

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais e políticas públicas IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Antonio de Faria Martos; Marcos Leite Garcia; José Querino Tavares Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-577-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas IV, realizado no âmbito do IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, ocorrido de 22 a 26 de junho de 2026, , reafirmou a relevância do debate científico acerca da efetividade dos direitos fundamentais e do papel das políticas públicas como instrumentos de concretização das promessas constitucionais. O elevado nível das pesquisas apresentadas evidencia a consolidação do CONPEDI como o principal espaço de difusão da produção científica dos Programas de Pós-Graduação em Direito, promovendo o intercâmbio de ideias e o fortalecimento da pesquisa jurídica nacional.

Nesta edição, os trabalhos apresentados abordaram múltiplas dimensões das políticas públicas, envolvendo governança, participação democrática, judicialização, proteção de grupos vulneráveis, direitos socioambientais, educação, saúde, responsabilidade estatal e desenho institucional, demonstrando a riqueza temática e metodológica das pesquisas desenvolvidas no país.

Gabriela de Souza Bastos Silva inaugura a coletânea com o artigo “Entre a Norma e a Implementação: Uma Análise a partir do Neoinstitucionalismo Sociológico-Organizacional sobre o Papel das Políticas Públicas na Concretização dos Direitos Fundamentais”, no qual analisa a influência das instituições na efetivação dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas.

Marcelo Nascimento Bessa, Elcemara Aparecida Zielinski e Tuani Josefa Wichinheski apresentam “Democracia Digital e Deficiência: O Dever de Acessibilidade nas Plataformas de Participação Cidadã”, examinando a acessibilidade digital como requisito para a

Motivadas e Planejadas”, trabalho dedicado aos limites e possibilidades da atuação judicial na formulação e no controle das políticas públicas.

Juliana de Souza Barros e Maria Pia Lahr apresentam “O Protocolo de Julgamento com Perspectiva de Gênero como Política Judiciária no Brasil: O Papel do CNJ na Democratização da Justiça”, destacando a atuação institucional do Conselho Nacional de Justiça na promoção da igualdade de gênero.

Maria Eduarda dos Santos Miranda desenvolve o artigo “A Judicialização de Políticas Públicas e a Análise da Distribuição do Ônus da Prova em Ações Estruturais”, abordando a distribuição dinâmica do ônus probatório como instrumento de efetividade nas ações estruturais.

Jardel Gonçalves e Alexandra da Silva Amaral apresentam “O Papel dos Conselhos de Usuários nas Políticas Públicas: Análise a partir do Quadro de Referência da Política Nacional de Defesa do Usuário do Serviço Público”, ressaltando a importância dos mecanismos participativos para o aperfeiçoamento da administração pública.

Alexandre Antonio Bruno da Silva e Sandra Ferreira de Souza contribuem com “Políticas Públicas e Sistema Socioeducativo no Ceará: Implementação, Capacidade Estatal e Desafios à Efetivação da Proteção Integral”, examinando os desafios institucionais para a implementação das políticas socioeducativas.

Gabriela de Souza Bastos Silva apresenta “Proteção Ambiental à Espera de Sentença: A Judicialização de Políticas Públicas e a Atuação do Judiciário na Defesa dos Direitos Socioambientais”, refletindo sobre o papel do Poder Judiciário na tutela dos direitos ambientais e na implementação das políticas públicas correspondentes.

Nicole Castro dos Santos e Daniele Maghelly Menezes Moreira são autoras de “A Política

Érica Maia Campelo Arruda, Solange Ferreira de Moura e Raquel das Neves Silva Neves Silva apresentam “Saúde Mental no Trabalho e a NR-1: A Gestão dos Riscos Psicossociais como Instrumento de Efetivação dos Direitos Humanos das Mulheres no Ambiente Laboral”, abordando a proteção da saúde mental como componente essencial das políticas públicas de trabalho.

Maria Eduarda dos Santos Miranda e Fabiana Curty Herculano contribuem com “Justiça Socioambiental e Direitos Territoriais: Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara versus Brasil e a Difusão de Políticas Públicas”, examinando a proteção dos direitos territoriais sob a ótica da jurisprudência internacional.

Miriam Yanikian e Leonardo Mattietto apresentam “Políticas Públicas, Dever de Proteção e Omissão Estatal: O Nexo de Causalidade na Responsabilidade Estatal por Danos Empresariais”, discutindo os fundamentos da responsabilidade estatal diante da insuficiência das políticas públicas de proteção.

Alexandre Antonio Bruno da Silva e Sandra Ferreira de Souza são autores de “Direitos Fundamentais, Interseccionalidade e Políticas Públicas: Universalidade Seletiva, Colonialidade e Desenho Institucional da Desigualdade”, pesquisa que analisa os desafios da igualdade material e da proteção de grupos historicamente vulnerabilizados.

Miriam Yanikian apresenta “Legitimidade Discursiva, Dever de Proteção e Eficácia Horizontal: A Construção da Agenda de Direitos Humanos e Empresas no Brasil”, investigando a evolução da agenda de direitos humanos e empresas sob a perspectiva do dever estatal de proteção.

Encerrando a coletânea, Daniele Maghelly Menezes Moreira e Nicole Castro dos Santos apresentam “As Mídias Sociais na Formação da Agenda e no Controle de Políticas Públicas de Proteção Infantojuvenil em Ambiente Digital: Uma Análise da Lei FELCA sob o Modelo

jurídica, da pós-graduação em Direito e da cooperação científica entre pesquisadores e instituições.

Prof. Dr. José Antonio de Faria Martos

Faculdade de Direito de Franca – FDF.

Prof. Dr. Marcos Leite Garcia

Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto

Universidade Federal de Goiás – UFG

**A POLÍTICA PÚBLICA DAS CASAS ABRIGO - ORÇAMENTO PÚBLICO,
MÍNIMO EXISTENCIAL E PROTEÇÃO DAS MULHERES VÍTIMAS DE
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**THE PUBLIC POLICY ON SHELTER HOMES - PUBLIC BUDGET, EXISTENTIAL
MINIMUM AND PROTECTION OF WOMEN VICTIMS OF DOMESTIC AND
FAMILY VIOLENCE IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO**

Nicole Castro dos Santos ¹
Daniele Maghelly Menezes Moreira ²

Resumo

O presente artigo analisa a política pública das casas abrigo destinada ao acolhimento de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no Estado do Rio de Janeiro, sob a perspectiva do orçamento público, do mínimo existencial e da reserva do possível. Parte-se do referencial teórico desenvolvido por Stephen Holmes e Cass R. Sunstein acerca do custo dos direitos, especialmente da ideia de que a efetivação dos direitos sempre depende de financiamento público e de escolhas orçamentárias estatais. A partir disso, busca-se investigar se a invocação da reserva do possível pode justificar a insuficiência estrutural das casas abrigo voltadas à proteção das mulheres em situação de violência. Sustenta-se que a precariedade dessa política pública não decorre exclusivamente de limitações financeiras inevitáveis, mas também de prioridades orçamentárias incompatíveis com o dever constitucional de proteção das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Para tanto, utiliza-se a metodologia de pesquisa bibliográfica, normativa e documental, dialogando especialmente com as contribuições de Holmes e Sunstein, Ricardo Lobo Torres, Ingo Sarlet, Ana Paula de Barcellos e Luciana Poli. A hipótese central é a de que a insuficiência da política pública das casas abrigo revela não apenas dificuldades administrativas e financeiras, mas repercute em uma forma de invisibilização institucional da proteção das mulheres vítimas de violência doméstica, explicitando uma escolha orçamentária governamental.

Palavras-chave: Política pública, Casa abrigo, Mínimo existencial, Reserva do possível, Violência doméstica

developed by Stephen Holmes and Cass R. Sunstein regarding the cost of rights, especially the idea that the realization of rights always depends on public funding and state budgetary choices. From this, it seeks to investigate whether invoking the reserve of the possible can justify the structural insufficiency of shelter homes aimed at protecting women in situations of violence. It argues that the precariousness of this public policy does not stem exclusively from unavoidable financial limitations, but also from budgetary priorities incompatible with the constitutional duty to protect women victims of domestic and family violence. To this end, the methodology used is bibliographic, normative, and documentary research, engaging especially with the contributions of Holmes and Sunstein, Ricardo Lobo Torres, Ingo Sarlet, Ana Paula de Barcellos, and Luciana Poli. The central hypothesis is that the inadequacy of the public policy regarding shelter homes reveals not only administrative and financial difficulties, but also results in a form of institutional invisibility regarding the protection of women victims of domestic violence, highlighting a governmental budgetary choice.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policy, Shelter home, Existential minimum, Reserve of the possible, Domestic violence

1 INTRODUÇÃO

A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma violação estrutural de direitos humanos no Brasil, revelando não apenas desigualdades de gênero, mas também insuficiências históricas na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à proteção das mulheres em situação de violência e inseridas em uma sociedade misógina e patriarcal. Embora a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) tenha consagrado a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e estabelecido amplo sistema de proteção aos direitos fundamentais, a concretização dessas garantias ainda enfrenta obstáculos relacionados à insuficiência da implementação de políticas públicas efetivas e à argumentação acerca da limitação orçamentária frequentemente invocada pelo Poder Público.

Os dados revelam a dimensão do problema, haja vista o fato de que, somente no Estado do Rio de Janeiro, foram registrados 71.762 processos novos de violência doméstica em 2025, com a concessão de 30.934 medidas protetivas de urgência pelo Poder Judiciário estadual (TJRJ, 2025). Paradoxalmente, a rede de acolhimento institucional destinada às mulheres em situação de risco permanece estruturalmente insuficiente, evidenciando grave descompasso entre a robustez do arcabouço normativo de proteção e a precariedade de sua concretização material por meio de políticas públicas adequadas.

Nesse contexto, a Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha –, que em 2026 completa vinte anos de vigência, consolidou-se como marco normativo de enfrentamento à violência de gênero no Brasil. A legislação instituiu mecanismos de prevenção e enfrentamento à violência doméstica e familiar, prevendo, entre outras medidas, a implementação de casas abrigo destinadas ao acolhimento institucional sigiloso de mulheres em situação de risco (BRASIL, 2006), nos termos do artigo 35, inciso II, da Lei Maria da Penha.

As casas abrigo integram a rede de atendimento destinada à proteção das mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Tal política pública assume papel essencial no rompimento do ciclo de violência doméstica e familiar contra a mulher, frente ao oferecimento de proteção da integridade física, psicológica e da própria vida das vítimas, especialmente em situações de grave ameaça. Tais equipamentos públicos representam, em muitos casos, a única possibilidade concreta de rompimento do ciclo de violência — especialmente quando a permanência no ambiente doméstico implica risco à própria sobrevivência da vítima. Apesar disso, a realidade brasileira ainda demonstra quantitativo reduzido e distribuição desigual dessas unidades, evidenciando dificuldades de concretização da política pública em âmbito nacional.

No Estado do Rio de Janeiro, o cenário revela significativa insuficiência estrutural da rede de acolhimento institucional, especialmente quando confrontado com os índices de violência doméstica e feminicídio registrados nos últimos anos. Soma-se a isso a dificuldade de identificação de dados orçamentários específicos destinados às casas abrigo, circunstância que evidencia a fragmentação institucional e a baixa transparência das políticas públicas voltadas à proteção das mulheres em situação de violência.

Diante desse cenário, emerge relevante debate acerca dos limites da discricionariedade administrativa em matéria orçamentária e da possibilidade de controle judicial das omissões estatais relacionadas à implementação de políticas públicas essenciais. A discussão adquire relevo quando o Poder Público invoca a denominada reserva do possível como fundamento para justificar a insuficiência de investimentos em políticas de proteção às mulheres vítimas de violência doméstica – argumento que, como se pretende demonstrar, não subsiste ao confronto com os dados orçamentários disponíveis, nem com os fundamentos constitucionais aplicáveis.

O presente artigo parte do seguinte problema de pesquisa: o Estado pode invocar a reserva do possível para justificar a insuficiência estrutural das casas abrigo destinadas à proteção de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no Estado do Rio de Janeiro? Como hipótese central, sustenta-se que a precariedade dessas políticas públicas não decorre exclusivamente de limitações financeiras reais, mas de escolhas orçamentárias incompatíveis com os deveres constitucionais de proteção da dignidade da pessoa humana e de enfrentamento à violência de gênero.

O objetivo da pesquisa consiste em analisar se a invocação da reserva do possível pode justificar a insuficiência estrutural da política pública das casas abrigo no Estado do Rio de Janeiro. São objetivos específicos examinar o dever constitucional e convencional de proteção das mulheres vítimas de violência doméstica, compreender a relação entre orçamento público e concretização de direitos fundamentais a partir da obra de Holmes e Sunstein, investigar os limites da discricionariedade orçamentária diante da teoria do mínimo existencial, bem como analisar criticamente os dados orçamentários e de atendimento disponíveis no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

A pesquisa adota a metodologia bibliográfica, normativa e documental. O método é hipotético-dedutivo: parte-se de hipótese construída a partir do referencial teórico para confrontá-la com os dados empíricos disponíveis, especialmente os relativos à execução orçamentária e aos índices de violência doméstica no Estado do Rio de Janeiro. O referencial teórico traduz as contribuições de Stephen Holmes e Cass R. Sunstein acerca do custo dos direitos, de Ricardo Lobo Torres e Ingo Sarlet sobre o mínimo existencial, de Ana Paula de

Barcellos sobre o controle jurídico de políticas públicas, e de Luciana Poli sobre orçamento público e democracia.

O artigo estrutura-se em cinco seções além desta introdução. Após esta introdução, a seção dois examina a política pública das casas abrigo e o dever constitucional e convencional de proteção às mulheres. A seção três analisa a relação entre orçamento e direitos fundamentais a partir de Holmes e Sunstein. A seção quatro desenvolve a teoria do mínimo existencial aplicada à proteção das mulheres em situação de violência doméstica. A seção cinco discute os limites da reserva do possível em face da discricionariedade orçamentária. A seção seis centraliza a apresentação da análise crítica da insuficiência estrutural da política pública das casas abrigo no Estado do Rio de Janeiro, cotejando dados orçamentários e de atendimento. A seção finaliza o artigo apresentando as conclusões.

2 A POLÍTICA PÚBLICA DAS CASAS ABRIGO E O DEVER CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO ÀS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu novo paradigma de proteção aos direitos fundamentais, conferindo centralidade à dignidade da pessoa humana, à igualdade material e à proteção dos grupos vulnerabilizados (BRASIL, 1988). Nesse contexto, a violência doméstica e familiar contra a mulher deixou de ser tratada como questão restrita à esfera privada, assumindo dimensão pública e constitucional.

A proteção das mulheres vítimas de violência doméstica decorre não apenas do texto constitucional, mas também de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (ONU, 1979) e a Convenção de Belém do Pará, promulgada pelo Decreto nº 1.973/1996 (Brasil, 1996). Esses instrumentos impõem ao Estado deveres positivos de prevenção, assistência e proteção das vítimas.

Conforme sustenta Barcellos (2007), o constitucionalismo contemporâneo baseia-se sobre a normatividade da Constituição, sua superioridade hierárquica e sua centralidade no sistema jurídico, circunstâncias que impõem a conformação das políticas públicas aos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados. Assim, a proteção das mulheres em situação de violência doméstica e familiar não pode ser compreendida como mera diretriz programática, mas como verdadeiro dever jurídico estatal de concretização constitucional.

Destaca-se que a Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006) é fruto de uma condenação sofrida pelo estado brasileiro, após o caso da biofarmacêutica Maria da Penha Maia ser levado no ano de 1998 à Comissão Interamericana de Direito Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), oportunidade em que se reconheceu que o Brasil foi negligente e omissor no amparo jurídico e fático da Sr^a Maria da Penha Maia, exigindo que o país criasse mecanismos eficazes para punir e prevenir a violência doméstica.

Nesta toada, a Lei nº 11.340/2006 (Brasil, 2006) consolidou esse dever estatal ao prever a criação de políticas públicas integradas voltadas ao enfrentamento da violência doméstica e familiar. O artigo 8º da referida legislação estabelece a necessidade de articulação de políticas públicas destinadas à prevenção e erradicação da violência contra a mulher, enquanto o artigo 35, inciso II prevê expressamente a criação de centros de atendimento integral e casas abrigo para mulheres e respectivos dependentes em situação de risco.

No presente artigo, adota-se o conceito de política pública proposto por Bucci (2006), segundo o qual políticas públicas são programas de ação governamental que resultam de processo juridicamente regulado, voltados à coordenação de meios para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. A partir dessa perspectiva, as casas abrigo constituem política pública de proteção estruturada normativamente e dotada de exigibilidade jurídica — não mera diretriz programática de cumprimento facultativo.

As casas abrigo constituem política pública essencial para proteção da vida e integridade física das mulheres vítimas de violência. São locais sigilosos de acolhimento provisório, destinados às mulheres em situação de risco iminente, onde se presta atendimento multidisciplinar às vítimas e seus dependentes. Em muitos casos, representam a única possibilidade concreta de rompimento do ciclo de violência, sobretudo quando a permanência no ambiente doméstico implica risco à própria sobrevivência da vítima.

O funcionamento das casas abrigo também abrange a prestação de atendimento psicológico, social, jurídico, encaminhamento para atividades profissionalizantes e programas de geração de renda, além de oferecerem acompanhamento pedagógico de crianças, que deixam de frequentar as escolas tradicionais por questões de segurança (BRASIL, 2006; CNJ, 2023).

A natureza jurídica da obrigação estatal de implementar e manter casas abrigo em número adequado à demanda existente não é de mera discricionariedade administrativa. Trata-se de dever constitucional de proteção que encontra fundamento, além dos dispositivos já mencionados, no princípio da proibição de proteção insuficiente — o denominado *Untermassverbot* —, desenvolvido pela doutrina constitucional alemã e incorporado ao debate jurídico brasileiro especialmente por Sarlet (2018). Segundo esse princípio, o Estado não

apenas está proibido de interferir excessivamente nos direitos fundamentais — dimensão negativa —, mas também está obrigado a protegê-los de forma adequada e eficiente — dimensão positiva. A insuficiência estrutural das casas abrigo, portanto, não configura apenas falha administrativa: configura violação ao dever constitucional de proteção eficiente dos direitos fundamentais das mulheres em situação de violência.

A compreensão desse dever jurídico como exigível e não como meramente programático tem implicação direta na discussão orçamentária que se desenvolverá nas seções seguintes. Se a implementação adequada de casas abrigo constitui dever constitucional de proteção — e não faculdade discricionária do administrador —, a alegação de insuficiência orçamentária como justificativa para o descumprimento desse dever passa a exigir demonstração concreta e rigorosa, não podendo ser invocada genericamente, sendo esse o ponto crítico que o presente artigo se propõe a analisar.

3 O CUSTO DOS DIREITOS SEGUNDO STEPHEN HOLMES E CASS R. SUNSTEIN ORÇAMENTO PÚBLICO COMO ESPAÇO DE DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES CONSTITUCIONAIS QUE IMPACTAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

A análise da insuficiência das casas abrigo exige compreender a relação entre direitos fundamentais e orçamento público, com vistas ao entendimento de como funciona a alocação inicial de recursos. Nesse sentido, o orçamento não pode ser compreendido apenas como instrumento técnico e distante da população de gestão financeira, mas como verdadeiro espaço de definição de prioridades políticas e constitucionais.

Sobre esse ponto, a contribuição teórica de Stephen Holmes e Cass. R Sunstein na obra "O Custo dos Direitos" demonstra-se relevante, ao defenderem que todos os direitos possuem custos e dependem de financiamento estatal.

O ponto central da obra consiste em superar a clássica distinção entre direitos negativos e direitos positivos fundada na ideia de que apenas os direitos sociais demandariam gastos públicos. Para Holmes e Sunstein (2019), até mesmo direitos tradicionalmente associados à liberdade individual, como propriedade privada e liberdade contratual, dependem de aparato estatal financiado por recursos públicos.

A proteção de qualquer direito exige estrutura administrativa, poder judiciário, forças de segurança, políticas públicas e arrecadação tributária. Não existem direitos sem orçamento, de modo que os autores defendem que todos os direitos são, em verdade, positivos. Conforme elucidam, a esfera privada é sustentada e criada pela ação pública.

A consequência jurídica dessa premissa é importante para o entendimento da própria política da casa abrigo e sua eficiência ou insuficiência estrutural. Isso porque, se todos os direitos custam, então a questão relevante não é se o Estado pode ou não arcar com determinada prestação, mas sim como ele distribui os recursos disponíveis entre as diversas prestações que lhe são constitucionalmente exigidas. Nas palavras dos autores, a pergunta que importa não é apenas quanto custam os direitos, mas quem decide como serão distribuídos os escassos recursos públicos, quais direitos serão protegidos e para quem haverá essa proteção (HOLMES; SUNSTEIN, 2019). Trata-se, portanto, de questão essencialmente política e constitucional — não meramente financeira ou administrativa.

Assim, a manutenção de casas abrigo em número adequado à demanda existente exige investimento contínuo e estruturado em infraestrutura física, equipe multidisciplinar especializada, segurança, assistência psicológica, suporte jurídico e social. A insuficiência dessas condições não se explica pela ausência absoluta de recursos públicos, haja vista o fato de que o Estado do Rio de Janeiro possui orçamento considerável e executa anualmente bilhões de reais em diversas políticas setoriais, conforme se verifica pela sua lei orçamentária anual, mas pela posição que essa política ocupa na hierarquia de prioridades estabelecida pelo poder público.

Nesse ponto, a contribuição de Luciana Poli e Bruno Hazan (2015) complementa e aprofunda o argumento de Holmes e Sunstein ao deslocá-lo para o plano constitucional brasileiro. Se os autores norte-americanos oferecem o argumento descritivo-analítico — todo direito tem custo —, Poli e Hazan desenvolvem o argumento normativo-constitucional: o orçamento público não é instrumento neutro de gestão financeira, mas verdadeiro "plano contábil da justiça social", expressão das escolhas do Estado acerca de quais direitos serão efetivamente concretizados e quais grupos permanecerão em situação de invisibilidade institucional. O orçamento, nessa perspectiva, constitui espaço de definição de prioridades constitucionais — e, portanto, de controle jurídico.

Considerando o cotejo necessário com o objeto do presente trabalho, verifica-se que o orçamento revela prioridades e não apenas capacidades financeiras, e se a proteção das mulheres vítimas de violência doméstica constitui dever constitucional, então a insuficiência estrutural das casas abrigo não pode ser explicada simplesmente pela limitação de recursos. Ela precisa ser justificada como escolha constitucionalmente compatível com os deveres de proteção assumidos pelo Estado brasileiro. Essa justificação, como se verá adiante, não resiste ao confronto com a teoria do mínimo existencial nem com os dados disponíveis sobre execução orçamentária e demanda por acolhimento institucional no Estado do Rio de Janeiro.

4 O MÍNIMO EXISTENCIAL E A PROTEÇÃO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR COM REPERCUSSÕES NA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO

A teoria do mínimo existencial constitui relevante tópico no campo dos direitos fundamentais sociais. Sua introdução sistemática no ordenamento jurídico pátrio deve-se ao pioneiro estudo de Ricardo Lobo Torres, publicado logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, no qual o autor sustenta que há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que, ao mesmo tempo, exige prestações estatais positivas (TORRES, 1989). Nesse sentido, configura uma categoria jurídica com dupla dimensão, visto que negativa, enquanto imunidade contra interferências estatais que comprometam as condições básicas de vida e positiva, enquanto exigência de prestações indispensáveis à existência digna.

Torres (1989) esclarece que o mínimo existencial carece de definição apriorística fechada, podendo abranger qualquer direito, ainda que originariamente não classificado como fundamental, quando considerado em sua dimensão essencial e inalienável. O autor vincula-o às condições materiais indispensáveis ao exercício da liberdade, defendendo que, sem o mínimo necessário à existência, cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade. A pobreza absoluta, como sendo aquela que o Estado está constitucionalmente incumbido de combater, distingue-se da pobreza relativa por comprometer esse limiar mínimo de condições para o exercício da liberdade e da dignidade.

Já Ingo Sarlet e Mariana Figueiredo (2007) dedicam-se a aprofundarem o conceito de mínimo existencial ao distinguir duas dimensões que são decisivas para o tema deste artigo. A primeira é o mínimo existencial fisiológico, que compreende as condições materiais básicas para a sobrevivência física, como alimentação, saúde, moradia, vestimenta. A segunda é o mínimo existencial sociocultural, que vai além da mera sobrevivência biológica para abarcar as condições mínimas de inserção digna na vida social, considerados a educação básica, acesso à justiça, participação comunitária. Os autores enfatizam que a dignidade humana não se satisfaz com a garantia da sobrevivência física, pois uma vida sem alternativas, sem autonomia e sem possibilidade de desenvolvimento da personalidade não corresponde às exigências da dignidade humana (SARLET; FIGUEIREDO, 2007).

Essa distinção é fundamental para o argumento que se objetiva desenvolver. A proteção das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar não pode ser excluída do

âmbito do mínimo existencial sob o argumento de que se trata de questão de segurança pública, e não de sobrevivência no sentido estritamente fisiológico. A mulher submetida à violência doméstica sistemática tem comprometidas não apenas sua integridade física, mas sua autonomia, sua liberdade de locomoção, sua capacidade de tomar decisões sobre a própria vida, sua inserção no mercado de trabalho e sua participação social. Dessa forma, trata-se de comprometimento simultâneo do mínimo existencial fisiológico, quando a violência ameaça diretamente a vida, e do mínimo existencial sociocultural, quando destrói as condições de exercício da liberdade e da dignidade.

Nesse sentido, a casa abrigo não é apenas um equipamento de assistência social — é uma condição de possibilidade para que a mulher em situação de violência possa exercer sua liberdade de forma real e efetiva. Sem acolhimento institucional seguro, sem afastamento do ambiente violento, sem suporte multidisciplinar que permita a reorganização da vida, não há liberdade real nem dignidade possível para essas mulheres. A implementação adequada das casas abrigo integra, portanto, o núcleo material do mínimo existencial, constituindo prestação estatal indispensável que não pode ser afastada por escolhas orçamentárias discricionárias.

Em consonância com a já tratada teoria da proibição de proteção insuficiente, Sarlet (2018) demonstra que o Estado não apenas está proibido de interferir excessivamente nos direitos fundamentais a partir da proibição de excesso, mas também está constitucionalmente obrigado a protegê-los de forma adequada, necessária e proporcional, sob o viés da proibição de proteção insuficiente.

Assim, quando o Estado mantém apenas cinco casas abrigo, sendo três concentradas na região metropolitana, para atender a demanda de um estado com mais de 17 milhões de habitantes, noventa e dois municípios e mais de 70 mil processos de violência doméstica em curso (SEM-RJ, 2023; TJRJ, 2025), a insuficiência da proteção prestada torna-se estrutural, configurando uma violação constitucional, e não mera inadequação administrativa.

Por conseguinte, estabelecido que a proteção contra violência doméstica integra o mínimo existencial e que sua insuficiência configura violação ao princípio da proibição de proteção insuficiente, coloca-se a questão central do presente artigo, cuja análise será feita a seguir, no sentido de verificar se poderia o Estado, diante desse quadro, invocar a reserva do possível para justificar a precariedade estrutural das casas abrigo.

5 A RESERVA DO POSSÍVEL E OS LIMITES DA DISCRICIONARIEDADE ORÇAMENTÁRIA – ANÁLISE DE ESCASSEZ REAL E ESCASSEZ CONSTRUÍDA NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

A invocação da reserva do possível como fundamento para justificar a insuficiência de políticas públicas essenciais é um tema de reconhecida repercussão no ordenamento jurídico brasileiro. A teoria tem origem na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão, especialmente no paradigmático caso *numerus clausus*, julgado em 1972, no qual se reconheceu que a efetivação de direitos a prestações materiais está condicionada à existência de recursos financeiros disponíveis e à razoabilidade da prestação exigida.

Ao ser trazida para o contexto brasileiro, a teoria é frequentemente invocada de forma descontextualizada, como argumento genérico de impossibilidade financeira, sem a necessária demonstração concreta que sua aplicação legítima exige.

Sarlet e Figueiredo (2007) sistematizam a reserva do possível em três dimensões distintas e cumulativas, cuja compreensão é importante para avaliar a legitimidade de sua invocação em casos concretos. A primeira dimensão é a disponibilidade fática dos recursos, como a efetiva existência de meios financeiros para fazer frente à prestação exigida. A segunda é a disponibilidade jurídica, sendo a competência orçamentária e legislativa do ente estatal para dispor dos recursos existentes, considerando as regras de repartição de receitas e a vinculação legal de despesas. Já a terceira é a proporcionalidade e razoabilidade da prestação, vistas como a verificação de se aquilo que se exige do Estado é proporcional às suas capacidades reais e razoável diante das demais demandas que lhe são constitucionalmente impostas.

A reserva do possível somente pode ser legitimamente invocada quando o Estado demonstra, de forma concreta e verificável, que não supera qualquer dessas três dimensões, não bastando a alegação abstrata de insuficiência financeira. Essa exigência de demonstração concreta significa que o ônus da prova da impossibilidade financeira é do Estado, não do cidadão que reivindica seus direitos.

Conforme aduz Sarlet (2018), a reserva do possível não pode funcionar como cláusula geral de exoneração das obrigações constitucionais do poder público. Sua utilização como argumento retórico de bloqueio, sem transparência orçamentária, sem dados verificáveis sobre a alocação de recursos e sem demonstração de que outras prioridades constitucionalmente equivalentes justificam a omissão, configura o que a doutrina tem denominado de escassez construída. Logo, não seria a impossibilidade real de prover a prestação, mas a escolha política de não o fazer, coberta pelo discurso técnico da limitação financeira.

A distinção entre escassez real e escassez construída é o ponto central deste artigo, visto que a escassez real pressupõe que o Estado, após alocar seus recursos de forma constitucionalmente adequada entre todas as suas obrigações, genuinamente não dispõe de meios para financiar a prestação exigida. A escassez construída, por outro lado, resulta de escolhas alocativas dos recursos que privilegiam determinadas políticas em detrimento de outras cujo atendimento seria constitucionalmente prioritário, como a proteção das mulheres vítimas de violência doméstica, que integra o mínimo existencial, conforme demonstrado na seção anterior.

Nesse ponto, a contribuição de Barcellos (2005) demonstra que os princípios constitucionais possuem diferentes graus de eficácia jurídica, e que o núcleo essencial dos direitos fundamentais, aquele sem o qual o direito perde sua substância mínima, é dotado de eficácia positiva plena, gerando direito subjetivo diretamente exigível e passível de controle judicial.

Aplicada ao caso das casas abrigo, essa formulação significa que a proteção mínima das mulheres em situação de risco iminente de morte, que é precisamente o que as casas abrigo proveem, não pode ser afastada pela alegação de reserva do possível, porque integra esse núcleo de eficácia positiva plena que o Estado está constitucionalmente obrigado a assegurar independentemente de conjunturas orçamentárias.

Cumpra acrescentar, ainda, que o princípio da proibição de retrocesso social impõe restrição adicional à invocação da reserva do possível no contexto das casas abrigo. Sarlet (2018) demonstra que, uma vez implementada determinada política pública concretizadora de direito fundamental, o Estado não pode reduzir o nível de proteção já alcançado sem oferecer justificativa constitucionalmente robusta.

O Estado do Rio de Janeiro já reconheceu, normativamente e institucionalmente, a obrigação de manter casas abrigo — tanto pela adesão à Lei Maria da Penha quanto pela manutenção das cinco unidades identificadas pelo mapeamento da Secretaria Estadual da Mulher - SEM-RJ (2023). A manutenção dessas unidades em número manifestamente insuficiente diante da demanda existente configura não apenas omissão parcial, mas possível violação ao princípio da proibição de retrocesso, na medida em que o nível de proteção oferecido não apenas permanece estagnado, mas é absolutamente desproporcional à dimensão do problema que se propõe a enfrentar.

Portanto, dispostos os limites teóricos e jurídicos da reserva do possível, a partir da exigência de demonstração concreta nas três dimensões identificadas por Sarlet e Figueiredo, a distinção entre escassez real e construída, a eficácia positiva plena do núcleo essencial segundo

Barcellos, e a proibição de retrocesso social, cumpre examinar se esses requisitos estão presentes no caso concreto da política pública das casas abrigo no Estado do Rio de Janeiro, conforme se pretende analisar a seguir.

6 A INSUFICIÊNCIA ESTRUTURAL DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DAS CASAS ABRIGO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A construção teórica desenvolvida nos tópicos anteriores de que a reserva do possível exige demonstração concreta nas suas três dimensões, que a proteção das mulheres vítimas de violência doméstica integra o mínimo existencial e que o orçamento revela prioridades e não apenas capacidades financeiras encontra no Estado do Rio de Janeiro um caso paradigmático de confronto com a realidade.

Dados disponíveis e extraídos de fontes oficiais permitem sustentar que a insuficiência estrutural das casas abrigo fluminenses não decorre de impossibilidade financeira genuína, mas de escolha orçamentária que relega a política pública de acolhimento institucional a posição de baixíssima prioridade institucional.

6.1 A INSUFICIÊNCIA QUANTITATIVA DE CASAS ABRIGO

O mapeamento realizado pela Secretaria de Estado da Mulher do Rio de Janeiro — SEM-RJ em 2023 identificou entre quatro e cinco casas abrigo em todo o estado fluminense, com concentração na região metropolitana (SEM-RJ, 2023; ALERJ, 2025). O próprio levantamento da SEM-RJ alcançou apenas 75 dos 92 municípios fluminenses, revelando que 27% das cidades que responderam ao estudo não possuem qualquer equipamento especializado de atendimento à mulher (SEM-RJ, 2023).

A divergência entre fontes oficiais quanto ao número exato de unidades existentes, visto que a SEM-RJ aponta cinco e representantes ouvidos na ALERJ mencionam quatro, é dado indicativo de ausência de mapeamento consolidado e atualizado da política pública, evidência a baixa centralidade institucional do tema na agenda governamental.

Assim, uma política pública que conta com reduzidos investimentos deve enfrentar uma realidade violenta, pois, conforme o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro registrou, tramitam 71.762 processos novos de violência doméstica em 2025, com a concessão de 30.934 medidas protetivas de urgência (TJRJ, 2025). Em contraste, a Central Judiciária de Abrigamento Provisório — Cejuvida encaminhou apenas 58 mulheres a abrigos no mesmo período (TJRJ, 2025). A proporção indica que, para cada 533 medidas protetivas concedidas

pelo Poder Judiciário, reconhecendo formalmente que determinada mulher está em situação de risco, apenas uma foi efetivamente abrigada. Logo, não se trata de déficit marginal de capacidade, mas de insuficiência estrutural que compromete a efetividade do próprio sistema de proteção criado pela Lei Maria da Penha.

A concentração territorial dos equipamentos agrava ainda mais o cenário. Conforme reconhecido pelo próprio Poder Legislativo estadual, a rede especializada tem sede predominantemente na cidade do Rio de Janeiro e região metropolitana, com escassez acentuada de serviços nas regiões do interior e nas áreas rurais (ALERJ, 2025).

A mulher vítima de violência doméstica em município do Norte Fluminense, do Noroeste ou da Costa Verde depara-se com dupla barreira, quais sejam a insuficiência quantitativa das vagas e a barreira geográfica do acesso às unidades existentes. Acrescente-se que, conforme registrado em ata da Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do TJRJ, há recorrência de situações em que o transporte das mulheres ao abrigo é comprometido por problemas operacionais com a viatura da própria Cejuvida — falha que evidencia que a insuficiência não é apenas de vagas, mas de toda a cadeia de acesso ao acolhimento (COEM/TJRJ, 2025).

6.2 O ORÇAMENTO COMO REVELADOR DE PRIORIDADES

A análise orçamentária é o ponto central da demonstração proposta por este artigo. A Lei Orçamentária Anual do Estado do Rio de Janeiro para o exercício de 2024 — Lei Estadual nº 10.277/2024 fixou despesas totais de R\$ 113,1 bilhões, distribuídas de forma que revela as prioridades institucionais do Estado, visto que a área de segurança pública recebeu R\$ 17,9 bilhões, a previdência social, R\$ 29,5 bilhões, a área da saúde, R\$ 10,8 bilhões, a educação, R\$ 9,9 bilhões. Já a função assistência social, sob a qual se enquadram, no plano orçamentário, as políticas de acolhimento institucional às mulheres vítimas de violência, recebeu apenas R\$ 1,1 bilhão, sendo o menor valor entre as grandes áreas de gasto social (ALERJ, 2024).

Dentro desse R\$ 1,1 bilhão destinado à assistência social, não foi possível identificar, nos portais de transparência do Estado do Rio de Janeiro, rubrica orçamentária específica e desagregada para o custeio das casas abrigo. Essa impossibilidade de rastreamento orçamentário da política pública não constitui mero problema técnico de acesso à informação, mas sim dado substantivo para a discussão jurídica.

Conforme sustentam Sarlet e Figueiredo (2007), o ônus da prova da impossibilidade financeira é do Estado — não do cidadão que reivindica a prestação. Um Estado que não consegue demonstrar, por meio de seus próprios instrumentos de transparência orçamentária,

quanto investe na política pública de acolhimento institucional às mulheres em situação de violência, não satisfaz minimamente esse ônus. A opacidade orçamentária fragiliza qualquer alegação de reserva do possível.

No que tange à expansão da rede, verificou-se que a única ampliação prevista das estruturas de proteção às mulheres no Estado do Rio de Janeiro são duas novas unidades da Casa da Mulher Brasileira, instaladas em São Cristóvão e em Volta Redonda, que é integralmente financiada com recursos federais do Programa "Mulher Viver Sem Violência" do Ministério das Mulheres, no valor de R\$ 28,5 milhões (AGÊNCIA BRASIL, 2025).

Dessa maneira, o estado do Rio de Janeiro não alocou recursos próprios para essa expansão, pois e o estado genuinamente não dispusesse de recursos para ampliar a política, com base na primeira dimensão da reserva do possível segundo Sarlet e Figueiredo (2007), a expansão financiada externamente representaria um ponto positivo. Mas se o Estado possui orçamento de R\$ 113,1 bilhões e não destina recursos próprios à expansão de política que protege direitos fundamentais que integram o mínimo existencial, a conclusão é a de que se trata de escolha alocativa, não de impossibilidade financeira.

6.3 ESCASSEZ CONSTRUÍDA E INVISIBILIZAÇÃO INSTITUCIONAL

O conjunto de dados apresentado permite sustentar, com base empírica, a hipótese desenvolvida neste artigo. O Estado do Rio de Janeiro não invoca formalmente a reserva do possível para justificar a insuficiência das casas abrigo, mas a pratica materialmente, ao manter a política em nível estruturalmente insuficiente sem demonstrar qualquer impossibilidade financeira concreta.

Logo, o discurso técnico e orçamentário da contenção de gastos e do equilíbrio fiscal, que orienta as escolhas alocativas expressas na LOA opera, no caso específico das casas abrigo, como mecanismo de invisibilização institucional de uma demanda constitucionalmente prioritária.

A própria secretária estadual da Mulher reconheceu, em 2023, que "os dados não são animadores" e que "ainda tem que melhorar muito" (SEM-RJ, 2023). Esse reconhecimento oficial da insuficiência em cotejo com a ausência de alocação de recursos estaduais próprios para expansão da política e com a impossibilidade de identificação de rubrica orçamentária específica para as casas abrigo, configura o que a seção anterior denominou escassez construída, vista não como a impossibilidade real de prover a prestação, mas a escolha política de não o fazer, encoberta pela aparente neutralidade técnica do orçamento.

Nesse contexto, o argumento da reserva do possível, se invocado pelo Estado do Rio de Janeiro para justificar a manutenção de quatro ou cinco casas abrigo para um estado com 17 milhões de habitantes, 92 municípios e mais de 70 mil processos de violência doméstica em curso, igualmente não supera nenhuma das três dimensões identificadas por Sarlet e Figueiredo (2007).

Não há demonstração de indisponibilidade fática de recursos, pois o estado possui orçamento bilionário e não comprova ter esgotado outras prioridades constitucionalmente equivalentes.

Ademais, não há demonstração de indisponibilidade jurídica, visto que a competência para alocar recursos à Secretaria de Estado da Mulher é do próprio poder executivo estadual. E a prestação exigida, pela manutenção de rede de acolhimento minimamente proporcional à demanda documentada é razoável e proporcional diante da magnitude do problema e da centralidade constitucional do bem jurídico protegido.

A insuficiência estrutural das casas abrigo no Estado do Rio de Janeiro não é, portanto, expressão de limitação financeira inevitável. É expressão de uma hierarquia de prioridades orçamentárias incompatível com os deveres constitucionais e convencionais de proteção das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, o que torna constitucionalmente ilegítima a invocação da reserva do possível como justificativa para a omissão verificada.

7 CONCLUSÃO

O presente artigo objetivou enfrentar o problema relacionado à possibilidade de o Estado invocar a reserva do possível para justificar a insuficiência estrutural das casas abrigo destinadas à proteção de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar no Estado do Rio de Janeiro. A análise construída ao longo da explanação é negativa e a demonstração dessa negatividade exige que se distinga com precisão entre limitação financeira real e escolha orçamentária que se apresenta sob o discurso técnico da escassez.

A ordem argumentativa iniciou-se com o estabelecimento do dever constitucional e convencional de proteção das mulheres vítimas de violência doméstica. A Constituição Federal de 1988, a CEDAW, a Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha compõem arcabouço normativo que impõe ao Estado obrigações positivas de prevenção, assistência e proteção, entre as quais a manutenção de casas abrigo em número adequado à demanda existente, nos termos do artigo 35, inciso II, da Lei nº 11.340/2006.

Esse dever não possui natureza meramente programática, sendo juridicamente exigível e encontrando fundamento adicional no princípio da proibição de proteção insuficiente, que

veda ao Estado manter nível de proteção manifestamente desproporcional à dimensão do problema que se propõe a enfrentar.

A contribuição de Holmes e Sunstein demonstrou que todos os direitos têm custos e que a questão relevante não é se o Estado pode ou não arcar com determinada prestação, mas como distribui os recursos disponíveis entre as obrigações que lhe são constitucionalmente impostas. Aplicada ao caso das casas abrigo, essa premissa desloca o debate para a insuficiência da política pública não poder ser explicada pela simples alegação de escassez orçamentária, mas sim justificada como escolha alocativa constitucionalmente compatível. O orçamento, como demonstraram Poli e Hazan, não é instrumento neutro de gestão financeira, mas espaço de definição de prioridades políticas e constitucionais.

Por conseguinte, a teoria do mínimo existencial, desenvolvida por Torres e aprofundada por Sarlet e Figueiredo no Brasil, forneceu o fundamento para demonstrar que a proteção das mulheres em situação de violência doméstica integra o núcleo intangível dos direitos fundamentais. Assim, sem o acolhimento institucional seguro e sem possibilidade concreta de afastamento do ambiente violento, não há liberdade real nem dignidade possível para mulheres submetidas a situações de violência sistemática. A casa abrigo constitui, nesse sentido, condição de possibilidade para o exercício da liberdade e pressuposto material da dignidade humana, categorias que compõem tanto o mínimo existencial fisiológico quanto o mínimo existencial sociocultural. Logo, as prestações que integram esse núcleo não podem ser afastadas por escolhas orçamentárias discricionárias.

Os limites da reserva do possível, sistematizados por Sarlet e Figueiredo em três dimensões cumulativas, disponibilidade fática dos recursos, disponibilidade jurídica e proporcionalidade da prestação exigida, foram aplicados ao caso concreto do Estado do Rio de Janeiro com resultado inequívoco.

A análise dos dados disponíveis demonstrou que nenhuma das três dimensões está satisfeita. A LOA 2024 do Estado do Rio de Janeiro fixou despesas totais de R\$ 113,1 bilhões, destinando R\$ 17,9 bilhões à segurança pública e apenas R\$ 1,1 bilhão à assistência social, função orçamentária sob a qual se enquadra a política de acolhimento institucional, sem que fosse possível identificar rubrica específica para as casas abrigo nos portais de transparência estaduais.

A única expansão prevista da rede é integralmente financiada com recursos federais, sem aporte de recursos estaduais próprios. Com efeito, verificou-se que o estado mantém entre quatro e cinco casas abrigo para 92 municípios, mais de 17 milhões de habitantes e 71.762 processos de violência doméstica em curso, com apenas 58 mulheres efetivamente abrigadas

em 2025, para um montante de 30.934 medidas protetivas concedidas pelo Judiciário. A proporção de uma mulher abrigada para cada 533 medidas protetivas concedidas não expressa impossibilidade financeira, mas sim a ausência de prioridade.

A hipótese central do artigo foi confirmada, haja vista o fato de que a precariedade estrutural das casas abrigo no Estado do Rio de Janeiro não decorre de limitações financeiras inevitáveis, mas de escolhas orçamentárias incompatíveis com os deveres constitucionais de proteção da dignidade da pessoa humana e de enfrentamento à violência de gênero.

Ademais, a opacidade orçamentária que impede a identificação de rubrica específica para a política pública agrava o diagnóstico, pois não há demonstração de quanto se investe no acolhimento de mulheres em situação de risco iminente de morte, não sendo satisfeito o ônus da prova da impossibilidade financeira que a aplicação legítima da reserva do possível exige.

A conclusão do artigo não é a de que o Judiciário deve substituir o administrador na definição de prioridades orçamentárias, o que implicaria, como advertem Barcellos (2005) e Sarlet e Figueiredo (2007), riscos ao princípio democrático e à separação de poderes. A conclusão é a de que quando a omissão estatal compromete o núcleo essencial de direitos fundamentais que integram o mínimo existencial e quando o Estado não demonstra qualquer impossibilidade financeira concreta para a prestação exigida, a invocação da reserva do possível torna-se constitucionalmente ilegítima e o controle jurídico da omissão, por vias administrativas, legislativas ou judiciais, converte-se em exigência do próprio Estado Democrático de Direito.

Como limitação da presente pesquisa, registra-se a impossibilidade de acesso a dados orçamentários desagregados especificamente para as casas abrigo nos portais de transparência do Estado do Rio de Janeiro, circunstância que fortalece o argumento central do artigo ao demonstrar a invisibilidade institucional da política.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. Casa da Mulher Brasileira terá duas novas unidades no estado do RJ. Brasília, 15 abr. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2025-04/casa-da-mulher-brasileira-tera-duas-novas-unidades-no-estado-do-rj>. Acesso em: 16 mai. 2026.

AGÊNCIA BRASIL. Estudo no RJ aponta 27% de cidades sem atendimento especial à mulher. Rio de Janeiro, 29 out. 2023. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-10/levantamento-faz-raio-x-da-rede-de-atendimento-mulher-no-rj>. Acesso em: 16 mai. 2026.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ALERJ). Lei nº 10.277, de 10 de janeiro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2024. Rio de Janeiro: ALERJ, 2024. Disponível em: https://www2.alerj.rj.gov.br/leideacesso/spic/arquivo/LIVRO_LOA_2025_-_VOLUME_I.pdf. Acesso em: 16 mai. 2026.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ALERJ). Audiência pública: rede de proteção e casas-abrigo no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ALERJ, set. 2025. Disponível em: <https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/78894>. Acesso em: 16 mai. 2026.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático**. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, n. 3, p. 17-54, jul./set. 2005.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, n. 15, p. 1-32, jan./mar. 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 mai. 2026.

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, Convenção de Belém do Pará. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 16 mai. 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://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 16 mai. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Manual de rotinas e estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. 3. ed. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 16 mai. 2026.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019.

OBSERVATÓRIO DE FEMINICÍDIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Dados sobre violência contra a mulher no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: SEM-RJ; UFRJ, 2025. Disponível em: <https://www.observatoriofemicidiorj.com.br/dados>. Acesso em: 16 mai. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher — CEDAW**. Nova York: ONU, 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 16 mai. 2026.

POLI, Luciana Costa; HAZAN, Bruno Ferraz. Orçamento público: desenhando um modelo democrático de planejamento orçamentário. **Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 5, n. 1, p. 189-207, 2015**.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Secretaria de Estado da Mulher (SEM-RJ)**. Mapeamento da rede de atendimento à mulher no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: SEM-RJ, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-10/levantamento-faz-raio-x-da-rede-de-atendimento-mulher-no-rj>. Acesso em: 16 mai. 2026.

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

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. Direitos Fundamentais & Justiça, Porto Alegre, n. 1, p. 171-213, out./dez. 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. **O mínimo existencial e os direitos fundamentais**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 177, p. 29-49, jul./set. 1989.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TJRJ). **Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (COEM)**. Ata da 22ª Reunião da COEM. Rio de Janeiro: TJRJ, 7 abr. 2025. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/documents/d/portal-conhecimento/ata_n_22_coem_07-04-2025_as_15h_rede_de_enfrentamento. Acesso em: 16 mai. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TJRJ). **Painel de dados sobre violência doméstica e abrigamento no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: TJRJ, 2025. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/observatorio-judicial-violencia-mulher>. Acesso em: 16 mai. 2026.