

**A ATUAÇÃO ESTRUTURAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES TRANS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO*****THE STRUCTURAL ROLE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN PROTECTING THE RIGHTS OF TRANSGENDER WOMEN IN THE BRAZILIAN PRISON SYSTEM******EL PAPEL ESTRUCTURAL DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES TRANSGÉNERO EN EL SISTEMA PENITENCIARIO BRASILEÑO***Vitória Mendes Aleixo<sup>1</sup>

e768063

<https://doi.org/10.47820/recima21.v7i6.8063>

PUBLICADO: 06/2026

**RESUMO**

O presente artigo analisa a atuação estrutural do Ministério Público na garantia dos direitos fundamentais das mulheres trans no sistema penitenciário brasileiro. Parte-se da constatação de que a população trans constitui um dos grupos mais vulneráveis no contexto carcerário, estando frequentemente exposta a violações de direitos, discriminação e violência institucional. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com método dedutivo e análise documental de normas constitucionais, legislação infraconstitucional e resoluções institucionais relacionadas à proteção da população LGBTQIA+ no sistema penal, especialmente a Resolução CNJ nº 348/2020. O estudo examina os instrumentos de atuação do Ministério Público, como inspeções prisionais, recomendações administrativas, termos de ajustamento de conduta e ações civis públicas, avaliando sua capacidade de promover mudanças estruturais no sistema penitenciário. Conclui-se que, embora existam avanços normativos e institucionais voltados à proteção da identidade de gênero no sistema prisional, a atuação do Ministério Público ainda enfrenta limitações decorrentes de obstáculos institucionais, desigualdades regionais e resistências estruturais na administração penitenciária.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Mulheres Trans. Sistema Penitenciário. Direitos Fundamentais. Identidade de Gênero.

**ABSTRACT**

*This article analyzes the structural role of the Public Prosecutor's Office in guaranteeing the fundamental rights of transgender women in the Brazilian prison system. It begins with the observation that the transgender population constitutes one of the most vulnerable groups in the prison context, frequently exposed to rights violations, discrimination, and institutional violence. The research adopts a qualitative approach, with a deductive method and documentary analysis of constitutional norms, infra-constitutional legislation, and institutional resolutions related to the protection of the LGBTQIA+ population in the penal system, especially CNJ Resolution No. 348/2020. The study examines the instruments of action of the Public Prosecutor's Office, such as prison inspections, administrative recommendations, terms of adjustment of conduct, and public civil actions, evaluating their capacity to promote structural changes in the prison system. It concludes that, although there are normative and institutional advances aimed at protecting gender identity in the prison system, the performance of the Public Prosecutor's Office still faces limitations arising from institutional obstacles, regional inequalities, and structural resistance in prison administration.*

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pelo Centro Universitário de Goiatuba – UNICERRADO.



**KEYWORDS:** *Public Prosecutor's Office. Transgender Women. Prison System. Fundamental Rights. Gender Identity.*

### **RESUMEN**

*Este artículo analiza el rol estructural del Ministerio Público en la garantía de los derechos fundamentales de las mujeres transgénero en el sistema penitenciario brasileño. Parte de la observación de que la población transgénero constituye uno de los grupos más vulnerables en el contexto penitenciario, frecuentemente expuesta a violaciones de derechos, discriminación y violencia institucional. La investigación adopta un enfoque cualitativo, con un método deductivo y análisis documental de normas constitucionales, legislación infraconstitucional y resoluciones institucionales relacionadas con la protección de la población LGBTQIA+ en el sistema penal, especialmente la Resolución CNJ N° 348/2020. El estudio examina los instrumentos de acción del Ministerio Público, tales como inspecciones penitenciarias, recomendaciones administrativas, medidas correctivas y acciones civiles públicas, evaluando su capacidad para promover cambios estructurales en el sistema penitenciario. Concluye que, si bien existen avances normativos e institucionales orientados a proteger la identidad de género en el sistema penitenciario, el desempeño del Ministerio Público aún enfrenta limitaciones derivadas de obstáculos institucionales, desigualdades regionales y resistencia estructural en la administración penitenciaria.*

**PALABRAS-CLAVE:** *Fiscalía. Mujeres transgénero. Sistema penitenciario. Derechos fundamentales. Identidad de género.*

### **INTRODUÇÃO**

O sistema penitenciário brasileiro é historicamente marcado por graves violações de direitos humanos, caracterizadas pela superlotação, precariedade estrutural, violência institucional e insuficiência de políticas públicas eficazes voltadas à ressocialização das pessoas privadas de liberdade. Nesse cenário, determinados grupos sociais encontram-se ainda mais vulneráveis no ambiente prisional, especialmente pessoas pertencentes à população LGBTQIA+, com destaque para as mulheres trans.

No que se refere especificamente à população LGBTQIA+ no sistema carcerário, observa-se a persistente ausência de mecanismos adequados de identificação, registro e proteção institucional. O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 348/2020, reconheceu a necessidade de assegurar o respeito à identidade de gênero no âmbito da execução penal, estabelecendo diretrizes para o tratamento dessa população. Ainda assim, a produção de dados oficiais permanece limitada e marcada pela subnotificação, o que dificulta a formulação de políticas públicas eficazes. Levantamentos institucionais indicam que pessoas LGBTQIA+ seguem invisibilizadas no sistema prisional, frequentemente não sendo devidamente identificadas ou contabilizadas nas estatísticas oficiais.

Além das violações vivenciadas no ambiente prisional, a população trans no Brasil enfrenta um contexto estrutural de violência e marginalização social. Dados da Associação Nacional de Travestis e Transexuais apontam que o país permanece entre aqueles com



maiores índices de violência contra pessoas trans no mundo. Em 2024, foram registradas 122 mortes violentas de pessoas trans, das quais 117 correspondiam a travestis ou mulheres trans, evidenciando a extrema vulnerabilidade desse grupo social (ANTRA, 2025). Mesmo com variações ao longo dos anos, o Brasil permanece, há quase duas décadas, entre os países com maior número de assassinatos dessa população, cenário que revela a persistência de estruturas sociais e institucionais que reproduzem a transfobia e a exclusão.

À vista desse panorama, as mulheres trans privadas de liberdade enfrentam múltiplas formas de violência e discriminação no ambiente carcerário, que incluem desde a alocação em unidades prisionais incompatíveis com sua identidade de gênero até agressões físicas, psicológicas e sexuais. Tais práticas configuram não apenas violações de direitos fundamentais, mas também a negação da dignidade humana no âmbito da atuação estatal.

A compreensão contemporânea acerca da identidade de gênero encontra respaldo em importantes contribuições teóricas no campo dos estudos de gênero. Sob essa perspectiva, Judith Butler (2003) sustenta que o gênero não constitui uma realidade fixa ou determinada exclusivamente por fatores biológicos, mas sim um fenômeno socialmente construído e performativo, resultante de práticas reiteradas e normas culturais. Essa perspectiva contribui para compreender a identidade de gênero como dimensão essencial da dignidade da pessoa humana, cuja proteção deve ser assegurada também no contexto das instituições estatais, inclusive no sistema penitenciário.

Nesse contexto, a atuação institucional voltada à proteção dos direitos dessa população torna-se fundamental. O Ministério Público, enquanto instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, possui atribuição constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme estabelecido pelo artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Ademais, entre suas funções institucionais, destaca-se a incumbência de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados na Constituição, conforme previsto no artigo 129, inciso II, o que lhe confere legitimidade para atuar na fiscalização da execução penal e na proteção de grupos vulneráveis, incluindo as mulheres trans privadas de liberdade.

A relevância do tema justifica-se pela necessidade de aprofundar o debate jurídico acerca da proteção de grupos vulneráveis no sistema penal brasileiro, especialmente diante do reconhecimento normativo da identidade de gênero e da edição de instrumentos como a Resolução CNJ nº 348/2020. Apesar desses avanços, persistem desafios significativos relacionados à implementação efetiva de medidas voltadas à garantia de direitos dessa população.



Diante disso, o presente artigo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: de que forma o Ministério Público, por meio de sua atuação estrutural, tem contribuído para a garantia dos direitos fundamentais das mulheres trans no sistema penitenciário brasileiro?

O objetivo geral consiste em analisar a atuação estrutural do Ministério Público na garantia dos direitos fundamentais das mulheres trans privadas de liberdade no sistema penitenciário brasileiro. Para tanto, pretende-se examinar o marco jurídico-constitucional e infraconstitucional aplicável, identificar as principais violações de direitos enfrentadas por essa população, bem como analisar os instrumentos institucionais utilizados pelo Ministério Público na fiscalização da execução penal, avaliando seus limites e potencialidades na promoção de mudanças estruturais.

A pesquisa possui natureza qualitativa, caráter exploratório e analítico, adotando o método dedutivo como estratégia de abordagem, por partir de referenciais normativos e teóricos gerais relacionados aos direitos fundamentais, à execução penal e à atuação institucional do Ministério Público para a análise de sua incidência concreta na proteção das mulheres trans privadas de liberdade no sistema penitenciário brasileiro. Quanto aos procedimentos técnicos, realizou-se pesquisa documental e bibliográfica, mediante análise de normas constitucionais, legislação infraconstitucional, atos normativos institucionais, jurisprudência e literatura especializada.

No plano documental, foram selecionados diplomas normativos e institucionais diretamente relacionados ao objeto da pesquisa, com destaque para a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), a Resolução CNJ nº 348/2020, documentos produzidos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, relatórios do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, além de decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal, especialmente a ADI nº 4.275 e a ADPF nº 347. O recorte temporal privilegiou documentos normativos e institucionais contemporâneos, especialmente produzidos entre 2015 e 2025, sem prejuízo da utilização de referenciais teóricos clássicos indispensáveis à fundamentação da pesquisa.

A estratégia analítica adotada consistiu na interpretação sistemática e crítico-normativa das fontes jurídicas e institucionais, buscando identificar os limites, potencialidades e desafios da atuação estrutural do Ministério Público na garantia dos direitos fundamentais das mulheres trans privadas de liberdade. Ademais, procedeu-se ao exame interpretativo da jurisprudência constitucional e dos instrumentos institucionais de tutela coletiva, à luz da teoria dos litígios estruturais e da teoria da vulnerabilidade agravada.



## MULHERES TRANS E DIREITOS FUNDAMENTAIS NO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

A população trans constitui um dos grupos mais vulneráveis no contexto do sistema penal brasileiro. A discriminação histórica enfrentada por pessoas trans na sociedade tende a se intensificar no ambiente prisional, onde as estruturas institucionais frequentemente reproduzem padrões de exclusão, violência e invisibilização.

No Brasil, a ausência de dados oficiais sistematizados sobre a população trans privada de liberdade representa, por si só, um fator de vulnerabilização, na medida em que dificulta a formulação de políticas públicas específicas. O Conselho Nacional de Justiça reconhece essa limitação ao apontar que o sistema prisional ainda enfrenta dificuldades na identificação e no registro da identidade de gênero das pessoas custodiadas, o que resulta em subnotificação dessa população (CNJ, 2020).

Apesar dessa limitação estatística, estudos e relatórios institucionais demonstram que pessoas trans no cárcere estão expostas a níveis significativamente mais elevados de violência em comparação à população prisional em geral. Entre as principais violações relatadas, destacam-se a alocação em unidades prisionais incompatíveis com a identidade de gênero, a negativa de uso do nome social, o acesso restrito a tratamentos hormonais e a recorrência de violência física, psicológica e sexual.

No sistema penitenciário brasileiro, mulheres trans são frequentemente alocadas em unidades prisionais masculinas, o que as expõe a riscos elevados de violência. Relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura identificou que pessoas trans privadas de liberdade sofrem violência física, sexual e psicológica de forma sistemática, especialmente quando mantidas em unidades masculinas, sendo registrados casos de estupro, agressões e ameaças constantes (MNPCT, 2023).

Esse cenário não é exclusivo do Brasil. No plano internacional, a Organização das Nações Unidas tem reconhecido a vulnerabilidade de pessoas LGBTQIA+ privadas de liberdade, especialmente no âmbito da prevenção à tortura. O Subcomitê para a Prevenção da Tortura (SPT) destaca que pessoas LGBTI em contextos de privação de liberdade “estão em maior risco de violência, incluindo violência sexual e maus-tratos” (ONU, 2016).

No mesmo sentido, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos aponta que pessoas LGBTI privadas de liberdade enfrentam riscos acentuados de violência. Conforme relatório temático, “pessoas LGBTI privadas de liberdade são particularmente vulneráveis a atos de violência, incluindo agressões físicas e abusos sexuais” (CIDH, 2015).



A Comissão também ressalta que mulheres trans privadas de liberdade enfrentam formas agravadas de discriminação, especialmente quando alocadas em estabelecimentos incompatíveis com sua identidade de gênero, o que potencializa situações de violência e tratamento degradante (CIDH, 2015).

Diante desse panorama, observa-se que a vulnerabilidade das mulheres trans no sistema prisional brasileiro insere-se em um contexto mais amplo de violações de direitos humanos reconhecidas internacionalmente. A ausência de políticas penitenciárias efetivamente implementadas contribui para a perpetuação dessas violações, evidenciando a necessidade de medidas institucionais estruturadas e eficazes.

### **MARCO NORMATIVO DE PROTEÇÃO À POPULAÇÃO TRANS NO SISTEMA PRISIONAL**

A proteção dos direitos das pessoas trans no sistema penitenciário brasileiro encontra fundamento em um complexo arcabouço normativo composto por instrumentos constitucionais, legislação infraconstitucional e normas internacionais de direitos humanos. Tal conjunto revela o reconhecimento jurídico da dignidade das pessoas privadas de liberdade, embora sua efetividade ainda enfrente desafios estruturais significativos.

No plano constitucional, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece como fundamentos do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana e a vedação a qualquer forma de discriminação. Nos termos do artigo 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana configura-se como eixo estruturante da ordem constitucional, ao passo que o artigo 3º, inciso IV, consagra como objetivo fundamental da República a promoção do bem de todos, sem preconceitos ou discriminações. Conforme leciona Ingo Wolfgang Sarlet (2012), a dignidade da pessoa humana constitui um valor-fonte do sistema jurídico, irradiando efeitos sobre toda a ordem normativa e impondo ao Estado deveres positivos de proteção, inclusive no âmbito da execução penal.

A interpretação desses dispositivos tem sido progressivamente densificada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no que se refere ao reconhecimento da identidade de gênero como direito fundamental. Sob essa ótica, destaca-se o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275, no qual a Corte reconheceu o direito das pessoas trans à alteração de prenome e gênero no registro civil independentemente da realização de cirurgia ou de laudos médicos. Ao assim decidir, o Tribunal afirmou que a identidade de gênero integra o núcleo essencial dos direitos da personalidade, diretamente vinculada aos princípios da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da igualdade. Em voto paradigmático, o Ministro Edson Fachin destacou que “a



identidade de gênero é manifestação da própria autonomia da pessoa humana, inserindo-se no âmbito da proteção constitucional da dignidade e do livre desenvolvimento da personalidade” (STF, 2018), afastando concepções patologizantes e consolidando a autodeterminação como elemento central da ordem constitucional.

No âmbito infraconstitucional, a Lei de Execução Penal estabelece diretrizes fundamentais para a garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade. O artigo 1º dispõe que a execução penal visa não apenas ao cumprimento da sanção, mas também à reintegração social do condenado, enquanto os artigos 3º e 40 asseguram, respectivamente, a preservação dos direitos não atingidos pela sentença e o respeito à integridade física e moral dos presos. Conforme destaca Guilherme de Souza Nucci (2021), tais dispositivos impõem ao Estado o dever de assegurar condições mínimas de dignidade no cumprimento da pena, o que inclui a proteção da identidade pessoal e da integridade psicofísica dos custodiados.

A despeito dessas garantias legalmente previstas, a realidade do sistema penitenciário brasileiro revela frequente incompatibilidade entre os comandos normativos da Lei de Execução Penal e as condições concretas de encarceramento. A inexistência de protocolos padronizados voltados à população trans, associada à precariedade estrutural do sistema, compromete a efetividade das garantias relativas à integridade física e moral previstas na legislação. Assim, observa-se que a proteção legal frequentemente assume caráter simbólico, sem produzir alterações substanciais nas dinâmicas institucionais do cárcere.

No plano internacional, destacam-se instrumentos relevantes que orientam a proteção de pessoas privadas de liberdade, especialmente no que se refere a grupos vulneráveis. As Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos estabelecem parâmetros universais para o tratamento digno de pessoas em situação de cárcere, prevendo que todos os presos devem ser tratados com respeito à sua dignidade inerente (ONU, 2015). Em consonância com essa compreensão, os Princípios de Yogyakarta (2007) consolidam diretrizes internacionais específicas para a proteção de pessoas LGBTQIA+, afirmando que a orientação sexual e a identidade de gênero não podem constituir fundamento para restrição de direitos, inclusive em contextos de privação de liberdade.

A partir desses parâmetros constitucionais e internacionais, evidencia-se a atuação normativa do Conselho Nacional de Justiça na concretização desses direitos no âmbito do sistema de justiça criminal. A Resolução nº 348/2020 representa um marco normativo relevante ao estabelecer diretrizes específicas para o tratamento da população LGBTQIA+ no sistema prisional, prevendo o respeito à identidade de gênero, o reconhecimento do nome social e a consideração dessa identidade na definição da unidade prisional, além da adoção de medidas



voltadas à prevenção da violência e da discriminação (CNJ, 2020). Tal normatização pode ser compreendida como desdobramento direto dos parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.275, evidenciando a articulação entre o plano constitucional e o plano infraconstitucional-administrativo.

Todavia, a implementação da Resolução nº 348/2020 ainda enfrenta obstáculos significativos no plano institucional. A ausência de uniformidade administrativa entre unidades prisionais, a resistência cultural de agentes penitenciários e a insuficiência de mecanismos fiscalizatórios comprometem a efetividade de suas diretrizes. Como consequência, medidas essenciais como o respeito ao nome social, a continuidade de tratamentos hormonais e a alocação conforme identidade de gênero permanecem frequentemente sujeitas à discricionariedade administrativa, o que fragiliza a proteção jurídica conferida à população trans no ambiente carcerário.

Apesar da existência de um arcabouço normativo relativamente robusto, a efetivação dos direitos fundamentais da população trans no sistema penitenciário brasileiro ainda enfrenta obstáculos estruturais significativos. Conforme observa Flávia Piovesan (2018), a proteção dos direitos humanos no Brasil permanece marcada por fragilidades institucionais e pela insuficiência de políticas públicas capazes de assegurar a concretização material dos direitos reconhecidos no plano normativo. No contexto prisional, essa limitação manifesta-se na persistência de práticas discriminatórias, na violência institucional e na inadequada consideração da identidade de gênero das pessoas trans, evidenciando uma dissociação entre reconhecimento jurídico e implementação efetiva.

Nesse contexto, a mera previsão normativa revela-se insuficiente para assegurar a concretização dos direitos fundamentais das mulheres trans privadas de liberdade. Torna-se imprescindível a atuação de instituições de controle, especialmente do Ministério Público, na fiscalização da execução penal e na promoção de medidas estruturais voltadas à superação de práticas institucionais incompatíveis com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da não discriminação.

## **A ATUAÇÃO ESTRUTURAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO DAS MULHERES TRANS**

A atuação do Ministério Público na proteção dos direitos das mulheres trans privadas de liberdade deve ser compreendida à luz de sua função constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme dispõe o artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. No âmbito da



execução penal, tal atribuição se concretiza por meio da fiscalização das condições de encarceramento, da promoção da observância dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade e da atuação institucional voltada à prevenção e correção de violações de direitos humanos no sistema penitenciário.

Essa atuação, contudo, não se limita a uma dimensão reativa, assumindo caráter proativo diante da centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana. Conforme sustenta Ingo Wolfgang Sarlet (2012), a dignidade impõe ao Estado não apenas deveres negativos de abstenção, mas também deveres positivos de proteção e promoção de direitos fundamentais, especialmente em contextos marcados por deficiências estruturais.

Sob essa perspectiva, a superação de modelos tradicionais de atuação, centrados na resolução de violações individuais e episódicas, conduz à valorização da denominada atuação estrutural, cuja base teórica encontra respaldo na teoria dos litígios estruturais, desenvolvida no direito norte-americano, especialmente a partir da obra de Owen M. Fiss. Em *The Forms of Justice*, Fiss (1979) sustenta que o processo judicial pode desempenhar função mais ampla, voltada à promoção de valores constitucionais e à reorganização de instituições públicas, superando a lógica estritamente reparatória.

Segundo Fiss (1979), os litígios estruturais emergem em contextos nos quais a violação de direitos decorre de falhas sistêmicas no funcionamento de instituições estatais, exigindo respostas de natureza prospectiva e transformadora. No contexto brasileiro, essa teoria foi incorporada ao debate jurídico, especialmente no âmbito da tutela coletiva. Conforme observa Fredie Didier Jr. (2017), tais litígios envolvem situações de desconformidade estrutural que demandam soluções complexas, graduais e supervisionadas. No mesmo sentido, Daniel Mitidiero (2019) destaca que essas intervenções possuem vocação transformadora, orientada à reorganização de práticas institucionais incompatíveis com a Constituição.

Paralelamente, a compreensão da condição das mulheres trans privadas de liberdade demanda a incorporação da teoria da vulnerabilidade agravada, desenvolvida por Martha Fineman. Para Fineman (2008), a vulnerabilidade constitui característica inerente à condição humana, mas se manifesta de forma desigual em razão de estruturas sociais e institucionais. Nesse sentido, determinados grupos experimentam formas intensificadas de vulnerabilidade, decorrentes da sobreposição de fatores de exclusão, o que exige respostas estatais diferenciadas e reforçadas.

Aplicada ao sistema penitenciário brasileiro, essa perspectiva permite compreender que as mulheres trans privadas de liberdade se encontram em situação de vulnerabilidade agravada, resultante da interseção entre identidade de gênero, marginalização social, violência



estrutural e discriminação institucional. Tal condição revela a insuficiência de respostas estatais padronizadas, exigindo a adoção de medidas específicas e estruturais.

Essa realidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 347, no qual se declarou a existência de um estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro, caracterizado por violações generalizadas e persistentes de direitos fundamentais (STF, 2015). Trata-se de cenário típico de litígio estrutural, que demanda a atuação coordenada de múltiplas instituições.

Nesse contexto, a atuação estrutural do Ministério Público pode ser compreendida como um conjunto de estratégias voltadas à identificação e ao enfrentamento das causas sistêmicas de violação de direitos, com o objetivo de promover transformações institucionais duradouras. Tal atuação transcende a lógica sancionatória tradicional, incorporando dimensões preventivas, pedagógicas e indutoras de políticas públicas.

No plano institucional, a atuação do Ministério Público na proteção da população LGBTQIA+ não se estrutura, em regra, por meio de programas específicos e uniformes em âmbito nacional, mas sim a partir de suas atribuições constitucionais e dos instrumentos de tutela coletiva. Nesse sentido, destacam-se as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, especialmente no que se refere à fiscalização do sistema prisional e à promoção dos direitos humanos, bem como a atuação dos Ministérios Públicos estaduais por meio de centros de apoio operacional e promotorias com atribuição na execução penal.

Nos Ministérios Públicos estaduais, a atuação frequentemente ocorre por intermédio de estruturas de apoio funcional relacionadas aos direitos humanos e à execução penal, promovendo inspeções em unidades prisionais, instaurando procedimentos administrativos e ajuizando ações coletivas voltadas à correção de irregularidades estruturais. Embora nem sempre sistematizadas em programas específicos voltados à população trans, tais iniciativas revelam potencial significativo de incidência estrutural na proteção de grupos vulneráveis.

Em âmbito nacional, relatórios e diretrizes produzidos pelo Conselho Nacional do Ministério Público reforçam a necessidade de atuação institucional contínua e coordenada no sistema penitenciário, destacando o papel do Ministério Público na fiscalização das condições de encarceramento e na indução de políticas públicas voltadas à proteção de direitos fundamentais (CNMP, 2013).

Entretanto, apesar do potencial transformador desses instrumentos, a atuação institucional ainda enfrenta limitações relevantes, frequentemente permanecendo concentrada em intervenções pontuais. A ausência de uma atuação estruturada, contínua e orientada por resultados, aliada à insuficiente incorporação de uma perspectiva interseccional, contribui para



a persistência de práticas discriminatórias e para a invisibilização das mulheres trans no sistema prisional.

Desse modo, o fortalecimento da atuação estrutural do Ministério Público revela-se indispensável para a efetivação dos direitos fundamentais dessa população, exigindo a construção de estratégias institucionais coordenadas, permanentes e comprometidas com a transformação das estruturas que perpetuam violações no sistema penitenciário brasileiro.

### **LIMITES E DESAFIOS DA ATUAÇÃO INSTITUCIONAL**

Apesar da existência de instrumentos jurídicos aptos à promoção e proteção de direitos fundamentais no sistema penitenciário, a atuação institucional do Ministério Público ainda enfrenta desafios estruturais relevantes, que limitam a efetividade de sua intervenção. Tais obstáculos devem ser compreendidos à luz de uma leitura crítica do funcionamento das instituições públicas no Estado brasileiro, especialmente em contextos marcados por violações sistêmicas de direitos.

Um dos principais entraves refere-se à fragmentação das práticas institucionais no âmbito dos Ministérios Públicos estaduais. A ausência de diretrizes nacionais uniformes voltadas especificamente à proteção da população trans no sistema penitenciário resulta em significativa heterogeneidade na atuação institucional, fazendo com que a efetividade das medidas adotadas dependa, em grande medida, da discricionariedade funcional de membros da instituição. Esse cenário revela limites na construção de uma atuação verdadeiramente estrutural, na medida em que, conforme observa Fredie Didier Jr. (2017), a efetividade de intervenções estruturais pressupõe coordenação institucional, continuidade e padronização mínima de estratégias, sob pena de fragmentação e baixa capacidade transformadora.

Outro desafio relevante diz respeito às resistências institucionais no âmbito da administração penitenciária. A implementação de medidas relacionadas ao reconhecimento da identidade de gênero, como o uso do nome social, o acesso a tratamentos de saúde específicos e a alocação em unidades compatíveis com a identidade de gênero frequentemente encontra barreiras de natureza administrativa, cultural e normativa. Essas resistências podem ser compreendidas à luz do que Michel Foucault (1987) denomina de funcionamento disciplinar das instituições, nas quais práticas de controle e normalização tendem a reproduzir padrões excludentes, dificultando a incorporação de perspectivas inclusivas e baseadas em direitos humanos.

Adicionalmente, a própria estrutura do sistema penitenciário brasileiro constitui fator limitador da atuação institucional. A superlotação carcerária, a precariedade das instalações e



a escassez de recursos humanos e materiais configuram um cenário de violação massiva de direitos, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 347 como um estado de coisas inconstitucional. Nessa perspectiva, conforme argumenta Owen M. Fiss (1979), situações de violação estrutural exigem respostas igualmente estruturais, sendo insuficientes intervenções pontuais ou meramente reativas.

Sob uma abordagem teórica complementar, a análise desses limites também pode ser enriquecida pela teoria da vulnerabilidade agravada, desenvolvida por Martha Fineman (2008). A autora sustenta que a vulnerabilidade é uma condição universal, porém distribuída de maneira desigual em função de arranjos institucionais. No caso das mulheres trans privadas de liberdade, verifica-se uma sobreposição de vulnerabilidades decorrentes da identidade de gênero, da marginalização social e da condição de encarceramento que amplia significativamente os riscos de violação de direitos. Tal constatação evidencia a necessidade de respostas institucionais mais qualificadas e sensíveis às especificidades desse grupo.

No plano da atuação institucional, esses fatores revelam que o Ministério Público ainda se encontra em processo de transição entre um modelo tradicional de fiscalização formal da execução penal e um modelo orientado pela lógica da atuação estrutural. Conforme destaca Daniel Mitidiero (2019), a efetividade de decisões e intervenções com pretensão transformadora depende não apenas de instrumentos jurídicos adequados, mas também da capacidade institucional de implementar, monitorar e sustentar mudanças ao longo do tempo.

Nesse contexto, torna-se imprescindível o fortalecimento de estratégias institucionais baseadas na atuação coletiva e coordenada, com a consolidação de diretrizes nacionais, a produção sistemática de dados e diagnósticos sobre a população trans no sistema penitenciário e a ampliação do diálogo interinstitucional. A articulação com o Poder Judiciário, a Defensoria Pública e a sociedade civil revelam-se elemento essencial para a construção de respostas mais eficazes, sobretudo em contextos de violações estruturais.

Assim, a análise do marco normativo evidencia uma aparente contradição entre expansão do reconhecimento jurídico e persistência da vulnerabilidade material das mulheres trans no cárcere. Embora o ordenamento jurídico brasileiro tenha incorporado progressivamente parâmetros protetivos relacionados à identidade de gênero, a insuficiência de mecanismos institucionais de implementação e controle impede que tais garantias produzam mudanças substanciais no cotidiano prisional. Nesse contexto, reforça-se a centralidade da atuação do Ministério Público como agente potencial de indução de transformações estruturais voltadas à efetivação dos direitos fundamentais.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a atuação estrutural do Ministério Público na garantia dos direitos fundamentais das mulheres trans privadas de liberdade no sistema penitenciário brasileiro, à luz do marco jurídico-constitucional, dos instrumentos institucionais disponíveis e dos desafios relacionados à efetivação desses direitos.

A análise desenvolvida evidenciou que o ordenamento jurídico brasileiro dispõe de um conjunto relevante de normas voltadas à proteção da dignidade das pessoas privadas de liberdade, com destaque para os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da vedação à discriminação, bem como para instrumentos infraconstitucionais e normativos, como a Lei de Execução Penal e a Resolução nº 348/2020 do Conselho Nacional de Justiça. No plano jurisprudencial, o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 347 reforça a compreensão de que as violações no sistema penitenciário possuem caráter estrutural.

Não obstante esse arcabouço normativo, verificou-se que a efetividade das medidas de proteção à população trans no ambiente prisional permanece limitada por fatores estruturais, tais como a superlotação carcerária, a ausência de políticas públicas específicas e a insuficiente capacitação dos agentes estatais. Constatou-se, ainda, que medidas relacionadas ao reconhecimento da identidade de gênero como o uso do nome social, o acesso a tratamentos adequados e a alocação em unidades compatíveis apresentam baixa efetividade prática, revelando uma significativa dissociação entre o plano normativo e a realidade concreta do sistema penitenciário.

No que se refere à atuação institucional, identificou-se que o Ministério Público dispõe de instrumentos jurídicos aptos à tutela de direitos fundamentais, como inspeções prisionais, recomendações, termos de ajustamento de conduta e ações civis públicas. Todavia, verificou-se que tais mecanismos têm sido, em grande medida, empregados de forma fragmentada e reativa, com limitada capacidade de incidência sobre as causas estruturais das violações identificadas.

A análise também evidenciou que a ausência de dados sistematizados sobre a população trans privada de liberdade constitui obstáculo relevante à formulação de políticas públicas eficazes, contribuindo para a invisibilização dessa população e para a fragilização das estratégias institucionais de proteção.

À luz da teoria dos litígios estruturais, formulada por Owen M. Fiss (1979), conclui-se que as violações identificadas não podem ser enfrentadas por meio de intervenções pontuais, exigindo a adoção de estratégias institucionais estruturais, contínuas e coordenadas.



Paralelamente, a teoria da vulnerabilidade agravada, desenvolvida por Martha Fineman (2008), permite compreender que as mulheres trans privadas de liberdade se encontram em posição de especial exposição a riscos, em razão da sobreposição de múltiplos fatores de exclusão.

Considerando esse quadro, conclui-se que a efetivação dos direitos fundamentais das mulheres trans privadas de liberdade depende não apenas da existência de normas jurídicas protetivas, mas da capacidade das instituições, especialmente do Ministério Público, de atuar de forma estratégica, articulada e estrutural. Isso implica o fortalecimento de mecanismos de atuação coletiva, a produção sistemática de dados, a capacitação institucional contínua e a ampliação da articulação interinstitucional com o Poder Judiciário, a Defensoria Pública e a sociedade civil.

Por fim, destaca-se a necessidade de ampliação de pesquisas empíricas sobre a população trans no sistema penitenciário brasileiro, de modo a subsidiar a formulação de políticas públicas mais eficazes e o aprimoramento das estratégias institucionais. A construção de um sistema de justiça comprometido com os direitos humanos exige não apenas a previsão normativa, mas a transformação das estruturas institucionais que historicamente reproduzem desigualdades e práticas discriminatórias.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS – ANTRA. *Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2025*. Brasília: ANTRA, 2025. Disponível em: <https://antrabrasil.org>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. *Lei de Execução Penal*. Brasília: Presidência da República, 1984. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275*. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 29 abr. 2026.

BUTLER, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS – CIDH. *Violência contra pessoas LGBTI nas Américas*. Washington, D.C.: OEA, 2015. Disponível em: <https://www.oas.org>. Acesso em: 29 abr. 2026.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Resolução nº 348, de 13 de outubro de 2020*. Estabelece diretrizes e procedimentos para o tratamento da população LGBTQIA+ no sistema de justiça criminal. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 29 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. *A atuação do Ministério Público no sistema prisional*. Brasília: CNMP, 2013. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 29 abr. 2026.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. v. 1. Salvador: JusPodivm, 2017.

FINEMAN, Martha Albertson. The vulnerable subject: anchoring equality in the human condition. *Yale Journal of Law & Feminism*, New Haven, v. 20, n. 1, p. 1–23, 2008.

FISS, Owen M. *The forms of justice*. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 93, n. 1, p. 1–58, 1979.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1987.

MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA – MNPCT. *Relatório anual 2023*. Brasília: MNPCT, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh>. Acesso em: 29 abr. 2026.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo penal e execução penal*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela)*. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://www.unodc.org>. Acesso em: 29 abr. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Subcommittee on Prevention of Torture. *Report on the treatment of LGBTI persons deprived of liberty*. Genebra: ONU, 2016. Disponível em: <https://www.ohchr.org>. Acesso em: 29 abr. 2026.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347*. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 29 abr. 2026.

YOGYAKARTA PRINCIPLES. *Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero*. Yogyakarta, 2007. Disponível em: <https://yogyakartaprinciples.org>. Acesso em: 29 abr. 2026.