inclusão e combater a evasão escolar na educação básica. A proposta estabelece a relevância do vínculo entre o estudante e o Serviço Social, utilizando este último como instrumento institucional para que as escolas protejam sujeitos em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 2026).

O referido PL determina atribuições específicas para o assistente social escolar, tais como: identificar e acompanhar estudantes em condições de vulnerabilidade (pobreza, trabalho infantil, violência doméstica ou negligência); articular as ações da escola com a rede de proteção social — incluindo o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), os Conselhos Tutelares e os serviços de saúde; e contribuir para a elaboração do Plano de Ação Social da instituição em conjunto com a equipe pedagógica. Tais competências respondem de forma assertiva às principais demandas contemporâneas do sistema educacional no que tange à infância vulnerável (Brasil, 2026).

A proposta descrita é de suma importância para a salvaguarda de crianças expostas a riscos no ambiente familiar (Brasil, 2026). Todavia, observa-se que o projeto não esgota a discussão sobre como a educação, em si, atua como instrumento protetivo. Como o foco principal reside na implementação e nos objetivos do Serviço Social nas escolas, faz-se necessário analisar a viabilidade metodológica da

atuação desse profissional, bem como os mecanismos de manutenção do programa para que atinja o maior contingente possível de alunos.

Diante dessa lacuna, faz-se imperativo estruturar a abordagem metodológica entre os estudantes e o assistente social de forma harmônica. O cronograma de atendimentos deve ser planejado de modo a não obstruir o desenvolvimento acadêmico, esportivo, nutricional ou psicossocial do aluno. Essa articulação precisa ocorrer durante a execução do projeto político-pedagógico de cada unidade escolar, cabendo à direção a decisão sobre a aplicabilidade do plano proposto pelo PL. Inicialmente, realizar-se-á um diagnóstico da necessidade local e, em seguida, os reajustes nos horários dos estudantes demandantes, mitigando falhas no desenvolvimento integral do menor.

Outro fator crítico reside na dimensão operacional do programa. É fundamental delimitar o formato das atividades com os discentes, sua duração e os fluxos resolutivos para as situações de vulnerabilidade identificadas. Compreende-se a escola como espaço central na vida dos estudantes, ultrapassando a mera transmissão de conteúdos curriculares para se consolidar como ambiente de acolhimento, proteção e inclusão; logo, o direito à educação é categoria vital para a análise do PL nº 122/2026.

Conclui-se, portanto, que o PL nº 122/2026 é essencial para a proteção infantojuvenil sob a perspectiva social, embora careça de medidas pedagógicas especializadas para a garantia estrita do aprendizado. Assim, se por um lado a proposta assegura o direito à proteção social, por outro, evidencia a necessidade de perceber o direito à educação como um instrumento indissociável dessa mesma proteção.

Em contraposição à abrangência nacional do projeto anterior, o Projeto de Lei Distrital nº 2288/2026 propõe a otimização de diretrizes pedagógicas já existentes no ordenamento educacional, em vez de criar novas estruturas programáticas. O PL 2288/2026 visa regulamentar a aplicação do "Projeto de Vida", constructo já previsto nas diretrizes curriculares nacionais.

O texto do projeto assegura aos estudantes oportunidades para a construção de seus projetos de vida sob uma perspectiva orientada pelo desenvolvimento

integral nas dimensões física, cognitiva e socioemocional, pela integração comunitária no território, pela participação cidadã e pela preparação para o mundo do trabalho, de forma ambiental e socialmente responsável.

Ao avaliar essa proposição, constata-se que crianças em situação de pobreza crônica frequentemente enfrentam restrições materiais e simbólicas que comprometem sua capacidade de projetar o futuro, sobretudo quando inseridas em contextos com histórico de desvalorização da escolarização e da planificação familiar. Diante disso, o PL nº 2288/2026 reconhece que a mera oferta de conhecimento técnico ou teórico é insuficiente para garantir a permanência e o engajamento desses estudantes. Torna-se necessário intervir nas dimensões afetiva e identitária do sujeito, oferecendo-lhe novos referenciais que ampliem suas perspectivas existenciais.

Contudo, apesar do mérito em expandir o repertório de possibilidades dos alunos, o projeto distrital não aprofunda a problemática da vulnerabilidade social infantil com a mesma densidade do projeto nacional. A matéria é tratada de forma generalista, carecendo de mecanismos de atendimento individualizado e especializado, fundamentais para a ruptura com as condições de vulnerabilidade em que o aluno está inserido.

Pontua-se, ademais, que o Projeto de Vida é uma estratégia que articula a trajetória escolar do estudante ao seu desenvolvimento pessoal, cidadão e profissional. Contudo, essa ferramenta isolada não possui o condão de transformar a realidade social do estudante. É indispensável que a instituição escolar disponha de um corpo profissional multidisciplinar capaz de viabilizar a execução dos planos projetados, fornecendo a base acadêmica necessária para evitar a evasão e o desestimulo ao longo do processo.

4 ANÁLISE COMPARATIVA, QUAL PROJETO MAIS EFETIVA O DIREITO FUNDAMENTAL?

A análise comparativa evidencia que ambos os projetos de lei apresentam potencialidades e limitações no que tange à proteção infantojuvenil por meio do direito fundamental à educação.

Nenhum dos dois projetos, isoladamente, esgota a complexidade do direito à educação como matriz protetiva. Persistem lacunas normativas e operacionais que precisam ser sanadas em ambas as propostas para assegurar, de maneira eficiente e eficaz, a salvaguarda de crianças em situação de vulnerabilidade, tendo o ambiente escolar como vetor central de enfrentamento dessas desigualdades.

Enquanto o Projeto de Lei Federal (PL nº 122/2026) concentra-se na mitigação das precariedades do ambiente doméstico mediante o acompanhamento técnico de um profissional do Serviço Social, o Projeto de Lei Distrital (PL nº 2288/2026) foca na dimensão didático-pedagógica e na aplicação de diretrizes alinhadas ao Plano Nacional de Educação, buscando a efetivação do desenvolvimento integral.

Portanto, afirma-se que os dois projetos são complementares. A proteção integral da criança em situação de vulnerabilidade social, por meio do direito fundamental à educação, exige a atuação conjugada do suporte socioassistencial e do planejamento pedagógico.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa, fundamentada em revisão bibliográfica e na análise de marcos normativos e teóricos das Ciências Sociais e da Educação, examinou comparativamente dois projetos de lei — um de âmbito federal e outro de âmbito distrital — que compartilham a premissa de proteger a infância por intermédio do direito constitucional à educação. A análise crítica demonstra que este direito fundamental deve permanecer no centro dos debates entre juristas, intérpretes do direito e legisladores.

Os estudos científicos conduzidos por profissionais das áreas competentes devem se voltar prioritariamente para as populações infantis que dependem da assistência estatal e institucional para a própria subsistência e dignidade, haja vista os contextos de severa precariedade social a que estão expostas. A educação, conforme preconizado nos projetos de lei analisados, constitui o mecanismo público mais viável para o fornecimento do suporte necessário a esses sujeitos.

Conclui-se que as propostas legislativas analisadas são urgentes e imperativas para salvaguardar a infância vulnerável. Contudo, a eficácia plena dessas medidas reside na sua execução integrada. Quando analisados e aplicados conjuntamente, o suporte do Serviço Social Escolar (PL nº 122/2026) e o desenvolvimento pedagógico do Projeto de Vida (PL nº 2288/2026) respondem à completude do preceito constitucional de proteção integral.

REFERÊNCIAS

AUGUSTYN, M. *et al*. Children who witness violence, and parent report of children's behavior. **Archives Of Pediatrics & Adolescent Medicine**, v. 156, n. 8, p. 800-803, 2002. DOI: 10.1001/archpedi.156.8.800. Disponível em: https://jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/fullarticle/203758. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 5 maio 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 122, de 2 de fevereiro de 2026**. Institui o Programa "Assistente Social na Escola" para a promoção da inclusão e o combate à evasão escolar na educação básica, e dá outras providências. Autoria: Deputada Yandra Moura. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3077514&filename=Tramitacao-1-PL-122-2026. Acesso em: 5 maio 2026.

BRASIL. **Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 5 maio 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **81% dos casos de violência contra crianças e adolescentes ocorrem dentro de casa**. Brasília: MDH, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2021/julho/81-dos-casos-de-violencia-contra-criancas-e-adolescentes-ocorrem-dentro-de-casa. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação direto de inconstitucionalidade. **ADI 3.753/SP.** Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 10.858, de 31 agosto de 2001, do Estado de São Paulo. Instituição de meia-entrada para professores das redes públicas estadual e municipais de ensino em casas de diversões, praças desportivas e similares. [...]. Relator: Min. Dias Tofolli, Requerente(s): Governador do estado de São Paulo Procurador(a/a) (ES):

Procurador-geral do Estado de São Paulo Intimado(a/s). Assembleia Legislativa do estado de São Paulo. Brasília, 11 de abril de 2022. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760476330. Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direto De Inconstitucionalidade. **ADI 1399-8**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Ensino de educação artística nas escolas públicas estaduais. Formação mínima para o exercício do magistério. [...]. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, 14 de março de 1997. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347031 Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo. **ARE 1.161.516/PB AgR**. Agravo interno. Recurso extraordinário com agravo. Vinculação de verbas da União para a manutenção e desenvolvimento da educação básica. Inviabilidade do uso dos recursos para despesas diversas. [...]. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Redator para o acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, 27 de novembro a 4 de dezembro de 2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755236874 Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário. **RE 1008166/SC**. recurso extraordinário. direito administrativo. repercussão geral reconhecida. garantia de vaga em creche ou pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade. auto aplicabilidade do art. 208 [...] Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 22 de setembro de 2022. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767098091 Acesso em: 29 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma Agravo Regimental no Recurso Extraordinário. **RE 1.532.265/DF AgR**. Direito da saúde. Agravo regimental no recurso extraordinário. Acolhimento institucional em Instituição de Longa Permanência. Pessoa idosa. [...]. Brasília, 10 de outubro de 2025. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=791827942

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. **Suplemento do DCL Nº 77.** Brasília, DF, 27 abr. 2026. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/documents/5744638/35297378/DCL+n%C2%BA+077%2C+de+27+de+abril+de+2026+-+Suplemento.pdf/65c8206b-d070-a710-d79c-94c035eed7aa?t=1777064274149 Acesso em: 5 maio 2026.

EIRÓ, Flávio. **A Política da Pobreza:** a regulação de direitos sociais no Nordeste do Brasil. Lisboa: Etnográfica Press, 2023. DOI: 10.4000/books.etnograficapress.8973. Disponível em: https://books.openedition.org/etnograficapress/8973. Acesso em: 5 maio 2026.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2026**. São Paulo: FADC, 2026. Disponível em: https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2026-03/Cenario-da-Infancia-e-Adolescencia-no-Brasil-2026.pdf. Acesso em: 29 maio 2026.

HECKMAN, James J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. **Science**, Washington, v. 312, n. 5782, p. 1900–1902, 2006. DOI: 10.1126/science.1128898. Disponível em: https://www.science.org/doi/10.1126/science.1128898 Acesso em: 27 abr. 2026.

IBGE. Segurança alimentar nos domicílios brasileiros volta a crescer em 2023. **Agência de Notícias IBGE**, Rio de Janeiro, 25 abr. 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39838-seguranca-alimentar-nos-domicilios-brasileiros-volta-a-crescer-em-2023. Acesso em: 29 maio 2026.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2025:** divulgação dos resultados. Brasília: INEP, 2026. Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2025/apresentacao_coletiva.pdf. Acesso em: 29 maio 2026.

IPEA. **Estudo do Ipea em parceria com o Unicef aponta que 59% das crianças e jovens brasileiros vivem entre os 40% mais pobres da população**. Brasília: IPEA, 3 nov. 2025. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/16122-estudo-do-ipea-em-parceria-com-o-unicef-aponta-que-59-das-criancas-e-jovens-brasileiros-vivem-entre-os-40-mais-pobres-da-populacao. Acesso em: 29 maio 2026.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. **Políticas públicas para a educação básica**: avanços, desafios e perspectivas. [s.l.]: Oficina Universitária, 2021. DOI: 10.36311/2021.978-65-5954-117-1. Disponível em: https://ebooks.marilia.unesp.br/index.php/lab_editorial/catalog/book/267. Acesso em: 5 maio 2026.

RAMOS, Eduarda. No Brasil, 32 mil crianças e adolescentes vivem longe da família. **Lunetas**, 8 ago. 2023. Disponível em: https://lunetas.com.br/no-brasil-32-mil-criancas-e-adolescentes-vivem-longe-da-familia/ Acesso em: 5 maio 2026.

ROMÁN MUÑOZ, M., ed. **Parentalidad, vulnerabilidad social y convivencia social [online].** Santiago de Cali: Sello Editorial Javeriano, 2020. DOI: 10.2307/j.ctv2d6jrqm. Disponível em: https://books.scielo.org/id/y6m5t. Acesso em: 5 maio 2026.

SPOSATI, Aldaíza (coord.). **Mapa da Exclusão/Inclusão Social: São Paulo – Brasil - 2000**. Disponível em: http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/oficinas/mapa2000.pdf. Acesso em 5 maio 2026.

UNICEF BRASIL. **Proteção de crianças e adolescentes contra as violências**. Brasília: UNICEF, 2024. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/protecao-de-criancas-e-adolescentes-contra-violencias. Acesso em: 27 abr. 2026

A PROTEÇÃO DA PESSOA IDOSA CONTRA FRAUDES DIGITAIS: ANÁLISE DE PROJETOS DE LEI À LUZ DO FEDERALISMO BRASILEIRO

Mariana de Castro e Azevedo[1]

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar como projetos de lei em tramitação nos âmbitos federal e distrital podem contribuir para a proteção da pessoa idosa contra fraudes digitais, considerando sua condição de vulnerabilidade no ambiente virtual. O artigo analisa, por meio de pesquisa comparativa, com revisão bibliográfica e jurisprudencial e levantamento normativo e documental do processo legislativo, dois projetos de lei voltados à tutela de seus direitos fundamentais e à concretização do dever constitucional de proteção previsto no art. 230 da Constituição Federal (Brasil, 1988): o Projeto de Lei nº 446/2026, que institui a Lei Nacional de Proteção Digital da Pessoa Idosa (Brasil, 2026), e o Projeto de Lei nº 492/2023, que propõe ampliar, no âmbito do Distrito Federal, medidas de prevenção e orientação contra fraudes e golpes que atingem pessoas idosas (Distrito Federal, 2023). A pesquisa concluiu que o Projeto de Lei nº 446/2026 apresenta maior potencial de efetividade na contenção estrutural do risco e na resposta aos danos decorrentes das fraudes digitais, ao estabelecer deveres operacionais e integrados entre instituições financeiras, instituições de pagamento, plataformas digitais, operadoras de telecomunicações e o Poder Público, além de mecanismos de bloqueio preventivo e restituição. Por sua vez, o Projeto de Lei nº 492/2023 exerce função complementar nas dimensões preventiva, informativa e de orientação direta ao consumidor idoso no plano local. Conclui-se que o federalismo brasileiro não implica uma hierarquia entre as esferas federativas quanto à capacidade de proteção de direitos, mas possibilita a articulação entre instrumentos nacionais e locais para a proteção da pessoa idosa diante das fraudes no ambiente digital.

Palavras-chave: pessoa idosa; fraudes digitais; vulnerabilidade digital; projetos de lei; direitos fundamentais; federalismo cooperativo.

[1] Graduanda em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). E-mail: mariana.castroa@sempreceub.com

1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa o potencial de efetividade das respostas legislativas voltadas à proteção da pessoa idosa diante de fraudes digitais, considerando sua condição de vulnerabilidade no ambiente virtual. Segundo aponta Amaral Neto (2025), o avanço da bancarização digital e da prestação eletrônica de serviços tornou a população idosa especialmente suscetível a fraudes estruturadas por engenharia social. Essa realidade é intensificada pela condição de parte desse segmento como "imigrante digital", conceito que traduz as barreiras adaptativas e as assimetrias informacionais vivenciadas por esse grupo diante da velocidade das transformações tecnológicas (Amaral Neto, 2025).

A relevância do tema evidencia-se pela expansão da inclusão digital da população idosa no Brasil: segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do IBGE, a proporção de pessoas com 60 anos ou mais que utilizam a internet saltou de 24,7% em 2016 para 66,0% em 2023 (IBGE, 2024). Essa expansão da inclusão digital foi acompanhada por volume expressivo de reclamações envolvendo abusos e operações financeiras não reconhecidas por consumidores idosos. Dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública indicam que, entre consumidores com 60 anos ou mais, as reclamações relacionadas ao crédito consignado registradas na plataforma consumidor.gov.br passaram de 9.261 em 2019 para 23.850 em 2020, um aumento de aproximadamente 157,5% (Brasil, 2020). A Secretaria Nacional do Consumidor também identificou problemas relacionados a abordagens remotas e ofertas abusivas dirigidas a esse público (Brasil, 2020). Longe de caracterizar mero prejuízo econômico imediato, tais ilícitos podem conduzir a situações de superendividamento, comprometendo o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana (Silva; Santos, 2025).

Diante desse cenário de hipervulnerabilidade digital, a atuação estatal assume papel central para mitigar riscos decorrentes de falhas de segurança e vazamentos de dados (Camargo Junior; Novais; Silva, 2025; Moraes Junior; Coelho, 2025). Sob a ótica constitucional, a tutela da pessoa idosa constitui um dever do Estado, da família e da sociedade, nos termos do art. 230 da Constituição Federal, direcionado a assegurar sua dignidade, bem-estar e participação comunitária (Brasil, 1988).

Tratando-se de um imperativo constitucional de proteção (*Schutzpflicht*), exige-se do Poder Público a adoção de medidas destinadas a prevenir e enfrentar agressões e abusos perpetrados por terceiros (Sarlet, 2004).

A efetivação desse dever de proteção depende da atividade legislativa, a qual se desenvolve sob as balizas do federalismo brasileiro. A Constituição de 1988 estabeleceu um arranjo cooperativo de repartição de competências: no plano federal, a União detém competência privativa para legislar sobre direito civil e política de crédito (art. 22, incisos I e VII, da CF/88), enquanto, no âmbito da competência concorrente, lhe cabe estabelecer normas gerais em matéria de produção e consumo e de responsabilidade por danos ao consumidor (art. 24, incisos V, VIII e § 1º); o sistema financeiro nacional, por sua vez, é objeto de disciplina constitucional específica no art. 192 (Brasil, 1988). No plano subnacional, aos Estados e ao Distrito Federal compete suplementar a legislação federal, nos termos do art. 24, § 2º, observadas, no caso do Distrito Federal, as competências legislativas que lhe são atribuídas pelo art. 32, § 1º, da Constituição (Brasil, 1988). Conforme observa Stepan (1999), a estrutura federativa distribui capacidades institucionais entre diferentes níveis de governo. No âmbito desta pesquisa, essa dinâmica permite considerar que a proximidade dos governos subnacionais pode favorecer a criação de instrumentos preventivos e informativos adaptados às demandas da comunidade.

Emerge desse contexto o problema central desta pesquisa: de que modo a repartição federativa de competências condiciona a elaboração de modelos normativos aptos a concretizar o dever constitucional de proteção do art. 230 da Constituição Federal (Brasil, 1988) e assegurar a proteção da pessoa idosa contra fraudes no ambiente digital? Em que medida as propostas de âmbito federal e distrital podem atuar de forma articulada e complementar?

Para responder a essas indagações, adota-se a análise comparativa como método, mediante levantamento normativo e documental do processo legislativo e revisão doutrinária e jurisprudencial. Examinam-se dois projetos de lei representativos de diferentes estratégias normativas: o Projeto de Lei nº 446/2026 (Brasil, 2026), em trâmite na Câmara dos Deputados, que institui a Lei Nacional de Proteção Digital da Pessoa Idosa — propondo mecanismos de bloqueio, restituição e

deveres operacionais às instituições financeiras e plataformas —, e o Projeto de Lei nº 492/2023 (Distrito Federal, 2023), na Câmara Legislativa do Distrito Federal, que propõe ampliar medidas de prevenção e orientação contra fraudes e golpes que atingem pessoas idosas, inclusive mediante ações educativas e preventivas no plano local.[2]

O estudo organiza-se em três partes: inicialmente, examinam-se os contornos teóricos do dever constitucional de proteção à pessoa idosa (art. 230 da CF/88) e a repartição federativa de competências (Brasil, 1988); em seguida, procede-se à análise individualizada do PL nº 446/2026 e do PL nº 492/2023, avaliando seus fundamentos constitucionais e o estágio de suas tramitações; por fim, realiza-se o cotejo analítico de efetividade entre ambos os modelos à luz da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O objetivo do trabalho consiste em analisar de que modo as proposições federal e distrital se articulam para dar cumprimento ao mandamento protetivo constitucional. A contribuição específica deste artigo para a obra coletiva reside em demonstrar que a tutela da pessoa idosa no ambiente digital não deve ser compreendida a partir da escolha sobre qual esfera federativa oferece "mais" direitos, mas a partir da integração funcional entre a regulação estrutural de âmbito nacional e as ações preventivas de nível local.

2 A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA PESSOA IDOSA NO AMBIENTE VIRTUAL E A JURISPRUDÊNCIA DO STF

A ordem constitucional de 1988 atribuiu posição central aos direitos fundamentais no ordenamento jurídico, impondo ao Estado deveres que transcendem a mera abstenção e exigem atuações positivas de proteção (Barroso, 2020). No tocante à pessoa idosa, o caput do artigo 230 da Constituição Federal consagrou um

[2] A seleção dos projetos de lei decorreu de levantamento documental realizado até 10 de agosto de 2026 nos portais oficiais da Câmara dos Deputados (www.camara.leg.br) e da Câmara Legislativa do Distrito Federal (www.cl.df.gov.br). Utilizaram-se como descritores de busca os termos “idoso”, “fraude” e “digital”. Foram selecionadas proposições em tramitação que apresentassem medidas normativas direcionadas à prevenção ou resposta a fraudes contra pessoas idosas praticadas por meios eletrônicos, digitais ou de comunicação remota, selecionando-se uma proposta de âmbito nacional (PL nº 446/2026) e uma de âmbito subnacional (PL nº 492/2023) por apresentarem estratégias normativas distintas e relacionadas às competências de cada esfera federativa. Para fins de análise do conteúdo normativo, consideraram-se o texto original das proposições e, quando existentes, os substitutivos aprovados durante a tramitação até a data de corte. Adotou-se o dia 10 de agosto de 2026 como marco temporal e data de corte para a verificação do estágio de tramitação das proposições.

comando vinculante ao determinar que "[...] a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida [...]" (Brasil, 1988, art. 230).

Longe de se limitar a uma norma meramente programática, tal dispositivo estabelece um dever jurídico de proteção (Sarlet, 2004), vinculando o Poder Público à adoção de medidas destinadas a prevenir violações aos direitos desse segmento vulnerável (Sarlet; Zockun, 2016). Esse dever vincula os poderes estatais, especialmente o legislador, à adoção de medidas de proteção contra riscos que atinjam esse segmento vulnerável (Canotilho, 2003). No contexto desta pesquisa, esse dever assume particular relevância nas relações de consumo e nas interações digitais.

As transformações tecnológicas contemporâneas, contudo, ressignificaram os vetores de vulnerabilidade. A expansão da bancarização digital e da prestação eletrônica de serviços alcançou a população idosa, parte da qual pode ser compreendida sob a categoria de "imigrante digital", termo empregado para descrever as barreiras adaptativas e as severas assimetrias informacionais diante de novas tecnologias (Amaral Neto, 2025). Práticas ilícitas estruturadas por engenharia social passaram a explorar tais fragilidades, tornando esse segmento populacional particularmente suscetível a fraudes no ambiente virtual (Moraes Junior; Coelho, 2025).

Os efeitos dessas condutas criminosas transcendem o prejuízo econômico imediato. A reiteração de golpes, aliada à facilidade na contratação automatizada de crédito em ambiente digital, pode contribuir para cenários graves de superendividamento. Sob a ótica constitucional, essa dinâmica pode comprometer o conteúdo essencial do mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana (Silva; Santos, 2025; Moraes Junior; Coelho, 2025).

Perante essa realidade, a insuficiência das medidas estatais de proteção, quando incapazes de oferecer tutela adequada diante de riscos relevantes, pode configurar violação à proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*) e, conforme as circunstâncias do caso, demandar do legislador a adoção de medidas

proporcionais e eficazes para conter a proliferação de ilícitos no meio virtual (Sarlet, 2004).

Essa compreensão encontra respaldo em precedentes do Supremo Tribunal Federal. Embora não haja tese vinculante específica sobre fraudes digitais contra a pessoa idosa, os julgados analisados permitem identificar uma orientação favorável à exigibilidade judicial de prestações estatais constitucionalmente asseguradas e à adoção de medidas de proteção diante de situações de tutela insuficiente.

No RE nº 1.008.166/SC (Tema 548), o Tribunal reconheceu a eficácia plena e a aplicabilidade direta e imediata das normas constitucionais que asseguram o direito à educação básica, afirmando o dever jurídico do Poder Público de conferir efetividade integral a essa garantia (Brasil, 2022). Embora tenha por objeto o direito à educação básica, o precedente permite extrair, por analogia, a possibilidade de exigência judicial de prestações estatais diretamente fundadas em direitos constitucionalmente assegurados.

Na ADI nº 6.327, a Corte reconheceu a existência de omissão inconstitucional relativa na disciplina da licença-maternidade em situações de internação prolongada e conferiu interpretação conforme à Constituição aos dispositivos questionados, assegurando maior efetividade à proteção constitucional da maternidade e da infância (Brasil, 2022).

Ademais, na ADI nº 6.727/PR, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade de legislação estadual que restringia a oferta e a contratação telefônica de empréstimos por aposentados e pensionistas sem solicitação expressa, entendendo que a medida reforçava a proteção do consumidor idoso diante de riscos de fraude, abuso e endividamento (Brasil, 2021). O precedente evidencia que a competência legislativa subnacional em matéria de proteção do consumidor pode alcançar medidas específicas voltadas à proteção da pessoa idosa no mercado financeiro e de crédito, desde que não haja invasão das matérias privativamente reservadas à União (Brasil, 2021).

2.1 Segurança no ambiente virtual e a repartição de competências legislativas no federalismo brasileiro

A efetivação do dever constitucional de proteção desenvolve-se no arranjo do federalismo cooperativo brasileiro, que distribui competências legislativas entre os diferentes níveis federativos. A proteção da pessoa idosa no ambiente digital, portanto, não depende apenas do conteúdo das medidas protetivas, mas também de qual ente federativo possui competência para instituí-las. No campo da proteção do consumidor, a Constituição de 1988 estabeleceu a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para dispor sobre produção e consumo (Brasil, 1988, art. 24, V) e responsabilidade por dano ao consumidor (Brasil, 1988, art. 24, VIII), prevendo a competência da União para fixar normas gerais (art. 24, § 1º) e a competência suplementar dos entes subnacionais (Brasil, 1988, art. 24, § 2º). O Distrito Federal, por sua vez, acumula as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios, nos termos do art. 32, § 1º, da Carta Magna (Brasil, 1988).

Analisando a divisão de encargos federativos, Gilberto Bercovici (2008) aponta a centralização de matérias sob a competência privativa da União — a exemplo de direito civil, telecomunicações e política de crédito (art. 22, I, IV e VII, da CF/88) —, o que tende a limitar a margem de inovação dos entes subnacionais. Não obstante essa concentração central, subsiste espaço juridicamente protegido para a atuação suplementar dos Estados e do Distrito Federal em matéria de proteção ao consumidor (art. 24, V e VIII, da CF/88). Essa proteção assume especial relevância quando relacionada à tutela constitucional da pessoa idosa (art. 230 da CF/88) (Brasil, 1988).

Sob essa lógica, estabelece-se uma relação de complementaridade entre respostas estruturais de âmbito nacional e medidas preventivas locais. À União cabe legislar sobre direito civil, telecomunicações e política de crédito, matérias que se relacionam diretamente com as relações contratuais, bancárias e tecnológicas (art. 22, I, IV e VII, da CF/88), observada a disciplina constitucional do sistema financeiro nacional (art. 192) (Brasil, 1988). Por outro lado, no exercício de sua competência suplementar, os Estados e o Distrito Federal podem editar regras

protetivas específicas que atendam às peculiaridades e necessidades locais de proteção do consumidor, estabelecendo normas de informação, orientação e prevenção de abusos. A legitimidade constitucional de medidas subnacionais destinadas a proteger o consumidor idoso no setor financeiro encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme fixado na ADI nº 6.727/PR, na qual se validou medida subnacional destinada a restringir práticas comerciais potencialmente abusivas no mercado de crédito dirigido a consumidores idosos (Brasil, 2021).

A compreensão dessa dinâmica insere-se no quadro teórico desenvolvido por Alfred Stepan (1999; 2000) sobre o federalismo comparado. Bercovici (2008) evidencia a concentração de competências no âmbito federal, enquanto Stepan (2000) permite compreender a diferença entre autonomia político-formal e capacidade institucional efetiva dos entes federados. No caso brasileiro, essa assimetria faz com que os governos locais enfrentem limites institucionais e financeiros para implementar isoladamente reformas macroestruturais. Isso, contudo, não anula a funcionalidade dos entes subnacionais, cuja proximidade institucional com a população pode favorecer o desenvolvimento de ações de prevenção, orientação direta e apoio ao consumidor.

No contexto da proteção da pessoa idosa contra fraudes no ambiente digital, a articulação entre esses níveis de governo revela-se especialmente relevante. Enquanto a legislação federal disciplina matérias inseridas na competência privativa da União, estabelecendo obrigações sistêmicas e uniformes para os setores financeiro e de telecomunicações, a atuação subnacional pode desempenhar função complementar no campo consumerista, especialmente por meio da difusão de informações, conscientização e prevenção na ponta do sistema. É nesse espaço de complementaridade normativa que se inserem os dois projetos de lei analisados no tópico 2, cujos diferentes instrumentos de proteção serão examinados à luz dessas balizas constitucionais.

3 ANÁLISE DOS PROJETOS DE LEI NO CENÁRIO FEDERATIVO

Nesta seção, os dois projetos de lei selecionados são examinados individualmente a partir de sua finalidade, conteúdo normativo, fundamento constitucional, mecanismos operacionais de proteção e estágio de tramitação. Inicialmente, no subtítulo 2.1, analisa-se o Projeto de Lei nº 446/2026, de âmbito federal, cuja estratégia normativo-sistêmica concentra-se no estabelecimento de deveres estruturais para instituições financeiras, instituições de pagamento, operadoras de telecomunicações e plataformas digitais. Em seguida, o subtítulo 2.2 aborda o Projeto de Lei nº 492/2023, de âmbito distrital, voltado à prevenção, orientação e conscientização contínua do consumidor idoso no plano local. Essa divisão analítica permite identificar os diferentes instrumentos normativos colocados à disposição de cada esfera federativa, estabelecendo as bases para a análise comparativa desenvolvida no tópico 3.

3.1 O Projeto de Lei nº 446/2026 (Âmbito Federal)

O Projeto de Lei nº 446/2026, de autoria do Deputado Ricardo Abrão (UNIÃO/RJ), visa instituir a Lei Nacional de Proteção Digital da Pessoa Idosa contra fraudes e golpes eletrônicos, encontrando-se em tramitação perante a Câmara dos Deputados (Brasil, 2026). Sob o prisma da iniciativa legislativa (constitucionalidade formal subjetiva), não se identifica, em princípio, hipótese de reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, uma vez que a proposição disciplina medidas de proteção do consumidor e da pessoa idosa, sem dispor sobre matérias submetidas à iniciativa privativa do Presidente da República (Brasil, 1988; Brasil, 2026).

No que tange à repartição de competências (constitucionalidade formal objetiva), a proposta encontra sustentação na competência privativa da União para legislar sobre direito civil, telecomunicações e política de crédito (art. 22, incisos I, IV e VII, da CF/88), além de exercer, no âmbito da competência concorrente, a atribuição de estabelecer normas gerais em matéria de produção e consumo e de

responsabilidade por dano ao consumidor (art. 24, incisos V, VIII e § 1º) (Brasil, 1988). Esse arcabouço normativo de âmbito nacional oferece fundamento constitucional para a atuação do legislador federal, cujo campo de incidência se vincula diretamente à disciplina do Sistema Financeiro Nacional (art. 192) e às alterações promovidas no Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014) e no Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003) (Brasil, 1988; Brasil, 2026).

Sob o prisma material e crítico, a instituição de deveres operacionais e mecanismos de bloqueio e restituição às instituições financeiras desperta debates teóricos relevantes. Embora busque conferir efetividade ao mandamento protetivo do art. 230 da CF/88, a imposição de regras de bloqueio preventivo e restituição prioritária mediante crédito provisório pode suscitar questionamentos quanto à proporcionalidade e aos impactos econômicos da intervenção na atividade regulada, especialmente em função dos custos operacionais e do risco de repasse dos custos aos consumidores (Brasil, 1988; Camargo Junior; Novais; Silva, 2025). Todavia, sob o teste da proporcionalidade, tais medidas podem encontrar justificação, em tese, na finalidade constitucional de proteção da pessoa idosa e na necessidade de reduzir riscos patrimoniais que não são suficientemente enfrentados por estratégias exclusivamente informativas, em consonância com a tutela do consumidor hipervulnerável (Brasil, 1988; Moraes Junior; Coelho, 2025).

O PL nº 446/2026 estrutura sua resposta em torno da criação de um Sistema Nacional Integrado de Prevenção e Resposta a Fraudes contra a Pessoa Idosa, no qual se insere o "Alerta Prata Digital", além de prever a manutenção de um cadastro nacional de tentativas de fraude (Brasil, 2026). Para fins analíticos, as medidas centrais da proposição podem ser agrupadas em três eixos (Brasil, 2026). O primeiro eixo engloba ações coordenadas de segurança, fomentando o compartilhamento ágil de dados e a cooperação entre instituições financeiras, plataformas digitais, operadoras de telecomunicações e órgãos policiais. O segundo eixo estabelece o bloqueio preventivo de transações de alto risco realizadas por pessoas idosas diante de indícios de fraude ou engenharia social. Por fim, o terceiro eixo contempla a restituição prioritária mediante crédito provisório à vítima de fraude, o que, sob a perspectiva desta pesquisa, desloca parte do risco econômico da atividade para os agentes integrantes do sistema de proteção (Brasil, 2026).

Apresentado em 10 de fevereiro de 2026, o projeto teve seu despacho proferido pela Mesa Diretora em 11 de março de 2026, sendo distribuído às Comissões de Comunicação (CCOM); de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CIDOSO); de Finanças e Tributação (CFT); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) (Brasil, 2026). A proposição foi recebida na CCOM em 12 de março de 2026, onde se designou como relator o Deputado Marcos Tavares (PDT/RJ) em 7 de maio de 2026 (Brasil, 2026). Encerrado o prazo para apresentação de emendas em 15 de maio de 2026, não foram apresentadas emendas, e o projeto encontrava-se, na data de corte desta pesquisa (10 de agosto de 2026), aguardando parecer do relator na Comissão de Comunicação (Brasil, 2026).

3.2 O Projeto de Lei nº 492/2023 (Âmbito Distrital)

No plano subnacional, o Projeto de Lei nº 492/2023 foi apresentado perante a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) em 2023, de autoria da Deputada Jaqueline Silva (Distrito Federal, 2023). Ao longo de sua tramitação, o PL nº 492/2023 recebeu substitutivos que atualizaram sua redação e sua sistemática normativa. Na Comissão de Assuntos Sociais, o substitutivo aprovado substituiu as referências a "idoso" por "pessoa idosa" e corrigiu a menção à legislação estadual, passando a fazer referência à Lei Distrital nº 6.930/2021 (Distrito Federal, 2023). Posteriormente, na Comissão de Defesa do Consumidor, novo substitutivo propôs a alteração da Lei Distrital nº 7.437/2024, ampliando a disciplina da campanha permanente para abranger expressamente fraudes eletrônicas e violência financeira ou patrimonial praticadas por meios digitais e de comunicação remota (Distrito Federal, 2023).

A aferição da competência legislativa do Distrito Federal exige a observância de sua natureza jurídica híbrida (art. 32, § 1º, da CF/88) (Brasil, 1988). Na espécie, verifica-se o exercício da competência legislativa concorrente para legislar sobre produção e consumo (art. 24, inciso V) e responsabilidade por dano ao consumidor (art. 24, inciso VIII), em caráter suplementar à legislação federal (art. 24, § 2º) e em articulação com o dever geral de amparo à pessoa idosa (art. 230). Sob o ponto de vista formal, a proposta encontra fundamento, em princípio, na competência

concorrente para editar normas de proteção do consumidor no âmbito do Distrito Federal, mas sua validade exige que a atuação local não invada matérias submetidas à competência privativa da União, especialmente aquelas relacionadas ao direito civil, à política de crédito e a aspectos estruturais das operações financeiras (art. 22, incisos I e VII) (Brasil, 1988).

Sob o prisma material e crítico, o alcance de propostas predominantemente orientadas à informação, à educação e à prevenção é objeto de análise doutrinária (Silva; Santos, 2025; Moraes Junior; Coelho, 2025). Embora tais medidas sejam relevantes, parte da eficácia preventiva continua dependente da capacidade do consumidor de reconhecer e evitar fraudes digitais sofisticadas praticadas por engenharia social (Amaral Neto, 2025). Essa limitação pode sinalizar um cenário de proteção insuficiente (*Untermassverbot*) se a tutela estatal se restringir à dimensão informativa, diante das profundas assimetrias informacionais e das vulnerabilidades no uso seguro das tecnologias (Sarlet, 2004).

Nessa estrutura atualizada pelos substitutivos, o projeto passou a articular ações educativas e preventivas permanentes voltadas à conscientização sobre fraudes eletrônicas na internet, comércio eletrônico, ligações telefônicas e aplicativos de mensagens, prevendo ainda a divulgação de órgãos especializados na defesa da pessoa idosa e de canais de denúncia (Distrito Federal, 2023). Além disso, a proposição prevê o dever de as instituições financeiras que operem no Distrito Federal darem ciência às pessoas idosas sobre as campanhas preventivas antes da contratação ou operação financeira realizada (Distrito Federal, 2023). A constitucionalidade dessa espécie de dever informativo pode encontrar respaldo, por analogia, na orientação firmada pelo STF na ADI nº 6.727/PR, que reconheceu a validade de medida estadual de proteção do consumidor idoso no mercado de crédito, por entender que a norma suplementava a legislação consumerista sem invadir a competência da União para legislar sobre política de crédito e direito civil (Brasil, 2021; Distrito Federal, 2023).

Na trajetória do processo legislativo distrital, a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) aprovou o Parecer nº 1/2024–CAS, favorável à matéria na forma de substitutivo, em reunião ordinária realizada em 19 de fevereiro de 2025 (Distrito

Federal, 2023). Posteriormente, a Comissão de Defesa do Consumidor (CDC) aprovou, também na forma de substitutivo, parecer favorável à matéria em reunião de 27 de novembro de 2025 (Distrito Federal, 2023). Encaminhada a matéria à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) em 15 de dezembro de 2025, foi designado como relator o Deputado Chico Vigilante em 9 de fevereiro de 2026 (Distrito Federal, 2023). Na data de corte estabelecida nesta pesquisa (10 de agosto de 2026), a proposição permanecia em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça, aguardando análise e emissão de parecer (Distrito Federal, 2023).

4 ANÁLISE COMPARATIVA DE EFETIVIDADE À LUZ DA DOUTRINA CONSTITUCIONAL

A comparação entre os Projetos de Lei nº 446/2026 e nº 492/2023 evidencia estratégias distintas de enfrentamento das fraudes digitais contra a pessoa idosa, especialmente quanto à forma como cada proposta distribui os encargos de proteção e delimita o alcance de sua intervenção (Brasil, 2026; Distrito Federal, 2023). Trata-se de modelos diversos de resposta a um mesmo problema estrutural, cuja avaliação do potencial de efetividade nesta pesquisa desenvolve-se a partir de quatro critérios analíticos: a capacidade de prevenção e mitigação direta do dano; a capacidade de resposta à fraude consumada; a distribuição dos encargos de proteção entre o consumidor vulnerável, o Estado e os agentes privados; e a adequação jurídico-institucional e federativa de cada esfera.

Sob a perspectiva da teoria dos deveres estatais de proteção (*Schutzpflichten*), o Poder Público assume obrigações ativas de salvaguarda dos direitos fundamentais, cuja insuficiência regulatória ou operacional pode configurar violação à proibição de proteção deficiente (Sarlet, 2004). Nesse contexto, o Projeto de Lei nº 446/2026 (federal) apresenta maior potencial de efetividade na dimensão de contenção estrutural do ilícito e de mitigação dos danos patrimoniais à pessoa idosa. Enquanto a proposta distrital atua predominantemente por mecanismos preventivos, educativos e informativos, o projeto federal atua diretamente sobre mecanismos da infraestrutura financeira e digital, buscando prevenir ou interromper a consolidação

do dano mediante mecanismos de monitoramento, validação e bloqueio preventivo (Brasil, 2026).

A diferença do modelo normativo evidencia-se quando se examina a distribuição dos encargos de prevenção e de resposta ao ilícito em cada proposição. No PL nº 492/2023, a eficácia preventiva permanece, em parte relevante, dependente da capacidade da pessoa idosa de identificar e evitar a fraude no momento do contato, ainda que o texto substitutivo contemple ações preventivas permanentes, divulgação de canais de denúncia e a imposição de um dever informativo prévio às instituições financeiras que operem no Distrito Federal (Distrito Federal, 2023). Por sua vez, no PL nº 446/2026, esse encargo é distribuído entre os diversos agentes que estruturam o ecossistema digital — instituições financeiras, instituições de pagamento, plataformas digitais, operadoras de telecomunicações e órgãos de segurança pública —, mediante a criação de obrigações de cooperação, do bloqueio preventivo de transações de alto risco e da restituição prioritária mediante crédito provisório (Brasil, 2026). Ao instituir o "Alerta Prata Digital" e o Sistema Nacional Integrado, o projeto federal não apenas reage à fraude consumada, mas atua na contenção do ilícito, o que, sob a perspectiva deste estudo, representa uma tentativa de internalizar parte do risco da fraude nos agentes que integram a infraestrutura financeira e digital (Brasil, 2026).

Por outro lado, as contribuições de Alfred Stepan (1999; 2000) e Gilberto Bercovici (2008) permitem compreender que essa assimetria de instrumentos não decorre de mera opção política do legislador local, mas das condições institucionais e limites normativos colocados a cada ente federativo. Embora o Distrito Federal atue legitimamente no âmbito da competência concorrente em proteção ao consumidor, sua atuação normativa encontra limites constitucionais mais estreitos do que aqueles disponíveis à União. As reflexões de Stepan (1999; 2000) permitem compreender que a autonomia político-formal dos entes subnacionais não elimina assimetrias de capacidade institucional, o que influencia o tipo de política pública que pode ser desenvolvido em cada esfera federativa.

No caso brasileiro, como observa Bercovici (2008), a Constituição reservou à União a competência privativa para legislar sobre matérias centrais da ordem

econômica e contratual, como direito civil, telecomunicações e política de crédito (art. 22, incisos I, IV e VII, da CF/88), além da disciplina do sistema financeiro nacional (art. 192) (Brasil, 1988). Essa concentração de atribuições limita a possibilidade de o ente subnacional disciplinar unilateralmente aspectos estruturais do sistema financeiro, alterar o regime de responsabilidade aplicável às instituições financeiras em âmbito nacional ou impor obrigações sistêmicas que interfiram em matérias reservadas à União (Brasil, 1988). Dentro desse espaço, a atuação subnacional pode estabelecer medidas concretas de proteção do consumidor idoso, como demonstra a jurisprudência do STF ao reconhecer a constitucionalidade de medida estadual de proteção no mercado de crédito (Brasil, 2021). Nesse cenário, o PL distrital atua no espaço suplementar que lhe é constitucionalmente reservado, enquanto o PL federal dispõe, em tese, de fundamento constitucional e instrumentos normativos mais abrangentes para atuar sobre mecanismos estruturais das operações financeiras e digitais (Brasil, 2026; Distrito Federal, 2023).

Ainda assim, a maior abrangência da proposta federal não torna o projeto distrital dispensável. A regulação estrutural de âmbito nacional, por si só, não elimina integralmente os riscos de engenharia social em um ambiente virtual em permanente mutação tecnológica. A atuação local, voltada à prevenção continuada, ao fomento da educação digital, à divulgação de canais de denúncia e órgãos especializados e à articulação com a política distrital preexistente de prevenção à violência patrimonial e a golpes financeiros (Lei Distrital nº 7.437/2024) (Distrito Federal, 2024), permanece relevante para mitigar vulnerabilidades que não são integralmente enfrentadas por mecanismos estruturais de detecção e bloqueio (Distrito Federal, 2023).

Diante disso, a resposta ao problema central desta pesquisa indica que, embora o PL nº 446/2026 apresente maior potencial de efetividade para a contenção sistêmica do risco e a mitigação dos danos materiais, a proteção adequada da pessoa idosa no ambiente virtual não decorre da prevalência isolada de um dos modelos, mas da articulação funcional entre a regulação nacional e a prevenção local. Esse arranjo responde à pergunta norteadora da presente obra coletiva demonstrando que o federalismo brasileiro não implica uma hierarquia sobre qual esfera oferece "mais" proteção, mas estabelece uma distribuição cooperativa de competências em que

diferentes níveis de governo podem concretizar o mesmo dever constitucional de proteção (art. 230 da CF/88) por meio de instrumentos distintos e complementares (Brasil, 1988).

5 CONCLUSÃO

A proteção da pessoa idosa diante da crescente exposição a fraudes no ambiente virtual constitui relevante desafio jurídico contemporâneo. A expansão da inclusão digital e da bancarização da população idosa, embora amplie o acesso a serviços essenciais, expõe esse segmento a riscos acentuados, sobretudo em razão das assimetrias informacionais que marcam as relações no meio virtual.

Nesse contexto, a análise comparativa desenvolvida permite concluir que o Projeto de Lei nº 446/2026, no âmbito federal, apresenta maior potencial de efetividade na dimensão de contenção estrutural e de resposta aos danos decorrentes das fraudes digitais. Ao se apoiar em competências legislativas da União relacionadas ao direito civil, às telecomunicações e à política de crédito, bem como à edição de normas gerais em matéria de proteção do consumidor, a proposta estabelece deveres operacionais aos agentes privados e cria mecanismos sistêmicos de monitoramento, bloqueio e restituição, distribuindo os encargos da prevenção entre os integrantes do ecossistema financeiro e digital (Brasil, 2026).

Por outro lado, essa conclusão não torna o Projeto de Lei nº 492/2023, no âmbito distrital, dispensável. A proposta subnacional — especialmente na forma dos substitutivos aprovados que propõem a alteração da Lei Distrital nº 7.437/2024 — atua precipuamente na dimensão educativa, informativa e de orientação direta ao consumidor, prevendo ações preventivas continuadas e impondo deveres de informação às instituições financeiras locais (Distrito Federal, 2023; Distrito Federal, 2024). Ainda que tais medidas, se consideradas isoladamente, apresentem limitações para conter fraudes digitais sofisticadas em sua dimensão estrutural, elas desempenham papel relevante na conscientização e no apoio direto à pessoa idosa na ponta do sistema.

A investigação demonstra que essa assimetria de instrumentos não decorre de inferioridade normativa, mas da própria repartição constitucional de competências (Brasil, 1988). A União dispõe de atribuições para disciplinar aspectos estruturais do mercado e das relações contratuais em âmbito nacional, ao passo que o Distrito Federal atua no espaço suplementar de tutela do consumidor e de atendimento às peculiaridades locais. Esse arranjo responde à indagação central da presente obra coletiva, evidenciando que o federalismo brasileiro não implica uma hierarquia sobre qual esfera oferece "mais" proteção, mas estabelece uma distribuição cooperativa de competências em que diferentes níveis de governo podem concretizar o dever constitucional de proteção previsto no art. 230 da Constituição Federal (Brasil, 1988) por meio de instrumentos distintos e complementares.

Por fim, ressalta-se que as conclusões alcançadas neste estudo referem-se ao potencial normativo das proposições conforme seu conteúdo e estágio de tramitação verificados até a data de corte de 10 de agosto de 2026, não sendo possível aferir, neste momento, a efetividade empírica de medidas que ainda não foram convertidas em legislação e implementadas na prática.

REFERÊNCIAS

AMARAL NETO, Aluisio Gurgel do. A pessoa idosa como imigrante digital. *In*: REGINALDO, Sidney Guerra; SOUSA NETO, Heráclito Vieira de; OLIVEIRA, Lira Ramos de (org.). **Direitos, proteção e autonomia da pessoa idosa sob uma perspectiva sistêmica**. Fortaleza: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 2025. p. 159–176. DOI: 10.29327/5560076.1-7. Disponível em: https://doi.org/10.29327/5560076.1-7. Acesso em: 14 ago. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 10, n. 90, p. 1–18, abr./maio 2008. Disponível em: https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/253. Acesso em: 10 ago. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 10 ago. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil (Marco Civil da Internet). Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 10 ago. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 446, de 2026**. Institui a Lei Nacional de Proteção Digital da Pessoa Idosa contra golpes e fraudes eletrônicas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2602193. Acesso em: 10 ago. 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **MJSP participa de força tarefa para combater fraudes e abusos nas operações de crédito consignado**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 16 out. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mjsp-participa-de-forca-tarefa-para-combater-fraudes-e-abusos-nas-operacoes-de-credito-consignado-1. Acesso em: 10 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI nº 6.327/DF.** Ementa: "CONSTITUCIONAL. DIREITOS SOCIAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONVERTIDA EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POSSIBILIDADE. [...]". Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, julgado em 24 out. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5870161. Acesso em: 14 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI nº nº 6.727/PR**. Ementa: "MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. LEI N. 20.276 DO PARANÁ. PROIBIÇÃO A INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS, CORRESPONDENTES BANCÁRIOS E SOCIEDADES DE ARRENDAMENTO MERCANTIL DE REALIZAREM PUBLICIDADE OU ATIVIDADE DE CONVENCIMENTO DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS. [...]". Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, julgado em 12 maio 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6121194. Acesso em: 14 ago. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE nº 1.008.166/SC** (Tema 548). Ementa: "RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. GARANTIA DE VAGA EM CRECHE OU PRÉ-ESCOLA ÀS CRIANÇAS DE ZERO A CINCO ANOS DE IDADE. [...]". Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, julgado em 22 set. 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5085176. Acesso em: 14 ago. 2026.

CAMARGO JUNIOR, Waldir Franco de; NOVAIS, Thyara Gonçalves; SILVA, Daniel Alves Gomes. A natureza jurídica da responsabilidade civil das empresas por falhas de segurança na proteção de dados pessoais: análise à luz da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD**). Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 11, n. 12, p. 3382–3397, 2025. DOI: 10.51891/rease.v11i12.23177. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/23177. Acesso em: 14 ago. 2026.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 7.437, de 28 de fevereiro de 2024**. Institui a campanha permanente de combate aos golpes financeiros e à violência patrimonial praticados contra pessoas idosas no Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara Legislativa do Distrito Federal, 2024. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/e868182269af49f78bebbf3fa68fa8a8/Lei_7437_28_02_2024.html. Acesso em: 10 ago. 2026.

DISTRITO FEDERAL. Câmara Legislativa. **Projeto de Lei nº 492, de 2023**. Dispõe sobre campanha de orientação aos idosos contra fraudes e golpes no âmbito do comércio eletrônico, internet, ligações telefônicas e mensagens por aplicativos de celular. Proposição apresentada pela Deputada Jaqueline Silva em 2023. Brasília, DF: CLDF, 2023. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/proposicao/-/documentos/PL_492_2023. Acesso em: 10 ago. 2026.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html. Acesso em: 10 ago. 2026.

MORAES JUNIOR, Clodoaldo Rodrigues de; COELHO, Vanesse Louzada. A tutela jurídica do idoso hipervulnerável em casos de fraudes bancárias. **Lumen et Virtus**, v. 16, n. 49, p. 6827–6840, 2025. DOI: 10.56238/levv16n49-048. Disponível em: https://periodicos.newsciencepubl.com/LEV/article/view/5928. Acesso em: 14 ago. 2026

SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência. **Revista**

Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 12, n. 47, p. 60–122, mar./abr. 2004. Disponível em: https://www.lexml.gov.br/urn/urn%3Alex%3Abr%3Arede.virtual.bibliotecas%3Aartigo.revista%3A2004%3B1000693455. Acesso em: 14 ago. 2026

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 115–141, maio/ago. 2016. DOI: 10.5380/rinc.v3i2.46594. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/46594. Acesso em: 14 ago. 2026.

SILVA, Erica Alcina Santos da; SANTOS, Jorge Luis Ribeiro dos. O superendividamento, as fraudes bancárias e a proteção jurídica no Brasil: o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana na proteção do idoso**. Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, v. 8, n. 18, e081968, 2025. DOI: 10.55892/jrg.v8i18.1968. Disponível em: https://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/1968. Acesso em: 14 ago. 2026.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197–251, 1999. Disponível em: https://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=563. Acesso em: 14 ago. 2026.

STEPAN, Alfred. Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to the Citizens? **Daedalus**, v. 129, n. 2, p. 145–169, 2000. Disponível em: https://www.amacad.org/publication/daedalus/brazils-decentralized-federalism-bringing-government-closer-citizens. Acesso em: 14 ago. 2026.