

O MODELO INSTITUCIONAL DA CEMSU COMO PARADIGMA PARA A PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES ÓRFÃOS DO FEMINICÍDIO

*The CEMSU Institutional Model as a Paradigm for the Protection of Children and Adolescents
Orphaned by Femicide*

FLÁVIA JEANE FERRARI - Doutoranda e Mestre em Direito Empresarial e Cidadania pelo UNICURITIBA. Advogada. Professora e Presidente do Paraná da Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica - ABMCJ-PR.

E-mail: flaviajeane.ferrari@hotmail.com

Lattes:

<https://lattes.cnpq.br/1064406440921045>

SÍLVIA DE JESUS MARTINS - Mestra em Ciência Jurídica pela UENP. Analista Judiciária pelo TJPR. Conciliadora e Mediadora.

Email: silviamartinsprof@gmail.com

Lattes:

<http://lattes.cnpq.br/8801293338203688>

O artigo analisa o modelo institucional da CEMSU (Central de Medidas Socialmente Úteis) como paradigma para a concretização da proteção integral e da dignidade da pessoa humana de crianças e adolescentes órfãos do feminicídio. Tem por objetivo demonstrar que as consequências decorrentes da vitimização integral desses órfãos exigem respostas institucionais integradas e urgentes. Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, desenvolvida mediante análise da legislação e da doutrina. Conclui-se que o modelo institucional da CEMSU apresenta elementos aptos a orientar o aperfeiçoamento de políticas judiciais destinadas à proteção integral de crianças e adolescentes órfãos do feminicídio.

PALAVRAS-CHAVE: CEMSU; Políticas judiciais; Proteção integral; Órfãos do feminicídio; Governança judicial colaborativa.

The article analyzes the institutional model of the CEMSU (Center for Socially Useful Measures) as a paradigm for implementing the principles of comprehensive protection and human dignity for children and adolescents orphaned by femicide. It aims to demonstrate that the consequences arising from the comprehensive victimization experienced by these orphans require integrated and urgent institutional responses. This is a qualitative study based on bibliographic and documentary research, developed through the analysis of legislation and legal scholarship. It concludes that the institutional model adopted by the CEMSU provides elements capable of guiding the improvement of judicial policies aimed at ensuring the comprehensive protection of children and adolescents orphaned by femicide.

KEYWORDS: CEMSU; Judicial Policies; Comprehensive Protection; Children and Adolescents Orphaned by Femicide; Collaborative Judicial Governance

INTRODUÇÃO

O feminicídio constitui a manifestação mais extrema da violência baseada no gênero. Caracteriza-se pelo assassinato de mulheres em razão da condição do sexo feminino, em contexto de violência doméstica e familiar ou de discriminação contra a mulher, conforme a legislação brasileira. Para além da morte da vítima direta, o feminicídio produz consequências profundas sobre crianças e adolescentes que perdem abruptamente a convivência materna.

Esses órfãos passam a experimentar um processo de vitimização que extrapola a esfera familiar, alcançando dimensões sociais, jurídicas

e institucionais. O feminicídio, definido como o crime praticado contra a mulher por razões do sexo feminino; as razões da condição de sexo feminino, e relacionadas ao contexto histórico de desigualdade e submissão ao patriarcado dentro da violência doméstica e familiar, positivada na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) cuja interpretação vem sendo ampliada pela doutrina e se constitui no ponto culminante da violência de gênero que vitimiza integralmente a criança e/ou o adolescente cuja mãe lhe é tirada do contexto familiar de forma abrupta e trágica, pela conduta do pai ou padrasto, sendo lhe retirada toda a proteção tanto familiar quanto social. No contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher, nossa legislação tem progredido significativamente, alçando a mulher ao centro da proteção, porém as crianças e adolescentes, os filhos da vítima, neste contexto familiar, social, jurídico, permanecem invisíveis à uma proteção mais específica. No âmbito do processo penal, a sentença representa a resposta estatal dirigida ao agressor; entretanto, para os filhos da vítima, a morte da mãe inaugura um ciclo de vitimização, a sentença terminativa apenas traz a resposta penal ao agressor, mas a morte da mãe pelo feminicídio inicia um ciclo de vitimização destas crianças e adolescentes totalmente vulnerabilizados pela orfandade.

Desde a promulgação da Lei n. 13.104/2015, inserida como qualificadora do feminicídio até a alteração da Lei nº 14.994/2024, que transformou o feminicídio em crime autônomo, a Lei n. 14.717/2023 (Brasil, 2023), que institui pensão especial para os órfãos do feminicídio, Também a Lei nº 22.471/2025, que trata do acolhimento e proteção aos órfãos das vítimas de feminicídio no Estado do Paraná, embora programática, apesar de ser uma

revolução, é certo que permanece a lacuna de proteção integral para estas crianças e adolescentes.

A modernização do Poder Judiciário demanda mecanismos capazes de promover a proteção da dignidade da pessoa humana. Ainda que exista a previsão de uma pensão especial, de caráter assistencial, tal medida não enfrenta as consequências da perda da mãe pois oferece apoio financeiro, mas não garante acolhimento ou proteção integral. Esse cenário evidencia que os órfãos do feminicídio não têm assegurada a proteção plena diante das camadas de vulnerabilidade relacionadas ao racismo, à pobreza, à exclusão social e à violência de gênero, o que resulta em violações à dignidade da pessoa humana.

O acesso à Justiça deve ser pautado nas políticas judiciárias, na governança, na Justiça Restaurativa, pois o Judiciário não deve atuar apenas julgando, mas criando mecanismos de proteção e de garantias, sendo a CEMSU uma experiência institucional apta a inspirar mecanismos de proteção integral dos órfãos do feminicídio.

Diante deste contexto, questiona-se: em que medida o modelo institucional desenvolvido pela CEMSU pode oferecer referenciais e subsídios para o aperfeiçoamento das políticas judiciárias destinadas à proteção dos órfãos do feminicídio? Com vistas a demonstrar que as consequências que vitimizam integralmente os órfãos do feminicídio devem receber respostas institucionais integradas e urgentes, que podem ser materializadas pela CEMSU. A metodologia utilizada é pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com análise da legislação e da doutrina.

O primeiro capítulo analisa o desafio da proteção dos órfãos do feminicídio para o Poder Judiciário. O segundo capítulo trata do modelo institucional da CEMSU como expressão da governança judicial colaborativa. No terceiro capítulo é apresentada a experiência institucional da CEMSU, na construção de redes de proteção.

Parte-se da hipótese que a estrutura da CEMSU, instituída pela Lei n. 20.442/2020, reúne elementos capazes de inspirar mecanismos de proteção voltados às crianças e adolescentes órfãos do feminicídio, mediante atuação interinstitucional, intersetorial e multidisciplinar.

Essa hipótese será examinada a partir da análise do modelo institucional da CEMSU e de seus mecanismos de articulação entre atores públicos e privados voltados à proteção de direitos.

1 O DESAFIO DA PROTEÇÃO DOS ÓRFÃOS DO FEMINICÍDIO PARA O PODER JUDICIÁRIO

Desde a introdução da qualificadora do feminicídio no ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Lei nº 13.104/2015, e, posteriormente, com o aprimoramento do tratamento normativo conferido pela Lei nº 14.994/2024, observa-se o progressivo fortalecimento da tutela penal destinada à proteção da vida, da dignidade e da integridade das mulheres vítimas de violência baseada no gênero (Brasil, 2015; Brasil, 2024b).

Embora tais alterações representem importantes avanços no enfrentamento da violência baseada no gênero e do feminicídio, seus efeitos concentram-se predominantemente na responsabilização penal do agressor, não

alcançando, com a mesma intensidade, as consequências sociais e familiares decorrentes do feminicídio.

Entre essas consequências, destaca-se a situação das crianças e adolescentes que perdem suas mães em razão dessa modalidade de violência. Apesar de figurarem como vítimas indiretas do feminicídio, esses sujeitos permanecem, em grande medida, invisibilizados pelas políticas públicas e pelas respostas institucionais tradicionalmente estruturadas a partir da persecução penal. Tal cenário revela um descompasso entre o princípio da proteção integral, previsto no artigo 227 da Constituição Federal e concretizado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, e a efetividade das medidas destinadas à proteção desses órfãos, cuja condição de vulnerabilidade extrapola os aspectos econômicos e alcança dimensões psicológicas, sociais, familiares e institucionais.

A promulgação da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), regulamentando os dispositivos do artigo 227 da Constituição da República de 1988. A partir desse marco normativo consolidou-se a Doutrina da Proteção Integral, fundada no princípio da prioridade absoluta conferido às crianças e aos adolescentes.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, 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, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração,

violência, crueldade e opressão (Brasil, [2024a], art. 227).

A proteção integral, outrora alocada na Constituição Federal, também está inserida no artigo 4º, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Brasil, 1990, art. 4º).

O Estatuto da Criança e do Adolescente reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e destinatários das garantias fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando-lhes todas as oportunidades e facilidades, com vistas ao seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, com liberdade e dignidade (Brasil, 1990, art. 3º).

A Constituição Federal estabelece, ainda, em seu artigo 228, que são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial, é taxativo em determinar que "São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial" (Brasil, [2024a], art. 228).

O Estatuto da Criança e do Adolescente regulamenta os direitos fundamentais da criança e do adolescente, como direito à vida e à saúde (artigo 7º a 14); direito à dignidade, respeito e liberdade (artigos 15 a 18); direito à convivência familiar e comunitária (artigo 19 a 52-D); direito à

educação, cultura e lazer (artigo 53 a 59) e; direito ao trabalho e profissionalização (artigos 60 a 69).

Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente represente um dos mais avançados instrumentos normativos de proteção infantojuvenil, a efetivação da proteção integral ainda enfrenta desafios significativos, especialmente em relação às crianças e aos adolescentes órfãos do feminicídio. Crianças que perdem a mãe para o feminicídio enfrentam um problema complexo e vivem em ambientes onde seus direitos são violados integralmente, impactando das mais diversas formas no seu desenvolvimento.

Nestor Sampaio Penteado Filho (2023, p. 12) elenca as fases da vitimização:

Vitimização primária é aquela que se relaciona ao indivíduo atingido diretamente pela conduta criminosa. Vitimização secundária é uma consequência das relações entre as vítimas primárias e o Estado, em face da burocratização de seu aparelho repressivo (Polícia, Ministério Público etc.). Vitimização terciária é aquela decorrente de um excesso de sofrimento, que extrapola os limites da lei do país, quando a vítima é abandonada, em certos delitos, pelo Estado e estigmatizada pela comunidade, incentivando a cifra negra (crimes que não são levados ao conhecimento das autoridades). Vitimização quaternária se refere aos impactos negativos produzidos pelos veículos de imprensa e redes sociais.

A vitimologia tem em Benjamin Mendelsohn sua origem como ciência de estudo da vítima:

Considera-se, no entanto, como o fundador da

doutrina da vitimologia o advogado israelita e também vítima dos horrores nazistas Benjamin Mendelsohn que militava em Jerusalém. Ele utilizou a expressão Vitimologia pela primeira vez em uma palestra ministrada no ano de 1.947, intitulada: The origins of the Doctrine of Victimimology. Posteriormente Benjamin Mendelshon publicou suas obras Etudes Internacionales de Psycho-Sicologie Criminelle de 1.956 e La Victimologie, Science Actuelle de 1.957, que reafirmaram o quão conveniente e proveitoso para os estudos voltados às áreas do Direito Penal e da Criminologia é compreender a vítima em seus mais diversos aspectos, desde o psicológico até o econômico, para que se possa traçar um perfil amplo que nos conduz ao entendimento da participação da vítima na ocorrência do delito, do impacto sofrido pela vítima, no instante imediato ao que a mesma é apanhada pela ocorrência do crime e, posteriormente passando pelos diversos graus de vitimização (Silva, 2013, p. 228/229).

Silva (2013, p. 235) alinha a íntima relação entre os direitos humanos e a proteção da vítima:

A Vitimologia e o resguardo dos Direitos Humanos têm estreita ligação no sentido de que o objetivo de ambas as áreas do conhecimento é a concretização das bases para o resgate ao respeito pelo ser humano e seus direitos fundamentais, oportunizando assim, a mitigação dos danos causados àqueles indivíduos que sofreram

violações e abusos de seus direitos. Saliente-se que a Vitimologia, bem como as Comissões de Direitos Humanos, desde o seu surgimento, sempre buscaram a realização da paz social e efetivação dos direitos fundamentais garantidos constitucionalmente e na ordem jurídica internacional, através de Declarações e Tratados.

As crianças e adolescentes órfãos do feminicídio sofrem diretamente as consequências do crime, sendo também vítimas de violência doméstica, nas suas diversas formas. “Os filhos que presenciam as inúmeras violências praticadas contra a mãe, que culminam no crime de feminicídio, passam a desenvolver inúmeros traumas em curto espaço de tempo” (Silva; Avila; Moura, 2022, p. 8).

Verifica-se nos processos penais dos crimes de feminicídio, que desde a notícia do fato até a sentença final, não há qualquer mecanismo de proteção efetivo para os órfãos, sendo pessoas simplesmente invisíveis. A ausência de dados sobre a quantidade destas crianças e adolescentes e sobre a guarda demonstram que são tão vulneráveis que não existe a preocupação em se auferir dados ou se determinar a quem compete seu sustento e proteção, após a morte da mãe.

Esse cenário evidencia insuficiências na atuação institucional voltada à proteção dessas crianças e adolescentes, dentro das camadas de vulnerabilidade relacionadas ao racismo estrutural, à pobreza, à exclusão social e à violência de gênero o Estado não reconhece estas camadas e trata as crianças e adolescentes como objeto de intervenção assistencialista, a exemplo da lei de pensão especial. A vitimização integral dos órfãos do

feminicídio lhes retira a dignidade humana em grau máximo.

Sob a perspectiva da vitimologia, o feminicídio inaugura um processo de vitimização que não se limita à mulher assassinada, irradiando efeitos sobre seus filhos e demais integrantes do núcleo familiar. Nessa perspectiva, a condição de órfão do feminicídio impõe ao Estado o dever de desenvolver respostas articuladas capazes de assegurar proteção integral, interdisciplinar e continuada, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da prioridade absoluta e da proteção integral da criança e do adolescente.

Nos últimos anos, o Poder Público passou a adotar iniciativas voltadas à proteção desse grupo, destacando-se a Lei nº 14.717/2023, que instituiu pensão especial para crianças e adolescentes órfãos do feminicídio, e o Projeto de Lei nº 1.185/2022, que propõe a criação da Política Nacional de Proteção e Atenção Integral aos Órfãos do Feminicídio (Brasil, 2022; Brasil, 2023). Apesar da relevância dessas iniciativas, observa-se que estas tentativas legislativas de mecanismos de proteção ainda se mostram incipientes, revelando lacunas na construção de respostas capazes de atender, de forma coordenada e multidisciplinar, às múltiplas necessidades desses sujeitos.

Em consonância com a evolução da legislação federal, o Estado do Paraná instituiu a Lei nº 22.471/2025, estabelecendo diretrizes para o acolhimento e a proteção de crianças e adolescentes órfãos das vítimas de feminicídio. Trata-se de uma lei predominantemente programática, que por sua natureza, apesar de ser um avanço, ao reconhecer a especificidade da situação vivenciada por esses sujeitos e ao

reafirmar a prioridade absoluta assegurada pelo artigo 227 da Constituição Federal.

Ao definir como órfãos do feminicídio as crianças e os adolescentes dependentes de mulheres assassinadas em contexto de violência doméstica e familiar ou em razão do menosprezo ou discriminação à condição de mulher, a lei desloca o enfoque da proteção exclusivamente penal para uma perspectiva centrada nos impactos sociais e familiares produzidos pelo feminicídio. Essa opção legislativa evidencia que a resposta estatal não pode limitar-se à responsabilização do agressor, exigindo mecanismos permanentes de proteção às vítimas indiretas da violência.

Nessa perspectiva, o artigo 3º da Lei nº 22.471/2025 estrutura um conjunto de diretrizes voltadas ao fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, mediante atuação integrada entre os órgãos responsáveis pelas políticas de saúde, assistência social e proteção infantojuvenil. A norma prevê atendimento especializado e individualizado por equipes multidisciplinares, responsabilização institucional em situações de revitimização, realização de estudos de caso, buscas ativas e articulação intersetorial para assegurar proteção continuada aos órfãos do feminicídio e aos seus responsáveis legais.

Merece destaque, ainda, a preocupação do legislador com a constituição de uma rede permanente de cuidados, contemplando atendimento psicossocial, fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, capacitação continuada dos profissionais da rede de proteção e desenvolvimento de ações educativas voltadas à prevenção da violência de gênero e à promoção dos direitos das vítimas indiretas do feminicídio.

Sob essa perspectiva, a Lei nº 22.471/2025 aproxima-se do paradigma da proteção integral ao reconhecer que a efetividade dos direitos dessas crianças e adolescentes depende da atuação coordenada e interdisciplinar de múltiplas instituições.

A respeito da natureza programática dessa norma, Canotilho (2013, p. 51) sustenta que reconhecer os direitos ao trabalho, direito à saúde, à educação, à cultura, ao meio-ambiente, à segurança alimentar como norma constitucional, aliando-se esta análise com viés programático, independente das dificuldades reais que cada direito subjetivo exige, mesmo sem a capacidade jurídica e a competência, para se obter a efetivação prática, se constitui mecanismo para o reconhecimento constitucional de direitos.

Neste sentido, a efetivação de normas programáticas demanda conjugação de elementos políticos e jurídicos para a efetivação dos direitos sociais, e da dignidade da pessoa humana.

Por sua vez, a Lei nº 14.717/2023, ao instituir a pensão especial para órfãos do feminicídio, e o Decreto nº 12.636/2025, que regulamenta sua execução, demonstram que o apoio financeiro constitui apenas uma das dimensões da proteção estatal. A garantia do desenvolvimento integral dessas crianças e adolescentes pressupõe a articulação entre assistência social, saúde, educação, sistema de justiça e demais órgãos responsáveis pela efetivação de seus direitos fundamentais.

Nesse contexto, assume especial relevância a discussão acerca da capacidade do Poder Judiciário de atuar para além da função tradicional de adjudicação de conflitos, assumindo papel articulador de redes

institucionais de proteção e promoção de direitos. É nessa perspectiva que a experiência institucional desenvolvida pelas Centrais de Medidas Socialmente Úteis (CEMSU), concebidas a partir da lógica da Justiça Restaurativa, da interinstitucionalidade e da governança colaborativa, apresenta-se como relevante objeto de investigação, na medida em que pode oferecer referenciais metodológicos para o aperfeiçoamento de políticas judiciais voltadas à proteção de crianças e adolescentes órfãos do feminicídio.

A constatação destas evidências de que a proteção integral dos órfãos do feminicídio não depende exclusivamente da ampliação do catálogo de direitos ou da criação de novos benefícios assistenciais. Exige, sobretudo, a construção de modelos institucionais capazes de articular diferentes órgãos, políticas públicas e mecanismos de proteção em uma atuação coordenada. Nesse contexto, torna-se necessário examinar como a evolução do Poder Judiciário brasileiro, especialmente por meio das políticas judiciais de acesso à Justiça, governança colaborativa e Justiça Restaurativa, passou a permitir respostas institucionais que ultrapassam a tradicional função adjudicatória.

2 O MODELO INSTITUCIONAL DA CEMSU COMO EXPRESSÃO DA GOVERNANÇA JUDICIAL COLABORATIVA

O Poder Judiciário, como garantidor dos direitos fundamentais, da dignidade da pessoa humana e do acesso efetivo à Justiça, tem enfrentado barreiras culturais, econômicas e sociais que dificultam a concretização desses

direitos. Muitas pessoas deixam de recorrer ao sistema de justiça por descreditarem de sua efetividade ou por não possuírem condições financeiras para suportar os custos do processo ou da assistência jurídica. Soma-se a isso a dificuldade de reconhecer a existência de um direito violado e de identificar os mecanismos adequados para sua tutela, circunstâncias que comprometem o efetivo acesso à Justiça.

Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 8) propõe uma ampla reforma do sistema de justiça, concebida como uma verdadeira revolução democrática do Direito, na qual Estado, sociedade e instituições judiciais são chamados a repensar a própria concepção de acesso à Justiça e de concretização dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça consolidou-se como importante indutor da coordenação institucional, promovendo a articulação entre os diversos órgãos responsáveis pela efetivação dos direitos fundamentais. Entre suas principais iniciativas destacam-se as políticas nacionais voltadas à infância, ao enfrentamento da violência de gênero, à Justiça Restaurativa, aos métodos consensuais de solução de conflitos e à promoção dos direitos humanos.

Mauro Cappelletti em colaboração com Bryant Garth e Nicolo Trocker, es (CAPPELLETTI; GARTH; TROCKER, 1976, p. 670) realizaram estudos sobre o acesso à Justiça no Projeto Florença, onde constataram a existência de diversas barreiras para a efetividade deste acesso.

Dos estudos resultaram, dentre outras constatações, as três ondas renovatórias do acesso à Justiça. A primeira onda trata do acesso à Justiça, a segunda

onda envolve a representação jurídica para os interesses difusos, em especial a proteção ambiental e o direito do consumidor e a terceira onda diz respeito ao acesso à Justiça.

Segundo Mendes e Silva (2015),

A última onda de reformas incluiu o conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e prevenir disputas. Esse enfoque encorajou uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações no procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais, o uso de pessoas leigas ou para profissionais, modificações no direito substantivo a fim de prevenir litígios e a utilização de mecanismos extrajudiciais de solução de litígios. Reconheceu, ainda, a necessidade de adequar o processo civil ao tipo de litígio.

Sob essa perspectiva, o acesso à Justiça deixa de representar apenas a possibilidade formal de ingresso em juízo, passando a compreender a oferta de mecanismos institucionais capazes de assegurar soluções efetivas, adequadas e socialmente legítimas para a tutela dos direitos fundamentais.

A Justiça Multiportas, institucionalizada pela Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, ampliou os mecanismos de solução consensual de conflitos, incorporando instrumentos como a conciliação, a mediação e, posteriormente, a Justiça Restaurativa. Trata-se de modelo que busca oferecer respostas mais adequadas às necessidades concretas das pessoas envolvidas, promovendo formas mais efetivas de acesso à Justiça.

Nesse movimento de fortalecimento institucional, merece destaque a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, especialmente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16, que propõe a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, o acesso à justiça para todos e a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas. O ODS 16 constitui importante referencial para a efetivação dos direitos humanos mediante o fortalecimento das instituições públicas e do acesso efetivo à Justiça.

Em igual perspectiva, a Resolução nº 225/2016 instituiu a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, com o objetivo de promover soluções efetivas para os conflitos e uniformizar nacionalmente os princípios, métodos e práticas restaurativas.

Trata-se de paradigma voltado à reconstrução das relações sociais, à responsabilização consciente dos envolvidos, à recomposição dos danos e à promoção da cultura de paz, mediante a atuação de facilitadores devidamente capacitados.

Desde a Constituição Federal de 1988, a jurisdição passou a ser compreendida como instrumento de concretização dos direitos fundamentais, superando a concepção estritamente formal do processo judicial. Nessa perspectiva, o processo deixa de representar um fim em si mesmo para assumir função voltada à efetivação da proteção social e da dignidade da pessoa humana. Essa transformação evidencia o esforço do Estado em adequar sua atuação aos princípios constitucionais, especialmente à dignidade da pessoa humana, à igualdade material, ao acesso à Justiça e à proteção integral.

As transformações experimentadas pelo Poder Judiciário nas últimas décadas demonstram que a ampliação do acesso à Justiça e a adoção de modelos de governança colaborativa deixaram de constituir apenas construções teóricas para se materializarem em experiências institucionais concretas.

Nesse cenário, a Central de Medidas Socialmente Úteis (CEMSU), instituída no Estado do Paraná, representa exemplo relevante de organização administrativa voltada à atuação interinstitucional, multidisciplinar e restaurativa, permitindo analisar como essas diretrizes podem contribuir para a construção de políticas judiciárias destinadas à proteção de grupos em situação de elevada vulnerabilidade social.

3 A EXPERIÊNCIA INSTITUCIONAL DA CEMSU, NA CONSTRUÇÃO DE REDES DE PROTEÇÃO

A Central de Medidas Socialmente Úteis (CEMSU) foi instituída como integrante do Sistema Estadual de Medidas Socialmente Úteis, definido como um conjunto de mecanismos de solução autocompositiva de conflitos judiciais e extrajudiciais com enfoque restaurativo, resultante da atuação integrada do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos órgãos de execução penal e de organizações da sociedade civil, conforme dispõe a Lei nº 20.442/2020 e a Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça.

As Centrais de Medidas Socialmente Úteis constituem espaços destinados ao atendimento da população para a aplicação de práticas restaurativas e autocompositivas de

resolução de conflitos, orientadas pelos princípios da Justiça Restaurativa, da mediação, da conciliação e da promoção da cultura de paz. Sua missão institucional consiste em favorecer a restauração das relações interpessoais e comunitárias, fortalecendo o sentimento de pertencimento e contribuindo para a recomposição do tecido social mediante metodologias dialógicas e participativas. Nesse contexto, a Lei nº 20.442/2020 estabelece como diretrizes a integração interinstitucional e intersetorial, a transversalidade no enfrentamento das desigualdades sociais, a solução autocompositiva dos conflitos, a participação direta dos envolvidos, o fortalecimento dos vínculos comunitários e a interrupção das espirais de violência, evidenciando que a atuação da CEMSU ultrapassa a mera resolução de litígios para contribuir com a efetivação de uma política pública voltada à cultura de paz e à responsabilização restaurativa.

A legislação estadual define as medidas socialmente úteis como um conjunto de alternativas penais fundamentadas nas metodologias da Justiça Restaurativa, da mediação, da conciliação e da cultura de paz, destinadas à restauração simultânea da vítima, do ofensor e do contexto social em que estão inseridos.

A implementação dessas medidas ocorre no âmbito do Sistema Estadual de Medidas Socialmente Úteis, mediante atuação articulada entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os órgãos de execução penal e organizações da sociedade civil, em conformidade com a Resolução nº 225/2016 do Conselho Nacional de Justiça. Sua

operacionalização é realizada pelas CEMSU, que desenvolvem práticas restaurativas e autocompositivas orientadas pelos princípios do diálogo, da responsabilização, da participação voluntária, do consenso, do fortalecimento das relações comunitárias e da prevenção da propagação da violência.

Embora a Lei nº 20.442/2020 não utilize expressamente a expressão "equipes multidisciplinares", seu conteúdo normativo estrutura um modelo institucional fundamentado na multidisciplinaridade e na interinstitucionalidade. O parágrafo único do artigo 1º estabelece que o Sistema Estadual de Medidas Socialmente Úteis deve funcionar mediante a integração de setores públicos e privados vinculados à segurança, à assistência social, à educação, à saúde, à ciência e tecnologia, aos direitos humanos e aos sistemas institucionais de justiça.

De maneira adicional, o artigo 4º prevê a constituição diversificada do Comitê Gestor, congregando representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia Militar, da Ordem dos Advogados do Brasil e de entidades da sociedade civil. O presente desenho institucional evidencia que a atuação das CEMSU requer a articulação constante entre distintas áreas do conhecimento e variados atores institucionais, possibilitando uma abordagem integrada e interdisciplinar dos conflitos, em consonância com os princípios da Justiça Restaurativa e com a formulação de respostas mais apropriadas às circunstâncias de vulnerabilidade social.

A integração institucional prevista pela Lei nº 20.442/2020 pressupõe a atuação em rede entre os diversos órgãos e entidades que

compõem o Sistema Estadual de Medidas Socialmente Úteis. Essa lógica de cooperação caracteriza um modelo de governança colaborativa, no qual a efetivação dos direitos fundamentais depende da coordenação permanente entre diferentes instituições. É justamente esse modelo que diferencia a estrutura da CEMSU e permite vislumbrá-la como paradigma para futuras políticas públicas voltadas à proteção integral de crianças e adolescentes órfãos do feminicídio.

Essa perspectiva encontra respaldo no próprio Plano de Gestão da CEMSU, documento institucional que prevê, entre suas cinco frentes de atuação, a "atuação em rede de proteção, cuidado e emancipação social", além do acolhimento multidisciplinar, da implementação de programas de prevenção e do fortalecimento da autonomia social.

Embora a experiência institucional da CEMSU já demonstre atuação concreta em ações de proteção à infância e adolescência — como evidenciado pela participação na campanha Maio Laranja e pela articulação com os Juízos da Infância e Juventude —, não foram identificadas, até o momento, políticas judiciais especificamente destinadas aos órfãos do feminicídio. A atuação institucional da CEMSU demonstra que sua estrutura já vem sendo utilizada em ações concretas de proteção à infância e à adolescência, como evidenciado pela participação na campanha Maio Laranja e pela articulação com os Juízos da Infância e Juventude. Entretanto, não foram identificadas, até o momento, políticas judiciais especificamente destinadas aos órfãos do feminicídio. Essa constatação reforça a pertinência da presente pesquisa, que propõe a utilização do modelo institucional da CEMSU

como paradigma para a construção de política judiciária voltada à proteção integral desse grupo particularmente vulnerável.

Por constituir modelo de atuação interinstitucional e multidisciplinar, estruturado a partir da cooperação entre órgãos públicos, instituições do sistema de justiça e organizações da sociedade civil, a CEMSU apresenta potencial para servir de paradigma institucional na proteção de grupos vulneráveis, entre eles crianças e adolescentes órfãos do feminicídio.

A condição de vulnerabilidade vivenciada por crianças e adolescentes órfãos do feminicídio pode ser analisada à luz da teoria tridimensional da justiça desenvolvida por Nancy Fraser, segundo a qual a efetivação da justiça social depende da articulação entre redistribuição, reconhecimento e representação.

Sob essa perspectiva, a proteção integral assegurada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente não se limita ao reconhecimento formal de direitos, exigindo mecanismos institucionais capazes de enfrentar, simultaneamente, as desigualdades materiais, reconhecer as especificidades dessa condição e assegurando seu desenvolvimento integral e a efetividade da proteção prevista constitucionalmente.

Aplicada ao contexto dos órfãos do feminicídio, a teoria de Fraser evidencia que a resposta estatal não pode restringir-se à responsabilização penal do autor do crime ou à concessão isolada de benefícios assistenciais. A efetividade da proteção integral pressupõe atuação articulada entre diferentes instituições, capaz de promover acompanhamento continuado, atendimento interdisciplinar e fortalecimento das redes de proteção, assegurando o desenvolvimento integral

Nesse contexto, as dimensões da redistribuição, do reconhecimento e da representação oferecem importante referencial teórico para compreender a necessidade de modelos institucionais voltados à integração de políticas públicas e à coordenação interinstitucional. Essa perspectiva aproxima-se da lógica de funcionamento das Centrais de Medidas Socialmente Úteis, cuja estrutura privilegia a cooperação entre órgãos públicos, a atuação em rede e a construção de respostas restaurativas para situações de elevada complexidade social.

A experiência institucional desenvolvida pela CEMSU demonstra que o Poder Judiciário contemporâneo possui capacidade para atuar além da função tradicional de solucionar litígios, assumindo papel articulador de redes de proteção social. Essa constatação permite concluir que a estrutura normativa e institucional já existente oferece bases para o desenvolvimento de políticas judiciais especificamente voltadas à proteção integral de crianças e adolescentes órfãos do feminicídio, questão que será retomada nas considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo partiu da constatação de que o feminicídio produz consequências que extrapolam a responsabilização penal do autor do crime, atingindo diretamente crianças e adolescentes que, privados abruptamente da convivência materna, passam a experimentar múltiplas formas de vulnerabilidade. Embora o ordenamento jurídico brasileiro tenha avançado na proteção da mulher vítima de violência de gênero e, mais recentemente, tenha instituído

mecanismos voltados aos órfãos do feminicídio, verificou-se que ainda subsistem importantes lacunas na efetivação da proteção integral assegurada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

O objetivo da pesquisa consistiu em analisar se o modelo institucional da Central de Medidas Socialmente Úteis (CEMSU) apresenta elementos capazes de orientar o aperfeiçoamento das políticas judiciais destinadas à proteção de crianças e adolescentes órfãos do feminicídio.

A investigação permitiu constatar que a estrutura normativa instituída pela Lei nº 20.442/2020 contempla diretrizes voltadas à integração interinstitucional, à multidisciplinaridade, à atuação em rede e à construção de soluções restaurativas, características compatíveis com a complexidade das demandas apresentadas por esse grupo vulnerável.

A análise desenvolvida demonstrou, inicialmente, que a condição dos órfãos do feminicídio desafia a compreensão tradicional da tutela jurisdicional, exigindo respostas que ultrapassem a aplicação da sanção penal e alcancem a efetivação da proteção integral. Em seguida, evidenciou-se que a evolução do acesso à Justiça, das políticas judiciais e da governança judicial colaborativa ampliou o papel institucional do Poder Judiciário, permitindo a construção de mecanismos voltados à coordenação de redes de proteção social. Por fim, verificou-se que a experiência institucional da CEMSU representa manifestação concreta desse novo paradigma, ao reunir diferentes instituições e áreas do conhecimento em torno da prevenção de conflitos, da responsabilização restaurativa e da promoção da cultura de paz.

Sob essa perspectiva, conclui-se que a contribuição da presente pesquisa não consiste em propor a criação de um novo órgão ou de uma nova estrutura administrativa, mas em demonstrar que o modelo institucional já existente apresenta potencial para servir de paradigma ao desenvolvimento de políticas judiciais destinadas à proteção integral de crianças e adolescentes órfãos do feminicídio. A atuação integrada entre os órgãos do sistema de justiça, os serviços públicos e a sociedade civil evidencia que a efetividade da dignidade da pessoa humana exige respostas institucionais coordenadas, capazes de articular proteção jurídica, social e comunitária.

Por fim, a pesquisa evidencia que a experiência institucional desenvolvida pela CEMSU oferece importante referencial para o aperfeiçoamento das políticas públicas e judiciais voltadas à infância e adolescência, especialmente diante das novas demandas decorrentes da violência de gênero.

A consolidação de modelos de governança judicial colaborativa, orientados pela interinstitucionalidade, pela multidisciplinaridade e pela atuação em rede, revela-se compatível com os fundamentos da proteção integral e pode contribuir para o fortalecimento das garantias asseguradas às crianças e adolescentes órfãos do feminicídio, constituindo relevante campo para futuras pesquisas e para o aprimoramento das práticas institucionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2013.

ALVES, LEONARDO BARRETO MOREIRA. *Manual do Direito das vítimas e de vitimologia*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal*. 3ªed. Rio de Janeiro, RJ: Revan, 2002. 256 p. Coleção Pensamento Criminológico.

BARROS, Flaviane de Magalhães. *A participação da vítima no processo penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996*. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 15 mai. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 15 jul. 2026.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 5 mai. 2025.

BRASIL. *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e

Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 15 mai. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015*. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm. Acesso em: 15 mai. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016*. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.717, de 31 de outubro de 2023*. Institui pensão especial aos filhos e dependentes crianças ou adolescentes, órfãos em razão do crime de feminicídio tipificado no inciso VI do § 2º do art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), cuja renda familiar mensal per capita seja igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14717.htm. Acesso em: 15 mai. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024a]. Texto compilado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 mai. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024*.

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), o Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para tornar o feminicídio crime autônomo, agravar a sua pena e a de outros crimes praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, bem como para estabelecer outras medidas destinadas a prevenir e coibir a violência praticada contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14994.htm. Acesso em: 15 mai. 2025.

CANOTILHO, J. J. G. Comentários à Constituição Federal. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1-2380. CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 10 jul. 2026

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016*. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289>. Acesso em: 10 jul. 2026.

FILHO, Nestor Sampaio Penteado; GIMENES, Eron Veríssimo. *Manual de Criminologia*. 13. ed. - São Paulo : SaraivaJur, 2023

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria; *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, Silvia de Jesus; COSTA, Ilton Garcia da; ABILIO, Juan Roque. Social justice and full victimization: analysis of the special pension benefit (Law No. 14.717/2023 – Brazil). *IOSR Journal of Humanities and Social Science (IOSR-JHSS)*, v. 30, n. 6, ser. 5, p. 7-16, jun. 2025. e-ISSN 2279-0837, p-ISSN 2279-0845. DOI: 10.9790/0837-

3006050716. Disponível em: <https://www.iosrjournals.org/iosr-jhss/papers/Vol.30-Issue6/Ser-5/B3006050716.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2025.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. Acesso à justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a partir do Brasil, após 40 anos. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 1827-1858, 2015. DOI: 10.12957/rqi.2015.18818.

NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS 16: Paz, justiça e instituições eficazes*. Versão em português. Nova York: Nações Unidas, 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 9 nov. 2025.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil, [1948]. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Fz8SOcQL50hD1iwNOcKXdG_9UyHVkce7/view. Acesso em: 15 mai. 2025.

ONU MULHERES. *Diretrizes Nacionais Feminicídio*: investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres. Brasília, DF: ONU Mulheres, 2016.

PARANÁ. *Lei Ordinária nº 22.471, de 16 de junho de 2025*. Dispõe sobre o acolhimento e proteção aos órfãos das vítimas de feminicídio no Estado do Paraná. *Diário Oficial do Estado do Paraná*: Curitiba, PR, 17 jun. 2025. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/>. Acesso em: 9 nov. 2025.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para uma revolução democrática da Justiça*, 2007. Disponível em: http://sociologia.dominiotemporario.com/doc/REVOLUCAO_DEMOCRATICA_JUSTICA.pdf>. Acesso em 15 jul 2026.

SILVA, João Felipe. VITIMOLOGIA E DIREITOS HUMANOS. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho, n. 18, p. 223-250, 2013. DOI: 10.35356/argumenta.v0i18.554. Disponível em: <https://periodicos.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/10-18>. Acesso em: 9 nov. 2025.

SILVA, Glória Maria da. *Os órfãos do feminicídio: consequências psicológicas*. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Psicologia) – Centro Universitário Mauá de Brasília,

Taguatinga, DF, 2022. Disponível em:
<https://www.mauadf.com.br/repositorio-institucional/tcc/2022/psicologia/VERS%C3%83O%20FINAL%20TCC%20Gloria%20-%20Orfaos%20do%20Feminic%C3%ADdio.pdf>.
Acesso em: 20 jul. 2026.