

Revista Jurídica da  
**CORREGEDORIA  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

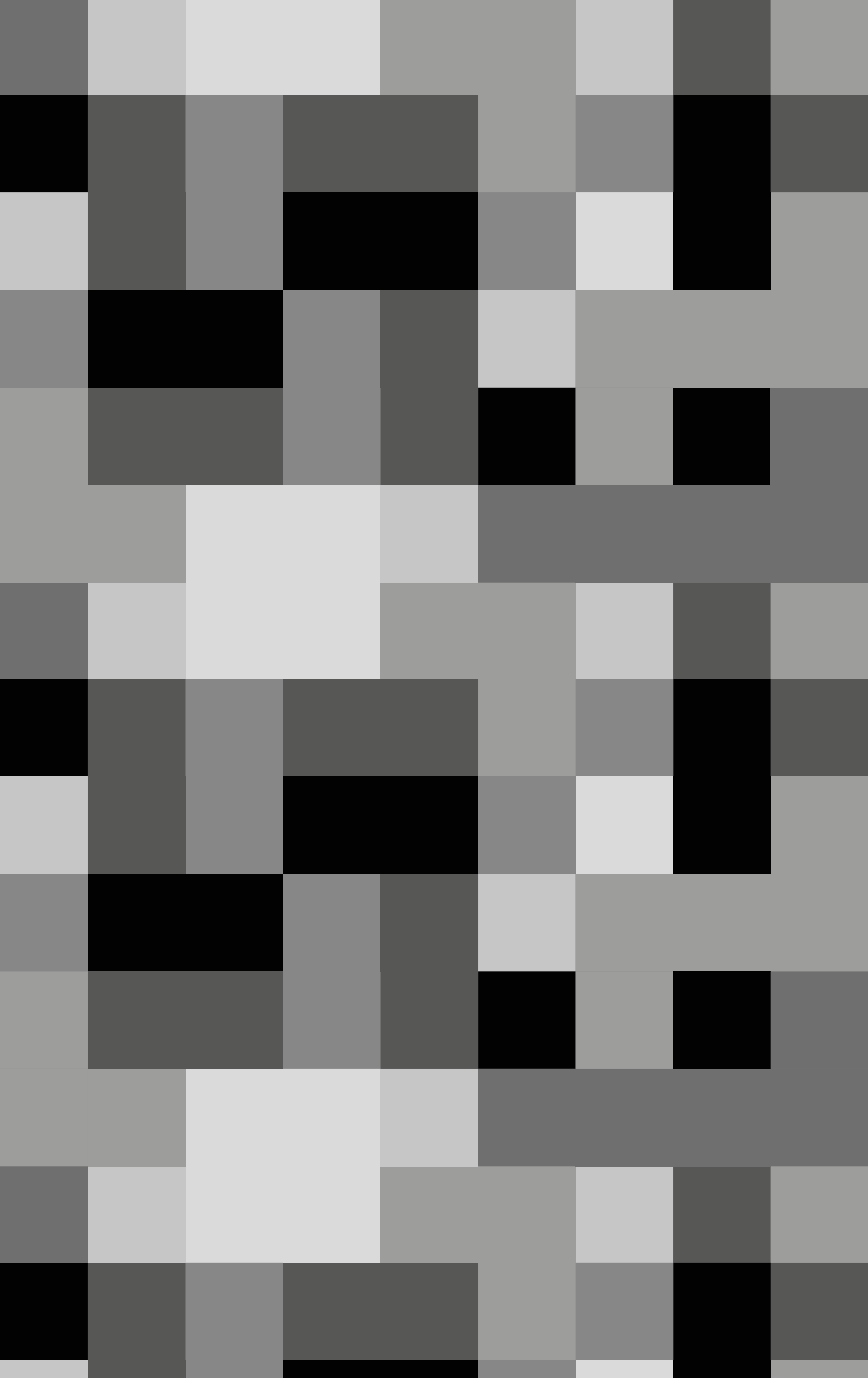
Coletânea Especial  
de Fomento à  
Resolutividade:  
Atuação preventiva  
- Eficácia Social na  
Defesa dos Direitos  
Fundamentais

---

Volume IX, ano 2023



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO





Revista Jurídica da  
**CORREGEDORIA NACIONAL**  
**DO MINISTÉRIO PÚBLICO NACIONAL**

Coletânea Especial de Fomento à Resolutividade:  
Atuação preventiva - Eficácia Social na Defesa dos  
Direitos Fundamentais

**Volume IX, ano 2023**

## **Composição do CNMP**

**Antônio Augusto Brandão de Aras**

Presidente

**Oswaldo D’Albuquerque Lima Neto**

Corregedor Nacional

**Otávio Luiz Rodrigues Jr.**

**Rinaldo Reis Lima**

**Moacyr Rey Filho**

**Engels Augusto Muniz**

**Antônio Edílio Magalhães Teixeira**

**Ângelo Fabiano Farias da Costa**

**Paulo Cezar dos Passos**

**Daniel Carnio Costa**

**Jaime de Cassio Miranda**

**Rogério Magnus Varela Gonçalves**

Ouvidor Nacional

**Rodrigo Badaró Almeida de Castro**

**Jayme Martins de Oliveira Neto**

## **Secretaria Geral**

**Carlos Vinícius Alves Ribeiro**

Secretário-Geral

**José Augusto de Souza Peres Filho**

Secretário-Geral Adjunto

## **Conselho Editorial**

**Celso Jerônimo de Souza**

Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre

**Davi Reis Salles Bueno Pirajá**

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

**Flávia Mussi Bueno do Couto**

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

**Gregório Assagra de Almeida**

Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

**Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira**

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins

**Mabiane Czarnobai Message**

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná

**Marcelo José de Guimarães e Moraes**

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Amapá

**Marco Antonio Santos Amorim**

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão

**Patrícia de Amorim Rêgo**

Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre

**Renee do Ó Souza**

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Mato Grosso

**Rita de Cassia Maia Baptista**

Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão

**Sammy Barbosa Lopes**

Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre

**Sebastião Sérgio da Silveira**

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo

**Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior**

Procurador Regional da República

**Vinicius Menandro Evangelista de Souza**

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre

**Suporte Editorial**

**Joana Maria Diedrich**

Chefe de Departamento da Escola Superior do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul

**Bruna Natielly Dutra Santana**

Assessora Jurídica da Escola Superior do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul

**Alessandra Meireles Silva**

Secretária de Gabinete da Corregedoria Nacional do Ministério Público

**Juliana Daher Delfino Tesolin**

Assessora-Chefe da Corregedoria Nacional do Ministério Público

**Camila Mattos de Pinho**

Assessora Especial da Corregedoria Nacional do Ministério Público

**Larissa Lago Barbosa Bezerril**

Assessora-Chefe da Coordenação de Correições e Inspeções da Corregedoria Nacional

**Adriane Larissa Remedios Costa**

Estagiária da Corregedoria Nacional do Ministério Público

**Projeto Gráfico**

**Secretaria de Comunicação Social do CNMP**

**Diagramação e Impressão - Apoio**

**Hermes Zaneti Junior**

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo

**Bruno Alves Moure**

Servidor do Ministério Público do Estado do Espírito Santo

### **Membros Auxiliares da Corregedoria Nacional**

**Adriana Medeiros Gurgel de Faria - MPRN**

**André Bandeira de Melo Queiroz - MPBA**

**Cristiane Podgurski - MPPR**

**Manoel Veridiano Fukuara Rebello Pinho - MPMT**

**Marcelo Lemos Dornelles - MPRS**

**Marcelo Liscio Pedrotti - MPSP**

**Marcelo de Oliveira Santos - MPRN**

**Marfan Martins Vieira - MPRJ**

**Maria das Graças Peres Soares Amorim - MPMA**

**Maurício Coentro Pais de Melo - MPT**

**Natália Saraiva Colares Fiuza - MPCE**

**Paula Ataíde Athanasio - MPRS**

**Paulo Henrique Mendonça de Freitas - MPMS**

**Pedro Colaneri Abi-Eçab - MPRO**

**Saulo Jerônimo Leite B. de Almeida - MPMA**

**Vera Leilane Mota Alves de Souza - MPBA**

**Walter Tiyoza Linzmayer Otsuka - MPGO**

## **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público**

Coletânea Especial de Fomento à Resolutividade:  
Atuação preventiva - Eficácia Social na Defesa dos Direitos Fundamentais

Volume IX, ano 2023

### **APRESENTAÇÃO**

A edição especial de fomento à resolutividade da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público é uma coleção composta por três revistas destinadas ao Fomento à Atuação Resolutiva. O objetivo é fornecer aos integrantes do Ministério Público, pesquisadores em geral e à sociedade brasileira reflexões embasadas em experiências concretas de uma Justiça resolutiva que permeia, em movimentos distintos e complementares, os dois sistemas de acesso à Justiça estabelecidos na Constituição de 1988: a Justiça por adjudicação e a Justiça da resolução consensual de conflitos, problemas e controvérsias, capazes de produzir resultados jurídicos úteis, com impactos socio-transformadores na realidade indesejada.

O Ministério Público foi talhado para defender os objetivos da República, incluindo a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Vista dessa maneira, a resolutividade não é apenas um conceito estático e conclusivo formado apenas por sintaxes, mas um desafio de construção de uma nova teoria de Ministério Público, fundada no binômio de unidade institucional e independência funcional, como pilar de sustentação da legitimidade e da efetividade das intervenções.

Segundo o teórico promotor de Justiça aposentado Marcelo Goulart, não se trata de pensar um novo Ministério Público, mas reafirmar o existente. Em outras palavras, a resolutividade é como uma espécie de força gravitacional que carrega o MP para o núcleo essencial de sua própria origem (Constituição Cidadã). Além disso, não é apenas um desafio do *Parquet*, mas de todo o sistema de Justiça do Brasil.

No mesmo diapasão, ao tratar da evolução histórica do Ministério Público brasileiro, o ínclito procurador de justiça aposentado Gregório Assagra de Almeida pondera que “[...] *resta a construção de um quinto grande momento histórico.*



*Mas ele não ocorrerá do dia para a noite, nem se dará com simples alteração da lei ou da Constituição. Ele se dará com a mudança cultural no seio da Instituição e com a elaboração de técnicas e estudos que possam fazer com que o Ministério Público possa priorizar a mais significativa e importante tutela jurídica do Estado Democrático de Direito: a tutela preventiva”<sup>1</sup>.*

Nesses termos, a resolutividade foi colocada na centralidade estratégica da gestão 2022-2023 da Corregedoria Nacional, depois de diversos entendimentos conceituais e metodológicos trabalhados entre o Órgão Correcional Nacional e as Corregedorias-Gerais das Unidades e Ramos do Ministério Público brasileiro, focados nos resultados institucionais para além da objetividade dos números de movimentações processuais. Além disso, a iniciativa tem o escopo de complementar as iniciativas das gestões anteriores, cujos esforços vêm sendo empreendidos desde 2016, com o advento da “Carta de Brasília” e seus desdobramentos.

A primeira ação da Corregedoria Nacional nesse sentido ocorreu em junho de 2022, quando foram identificadas e mapeadas diversas Boas Práticas por meio de uma nova modalidade de correição temática, denominada “Correição de Fomento à Resolutividade”, seguindo os instrumentos normativos existentes, destacando-se as Resoluções CNMP nºs 118/2014 e 243/2021, a Recomendação CNMP nº 54/2017 e Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018, bem como a “Carta de Brasília” (2016).

A diversidade, qualidade e efetividade dos projetos e boas práticas correicionadas evidenciaram não só a necessidade de intensificar o paradigma por meio do intercâmbio de informações, mas também organizar uma base teórico-metodológica para impulsionar reflexões e fomentar a postura proativa-resolutiva de seus membros e membras nas suas mais variadas funções. Disso tudo nasceu, com a motivação de abnegados colaboradores das unidades ministeriais, os três volumes desta coletânea: i) Estímulo à Atuação Resolutiva; ii) Atuação Preventiva – Eficácia Social na Defesa dos Direitos Fundamentais e iii) Unidade, Independência Funcional e Integridade no Ministério Público brasileiro.

Na presente edição será abordado o terreno fértil das práticas preventivas. Neste volume, 19 artigos abordam corajosamente temas contemporâneos, como os atuais riscos à democracia no Brasil e no mundo e a necessidade de defesa do Estado Democrático de Direito. Além disso, exploram o desafio da territorialização como forma de garantir os direitos das comunidades tradicionais e povos originários, especialmente quando se trata da atuação em áreas de fronteira.

---

<sup>1</sup> In Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, v. I, ano 2016.

Os artigos também oferecem reflexões aprofundadas sobre a perspectiva de gênero no âmbito da atuação preventiva, inclusive explorando o uso de tecnologias modernas para aprimorar a mensuração e avaliação dos resultados obtidos. Em outra vertente, os textos discorrem sobre a prevenção de ilícitos cometidos tanto contra a administração pública estatal quanto não estatal.

O olhar se estende também às políticas públicas, apresentando experiências bem-sucedidas de ações preventivas em colaboração interinstitucional. Essa abordagem colaborativa, baseada na atuação em rede, reflete uma das diretrizes centrais da abordagem resolutiva, conforme preconizado pelas normativas vigentes.

Por fim, em caráter mais interno, esses artigos fornecem uma análise aprofundada sobre os indicadores que permitem avaliar a eficácia das práticas resolutivas adotadas, além de enfatizarem a relevância do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) no aprimoramento das vocações ministeriais.

Com esta edição, esperamos não apenas fornecer reflexões com embasamento teórico-prático, mas também contribuir para a construção de uma base sólida para a atuação resolutiva do Ministério Público. Acreditamos que, ao cumprir seu papel constitucional de garantir o acesso à justiça, estará à altura das expectativas da sociedade, conforme a missão consagrada na Constituição da República.

Boa leitura.

**Oswaldo D’Albuquerque Lima Neto**

Corregedor Nacional do Ministério Público

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.

Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público : coletânea especial de fomento à resolutividade : atuação preventiva - eficácia social na defesa dos direitos fundamentais, volume IX / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2023.

413r p. il.

Semestral

ISSN 2525-5800

1. Ministério Público. 2. Corregedorias. 3. Corregedoria Nacional. 4. Ministério Público, atuação. 5. Direitos fundamentais. 6. Políticas públicas. I. Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público

CDD – 341.413

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do CNMP

## CONTEÚDO

### **A DEFESA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO**

Sammy Barbosa Lopes ..... 12

### **AMOR AO AVESSE NO FEMINICÍDIO: HERANÇAS DO MACHISMO ESTRUTURA**

Pettersen de Lucena ..... 43

### **ATIVISMO JUDICIAL – IMPLICAÇÕES AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO À LUZ DE LUIGI FERRAJOLI E JURGEN HABERMAS**

Felipe Guimarães

Aluana Costa Itiberê ..... 68

### **A ATUAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO – ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS**

Rodrigo Otávio Mazieiro Wanis ..... 81

### **CRIMES SEXUAIS, JURIMETRIA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL**

Ana Lara Camargo de Castro ..... 111

### **IGUALDADE SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO E VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: A EXPERIÊNCIA DO PROJETO “ACOLHIDA” COMO INSTRUMENTO INSTITUCIONAL DE DEFESA DO REGIME DEMOCRÁTICO E DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL**

Aracê Razaboni Teixeira

Virginia Gracia Prado Domingues

Juliana Vassallo Costa ..... 128

### **JUSTIÇA PENAL CONSENSUAL: IMPORTÂNCIA DA PUBLICIDADE DAS DECISÕES INTERNAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ANÁLISE DOS RISCOS E NA PREVENÇÃO DE ILÍCITOS**

Teilor Santana da Silva ..... 155

### **MINISTÉRIO PÚBLICO E REFÚGIO NA AMAZÔNIA: RESOLUTIVIDADE COMO (RE)ORDEM CONSTITUCIONAL PARA DEFESA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NA TRÍPLICE FRONTEIRA ACREANA**

Patrícia de Amorim Rego

Fábio Fabrício Pereira da Silva ..... 171

<b>NOVOS OLHARES EM DIREITOS HUMANOS: A CONCEPÇÃO HUMANISTA DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO MINISTÉRIO PÚBLICO E NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO</b> Eduardo Cambi Letícia de Andrade Porto Nosaki .....	189
<b>O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO – UMA VISÃO HISTÓRICA</b> Adriana Medeiros Gurgel de Faria .....	206
<b>O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO PROMOTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE VINCULAM A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL E A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO</b> Maurício Coentro Pais de Melo .....	228
<b>O MINISTÉRIO PÚBLICO E O IMPULSO COMPARTILHADO DO PROCESSO CIVIL</b> Marcos Stefani .....	247
<b>O MINISTÉRIO PÚBLICO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A ATUAÇÃO DOS CEAFS</b> César Bechara Nader José Edvaldo Pereira Sales .....	278
<b>OPERAÇÃO OSTENTAÇÃO: UMA FORMA DE ATUAÇÃO PREVENTIVA EM MATÉRIA CRIMINAL E SEGURANÇA PÚBLICA</b> Alfredo Andreazza Dal Lago Janyne Emanuella Klein Pagliarini .....	294
<b>OS ÓRGÃOS DE REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO GARANTIA DE RESOLUTIVIDADE</b> Manoel Veridiano Fukuara Rebello Pinho Rafael Schwez .....	309
<b>O VELAMENTO DE FUNDAÇÕES PRIVADAS E O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</b> Janine Borges Soares .....	327
<b>PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICA HABITACIONAL: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA</b> Felipe Teixeira Neto Camila Rapach Xavier .....	351

**PROJETO ENIATO: CONTROLE DE EVOLUÇÃO PATRIMONIAL DE AGENTES PÚBLICOS**

Lauro Francisco

Lorena Mesquita ..... 368

**UMA ANÁLISE DO PROGRAMA “INDIVIDUALIZAÇÃO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO DOS PROMOTORES DE JUSTIÇA: CUSTOMIZAÇÃO DAS TÉCNICAS E DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E PERSONALIZAÇÃO DO RELACIONAMENTO CORRECCIONAL. ÊNFASE NA ORIENTAÇÃO E NA PREVENÇÃO” DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS**

Manoel Luiz Ferreira de Andrade

Rodrigo Iennaco de Moraes

Fabiola de Sousa Cardoso

Everton Henrique de Paula Oliveira..... 384

# A DEFESA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Sammy Barbosa Lopes<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente estudo busca analisar os riscos atuais da Democracia no Brasil e no mundo, através da ação de grupos extremistas, disseminadores de discursos de ódio, preconceitos, violência e notícias falsas; sua conformação e forma de atuação, notadamente através dos mecanismos democráticos tradicionais e a necessidade e urgência em conhecê-los e enfrentá-los, a fim de preservar o regime democrático. Analisa também a atuação do Ministério Público, a partir da sua configuração constitucional e do próprio sistema político instituído pela Constituição Federal de 1988.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia, Constituição Federal de 1988, Ministério Público, extremismo, fascismo, discurso de ódio.

## INTRODUÇÃO

Refletir sobre as diversas ameaças atuais, enfrentadas pelo regime democrático no Brasil, conquistado a duras penas, com sangue, suor e lágrimas, exige acuidade e atenção redobrada com os fatos que estão acontecendo no mundo, rememorar o papel das instituições, indicar os valores que movem cada um e a sua visão de mundo, nesta quadra da história, no desempenho do papel que exerça na sociedade e, sobretudo, apontar o futuro almejado.

Assim, é importante lembrar que o estágio evolutivo atual da Teoria da Constituição ultrapassa o mero conhecimento normativo, a análise e a descrição do que seja uma Constituição, permitindo a abrangência de indagações mais amplas e profundas de cunho axiológico, pertinentes ao que “deve ser” uma Constituição.

---

<sup>1</sup> Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre. Membro do Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Acre. Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Acre – UFAC. Especialização em Direito Processual Civil – Universidade Cândido Mendes, MBA em Gestão – Fundação Getúlio Vargas. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Doutor em Direito, com área de concentração em Ciências Jurídico-Políticas (Direito Constitucional), pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa – FDUL. Professor de Direito Constitucional e de Ciência Política. Coautor das obras jurídicas: I) A Constituição no Limiar do Século XXI, coordenada pelo Professor Doutor Jorge Miranda e publicada na Europa; II) A Reinvenção das parentalidades: compreensões sobre família e vínculos parentais na agenda pública – Editora Nova Práxis Editorial, autor das obras Jurídicas: I) O Direito e os direitos em tempos de crise – Editora Appris; II) O Estado Federal brasileiro, ainda no prelo, integrou o Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Acre em diversos mandatos. Foi Vice-presidente do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e da União – CNPG

A partir dessa análise e de uma reflexão metateórica e crítica do fenômeno político, constata-se que a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, apelidada de “Constituição Cidadã”, consolida o processo de “redemocratização” no país – ou, como preferem alguns autores, de “abertura” ou de “descompressão do sistema político”<sup>2</sup> – após os anos de ditadura militar e de estado de exceção<sup>3</sup>, e institui o Estado Democrático de Direito como modelo político adotado, estabelecendo-o expressamente já no seu primeiro artigo.

Embora, obviamente, se trate de uma escolha, dentre várias possíveis no espectro ontológico da política e decorra de processos históricos e sociológicos complexos, inclusive, como consequência de aspectos de natureza econômica, não ressoa redundante ou prolixo destacar que tal opção insere-se na abrangência das suas várias funções primárias<sup>4</sup>. Afinal, como aponta Konrad Hesse, dentre as funções de uma Constituição na vida da comunidade encontram-se duas tarefas fundamentais: além da criação e manutenção do ordenamento jurídico, a formação e a manutenção da sua unidade política. Sendo ambas estreitamente imbricadas entre si<sup>5</sup>.

No desempenho dessas relevantes funções, não se pode olvidar, lembra o mestre de Freiburg, que a necessidade do ordenamento jurídico, instituído pela Constituição,

não se apresenta apenas para a formação e conservação da unidade política, mas também para a ação e incidência dos órgãos estatais constituídos com esses fundamentos. Em tal medida, necessita-se de uma normatização da arquitetura do Estado e do cumprimento de suas tarefas<sup>6</sup>.

Assim, é papel da Constituição estabelecer a arquitetura do Estado que ela origina, definir os fundamentos da sua estrutura, a sua dinâmica, os objetivos fundamentais a serem atingidos, bem como, o papel e o perfil de cada instituição que o compõe, no desiderato de buscar atingir tais objetivos.

Consistindo, portanto, a Constituição de 1988, em um marco multirreferencial: político, jurídico, histórico, social, valorativo e etc., de transição para o país, de um “ancien régime”, autoritário e antidemocrático, para um verdadeiro “nouvelle

---

<sup>2</sup> Veja-se: SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. Lisboa: Temas e Debates – Círculo de Leitores, 2015. pp. 475 e ss.; GASPARI, Elio. **A Ditadura Derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003. p. 481.

<sup>3</sup> Veja-se: AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Coleção Estado de Sítio. São Paulo: Boitempo, 2004.

<sup>4</sup> Cf. JELLINEK, Georg; JELLINEK, Walter. **Allgemeine Staatslehre**. 3. rd. Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, 1921. p. 505.

<sup>5</sup> HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998. p. 29

<sup>6</sup> HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 5.

régime”, *“Democrático de Direito”*, é interessante observar que, a partir do paradigma de uma nova Constituição e do novo regime por ela instituído, inspirado por novos valores e principiologia, embora com o mesmo nome, passa a existir e funcionar uma nova instituição denominada “Ministério Público”, que ela institui, define e confere atribuições e prerrogativas que considera importantes e pertinentes na busca dos novos objetivos fundamentais a serem alcançados.

A Constituição de 1988 elenca os fundamentos da República Federativa do Brasil, a partir do novo regime político democrático por ela estabelecido e do novo paradigma, no artigo 1º do texto, dentre os quais: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. E os objetivos fundamentais a serem alcançados, na redação do artigo 3º, onde se encontra: a) a construção de uma sociedade livre justa e solidária; b) a garantia do desenvolvimento nacional; c) a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e d) a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A partir do artigo 5º, no Título II, e ao longo de todo o texto, é estabelecido um extenso catálogo de Direitos Fundamentais, reconhecidos e assegurados pelo novo regime político, caracterizadores do autoproclamado *“Estado Democrático de Direito”*, através de um sistema aberto e autopoietico, permanentemente atualizado e retroalimentado a partir do ponto de conexão estabelecido no § 2º do referido dispositivo, a preconizar que: “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República do Brasil seja parte”.

Dessa forma, essa nova instituição chamada pela Constituição de 1988 de “Ministério Público”, não se trata, portanto, da antiga instituição homônima, existente no regime anterior, inclusive com atribuições distintas, cuja atribuição precípua era o papel de órgão acusador do Estado nos processos criminais (muitas vezes processos meramente garantidores da vigência do regime ditatorial), e com ela não se confunde, possuindo, inclusive, para além de um vastíssimo espectro de novas e relevantes atribuições, bem como, dotada de novas leis de regência, inspiradas por novos princípios e valores, adequados ao novo sistema constitucional e imprescindíveis aos novos objetivos estabelecidos como fundamentais. Muito embora, possua o mesmo nome e, por uma opção constituinte originária legítima, tenha aproveitado os integrantes e as estruturas da antiga instituição que se extinguiu, juntamente com o antigo sistema constitucional. Prova disso, é que para que essa nova instituição e seus integrantes, possam exercer a contento a suas novas tarefas, lhes foram atribuídas novas e importantes garantias, anteriormente somente asseguradas ao Judiciário e seus membros.



Essa nova instituição chamada de “Ministério Público” foi definida pela Constituição de 1988 (e ela tomou o cuidado de fazê-lo) no seu artigo 127, na Seção I do Capítulo IV, que trata, topograficamente, das “funções essenciais à Justiça”, da seguinte forma:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Dessa definição constitucional, emerge uma instituição sem paralelo no direito comparado<sup>7</sup>, com responsabilidades e prerrogativas hipertrofiadas. Em 1988, diz Hugo Nigro Mazzilli, “pela primeira vez entre nós, um texto constitucional disciplinou de forma harmônica e orgânica a instituição e as principais atribuições do Ministério Público”<sup>8</sup>, incumbido, desta feita, não mais apenas da defesa do ordenamento jurídico – o “fiscal da Lei” de outrora – mas agora, inclusive e, principalmente, da defesa dos Direitos Fundamentais consagrados no novo regime político e assegurados no texto constitucional e da defesa do próprio regime democrático em vigor. Afinal, um Ministério Público realmente guardião e defensor dos Direitos Fundamentais dos cidadãos, somente poderia “vicejar e atingir seus objetivos num meio essencialmente democrático”<sup>9</sup>.

Ao incluir dentre as missões precípua do Ministério Público brasileiro a defesa da própria Democracia, a Constituição de 1988, em verdade, consolidou o modelo que já constava do chamado “Anteprojeto Afonso Arinos”<sup>10</sup> e da “Carta de Curitiba”<sup>11</sup>, claramente inspirados no modelo da Constituição portuguesa de 1976, promulgada após a “Revolução dos Cravos”, que atribuiu também ao Minis-

---

<sup>7</sup> Veja-se sobre o tema: SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

<sup>8</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 65.

<sup>9</sup> SAUWEN FILHO, *Op. Cit.* 1999. p. 202.

<sup>10</sup> Rejeitada a “Emenda Dante de Oliveira” (PEC nº 05/1983) que, embalada pelo movimento “Diretas Já!”, visava restabelecer as eleições diretas para presidente da República no Brasil, em 25 de abril de 1984, o ex-governador do estado de Minas Gerais, Tancredo de Almeida Neves, candidato pela “Aliança Democrática”, foi eleito, de forma indireta, pelo sistema de Colégio Eleitoral, mantido pela ditadura militar, tendo como vice-presidente, José Sarney. Tancredo Neves faleceu em 21 de abril de 1985, antes da posse. José Sarney assumiu a presidência da República e instituiu a comissão que inicialmente ficou conhecida pelo nome de seu presidente, Afonso Arinos, também apelidada de “comissão dos notáveis”. Sendo que: “Depois de uma centena de reuniões, a comissão apresentou um longo projeto de Constituição, com 436 artigos e mais 32 nas disposições transitórias. Tinha de tudo um pouco. Havia até um artigo que tratava de um assunto louvável, mas pouco constitucional: proibia a pesca da baleia (art. 410). Em vez de encaminhar o texto final para os constituintes, Sarney o mandou para o Ministério da Justiça. Meses de discussões acabaram em uma gaveta”. (VILLA, Marco Antonio. **A história das constituições brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011. p. 113).

<sup>11</sup> Segundo Hugo Nigro Mazzilli: “Em vista da nova ordem constitucional que então se esperava, o Ministério Público nacional também preparara seu anteprojeto, procurando responder às principais questões pertinentes à instituição. Sua proposta se chamava *Carta de Curitiba*, tendo sido aprovada no 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associação do Ministério Público, realizado em junho de 1986, na capital do Paraná” (MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 50).

tério Público lusitano a defesa da “legalidade democrática” recém conquistada<sup>12</sup>.

Portanto, não apenas o Ministério Público brasileiro, em sua configuração atual, é uma criação da Constituição Federal de 1988, idealizado e vocacionado à defesa do Estado Democrático de Direito. Como, na verdade, sua própria existência na atual conformação, somente faz sentido, se materializa e se viabiliza, na ambiência democrática. Democracia essa que, conforme leciona Carlos Ayres Brito: constitui o “princípio continente” da Constituição. Do qual, todos os demais princípios e valores são “conteúdos”.

Nesses termos, é possível afirmar que: de um lado, o Ministério Público brasileiro é filho legítimo da Democracia. E, de outro, que a Democracia é o oxigênio que ele precisa para sobreviver. Tendo sido delegado a ele expressamente, pela própria Constituição, a defesa e a guarda do regime democrático.

## 1. COMO AS DEMOCRACIAS MORREM

Considerada a mais avançada e bem-sucedida experiência democrática da modernidade, “a Democracia norte-americana está em perigo”?<sup>13</sup> Essa é uma pergunta que os professores Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, da Universidade de Harvard, afirmam que nunca pensaram que um dia, após décadas pesquisando, refletindo, escrevendo e lecionando sobre Democracia, seria necessário fazer. E que, por ironia, inicia a obra que se tornaria um *best-seller*: “*Como as Democracias morrem*”. Para, logo em seguida, fazer um prenúncio assustador, quase profético, e, sobretudo, que soa absolutamente familiar para os brasileiros nesta quadra histórica:

Estamos muito preocupados. Os políticos norte-americanos agora tratam seus rivais como inimigos, intimidam a imprensa livre e ameaçam rejeitar o resultado de eleições. Eles tentam enfraquecer as salvaguardas institucionais de nossa democracia, incluindo tribunais, serviços de inteligência, escritórios e comissões de ética. Os estados norte-americanos, outrora louvados pelo grande jurista Louis Brandeis como “laboratórios de democracia”, correm o risco de se tornar laboratórios de autoritarismo, à medida que os que estão no poder reescrevem regras eleitorais, redesenham distritos eleitorais e até mesmo rescindem direitos eleitorais para garantir que não perderão. E em 2016, pela primeira vez na história dos Estados Unidos, um homem sem nenhuma experiência em cargos públicos, com aparente pouco compro-

---

<sup>12</sup> MAZZILLI, *Op. Cit.* 1989. p. 50.

<sup>13</sup> LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 13.

misso no que diz respeito a direitos constitucionais e dono de claras tendências autoritárias, foi eleito presidente.

O que significa tudo isso? Estamos vivendo o declínio e queda de uma das mais velhas e mais bem-sucedidas democracias do mundo?<sup>14</sup>

Em verdade, a reflexão chega a causar espanto e soar como uma espécie de roteiro, quase um filme diante dos olhos, para qualquer um que acompanhe atentamente o noticiário político no Brasil, em sua história recente. Tornando-se ainda mais assustador nos trechos seguintes, quando os autores descrevem, em minúcias, o processo de colapso democrático ocorrido na Venezuela. Quando, um ex-integrante das forças armadas, indisciplinado e golpista, conseguiu chegar ao poder através de eleições livres e diretas, maldizendo a política e apresentando-se como um *outsider*, com um discurso simplista e sedutor, para em seguida implantar um regime populista e antidemocrático, onde a permanência no poder foi sendo postergada indefinidamente, através da eliminação dos limites de mandatos, a oposição foi praticamente eliminada, juízes foram afastados de seus cargos e os órgãos de imprensa foram perseguidos e depois fechados. Até que uma “Assembleia Constituinte unipartidária” usurpou completamente o Legislativo. Inclusive, com processos judiciais utilizados politicamente para interferir nos resultados e tirar concorrentes da corrida eleitoral<sup>15</sup>.

Quando Chávez, então morrendo de câncer, foi reeleito em 2012, a disputa foi livre, mas não justa: o chavismo controlava grande parte da mídia e desdobrou a vasta máquina do governo em seu favor. Após a morte de Chávez um ano depois, seu sucessor, Nicolás Maduro, ganhou outra eleição questionável, e, em 2014, seu governo prendeu um dos principais líderes da oposição<sup>16</sup>.

Não seria exagero afirmar que conhecemos o roteiro desse filme<sup>17</sup>. E, pior, esse

---

<sup>14</sup> LEVITSKY; ZIBLATT, *Op. Cit.* 2018. pp. 13 e 14.

<sup>15</sup> Cf. LEVITSKY; ZIBLATT, *Op. Cit.* 2018. pp. 15 e 16.

<sup>16</sup> LEVITSKY; ZIBLATT, *Op. Cit.* 2018. p. 16.

<sup>17</sup> Veja-se, por exemplo: **G1: Nordeste concentrou quase metade das abordagens feitas a ônibus pela PRF no 2º turno**

Região registrou 295 das 619 abordagens em todo o país. Alagoas e Maranhão foram os estados com mais ações da corporação.

Por Arthur Stabile e Emily Santos (30/10/2022)

A região Nordeste registrou quase a metade de todas as abordagens feitas pela Polícia Rodoviária Federal (PRF) neste domingo (30). Os números são de documento da corporação ao qual o g1 teve acesso.

Em todo o país, a PRF abordou 619 ônibus até as 17h. Deste total, 295 ocorreram nos estados da região, ou 47,6% do total. As abordagens descumpriram decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A corporação realizou 296 abordagens em todo o 1º turno, realizado no dia 2 de outubro (veja mais abaixo). Em relatório parcial divulgado às 14h55 deste domingo, o número do 2º turno já havia superado o total do 1º turno. (<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/30/nordeste-concentrou-quase-metade-das-abordagens-feitas-a-onibus-pela-prf-no-2oturno.ghtml>). Acesso em: 17 fev. 2023.

não é o único *déjà vu* ao olhar para os acontecimentos recentes na política norte-americana.

No dia 6 de janeiro de 2021, em Washington DC, extremistas, seguidores do ex-presidente norte-americano, Donald Trump, um dos símbolos mais representativos da atual extrema-direita no mundo, estimulados por ele em um comício, romperam violentamente as grades de proteção e invadiram a sede do Parlamento Federal americano, denominado, em uma metonímia, de “Capitólio”, considerado sede e coração da democracia americana, desde a fundação do país, no século XVIII. Fato que nem mesmo Osama bin Laden, líder da organização terrorista “Al-Qaeda”, responsável pelos atentados de 11 de setembro de 2001; ou Leonid Brejnev, líder da extinta União Soviética, no auge da “Guerra Fria”, chegaram sequer a cogitar. Na invasão do Capitólio, morreram cinco pessoas<sup>18</sup>, inclusive um policial que fazia a segurança do prédio, e várias outras ficaram feridas. O prédio precisou ser evacuado às pressas e os parlamentares e demais autoridades presentes, colocados sob proteção durante a fuga. Um dos invasores, fantasiado de bisão, uma espécie de búfalo, existente nas regiões geladas da América do Norte, inclusive com uma espécie de chapéu feito da cabeça do animal, com chifres e tudo, permitiu-se sentar e deixar-se fotografar na cadeira de presidente do Congresso, em meio à multidão, majoritariamente formada por homens, brancos, de barbas longas, vestidos em simulacros de fardamentos militares, de estampa camuflada, que depredava tudo o que via pela frente<sup>19</sup>, inclusive relíquias de valor histórico. Na praça, do lado de fora do prédio, havia uma forca, erguida com o intuito de “enforcar”, segundo anunciavam os extremistas, o então vice-presidente da República, Mike Pence, que, na configuração constitucional americana, também acumula a função de presidente do Senado Federal, durante a sessão conjunta do Congresso, destinada a homologar o resultado das eleições presidenciais, nas quais Donald Trump não havia conseguido se reeleger<sup>20</sup>. Naquilo que foi definido pelo FBI (Federal Bureau of Investigation), a Polícia Federal norte-americana, como: “terrorismo doméstico” ou “terrorismo interno”<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> <https://www.g1.globo.com/mundo/noticia/2021/01/12/veja-quem-sao-os-5-mortos-na-invasao-ao-congresso-dos-eua.ghtml>. Acesso em: 17 fev. 2023.

<sup>19</sup> <https://www.nationalgeographicbrasil.com/historia/2021/01/fotos-assustadores-mostram-o-caos-em-invasao-do-capitolio-dos-eua>. Acesso em: 17 fev. 2023.

<sup>20</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/comite-que-investiga-a-invasao-do-capitolio-divulga-relatorio-final-veja-o-que-foi-descoberto/>. Acesso em: 17 fev. 2023.

<sup>21</sup> **O Globo: Diretor do FBI afirma que invasão do Capitólio foi “terrorismo doméstico”: Em depoimento ao Senado, Christopher Wray rejeita a tese de que ataque foi coordenado por “militantes antifa”, mas deixa no ar questões sobre o compartilhamento prévio de informações (02/03/2021)**

Washington: O chefe do FBI afirmou que os responsáveis pela invasão do Capitólio, no dia 6 janeiro, participaram de um ato de terrorismo doméstico, e precisam ser punidos.

(<https://oglobo.globo.com/mundo/diretor-do-fbi-afirma-que-invasao-do-capitolio-foi-terrorismo-domestico-24906103>). Acesso em: 17 fev. 2023.

E ainda: **Terrorismo de extrema-direita representa maior ameaça aos EUA pós 11/09: Desde os atentados às Torres Gêmeas, extremistas supremacistas mataram mais americanos do que extremistas islâmicos radicados no país (08/09/2021).**

Desde muito antes da campanha eleitoral, o ainda presidente Donald Trump, então no exercício do posto que é considerado de “o homem mais poderoso do mundo” - após ter negado a pandemia de Covid-19, boicotado as medidas de distanciamento social, fundamentais no combate da crise sanitária global e até mesmo das vacinas anticovid-19, além de defender publicamente o uso de medicamentos sabidamente ineficazes para a doença, em conflito direto com a maior autoridade em epidemiologia e imunologia dos Estados Unidos, o respeitado pesquisador Anthony Fauci<sup>22</sup>, o que acabou por transformar os Estados Unidos no “epicentro” da pandemia<sup>23</sup> e campeão de mortes, após o colapso do seu excelente sistema de saúde; além de flertar abertamente com movimentos extremistas<sup>24</sup> de supremacistas brancos e proferir discursos com alto grau de preconceitos a diversos segmentos da sociedade: como negros, homossexuais e imigrantes, nos quais prometia até a construção de um muro na fronteira com o México, cuja conta deveria ser paga integralmente pelo país vizinho<sup>25</sup> -, já antecipava que qualquer resultado das eleições, diferente da sua vitória, representaria com certeza absoluta, fraude no processo eleitoral, mesmo sem apontar qualquer evidência disso<sup>26</sup>.

Como dentre os adeptos de Donald Trump existia um grande número de negacionistas em relação à pandemia de Covid-19, acreditando piamente na eficácia de um antigo medicamento antiprotozoário (tais como os do gênero *Plasmodium*, que causam a “Malária”, dentre outras doenças, muito conhecido e utilizado no Brasil, desde priscas eras), o que foi desmentido pelos maiores e mais importantes institutos de pesquisa do mundo e, inclusive, apontado os seus elevados

---

(<https://veja.abril.com.br/mundo/terrorismo-de-extrema-direita-representa-maior-ameaca-aos-eua-pos-11-09/>).

<sup>22</sup> **CNN: Fauci diz que “não foi algo fácil” contradizer Trump sobre fatos científicos: Anthony Fauci, diretor do Instituto Nacional de Alergia e Doenças Infecciosas dos EUA, serviu sob seis presidentes do país.**

Não foi fácil apoiar os fatos e a ciência enquanto trabalhava para o presidente Trump, disse o Dr. Anthony Fauci, médico conselheiro da Casa Branca, nesta terça-feira (20).

“Não é um dia feliz quando você tem que se apresentar na frente da TV nacional e contradizer o que diz o presidente”, disse Fauci em entrevista concedida ao Harvard Business Review. “Não tenho nenhum prazer nisso”.

(<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/fauci-diz-que-nao-foi-algo-facil-contradizer-trump-sobre-fatos-cientificos/>).

<sup>23</sup> **BBC News: Coronavírus: como os EUA, com mais de 245 mil casos, se tornaram epicentro de epidemia**  
BBC News Mundo (03/04/2020)

(<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52153503>).

<sup>24</sup> **El País: Dos Proud Boys ao QAnon: o exército de Trump: FBI pede ajuda para identificar os invasores do Capitólio, seguidores da extrema direita e do movimento supremacista branco** (08/01/2021).

(<https://brasil.elpais.com/internacional/2021-01-08/dos-proud-boys-ao-qanon-o-exercito-de-trump.html>).

<sup>25</sup> [https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/12/trump-diz-que-mexico-vai-pagar-por-muro-na-fronteira-atraves-de-novo-acordo.shtml?\\_ga=2.13148913.736879938.1673198810-825176415.1673198810](https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/12/trump-diz-que-mexico-vai-pagar-por-muro-na-fronteira-atraves-de-novo-acordo.shtml?_ga=2.13148913.736879938.1673198810-825176415.1673198810). Acesso em: 17 fev. 2023.

<sup>26</sup> **Correio Brasiliense: Trump ignorou alerta de assessores e insistiu na alegação de fraude eleitoral: Ex-procurador-geral William Barr e integrantes do governo tentaram, sem sucesso, demover o presidente republicano de alegar manipulação nas eleições de 2020, revela comissão de investigação sobre a invasão ao Capitólio, no segundo dia de audiências** (14/06/2022).

(<https://www.correiobraziliense.com.br/mundo/2022/06/5015011-trump-ignorou-alerta-de-assessores-e-insistiu-na-alegacao-de-fraude-eleitoral.html>). Acesso em: 17 fev. 2023.

riscos de efeitos colaterais, além de insurgirem-se em massa e sabotarem as medidas de distanciamento social, seus eleitores, mais apaixonados política e ideologicamente, inclusive aqueles ligados diretamente a movimentos racistas de supremacistas brancos e neofascistas, eram mais dispostos a correr o risco de contaminação - uma vez que o negavam - ao ficar em longas filas nos locais de votação, do que os eleitores do seu adversário, o candidato do Partido Democrata, Joe Biden, mesmo a eleição ocorrendo ainda no auge da pandemia.

Assim, o alvo principal da enxurrada de notícias falsas (*fake news*) e das teorias conspiratórias na campanha eleitoral norte-americana de 2020 foi o “voto pelo correio”, preferido, na ocasião, por grande parte dos eleitores do Partido Democrata, temerosos com a própria saúde, e não as “urnas eletrônicas”, adotadas no “voto presencial” em alguns estados, preferido pela maioria dos eleitores trumpistas.

As “urnas eletrônicas” americanas, aparentemente, não tinham problema algum para os eleitores de Donald Trump, já que exigiam a presença física do eleitor no local de votação. O problema deles era o “voto pelo correio”, que permitia que o eleitor exercesse o direito de participação cívica da segurança de sua casa.

Dessa forma, choveu notícias falsas de supostas fraudes eleitorais. Nenhuma comprovada. Inclusive, com fotografias de supostas cédulas eleitorais, ora enterradas aos montes em algum buraco, ora empilhadas em alguma estante, ora queimadas em uma fogueira... A imaginação não encontrou limites. Todas elas devidamente investigadas pelo FBI e até pelos governos dos estados, organizadores das eleições, nos locais em que os supostos fatos estariam ocorrendo. Inclusive, governos do Partido Republicano, o mesmo de Donald Trump. Ao final, nenhuma denúncia restou comprovada. Mas, em tempos de “pós-verdade”<sup>27</sup>, quem precisa dela?<sup>28</sup>

<sup>27</sup> **“Pós-verdade” é eleita a palavra do ano pelo Dicionário Oxford**

Após anos elegendo palavras presentes na vida cultural e cotidiana das pessoas, editora escolheu palavra que ganhou destaque dentro do debate político.  
Por G1 (16/11/2016)

A palavra do ano de 2016, segundo o Dicionário Oxford, é “pós-verdade”. Ela foi divulgada na manhã desta quarta-feira (16). Segundo o próprio dicionário britânico, o verbete significa “relativo a ou que denota circunstâncias nas quais fatos objetivos são menos influenciadores na formação da opinião pública do que apelos à emoção ou à crença pessoal”.

Todos os anos, a editora de dicionários da instituição britânica elege a palavra que, naqueles meses, atraiu um grande interesse. As palavras candidatas ao prêmio são debatidas por um júri, que, segundo a instituição escolhe o termo vencedor com base no “potencial duradouro” e na “significância cultural”. (<http://g1.globo.com/educacao/noticia/pos-verdade-e-eleita-a-palavra-do-ano-pelo-dicionario-oxford.ghtml>). Acesso em: 17 fev. 2023.

<sup>28</sup> **Estadão: Boato resgata foto de 2018 para sugerir fraude na eleição presidencial dos EUA: Correspondência foi deixada irregularmente por funcionário dos correios em Nova Jersey, não no Michigan (05/11/2020).**

Um post no Facebook resgata uma foto antiga de caixas de correspondências encontradas na beira de uma estrada para sugerir uma fraude na eleição presidencial dos Estados Unidos. A postagem alega que a imagem mostraria cédulas com votos “pró-Trump” que teriam sido encontradas no estado do Michigan durante a apuração de votos deste ano. Na verdade, a foto foi tirada em 2018, em uma cidade de Nova Jersey e mostra cartas comuns. Naquele ano, o presidente norte-americano, Donald Trump, que atualmente disputa a reeleição, não concorreu a nenhum cargo. Este conteúdo foi compartilhado ao menos 2,3 mil vezes no Facebook. (<https://www.estadao.com.br/estadao-verifica/boato-resgata-foto-de-2018-para-sugerir-fraude-na-eleicao-presidencial-dos-eua/>). Acesso em: 17 fev. 2023.

**Carta Capital: “Aqui vamos de novo”: Trump insinua fraude na eleição de meio de mandato nos EUA: O ex-**

Para uma parte considerável do eleitorado e da própria sociedade norte-americana, a eleição de Joe Biden foi fraudada, simples assim, sem qualquer prova ou mesmo um indício sequer, apenas pelo mero desejo e a “liberdade de opinião” da pessoa. Ou, apenas pelo exercício do direito de ser intolerante em uma sociedade tolerante, ante a derrota do seu candidato.

Não precisou de muito esforço, portanto, para que o ex-presidente utilizasse o mecanismo que a psicologia e a ciência política chamam de “apito de cachorro” (*dog whistle*)<sup>29</sup>, para, com poucas e inflamadas palavras, insuflar a malta a invadir o Capitólio e tentar enforcar o vice-presidente da República dos Estados Unidos da América, também candidato derrotado, que recusava-se a reconhecer as teorias conspiratórias sem qualquer sombra de provas, acerca da lisura do pleito eleitoral, fiscalizado por várias instituições, nacionais e internacionais, sem pensar nas consequências que um ato dessa natureza e gravidade teria.

Após pouco mais de dois anos desses fatos, as responsabilidades começam a aparecer, na medida de sua imensa gravidade. Várias pessoas foram identificadas pelas forças de segurança, através de vários meios tecnológicos disponíveis, e agora encontram-se respondendo pelos seus atos, em várias esferas: civil, criminal, administrativa e política. É muito provável que venham a receber a reprimenda cabível e sobre elas recaiam as suas graves responsabilidades. O próprio ex-presidente começa a ter que se explicar perante os órgãos de investigação.

---

**presidente atacou, como de praxe, a votação no país, repetindo o método utilizado em 2020** (01.11.2022)

O ex-presidente Donald Trump, que nunca admitiu a derrota nas eleições presidenciais de 2020, disse nesta terça-feira (1º) que observou os primeiros sinais de fraude nos votos por correio na Pensilvânia, um estado-chave nas eleições de meio de mandato nos Estados Unidos

“Aqui vamos nós de novo! Eleições fraudadas!”, declarou o bilionário republicano na sua rede social, Truth Social. Abaixo da mensagem, ele postou um artigo de um site ativista que afirma que as autoridades da Pensilvânia haviam devolvido centenas de milhares de cédulas a eleitores cuja identidade não havia sido “verificada”.

A acusação foi negada pelos funcionários eleitorais do estado, um dos mais questionados nestas legislativas. “Os democratas continuam tramando porque sabem que estão com grandes problemas”, declarou Trump na última sexta-feira. “Felizmente, grandes patriotas e autoridades eleitas estão observando tudo isso de perto”. (<https://www.cartacapital.com.br/mundo/aqui-vamos-de-novo-trump-insinua-fraude-na-eleicao-de-meio-de-mandato-nos-eua/>). Acesso em: 17 fev. 2023.

**<sup>29</sup> O Dia: “Dog whistle”: a tática de extremistas que utilizam símbolos para se comunicarem: Gestos e símbolos são utilizados globalmente entre extremistas de direita como uma forma de comunicação, explica professor** (12/02/2022)

Rio - A repercussão da fala do youtuber Bruno Aib, conhecido como Monark, sobre a legalização de partidos nazistas no Brasil e o caso do comentarista Adrilles Jorge, demitido da Jovem Pan após fazer um gesto apontado como uma saudação nazista reacendeu o debate sobre o crescimento de ideias antissemitas em nosso país e o uso do “dog whistle” como estratégia política. O termo, que traduzido para a língua portuguesa significa “apito de cachorro”, faz analogia ao fato deste objeto ser inaudível para os humanos e ter um som ensurdecedor para os cães. Ou seja, a mensagem é captada por determinados grupos, mas não é compreendida pela maioria.

“Quem faz algum tipo de sinal que é identificado por grupos neonazistas ou supremacistas brancos está sinalizando para estes grupos que ‘estão com eles’, já que o dog whistle é uma tática que indica pertencimento, ajudando a indicar quem é do grupo e a recrutar novos participantes”, explica o professor de Filosofia, doutorando pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisador da extrema direita, Renato Levin.

(<https://odia.ig.com.br/brasil/2022/02/6336647-dog-whistle-a-tatica-de-extremistas-que-utilizam-simbolos-para-se-comunicarem.html>). Acesso em: 17 fev. 2023.



Algumas pessoas já foram condenadas e presas, em razão dos graves crimes cometidos contra o regime democrático e o Estado de Direito nos Estados Unidos da América.

Mais uma vez, a Democracia prevaleceu. A pergunta que tem sido feita com muita frequência é: mas, até quando continuará a prevalecer? Até quando o “paradoxo da tolerância” continuará a ser equacionado em favor da Democracia?

“É assim que as democracias morrem agora”<sup>30</sup>, afirmam Levitsky e Ziblatt.

A ditadura ostensiva – sob a forma de fascismo, comunismo ou domínio militar – desapareceu em grande parte do mundo. Golpes militares e outras tomadas violentas do poder são raros. A maioria dos países realiza eleições regulares. Democracias ainda morrem, mas por meios diferentes. Desde o final da Guerra Fria, a maior parte dos colapsos democráticos não foi causada por generais e soldados, mas pelos próprios governos eleitos. Como Chávez na Venezuela, líderes eleitos subverteram as instituições democráticas em países como Georgia, Hungria, Nicarágua, Peru, Filipinas, Polônia, Rússia, Sri Lanka, Turquia e Ucrânia<sup>31</sup>.

Por mais assustador que possa parecer, “o retrocesso democrático hoje começa nas urnas”<sup>32</sup>, apontam, com propriedade, os professores de Harvard.

## 2. OS ENGENHEIROS DO CAOS

Giuliano Da Empoli, elenca vários casos, em diversos países mundo, que aparentemente comprovam as constatações de Levitsky e Ziblatt, de que as principais ameaças à Democracia na presente quadra histórica têm saído das urnas, emergindo do próprio sistema eleitoral que se propõem ameaçar e destruir, através de líderes políticos descompromissados com valores democráticos e com o respeito institucional deles decorrentes, cuja inexperiência, incultura e grosseria são interpretados por parte significativa da população, majoritariamente desiludida com a sucessão de escândalos de corrupção, indicadores de ineficiência das políticas públicas e com as consequências da recessão econômica duradoura na diminuição significativa dos níveis da qualidade de suas vidas e do seu poder de consumo, como

prova de que eles não pertencem ao círculo das elites. E sua incompetência é vista como garantia de autenticidade. As

---

<sup>30</sup> LEVITSKY; ZIBLATT, *Op. Cit.* 2018. p. 16.

<sup>31</sup> LEVITSKY; ZIBLATT, *Op. Cit.* 2018. p. 16.

<sup>32</sup> LEVITSKY; ZIBLATT, *Op. Cit.* 2018. p. 16.



tensões que eles produzem em nível internacional ilustram sua independência, e as *fakes news* que balizam sua propaganda são marca de sua liberdade de espírito<sup>33</sup>.

Juntos, esses “engenheiros do caos” estariam a reinventar a propaganda política, adaptando-a com enorme sucesso à era das redes sociais e da hegemonia das “Big Datas”, mantenedoras da imensa massa de dados e informações disponíveis, cedida voluntaria e involuntariamente, consciente e inconscientemente, pela população; reinventando, dessa maneira, o que se define como “nacional-populismo” (mistura entre populismo e nacionalismo, que deu origem aos movimentos fascistas do início do século XX, dentre os quais o Nazismo, agora municiados das ferramentas tecnológicas e das redes sociais), a fim de aniquilar a “intermediação” caracterizadora da democracia representativa, buscando “transformar a própria natureza do jogo democrático”<sup>34</sup>. Dando origem a uma nova Democracia do engajamento virtual, dos *likes* e das “curtidas”. A Democracia da piada e do *bullying*. Na qual, tudo é possível e permitido, até mesmo a prática de crimes. Disfarce e justificativa perfeita para toda espécie de preconceito, discriminação e violência. E qualquer tentativa de balizamento e limite aos abusos são apontados como censura e cerceamento da liberdade de expressão e manifestação, valores caros aos regimes democráticos. Em suma, uma espécie de verdadeira “Democracia escatológica”.

Cultivando a cólera de cada um sem se preocupar com a coerência com o coletivo, o algoritmo dos engenheiros do caos dilui as antigas barreiras ideológicas e rearticula o conflito político tendo como base uma simples oposição entre “o povo” e “as elites”. No caso do Brexit, assim como nos casos de Trump e da Itália, o sucesso dos nacional-populistas se mede pela capacidade de fazer explodir a cisão esquerda/direita para captar os votos de todos os revoltados e furiosos, e não apenas dos fascistas<sup>35</sup>.

Tal como as redes sociais que a divulgam, a nova forma de propaganda política se alimenta principalmente de “emoções negativas”, do ódio, do medo e dos preconceitos e não mais de argumentos de importância ou razoabilidade. O que explicaria o sucesso, tanto em termos de crença e adesão, quanto em termos de difusão, das *fake news* e das teorias conspiratórias. Por mais absurdas que sejam. Agregando também, um certo caráter festivo, subversivo e até libertário, parecido com o sentimento que envolve o Carnaval, onde as dimensões lúdicas e política se tocam, se entremeiam e se influenciam mutuamente, transformando as hierarquias, as liturgias e as formalidades de qualquer tipo de autori-

---

<sup>33</sup> EMPOLI, Giuliano Da. **Os Engenheiros do Caos**. São Paulo: Vestígio, 2020. p. 18.

<sup>34</sup> EMPOLI, *Op. Cit.* 2020. p. 20.

<sup>35</sup> EMPOLI, *Op. Cit.* 2020. p. 21.

dade ou instituição em objeto de ridículo e escárnio<sup>36</sup>. Um papel parecido com o dos antigos Bobos da Corte.

Diante da seriedade programática do poder, do tédio arrogante que emana de cada um de seus gestos, o bufão transgressor *à la* Trump, ou a explosão contestatória dos *Gilets Jaunes* – os Coletes Amarelos franceses – funcionam como uma boa chicotada no lombo para libertar as energias. Os tabus, a hipocrisia e as convenções da língua desmoronam em meio às aclamações da multidão em delírio<sup>37</sup>.

Por tal razão, a piada, a situação constrangedora, a fotomontagem, a torta na cara, o ovo na cabeça e o popular e neologista “meme”, transformam-se em armas poderosas na nova arena política, provocando identidade e engajamento e podendo decidir os pleitos eleitorais, principalmente em favor dos engenheiros do caos, que os manipulam com habilidade, praticamente nadando sozinhos nessa raia. Assim,

Por trás do absurdo das *fake news* e das teorias da conspiração, oculta-se uma lógica bastante sólida. Do ponto de vista dos líderes populistas, as verdades alternativas não são um simples instrumento de propaganda. Contrariamente às informações verdadeiras, elas constituem um formidável vetor de coesão. “Por vários ângulos, o absurdo é uma ferramenta organizacional mais eficaz que a verdade”, escreveu o blogueiro da direita alternativa americana Mencius Moldbug<sup>38</sup>.

Na prática, para os seguidores dos políticos nacional-populistas, a verdade exata dos fatos tomados um a um não conta. O que importa é o que torna a mensagem verdadeira, é que ela corresponde sob medida aos seus sentimentos, crenças e “pré-conceitos”. Ou seja, ela diz exatamente o que o receptor deseja ouvir.

Na Europa, como no resto do mundo, as mentiras têm a dianteira, pois são inseridas numa narrativa política que capta os temores e as aspirações de uma massa crescente do eleitorado<sup>39</sup>.

Não é de se estranhar, portanto, que assuntos como: direitos de minorias, incluídos os direitos sexuais e reprodutivos, imigração, corrupção, política armamentista, relação de trabalho, tributos, propriedade privada, investimento públi-

---

<sup>36</sup> Cf. EMPOLI, *Op. Cit.* 2020. p. 21.

<sup>37</sup> EMPOLI, *Op. Cit.* 2020. pp. 21 e 22.

<sup>38</sup> EMPOLI, *Op. Cit.* 2020. pp. 23 e 24.

<sup>39</sup> EMPOLI, *Op. Cit.* 2020. p. 24.

co em manifestações culturais seculares e dogmas de religiões hegemônicas, tornem-se os grandes temas a serem explorados politicamente, com a finalidade de provocar ódio, medo e ressentimentos na população. E, conseqüentemente, engajamento, apoio e voto.

Seguindo essa temática, tem se tornado comum também, o uso de processos judiciais e de investigações criminais como ferramenta política, modalidade mais sutil e sofisticada de golpe contra a Democracia, sem tanques ou baionetas, a partir de uma narrativa que busca apresentar um verniz de legalidade e de legitimidade ao processo de subversão democrática, valendo-se da manipulação do ódio previamente disseminado na população, via de regra, com um discurso ultra moralista em torno do tema corrupção - em que pese a sua enorme gravidade e efeito deletério - previamente capturado e apontado como explicação simplista e justificativa para todo e qualquer problema da sociedade, inclusive problemas individuais, decorrentes das crises econômicas permanentes. Assim, o caso de corrupção apontado, via de regra, existe, é grave e normalmente a sua prática é, de fato, endêmica. Mas, a partir dele, os resultados pretendidos passam a ser preponderantemente políticos e não mais apenas jurídicos. Um exemplo didático normalmente apontado é o de *Tangentopoli*.

A revolução judiciária que decapitou a classe política italiana no início dos anos 1990, inaugurando a interminável era da rejeição às elites e da fuga da política. Entre 1992 e 1994, a classe política do país foi eliminada: metade dos membros do parlamento que pertenciam a partidos do governo foi posta sob investigações, alguns líderes foram presos, outros fugiram para o exterior. Os dois partidos que governavam a república desde sempre, a Democracia Cristã e o Partido Socialista, desapareceram no espaço de algumas semanas. A operação “Mãos Limpas” já representava, em sua essência, uma abordagem populista: os pequenos juizes contra as elites corruptas. “Quando as pessoas aplaudem, elas aplaudem a si mesmas”, declarava à época o procurador geral de Milão, Francesco Severio Borrelli<sup>40</sup>.

No final, não teria sido por acaso, aponta Giuliano Da Empoli, que os magistrados e membros do Ministério Público que protagonizaram a operação, com enorme repercussão e apoio integral da grande mídia, catapultaram-se na política partidária com grande sucesso, elegendo-se para o parlamento e como prefeitos de grandes cidades, ou assumido cargos de ministros de Estado, nos governos que emergiram, beneficiados justamente pelos resultados da própria operação<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> EMPOLI, *Op. Cit.* 2020. pp. 34 e 35.

<sup>41</sup> Cf. EMPOLI, *Op. Cit.* 2020. p. 34.

Existem diversos casos semelhantes que poderiam ser apontados em democracias emergentes e menos consolidadas na América Latina, em países como: Nicarágua, Bolívia, Argentina ou Brasil. Casos que acabaram se tornando célebres, tanto pela repercussão e influência na opinião pública, quanto pelos resultados finais pífios ou nulos, decorrentes de graves defeitos, em razão de atecnias cometidas. Algumas dessas atecnias, no mero exercício do abuso de poder e de autoridade, com intuito de expor o investigado à execração pública. A contribuir e retroalimentar a insatisfação e o sentimento de frustração coletiva, que, afinal, muito mais do que a realização da Justiça ou a aplicação da reprimenda legal, representariam os seus verdadeiros e obscuros objetivos. Contribuindo, dessa forma, tanto com a impunidade, quanto com a descrença nas instituições do Estado.

Não deixa de ser também paradoxal, embora suas pautas convirjam em diversos pontos, que essa forma de fazer política, de maneira escrachada, vulgar, desrespeitosa, mal-educada e até imoral, acabe se aproximando justamente de seguimentos sociais que se autodefinem como “conservadores”, moralistas e reacionários, como alguns seguimentos religiosos e militares. Ou - considerando que a moderna física quântica afirma que tudo no Universo resume-se a “possibilidades e paradoxos” -, de um tal “liberal-conservadorismo”, seja lá o que isso signifique, e até do fundamentalismo religioso. Que, aliás, vem se mostrando umas das principais ameaças aos regimes democráticos no tempo presente, no seu permanente esforço de formar uma sociedade padrão, uniforme, pasteurizada, segundo os seus dogmas petrificados e sem qualquer possibilidade de pluralismo e diversidade, sob o pálio de uma “religião única” e verdadeira, supostamente detentora da “verdade absoluta”.

Surge daí situações no mínimo inusitadas, como líderes nacional-populistas, preponderantemente de extrema-direita no momento atual, que manifestam-se através de palavrões, xingamentos públicos, ofensas, ameaças e até atos obscenos, com vidas pessoais totalmente desconectadas dos rígidos padrões de moralidade e comportamento defendidos e exigidos (em tese) por esses segmentos, serem apontados como legítimos representantes de ultraconservadores e fundamentalistas religiosos, inclusive, muitas vezes, apontados como “escolhas divinas”. O que não deixa também de ser uma grande hipocrisia e contrassenso.

No entanto, como alerta Giuliano Da Empoli:

Para combater a grande onda populista é preciso, primeiro, compreendê-la e não se limitar a condená-la ou liquidá-la como uma nova “Idade da Desrazão”<sup>42</sup>.

Muito embora, nesse aspecto, seja para combatê-la com eficiência, prevenin-

---

<sup>42</sup> EMPOLI, *Op. Cit.* 2020. p. 24.

do-se previamente de seus ataques, seja para compreendê-la, as instituições democráticas ainda estão praticamente engatinhando.

### 3. O “PARADOXO DA TOLERÂNCIA”: QUÃO TOLERANTE UMA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA DEVE SER COM OS INTOLERANTES?

Afinal, quão tolerante uma sociedade democrática deve ser com as pessoas intolerantes, que buscam destruí-la? Com aqueles que preferem viver em um regime autoritário e de repressão, onde os seus próprios direitos e liberdades são subtraídos e negados, e a sua segurança esteja permanentemente em risco, desde que as suas ideias e crenças - políticas, religiosas, filosóficas - e, sobretudo, os seus “preconceitos”, sejam as que prevaleçam hegemonicamente, a ferro e fogo, chegando ao ponto de desejar e defender publicamente uma ditadura civil, religiosa ou militar? É a indagação que faz o filósofo Karl Popper, um dos pensadores mais importantes do nosso tempo, em uma de suas obras mais conhecidas e festejadas: “*A sociedade aberta e seus inimigos*”, na reflexão que foi denominada de “o paradoxo da tolerância”.

Para Popper, esse paradoxo leva a um problema crucial: a tolerância ilimitada leva ao desaparecimento da própria tolerância. “Se estendermos a tolerância ilimitada mesmo aos intolerantes, e se não estivermos preparados para defender a sociedade tolerante do assalto da intolerância, então, os tolerantes serão destruídos e a tolerância com eles”<sup>43</sup>.

No entanto, dada a sua complexidade e até por se tratar de um “paradoxo”, surge daí um novo problema axiológico: ao não permitir a existência e a “livre manifestação”<sup>44</sup> dos intolerantes, a sociedade democrática não acabaria por se

<sup>43</sup> POPPER, Karl R. **A Sociedade aberta e seus inimigos: o fascínio de Platão**. Belo Horizonte: Editora Itatiaia; São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1974. p. 289.

<sup>44</sup> Veja-se, por exemplo: **STF: Supremo recebe denúncia contra Roberto Jefferson por incitação ao crime: o ex-deputado foi denunciado pela PGR, também, por calúnia e homofobia** (27/06/2022)

(...) A denúncia é fundamentada em sete episódios, seis entrevistas concedidas por Jefferson e publicadas em canais no YouTube de empresa jornalísticas e em um vídeo postado em seu perfil no Twitter. A PGR elencou entrevistas em que Jefferson incentivou o povo brasileiro a invadir o Senado Federal e a “praticar vias de fato” contra senadores, especialmente os integrantes da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia e a explodir o prédio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ambos crimes contra a segurança nacional.

Jefferson ainda foi denunciado pelos delitos de calúnia, por declarações em que imputou ao presidente do Senado o delito de prevaricação (quando afirmou que ele não teria dado andamento aos pedidos de impeachment contra ministros do STF para satisfazer interesse pessoal) e homofobia, por dizer que os integrantes da comunidade LGBTQIA+ representam a “demolição moral da família”.

(<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=489575&ori=1>). Acesso em: 17 fev. 2023.

E ainda: **MPF: STF julga procedente ação do MPF e condena Daniel Silveira a mais de 8 anos de reclusão e à perda de mandato: Deputado federal foi denunciado por coação no curso do processo e de tentar impedir o livre exercício do Poder Judiciário** (20/04/2022)

(...) Segundo a denúncia, o parlamentar cometeu os delitos ao divulgar em suas redes sociais três vídeos nos quais aparece fazendo ameaças ao Supremo e desferindo agressões verbais aos ministros que, à época, iriam apreciar o Inquérito 4.828, procedimento no qual Silveira era investigado e que culminou na apresentação

tornar, ela própria, intolerante? Essa foi a posição defendida, inicialmente, por outro grande filósofo da modernidade, John Rawls, na sua *Teoria da Justiça*<sup>45</sup>. É por essa razão que, Popper esclarece que: “nessa formulação, não insinuo, por exemplo, que devemos sempre suprimir a expressão de filosofias intolerantes; desde que possamos combatê-las com argumentos racionais e mantê-las em xeque frente à opinião pública. Suprimi-las seria, certamente, imprudente”<sup>46</sup>.

Popper propõe então, com propriedade, uma solução para o paradoxo da tolerância, no sentido de que:

Devemo-nos, então, reservar, em nome da tolerância, o direito de não tolerar o intolerante. Devemos exigir que qualquer movimento que pregue a intolerância fique à margem da lei e que qualquer incitação à intolerância e perseguição seja considerada criminosa, da mesma forma que no caso da incitação ao homicídio, sequestro de crianças ou revivescência do tráfico de escravos<sup>47</sup>.

Nesse sentido, Rawls encontra-se em concordância, ao afirmar que: “ao passo que uma seita intolerante não possui pretexto para reclamar de intolerância, a sua liberdade deve ser restringida em relação aos tolerantes somente quando estes últimos creem que a sua própria segurança e as instituições que preservam a liberdade estão em perigo”<sup>48</sup>.

Qualquer semelhança, portanto, com os fatos que estão acontecendo atualmente nos Estados Unidos, no Brasil e em vários outros países do mundo, não é mera coincidência.

## 4. O SINAL DOS TEMPOS: DEUS, PÁTRIA E FAMÍLIA

É “extremamente perturbador”, diz Hannah Arendt, o fato dos regimes totalitários, “malgrado o seu caráter evidentemente criminoso, contar o apoio das massas”<sup>49</sup>. No entanto, “o que é desconcertante no sucesso do totalitarismo é o verdadeiro altruísmo dos seus adeptos”<sup>50</sup>.

---

da denúncia pelo MPF. Os conteúdos foram publicados em 17 de novembro e em 6 de dezembro de 2020, intitulados “Na ditadura você é livre, na democracia é preso!” e “Convoquei as Forças Armadas para intervir no STF”. Um terceiro vídeo foi ao ar no dia 15 de fevereiro de 2021, intitulado pelo acusado de “Fachin chora a respeito da fala do General Villas Boas. Toma vergonha nessa maldita cara, Fachin!”. (<https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/stf-julga-procedente-acao-do-mpf-e-condena-daniel-silveira-a-mais-de-8-anos-de-reclusao-e-a-perda-de-mandato>). Acesso em: 17 fev. 2023.

<sup>45</sup> RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

<sup>46</sup> POPPER, *Op. Cit.* 1974. p. 289.

<sup>47</sup> POPPER, *Op. Cit.* 1974. p. 290.

<sup>48</sup> RAWLS, *Op. Cit.* 2000. p. 220.

<sup>49</sup> ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 339.

<sup>50</sup> ARENDT, *Op. Cit.* 1989. p. 357.

Em nome de valores elevados, tais como: “Deus, pátria e família”, muitas atrocidades já foram cometidas ao longo da história.

Em outubro de 2022, Giorgia Meloni, do partido “Fratelli d’Itália”, considerado de raízes pós-fascistas, foi empossada primeira-ministra da Itália, na tradicional cerimônia realizada no Palazzo del Quirinale, em Roma, após o colapso do governo de Mario Draghi. Tornando-se, assim, a primeira mulher a governar o país.

Um século depois, pela primeira vez depois da Segunda Guerra Mundial, o partido mais votado na Itália tem suas raízes fincadas no fascismo e recuperou o lema que popularizou o “Duce”, como Mussolini era conhecido: “Deus, pátria e família”<sup>51</sup>.

Antonio Scurati, autor do romance biográfico “*M, o filho do século*”, que conta a história de Benito Mussolini, de sua ascensão como agitador político a líder do fascismo na Itália, no início do século XX, fala com estarecimento sobre o uso do slogan em pleno século XXI:

Acho chocante que, em 2022, possa existir esse slogan. É isso que demonstra de maneira evidente que se trata de uma cultura política reacionária. Esse lema vem do pensamento de Giuseppe Mazzini, um dos pais da unificação italiana. Em sua concepção, assume um significado de emancipação. Hoje, dois séculos depois, significa propor uma perspectiva de retorno a uma sociedade em que o pai pega sua autoridade do pai da pátria, o qual a recebe diretamente de Deus. Significa que há só um Deus, uma única pátria e um só tipo de família. Um slogan amplamente usado por Mussolini durante 20 anos de fascismo<sup>52</sup>.

No Brasil, o slogan também possui referências históricas e estreita relação com o fascismo e com o discurso antidemocrático. Adotado e amplamente difundido pela “Ação Integralista Brasileira” (AIB), movimento de extrema-direita do iní-

---

<sup>51</sup> **BBC News Mundo: Giorgia Meloni: como o neofascismo avança na Itália e pode impactar restante da Europa** Paula Rosas. (29/09/2022) ([www.bbc.com/portuguese/geral-63079395](http://www.bbc.com/portuguese/geral-63079395)). Acesso em: 21 fev. 2023.

<sup>52</sup> **UOL: Antifascismo precisa ser refundado, diz autor de série sobre Mussolini** Michele Oliveira (01/10/2022)

Milão: Antonio Scurati, 53, começou há quase dez anos a pesquisa para uma série de romances documentais sobre o fascismo italiano, inaugurado há cem anos por Benito Mussolini. Desde então, o cenário mundial se transformou por completo, com a ascensão de partidos e personagens da ultradireita nacional-populista por meio das regras democráticas.

Poucos dias após o lançamento do terceiro volume da série, o movimento chegou ao seu auge na Itália, com a vitória dos Irmãos da Itália, de Giorgia Meloni – líder que começou a vida política num partido lançado em 1946 por integrantes da ditadura fascista.

“Tudo foi normalizado, não causa mais escândalo”, diz, sobre o período entre o primeiro e o mais recente livro. “A Itália mais uma vez será um laboratório político, uma espécie de vanguarda da retaguarda”.

(<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/10/antifascismo-precisa-ser-refundado-diz-autor-de-serie-sobre-mussolini.shtml>). Acesso em: 21 fev. 2023.



cio do século XX, de inspiração fascista, liderado por Plínio Salgado, constando expressamente do famoso *"Manifesto de 7 de outubro de 1932"*:

*Deus dirige os destinos dos povos. (...) O homem vale pelo trabalho, pelo sacrifício em favor da Família, da Pátria e da Sociedade (...) toda superioridade provém de uma só superioridade que existe acima dos homens: a sua comum e sobre-natural finalidade. Esse é um pensamento profundamente brasileiro, que vem das raízes cristãs da nossa História e está no íntimo de todos os corações*<sup>53</sup>.

Portanto, a pátria acima de tudo, Deus acima de todos.

No atual momento histórico, estudos e levantamentos vêm apontando o crescimento exponencial do pensamento e de manifestações de cunho fascista e nazista no Brasil<sup>54</sup>. A antropóloga Adriana Dias, da Universidade de Campinas

<sup>53</sup> ALMEIDA, João Paulo Martins de. **"Deus, pátria, família": os sentidos do fascismo brasileiro**. RUA - Revista do Laboratório de Estudos Urbanos do Núcleo de Desenvolvimento da Criatividade. Universidade de Campinas - UNICAMP, nº 28-2, novembro/2022. Disponível em: [http://labeurb.unicamp.br/rua/artigo/ler\\_artigo/235-1-deus-patria-familia-os-sentidos-do-fascismo-brasileiro#:~:text=Deus%2C%20pátria%2C%20família%3A%20os%20sentidos%20do%20discurso%20fascista,favor%20da%20Família%2C%20da%20Pátria%20e%20da%20Sociedade](http://labeurb.unicamp.br/rua/artigo/ler_artigo/235-1-deus-patria-familia-os-sentidos-do-fascismo-brasileiro#:~:text=Deus%2C%20pátria%2C%20família%3A%20os%20sentidos%20do%20discurso%20fascista,favor%20da%20Família%2C%20da%20Pátria%20e%20da%20Sociedade). Acesso em: 21 fev. 2023.

<sup>54</sup> **DW Brasil: Dados indicam crescimento do neonazismo no Brasil**

Edison Veiga (21/11/2020)

Cenário é visto em denúncias recebidas por ONGs, registros em delegacia especializada de São Paulo e pesquisa de antropóloga. Especialistas veem gestos do governo Bolsonaro como gatilho para aumento do extremismo. Grupos extremistas que propagam discursos de ódio contra minorias, embasados por argumentos nazistas e fascistas, estão aumentando no Brasil. Pesquisadora há 18 anos sobre movimentos do tipo, a antropóloga Adriana Dias, doutora pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), identificou um crescimento tanto no número de células neonazistas quanto no engajamento de seus integrantes nos últimos seis meses.

No fim do ano, segundo ela, estavam em atividade 334 grupos no país. Em junho, são 349. Mas o que mais aumentou não foi a quantidade de células, e sim o número de membros de cada grupo. Se há seis meses os engajados nesses grupos não passavam de 5 mil no Brasil, agora já são cerca de 7 mil.

Dias monitora periodicamente o cenário por meio de rastreamento das atividades desses grupos pela internet. "É como se uma parte do país tivesse perdido completamente o contato com a civilização", comenta ela, em conversa com a DW Brasil.

Sua pesquisa vai ao encontro de um levantamento da organização não governamental SaferNet Brasil, entidade brasileira que promove e defende os direitos humanos na internet.

Dados levantados com exclusividade para a DW Brasil mostram que este mês de junho de 2020 foi o período em que a ONG mais recebeu denúncias de neonazismo desde o início da série histórica, em janeiro de 2006. Foram 3.616 denúncias recebidas pela SaferNet sobre o assunto, referentes a 1.614 páginas diferentes, segundo números consolidados no dia 28 de junho.

Em junho de 2019, foram 31 denúncias, referentes a 25 páginas. O aumento, portanto, é de 11.564%. E a curva é ascendente. Em abril, foram 307 denúncias, referentes a 109 páginas; em abril de 2019, 87 denúncias e 46 páginas. Em maio deste ano, foram 498 denúncias e 204 páginas, frente a 53 denúncias e 42 páginas do mesmo mês do ano passado.

De acordo com a administração da ONG, depois de recebidas as denúncias, são coletadas evidências da materialidade dos crimes e disponibilizadas para análise e investigação do Ministério Público Federal, com quem a organização possui convênio.

Nazismo é crime no Brasil. O artigo 20 da Lei 7.716/1989 ressalta que "fabricar, comercializar, distribuir ou veicular símbolos, emblemas, ornamentos, distintivos ou propaganda que utilizem a cruz suástica ou gamada, para fins de divulgação do nazismo", é passível de "reclusão de dois a cinco anos e multa". O material deve ser recolhido imediatamente, e as mensagens ou páginas respectivas na internet devem ser retiradas do ar. Conforme ressalta o advogado Rodolfo Tamahana, coordenador de pesquisa e professor da Faculdade Presbiteriana Mackenzie Brasília, o Brasil é signatário de dois acordos internacionais contra discriminações a minorias: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1968 - integrada



(UNICAMP), que conduz um desses estudos, aponta que:

Não é caso de alarmismo. É de alarme. A sociedade brasileira está nazificando-se. As pessoas que tinham a ideia de supremacia guardada em si viram o recrudescimento da direita e agora estão podendo falar do assunto com certa tranquilidade. Precisamos abordar o tema para ativar o sinal de alerta. Justamente para não dar palanque a essas ideias, precisamos falar sobre criminalização de movimentos de ódio e resgatar a questão crucial: compartilhar humanidades.

No limite, o que esses movimentos fazem é hierarquizar humanidades, ou seja, acreditar que o branco é melhor do que a mulher, melhor do que o negro, melhor do que o índio, o gay, etc. Empatia é achar a humanidade compartilhada, é compartilhar a humanidade com o outro. Estamos precisando construir a capacidade psicocognitiva da empatia – e isso só é construído por meio da diversidade<sup>55</sup>.

As próprias estruturas de governo não estão imunes a esse processo. Diversos são os casos recentes de manifestações nesse sentido, que foram amplamente relatados pela imprensa nacional, gerando grande repercussão. Em uma delas, o então Secretário Nacional Especial de Cultura, Roberto Alvim, em pro-

---

ao ordenamento jurídico brasileiro –; e a Convenção Americana de Direitos Humanos, mais conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, de 1992.

“Pessoas que participem ou não de grupos nazistas podem responder por crime caso fabriquem, comercializem, distribuam ou veiculem quaisquer símbolos ou propaganda que utilizem a cruz suástica ou gamada, com a finalidade de divulgar o nazismo. Nesse caso, para configurar o referido crime é necessária a intenção específica de divulgar o nazismo, não sendo suficiente, por exemplo, apenas a publicação da cruz suástica em um perfil pessoal do Facebook, de acordo com alguns julgados que encontramos”, explica o professor.

“Falta penalização rígida nesse sentido”, avalia o advogado criminalista José Beraldo, que atua na área desde 1981. Ele afirma que o atual cenário não favorece a “diminuição” dos casos.

(<http://www.dw.com/pt-br/dados-indicam-crescimento-do-neonazismo-no-brasil/a-53985901>). Acesso em: 22 fev. 2023.

**G1: Grupos neonazistas crescem 270% no Brasil em 3 anos; estudiosos temem que presença online transborde para ataques violentos**

Pesquisadora afirma que há 530 núcleos extremistas no país, reunindo até 10 mil pessoas. Falta de leis contradiscursos de ódio causa obstáculos a aplicação de punições, para autoridades.

Por Fantástico (16/01/2022)

(<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2022/01/16/grupos-neonazistas-crescem-270percent-no-brasil-em-3-anos-estudiosos-temem-que-presenca-online-transborde-para-ataques-violentos.ghtml>). Acesso em: 22 fev. 2023.

**CNN Brasil: Casos de apologia ao nazismo aumentam 900% em dez anos, de acordo a PF**

Crescimento se acentuou entre 2018 e 2020, quando os registros saltaram de 20 para mais de 100 ao ano. (<http://www.cnnbrasil.com.br/nacional/casos-de-apologia-ao-nazismo-aumentam-900-em-dez-anos-de-acordo-a-pf/>). Acesso em: 22 fev. 2023.

<sup>55</sup> **DW Brasil: “É preciso soar alarme sobre neonazismo no Brasil”**

Edison Veiga (21/11/2019)

Antropóloga prepara livro sobre cena extremista no Brasil e aponta existência de 334 células no país, com pelo menos 5 mil membros ativos. Grupos se concentram no Sul e Sudeste, mas já se expandem para o Centro-Oeste.

(<https://www.dw.com/pt-br/é-preciso-soar-alar-me-sobre-a-expansão-do-neonazismo-no-brasil/a-51354617>). Acesso em: 22 fev. 2023.

nunciamento público para divulgar o Prêmio Nacional das Artes, em janeiro de 2020, não poupou nos simbolismos que remetem ao nazismo, inclusive tendo ao fundo o som da ópera “Lohengrin”, de Richard Wagner, uma das preferidas do Führer. Para não deixar qualquer dúvida quanto à sua inspiração, repetiu no seu pronunciamento a fala de Joseph Goebbels, Ministro da Propaganda de Hitler.

### **O que disse Goebbels:**

Segundo o livro “Goebbels: a Biography”, de Peter Longerich, o líder nazista afirmou: “A arte alemã da próxima década será heroica, será ferreamente romântica, será objetiva e livre de sentimentalismo, será nacional com grande páthos e igualmente imperativa e vinculante, ou então não será nada”.

### **O que disse Roberto Alvim:**

Nó vídeo divulgado pela Secretaria Especial da Cultura, ele afirma: “A arte brasileira da próxima década será heroica e será nacional. Será dotada de grande capacidade de envolvimento emocional e será igualmente imperativa, posto que profundamente vinculada às aspirações urgentes de nosso povo, ou então não será nada”, discursou Alvim no vídeo postado nas redes sociais.

Arnaldo Bloch: Discurso de Roberto Alvim, que ecoa o nazismo, precisa ser debatido com urgência.

Além do trecho copiado do discurso de Goebbels, outra referência ao regime de Adolf Hitler é a trilha sonora do pronunciamento: a ópera “Lohengrin”, de Richard Wagner. O compositor alemão era celebrado pelo líder nazista e teve grande influência em sua formação ideológica<sup>56</sup>.

Outro exemplo claro das ameaças recentes ao regime democrático instalado pela Constituição de 1988, consistiu na própria pauta do debate público nacional estabelecida em determinado período, incluindo temas sensíveis tais como: a possibilidade real da ocorrência de um golpe militar no país, inclusive com manifestações públicas e barulhentas de parcela da população em apoio explícito à ruptura democrática e vários gestos e manifestações do então presidente da República, interpretados como de apoio nesse sentido; a possibilidade do adiamento das eleições gerais de 2022; o risco de não aceitação do resultado das

---

<sup>56</sup> **O Globo: Roberto Alvim cópia discurso do nazista Joseph Goebbels e causa onda de indignação**

Presidentes da Câmara e do Senado e entidades israelitas pedem saída do secretário da Cultura.

Bruno Góes, Helena Aragão e Jussara Soares (16/01/2020)

(<https://oglobo.globo.com/cultura/roberto-alvim-copia-discurso-do-nazista-joseph-goebbels-causa-onda-de-indignacao-24195523>). Acesso em: 22 fev. 2023.

eleições por parte do presidente candidato à reeleição (o que, pelo menos em parte, ocorreu. Com o não reconhecimento da derrota, inclusive com a negativa de participação no ritual cívico de passagem da faixa presidencial e com a saída do país ainda durante a vigência do mandato presidencial); os constantes ataques ao sistema eleitoral e às instituições encarregadas de realizar as eleições, principalmente contra as urnas eletrônicas (inclusive com um evento com esse objetivo, com a presença de embaixadores estrangeiros, no qual o sistema eleitoral brasileiro foi posto sob suspeição diante da imprensa e de representantes de países); a participação ostensiva e conflituosa das Forças Armadas na fiscalização dos sistemas computacionais das urnas eletrônicas e, um outro assunto que beirou às raias do hilário: a suposta existência de um “Poder Moderador”, acima dos tradicionais poderes do Estado, exercido pelas Forças Armadas, contido em algum lugar da redação do artigo 142 do texto constitucional, com a possibilidade, inclusive, de rever decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Um outro ponto sensível em matéria de ameaça democrática nos Estados Unidos, no Brasil e em vários lugares do mundo na atualidade, diz respeito à crescente onda de brutalidade e letalidade policial. Em alguns estados da Federação, a participação das instituições destinadas a promover “o Direito Fundamental a segurança pública”, assegurado constitucionalmente, tem sido de até 30% nas mortes violentas ocorridas de forma dolosa, sendo a população negra a maior vítima das intervenções letais do próprio Estado, que deveria “proteger” o cidadão<sup>57</sup>. Ou seja, nessas localidades, de cada 100 mortes violentas ocorri-

<sup>57</sup> Veja-se sobre o tema: **UOL: Anuário: Letalidade policial é recorde no país; negros são 78% dos mortos** Igor Mello (15/07/2021)

Mesmo com a pandemia de covid-19 restringindo a movimentação de pessoas, nunca as forças policiais brasileiras mataram tanto quanto em 2020, segundo dados do Anuário de Segurança Pública.

A publicação, organizada pelo FBSP (Fórum Brasileiro de Segurança Pública), destaca que os negros foram as maiores vítimas de policiais - correspondem a 78,9% das 6.416 pessoas mortas por policiais no ano passado. O número de mortos por agentes de segurança aumentou em 18 das 27 unidades da federação, revelando um espraiamento da violência policial em todas as regiões do país.

Desde 2013, quando a publicação foi lançada, o aumento no número de mortes decorrentes de intervenção policial foi de 190%.

A pesquisadora Samira Bueno, diretora executiva do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e uma das responsáveis pela elaboração do Anuário, atribui o recorde de letalidade policial a uma escalada da violência na sociedade brasileira. Para ela, o apoio do presidente Jair Bolsonaro (sem partido) a ações policiais violentas é um sintoma desse quadro ao mesmo tempo que o alimenta.

“É evidente que isso serve como estímulo [para os policiais matarem]. E me parece que essa politização da polícia e essa excessiva militarização da política estimulam esse aumento”.

Rio e Amapá: destaque no ranking de violência policial

O estado com o maior número absoluto de mortes continua sendo o Rio de Janeiro - foram 1.245 pessoas mortas pela polícia em 2020. Ao mesmo tempo, o Rio teve a maior redução no número absoluto de vítimas (569) em razão de decisão do STF que restringiu ações policiais na pandemia. Sem as mortes computadas pelas polícias fluminenses, os demais estados brasileiros acumularam um aumento de 14% ante 2019.

O Amapá tornou-se o estado com a polícia mais violenta do país em 2020: sozinhas, as forças de segurança do estado tiveram uma taxa de letalidade de 13 mortes a cada 100 mil habitantes.

O Amapá também lidera em relação ao percentual das mortes violentas causadas pela polícia. No estado do Norte do país, 31,2% de todos os homicídios foram cometidos por policiais. Nesse quesito, Goiás vem logo em seguida, com 29,1% de todas as mortes atribuídas a agentes de segurança.

Para Samira, o crescimento dos índices de letalidade policial indica que há uso abusivo da força por parte das forças policiais de vários estados brasileiros.

“A grande mensagem é: assim como a gente não pode acusar que toda morte por intervenção policial é

das, o Estado foi responsável por, pelo menos, 30. Dentre inúmeros casos recentes que chocaram e causaram revolta em parte considerável da sociedade (já que uma parte apoia incondicionalmente tais atos), foi o caso ocorrido na cidade de Umbaúba, interior de Sergipe, em 25 de maio de 2022, no qual, Genivaldo de Jesus Santos, em tratamento de esquizofrenia, foi parado pela Polícia Rodoviária Federal, por estar transitando sem capacete em uma motocicleta, agredido e jogado no porta-malas da viatura. Onde foi jogado um artefato de gás e a tampa traseira fechada e pressionada pelos agentes, mesmo diante da agonia da vítima, que se debatia em desespero, e de protestos de testemunhas, até que fosse a óbito<sup>58</sup>. Tudo isso, filmado por transeuntes e veiculado pela imprensa e pelas redes sociais.

Sob a vigência desse estado de coisas e do estágio atual de ataques ao regime democrático no Brasil, não é de se estranhar, portanto, que, imediatamente após o resultado das eleições, uma parcela da população, assim como ocorreu nos Estados Unidos, não o tenha aceitado, por não corresponder às suas expectativas. Repetindo teorias conspiratórias e hipóteses de fraudes sem qualquer indício. Invocando pautas antidemocráticas, com o intuito de subverter a ordem democrática, prevista constitucionalmente, no país.

## 5. 8 DE JANEIRO DE 2023: O 11 DE SETEMBRO VERDE E AMARELO

Os eventos que ocorreram após o resultado das eleições gerais de 2022 no

---

ilegítima, a gente também está longe de poder afirmar que todas essas mortes estão legítimas. E tem muita execução que está disfarçada de excludente de ilicitude” (Samira Bueno, diretora executiva do FBSP).

Previsto no Código Penal, o excludente de ilicitude afasta a culpabilidade de condutas ilegais em determinadas circunstâncias, como em casos em que o agente de segurança mata em legítima defesa.

Em 2020, o número de agentes de segurança mortos no país chegou a 194 - 22% a mais do que os vitimados em 2019. Desse total, 155 são policiais militares. O índice ainda revela que a maioria dos mortos (131) estava fora de serviço quando foram assassinados.

Negros são maiores vítimas.

Apesar de serem 56,3% da população brasileira, os negros são vítimas de 78,9% das mortes cometidas por policiais no país. Em sentido oposto, os brancos - que totalizam 42,7% da população - foram vítimas de 20,9% das mortes.

Samira aponta que, além do racismo institucional presente nas corporações policiais, é preciso olhar esses índices como mais uma demonstração do racismo estrutural e da desigualdade racial no país, já que a população negra também é vulnerabilizada em uma série de outras questões, como acesso à renda e à moradia digna.

“É impossível não falarmos de racismo estrutural e desigualdade racial quando olhamos os dados de violência no Brasil. É a reprodução da máquina de moer gente que é a nossa sociedade”, afirma.

“Estamos falando também de um grupo que ocupa as piores posições em todos os indicadores socioeconômicos: renda, habitação precária, etc. Esse é o legado de uma sociedade escravocrata por mais de 300 anos”.

(<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/07/15/letalidade-policial-e-a-mais-alta-da-historia-negros-sao-78-dos-mortos.htm>). Acesso em: 22 fev. 2023.

<sup>58</sup> **CNN Brasil: Viatura da PRF utilizada como “câmara de gás” durante abordagem passa por perícia**

Genivaldo de Jesus Santos morreu asfixiado ao ser preso no porta-malas do carro com gases em seu interior. Pedro Zanatta (28/05/2022)

(<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/viatura-da-prf-utilizada-como-camara-de-gas-durante-abordagem-passa-por-pericia/>). Acesso em: 22 fev. 2023.

Brasil demonstraram, de forma explícita, os graves riscos que corre a jovem democracia brasileira no presente momento histórico. Bem como, a atuação e o avanço de forças extremistas e antidemocráticas.

Assim sendo, eram muitas as oportunidades de Eichmann se sentir como Pôncio Pilatos, e à medida que passavam os meses e os anos, ele perdeu a necessidade de sentir fosse o que fosse. Era assim que as coisas eram, essa era a nova lei da terra, baseada nas ordens do Führer; tanto quando podia ver, seus atos eram os de um cidadão respeitador das leis (...) descartara a fórmula kantiana como algo não mais aplicável. Ele distorcera seu teor para: aja como se o princípio de suas ações fosse o mesmo do legislador ou da legislação local – ou, na formulação de Hans Frank para o “imperativo categórico do Terceiro Reich”, que Eichmann deve ter conhecido: “Aja de tal modo que o Führer, se souber de sua atitude, a aprove”<sup>59</sup>.

A cronologia dos atos<sup>60</sup>:

Na noite do dia 30 de outubro de 2022, com aproximadamente 99,84% das urnas apuradas, o presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ministro Alexandre de Moraes, em entrevista coletiva, ao lado dos representantes dos poderes e das instituições do Estado brasileiro, anunciou a eleição do candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), com aproximadamente 50,90% dos votos válidos<sup>61</sup>, tendo como vice-presidente Geraldo Alckmin, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), destacando a confiabilidade do sistema eleitoral brasileiro e exaltando a segurança das urnas eletrônicas, que classificou como “um patrimônio brasileiro”<sup>62</sup>.

Tão logo foi anunciado o resultado oficial das eleições, caminhoneiros e apoiadores do ex-presidente que havia sido derrotado resolveram protestar, obstruindo rodovias e queimando pneus em vários lugares do país. Os atos deram causa a uma série de transtornos, inclusive com a perda de produtos perecíveis e o início de desabastecimento de alimentos e combustível em diversas localidades<sup>63</sup>.

<sup>59</sup> ARENDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. pp. 152 e 153.

<sup>60</sup> Referências com base em fontes abertas, amplamente divulgadas pelos principais veículos de comunicação do país e disponível na internet.

<sup>61</sup> <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/noticias-1/2022/10/presidente-do-tse-alexandre-de-moraes-anuncia-lula-eleito-presidente-da-republica-nas-eleicoes-2022>. Acesso em: 22 fev. 2023.

<sup>62</sup> <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/30/alexandre-de-moraes-destaca-confiabilidade-do-sistema-eleitoral-patrimonio-brasileiro>. Acesso em: 22 fev. 2023.

<sup>63</sup> **UOL: Em protesto, caminhoneiros fecham rodovias em 20 estados e no DF**

Caminhoneiros e eleitores pró Bolsonaro decidiram fazer interdição nas rodovias dos estados como forma de protesto ao resultado das eleições  
Por Bernardo Castro (31/10/2022)

Uma imagem se tornou o símbolo desse momento: um caminhão trafegando em alta velocidade, após romper um dos bloqueios, com um manifestante, trazendo a camisa da seleção brasileira de futebol, de braços abertos, agarrado na sua frente<sup>64</sup>. Pelo menos, um transplante cardíaco deixou de ser realizado, porque o coração que deveria chegar para a cirurgia foi impedido pela paralização<sup>65</sup>. As polícias foram criticadas pela forma como permitiram que os bloqueios das rodovias permanecessem por vários dias. Foram feitas comparações com o comportamento policial em outras manifestações, inclusive com a realizada em Recife, no dia 29 de maio de 2021, que reivindicava “comida e vacina” durante a pandemia de Covid-19, e os manifestantes foram duramente reprimidos. Dois homens ficaram cegos, em razão de disparos de balas de borracha nos rostos, efetuados à curta distância, pela polícia militar de Pernambuco.

À medida que as rodovias foram sendo desobstruídas, os extremistas foram se estabelecendo na frente dos quartéis do Exército em todo o país. Inclusive, na frente do quartel do Comando Geral, em Brasília. Acusando, sem qualquer prova ou indício, uma suposta ocorrência de fraude nas eleições, que - justamente em razão dos ataques e ilações perpetrados antes mesmo que o processo eleitoral iniciasse oficialmente -, havia sido fiscalizada por diversas entidades nacionais e internacionais e atestada a sua lisura. Apresentavam uma pauta de reivindicações claramente antidemocrática, que pedia uma intervenção militar, a desconsideração do resultado das eleições, a anulação do pleito eleitoral, a manutenção do ex-presidente da República no poder e a destituição e prisão de ministros do TSE e do STF. Em vários locais do país, pessoas, inclusive empresários, de diversos setores da economia, dentre os quais o do agronegócio, financiaram o funcionamento diuturno dos “acampamentos”, fornecendo farta alimentação, inclusive com churrascos diários.

Na tarde do dia 12 de dezembro, em sessão solene, o TSE diplomou os candidatos eleitos<sup>66</sup>. Durante a noite, Brasília foi palco de atos de vandalismo e depredações, protagonizados por apoiadores do candidato derrotado, ainda no exercício da presidência da República. Foi uma noite de caos e terror. Diversos automóveis particulares que se encontravam estacionados nas ruas e cinco

(<https://autopapo.uol.com.br/curta/bloqueio-rodovias-20-estados-df/>). Acesso em: 23 fev. 2023.

<sup>64</sup> **UOL: Cotidiano: Vídeo: Manifestante bolsonarista agarrado a caminhão viraliza e gera memes**

Do UOL, em São Paulo (03/11/2022)

(<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/11/03/bolsonarista-caminhao-rodovia.htm>). Acesso em: 23 fev. 2023.

<sup>65</sup> **CNN: Bloqueio em estradas impede envio de coração de doador e órgão não pode mais ser aproveitado**

Equipes técnicas consideraram que não seria possível realizar a operação de forma que o órgão chegasse com segurança, diz Secretaria de Saúde de SP

Bloqueios em estradas impediram o envio de um coração de Goiás para São Paulo, inviabilizando a realização de um transplante.

(<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/bloqueio-em-estradas-impede-envio-de-coracao-de-doador-e-nao-pode-mais-ser-aproveitado/>). Acesso em: 22 fev. 2023.

<sup>66</sup> [www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Dezembro/tse-entrega-diplomas-de-presidente-e-vice-presidente-da-republica-a-lula-e-alcmin](http://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Dezembro/tse-entrega-diplomas-de-presidente-e-vice-presidente-da-republica-a-lula-e-alcmin). Acesso em: 22 fev. 2023.

ônibus que circulavam durante a madrugada, foram incendiados. Houve a tentativa de invasão da sede da Polícia Federal. A polícia militar do Distrito Federal foi duramente criticada por não intervir de forma adequada. Ninguém foi preso<sup>67</sup>.

Na “vigília”, mantida na frente do quartel do Comando Geral do Exército, em Brasília, teria sido elaborado o plano e dado início à execução de um atentado, através de um artefato explosivo, posto em um caminhão-tanque, lotado de combustível, que entraria na área do aeroporto de Brasília, um dos maiores hubs aéreos país, por onde circulam milhares de pessoas diariamente. O dispositivo de detonação chegou a ser acionado.

O artefato explosivo encontrado próximo ao Aeroporto de Brasília nesse sábado (24/11) chegou a ser acionado, mas não funcionou. A bomba foi colocada em um caminhão-tanque que entraria no aeroporto. Se detonado, teria provocado uma tragédia, segundo o delegado-geral da Polícia Civil do DF (PCDF), Robson Cândido<sup>68</sup>.

Assim, em 08 de janeiro de 2023, após uma extensa e pública convocação pelas redes sociais, após a chegada de dezenas de ônibus fretados a Brasília, partindo da frente do quartel do Comando Geral do Exército, os extremistas caminharam, sob escolta policial, até a praça dos três poderes e, pelo menos inicialmente, sob os olhares dos policiais presentes, invadiram e depredaram as sedes dos três poderes da República, em um ato infinitamente maior do que o praticado no Capitólio, nos Estados Unidos, porque perpetrado contra os três poderes de uma só vez, curiosamente em data muito parecida com a do outro ataque, ocorrido em 06 de janeiro de 2021.

Algumas cenas tornaram-se símbolos desse ataque, que, certamente, contará com um capítulo especial nos livros de história a serem escritos: um homem

<sup>67</sup> **BBC: Vandalismo em Brasília: por que ninguém foi preso em atos de bolsonaristas?**

Mariana Schreiber (13/12/2022)

A três semanas da posse presidencial, a região central de Brasília foi palco de atos graves de vandalismo na noite de segunda-feira (12 /12), com ônibus e carros incendiados.

No dia seguinte, as redes sociais foram tomadas pelo questionamento: como ninguém foi preso pelas forças de segurança que atuaram na contenção dos atos?

Os distúrbios estão sendo atribuídos a apoiadores do presidente Jair Bolsonaro (PL) que não aceitam a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e estão há semanas acampados em Brasília pedindo que as Forças Armadas deem um golpe que impeça a posse do petista.

O estopim foi a prisão temporária do indígena José Acácio Serere Xavante, por ordem do ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), sob a justificativa de que ele teria convocado pessoas armadas a atuarem para impedir a diplomação de Lula e do vice-presidente eleito, Geraldo Alckmin, cerimônia que ocorreu na segunda-feira de tarde e habilita os dois a tomarem posse no dia 1º de janeiro.

(<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63881340>). Acesso em: 23 fev. 2023.

<sup>68</sup> **Metropoles: Na Mira: Bomba perto do Aeroporto de Brasília chegou a ser acionada, mas não explodiu**

A Polícia Civil do DF identificou que um “micro detalhe no detonador” do explosivo apresentou falha. Suspeito foi preso.

Manoela Alcântara, Mirelle Pinheiro, Carlos Carone (25/11/2022)

(<https://www.metropoles.com/distrito-federal/na-mira/bomba-perto-do-aeroporto-brasilia-chegou-a-ser-acionada-mas-nao-explodiu>). Acesso em: 23 fev. 2023.



exibiu a réplica da Constituição, exposta na sede do STF, como um troféu; uma mulher escalou e pichou a estátua da deusa da Justiça com a frase “perdeu Mané”; um homem abaixou a bermuda e, em público, defecou nos escombros do STF; um homem esfaqueou várias vezes o quadro “As Mulatas”, do pintor modernista Di Cavanti, avaliado em mais de 8 milhões de Reais e outro homem destruiu um relógio do século XVIII, que veio com a família real portuguesa para o Brasil, em 1808, obras do acervo do Palácio do Planalto; uma das poltronas do Plenário do STF - de autoria do arquiteto e designer polonês Jorge Zalszupin, judeu, que sobreviveu ao Holocausto – foi arrancada, levada para fora do prédio e, depois de servir de objeto de escárnio, foi abandonada, servindo de depósito para o brasão dourado da República, arrancado da parede. Outros tantos poderiam ser mencionados... um cenário de guerra, de total devastação. Mas, também de escárnio e de depravação.

Os símbolos da República e do regime democrático no Brasil foram profanados e vilipendiados. Não por acaso, o dia 8 de janeiro de 2023 foi definido como o “dia da infâmia”<sup>69</sup>.

Dias depois desses fatos, em uma busca realizada na casa do ex-ministro da Justiça do governo anterior e ex-secretário de Segurança Pública do Distrito Federal na data dos ataques, preso por mandado do STF – e que se encontrava em gozo de “férias” e fora do país durante as invasões, mesmo tendo sido recém nomeado para o cargo – foi encontrada a minuta de um “decreto de Estado de Defesa e de intervenção no Tribunal Superior Eleitoral”, que foi batizada pela imprensa como a “Minuta do Golpe”<sup>70</sup>.

Detalhe, somente a partir do dia seguinte ao atentado, 9 de janeiro de 2023, e por determinação expressa do STF, as pessoas que, por mais de dois meses, reivindicavam diuturnamente a ruptura do regime democrático e provocavam as forças armadas a promover um golpe violento contra a Democracia, começaram a ser retiradas. Algumas foram presas, pela prática de crimes tipificados na Lei nº 14.197, em vigor desde 2021.

---

<sup>69</sup> **Conjur: O dia da infâmia: os ataques golpistas de 8/1 e as fake news contra o Supremo**

Por Gilmar Ferreira Mendes e Georges Abboud [22/01/2023]

(<https://www.conjur.com.br/2023-jan-22/gilmar-mendes-georges-abboud-81-dia-infamia#:~:text=Em%208%20de%20janeiro%2C%20vivenciamos%20o%20dia%20da,Suprema%20Corte%20em%20inimigo%20ficcional%20da%20sociedade%20brasileira>). Acesso em: 23 fev. 2023.

<sup>70</sup> **Correio Brasiliense: Minuta que previa golpe: entenda o documento encontrado na casa de Torres**

Busca na casa de Anderson Torres resulta em apreensão de documento cujo objetivo era reverter derrota de Bolsonaro na eleição.

Táisa Medeiros, Rafaela Gonçalves (13/01/2023)

(<https://www.correiobrasiliense.com.br/politica/2023/01/5065920-minuta-que-previa-golpe-entenda-o-documento-encontrado-na-casa-de-torres.html>). Acesso em: 23 fev. 2023.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando todo o contexto e a dinâmica dos acontecimentos atuais, a conclusão que se apresenta, em resposta à indagação e às preocupações pertinentes, manifestadas pelo professores Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, é, infelizmente, afirmativa. Não só a Democracia norte-americana se encontra em risco, mas, de resto, a Democracia no mundo inteiro, no presente momento histórico. Inclusive no Brasil.

É possível, analisando os exemplos apontados em vasta literatura sobre o tema ou nas notícias veiculadas diariamente, enxergar uma espécie de roteiro, copiado fielmente em diversos lugares do mundo. Uma conjugação de racismo, homofobia, xenofobia, misoginia, fundamentalismo religioso, armamentismo e uma gama imensa de preconceitos e culto à violência que são disseminados, estimulados, banalizados, justificados e até abertamente defendidos. De repente, a impressão é que as pessoas perderam o pudor em manifestar os seus preconceitos, egoísmo e o seu ódio publicamente.

É a devastação ambiental, o regime de trabalho análogo à escravidão<sup>71</sup>, a faxina social - ou “gestão dos indesejáveis”, como alguns preferem -, realizada pelas instituições que deveriam assegurar o direito fundamental à segurança pública... Um verdadeiro “estado de coisas inconstitucionais” em vigor, a fomentar

---

<sup>71</sup> **Band Notícias: Dezenas de baianos resgatados de trabalho escravo em vinícolas no RS chegam à BA**

Nota de entidade que representa empresários de Bento Gonçalves (RS), onde estavam os trabalhadores, responsabiliza “sistema assistencialista” e falta de mão de obra

Éridan Santos (28/02/2023)

Entenda o caso

No dia 22 de fevereiro, uma operação conjunta de diversas forças de segurança desbaratou um esquema de trabalho escravo em vinícolas em Bento Gonçalves, no Rio Grande do Sul. Os resgatados eram terceirizados e foram levados ao Sul com a promessa de emprego, alojamento e alimentação, o que não acontecia na prática, conforme informaram as autoridades.

Em nota divulgada nas redes sociais, a vinícola Aurora repudiou a prática análoga à escravidão e disse que não sabia do fato. Além disso, informou que repassava R\$ 6,5 mil à empresa terceirizada por funcionário, “acrescidos de eventuais horas extras”, mais três refeições por dia.

Outra vinícola, a Família Salton, também lamentou as denúncias e repudiou atos que violam os direitos humanos. A empresa destacou que atendeu a exigência legal na contratação da terceirizada, mas reconheceu que não fiscalizou *in loco* as condições trabalhistas.

“A Salton trabalhará prontamente, não apenas para coibir novos acontecimentos, mas também para promover a conscientização das melhores práticas sociais e trabalhistas. Já nos colocamos à disposição das entidades públicas e representativas para colaborar com o processo”, escreveu a vinícola.

Quem também se manifestou foi o Centro da Indústria, Comércio e Serviços de Bento Gonçalves (CIC-BG). Na nota divulgada no dia 25 de fevereiro, a entidade relacionou o que chamou de “sistema assistencialista” a situações de trabalhos análogos à escravidão em vinícolas. O texto ressalta a falta de mão de obra e necessidade de investimentos em projetos.

“Situações como esta [de trabalho análogos à escravidão], infelizmente, estão também relacionadas a um problema que há muito tempo vem sendo enfatizado e trabalhado pelo CIC-BG e Poder Público local: a falta de mão de obra e a necessidade de investir em projetos e iniciativas que permitam minimizar este grande problema. Há uma larga parcela da população com plenas condições produtivas e que, mesmo assim, encontra-se inativa, sobrevivendo através de um sistema assistencialista que nada tem de salutar para a sociedade”, criticou a entidade.

(<http://www.band.uol.com.br/noticias/dezenas-de-baianos-resgatados-de-trabalho-escravo-em-vinícolas-no-rs-chegam-a-ba-16585632>). Acesso em: 01 mar. 2023.

o medo, a angústia e o ódio na sociedade. E, dessa forma, aferir os dividendos econômicos e eleitorais.

Por outro lado, a impressão é que agora essa parte da população, que não tem qualquer afeição ou afinidade com a Democracia, tem buscado se fazer representar politicamente, confundindo, propositalmente, o exercício da intolerância violenta e criminosa, com o exercício legítimo de direitos assegurados no regime democrático, como o de livre manifestação do pensamento e opinião. Afinal, nenhuma Democracia assegura a ninguém o direito de ofender, ameaçar, agredir ou exterminar outra pessoa.

A junção desses dois polos é o estopim que foi aceso. Uma espécie de “Caixa de Pandora” que parece ter sido aberta.

No Brasil, um país com uma jovem Democracia, ainda em consolidação e com uma história marcada por golpes de Estado, expressos ou disfarçados, e regimes autoritários, as ameaças que se apresentam são de toda sorte, todas essas novas formas, apontadas por diversos pesquisadores que se dedicaram a estudar a fundo o fenômeno, mas também ainda as antigas e clássicas, tão próprias da América Latina. Aparentemente, ainda presentes no imaginário popular e na pauta política.

Não emerge do texto da Constituição Federal de 1988 o direito fundamental de conspirar, agir ou atentar contra o regime democrático. Tampouco, existe um direito líquido e certo de reivindicar golpe de Estado, intervenção militar, subverter resultados de pleitos eleitorais, fechar órgãos constitucionais do Legislativo e do Judiciário ou coagir e ameaçar seus integrantes. Muito pelo contrário. Condutas atentatórias ao Estado Democrático de Direito configuram crimes, tipificados, via de regra, na Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021, e em outras leis em vigor.

Portanto, não se pode considerar que tenha havido, em nenhum momento, nos fatos recentes, o legítimo exercício de Direitos Fundamentais, previstos constitucionalmente, no sentido da liberdade de manifestação, expressão ou opinião, próprios dos regimes democráticos e tolerantes.

Muito pelo contrário, o que se viu foi o exercício pleno da intolerância e do extremismo, a prática de crimes graves e o atentado violento ao Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, aparentemente, a prática criminosa, permanente e continuada, promovida por pessoas que violaram a lei sistematicamente e conspiraram contra o regime democrático, por mais de dois meses impunemente, à luz do dia e ao vivo no noticiário, pelo menos, de certa forma e em certa medida, foi relativizada, confundida com a liberdade de manifestação, não tendo sido dada

a devida importância que merecia, dada a sua gravidade e periculosidade, até que resultasse concretamente em um atentado de cunho claramente terrorista, com uso de explosivo em um dos aeroportos de maior circulação do país e, finalmente, na invasão e depredação das sedes dos três poderes do Estado brasileiro, com prejuízos incalculáveis, materiais e imateriais. Cujas responsabilidades, comissivas e omissivas, encontram-se em fase de aferição.

Não se pode olvidar, como já demonstrado, que, da análise do texto constitucional, resta claro que, na configuração do atual sistema constitucional brasileiro, implementado pela Constituição Federal de 1988 e consagrador do Estado Democrático de Direito no Brasil, é o Ministério Público a instituição que foi incumbida expressamente da defesa do regime democrático, seus princípios e valores. Sendo essa a sua primordial missão, antecessora de qualquer outra e totalmente inafastável e preponderante.

Afinal, todas as demais atribuições incumbidas ao Ministério Público constitucionalmente, dependem da ambiência democrática. Uma vez que, não faz qualquer sentido se falar em legalidade, liberdade, igualdade ou qualquer dos Direitos Fundamentais ou dos princípios norteadores da Administração Pública, elencados no artigo 37 do texto magno, na ausência de Democracia.

A defesa da Democracia é, portanto, a mais importante das atribuições constitucionais do Ministério Público, cabendo a ele o protagonismo, sem nenhum temor, receio ou timidez, nessa atuação. Não lhe cabe, uma vez que inconstitucional, um papel menor, coadjuvante ou de expectador privilegiado da ação de outras instituições, sejam quais forem.

Assim, resta claro que não existe outra atribuição institucional do Ministério Público brasileiro que seja mais importante ou mais urgente do que a defesa da Democracia. Falhando nessa missão, terá falhado como instituição.

Do mesmo modo, o membro do Ministério Público brasileiro que não tiver essa consciência, não possui a noção exata do seu papel e da sua missão, e precisa urgentemente revisar o texto constitucional.

Estejamos, pois, atentos e atuantes.

Enfrentar e combater os grupos intolerantes, extremistas, neonazistas e neofascistas no Brasil, inclusive o discurso de ódio e as notícias falsas por eles disseminadas, a ameaçar o regime democrático, não é menos importante ou menos urgente do que combater as tradicionais formas de crime organizado em atuação no país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Coleção Estado de Sítio. São Paulo: Boitempo, 2004.

ALMEIDA, João Paulo Martins de. **“Deus, pátria, família”: os sentidos do fascismo brasileiro**. RUA - Revista do Laboratório de Estudos Urbanos do Núcleo de Desenvolvimento da Criatividade. Universidade de Campinas – UNICAMP, nº 28-2, novembro/2022.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

\_\_\_\_\_ **Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

EMPOLI, Giuliano Da. **Os Engenheiros do Caos**. São Paulo: Vestígio, 2020.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Derrotada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

\_\_\_\_\_ **Temas fundamentais do Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

JELLINEK, Georg; JELLINEK, Walter. **Allgemeine Staatslehre**. 3. rd. Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, 1921.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

\_\_\_\_\_ **Regime jurídico do Ministério Público**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

POPPER, Karl R. **A Sociedade aberta e seus inimigos: o fascínio de Platão**. Belo Horizonte: Editora Itatiaia; São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1974.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SCHWARCZ, Lília Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. Lisboa: Temas e Debates – Círculo de Leitores, 2015.

VILLA, Marco Antonio. **A história das constituições brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

# AMOR AO AVESSO NO FEMINICÍDIO: HERANÇAS DO MACHISMO ESTRUTURAL

## *BACKWARDS LOVE IN FEMINICIDE: STRUCTURAL MACHINE INHERITANCE*

Pettersen de Lucena<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente artigo aborda aspectos conceituais do processo estrutural a fim de promover a percepção do machismo como um litígio estrutural que contribui significativamente para a prática do feminicídio, e que deve ser superado a partir da adoção de boas práticas, notadamente de índole educacional e informacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Litígio estrutural. Processo estrutural. Machismo estrutural. Violência de gênero. Feminicídio.

**ABSTRACT:** *This article discusses conceptual aspects of the structural process in order to promote the perception of male chauvinism as a structural litigation that contributes significantly to the practice of femicide, and that should be overcome from the adoption of good practices, as educational and informational actions.*

**KEYWORDS:** *Structural litigation. Structural process. Structural male chauvinism. Gender-based violence. Femicide.*

## 1. INTRODUÇÃO

Os litígios estruturais são aqueles que veiculam situações de desconformidade para cuja solução se pressupõe uma atuação conjunta e contínua de diversas instituições no intuito de promover transformações estruturais para a superação do estado de coisas inconstitucional e o alcance de um estado ideal.

O objetivo do presente trabalho é analisar aspectos conceituais do processo estrutural que proporcionem o reconhecimento da existência de um machismo estrutural em nossa sociedade, que vivencia, nesse aspecto, um estado de coisas inconstitucional na perspectiva de violência de gênero, a qual contribui para os casos de feminicídio.

---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do Estado da Paraíba. Foi Juíza de Direito no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Especialista em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Especialista em Direitos Difusos e Coletivos pelo Círculo de Estudos pela Internet (CEI).

O enfrentamento desse fenômeno estrutural demanda um conjunto articulado de ações continuadas e persistentes visando a uma mudança de paradigma. Nesse sentido, são apresentadas algumas práticas já adotadas em alguns Estados e que são importantes mecanismos de combate à violência de gênero e à sua progressão para o crime de feminicídio.

## 2. ASPECTOS CONCEITUAIS: DA ESTRUTURA À REESTRUTURA

Edilson Vitorelli (2020) propõe uma classificação dos litígios coletivos tomando como parâmetros a sua complexidade e conflituosidade, em detrimento da classificação do direito material em difuso, coletivo e individual homogêneo, feita pelo CDC, a qual é reputada controversa, do ponto de vista teórico, uma vez que apenas cria obstáculos para a tutela do direito material (exp.: classificação do direito como individual homogêneo disponível para negar ao MP a prerrogativa de conduzir o processo).

Segundo Vitorelli (2020)<sup>2</sup>, a conflituosidade é o critério que representa o grau de conflito interno ao grupo que está envolvido no litígio, materializando-se como fator endógeno, enquanto a complexidade é um indicador que decorre das diversas possibilidades de tutela de um direito, caracterizando-se como um fator exógeno. De acordo com os critérios indicados, o autor classifica os litígios coletivos em: litígios coletivos de difusão global ou litígios globais, litígios coletivos de difusão local ou litígios locais e litígios coletivos de difusão irradiada ou litígios irradiados.

Os litígios coletivos de difusão global:

[...] são aqueles que afetam a sociedade de modo geral, mas que repercutem minimamente sobre os direitos dos indivíduos que a compõem. Apresentam baixa conflituosidade, tendo em vista o pouco interesse dos indivíduos em buscar soluções para o problema coletivo. Sua complexidade pode ser alta ou baixa, dependendo da dificuldade de se definir antecipadamente o modo de prestação da tutela jurisdicional, mas a tendência é que seja baixa, uma vez que a lesão costuma se espalhar uniformemente pela sociedade. (VITORELLI, 2020, p. 33).

O autor exemplifica os litígios de difusão global citando situação na qual ocorra vazamento de óleo, em quantidade relativamente pequena, em uma perfuração profunda, no meio do oceano.

---

<sup>2</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 28 e 29.

Os litígios coletivos de difusão local, por sua vez:

[...] são aqueles em que o litígio, embora coletivo, atinge pessoas determinadas, em intensidade significativa, capaz de alterar aspectos relevantes de suas vidas. Essas pessoas, todavia, compartilham algum tipo de laço de solidariedade social (sociedade como solidariedade), que as faz pertencentes a uma comunidade, diferenciando-se dos demais seguimentos sociais. (VITORELLI, 2020, p. 34).

Alguns dos exemplos dados pelo autor em relação aos litígios locais relacionam-se com litígios coletivos atinentes a vítimas de um mesmo acidente ou litígios coletivos que envolvem minorias sociais em geral.

A conflituosidade nos litígios locais é moderada, uma vez que, a despeito das divergências existentes entre as pessoas atingidas, há um elemento de união, externado pela identidade de perspectivas sociais, que impede que tais embates interfiram no objetivo comum. A complexidade é variável, devendo a tutela jurisdicional buscar a reparação individual e coletiva.

Por fim, os litígios coletivos de difusão irradiada são aqueles nos quais:

[...] a sociedade atingida é lesada de modos qualitativa e quantitativamente distintos entre os seus integrantes, dando origem a subgrupos que não compõem uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social e não serão atingidos, da mesma forma e com a mesma intensidade, pelo resultado do litígio. Isso faz com que suas visões acerca da solução desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas. Esses eventos dão ensejo a litígios mutáveis e multipolares, opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio. (VITORELLI, 2020, p. 37).

Exemplos fornecidos por Vitorelli (2020) de litígios de difusão irradiada são o desastre ambiental de Mariana e a transposição das águas do rio São Francisco.

Os litígios irradiados caracterizam-se pela conflituosidade elevada, em razão de as lesões serem significativas entre as pessoas atingidas e de elas divergirem em suas pretensões, dada a diversidade da intensidade e do modo como são impactadas. A complexidade é igualmente elevada, pois a tutela jurisdicional não está preestabelecida na lei, abarcando inúmeras possibilidades de solução e diversos aspectos distintos da lesão que devem ser considerados.

Para melhor elucidar sua explicação, Vitorelli (2020)<sup>3</sup> afirma que, graficamente, a lesão no litígio irradiado pode ser equiparada a uma pedra atirada em um lago, causando ondas de intensidade decrescente, que se irradiam a partir de um centro. Quanto mais afetado alguém for pela lesão, mais próximo estará do ponto central (sociedade elástica). A tutela jurisdicional nesses litígios deverá priorizar os subgrupos que mais diretamente foram atingidos pela lesão, em detrimento, se necessário, dos grupos mais periféricos.

Para que se possa compreender o conceito de processo estrutural, salutar a noção do que seja um problema estrutural. Nesse sentido, Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) afirmam:

O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação). (DIDIER JR. ZANETI JR. OLIVEIRA, 2020, p. 104).

Por sua vez, Vitorelli (2020) define os litígios estruturais como aqueles:

[...] decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente de natureza pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro. (VITORELLI, 2020, p. 52).

A solução dos litígios estruturais é complexa e pressupõe a reestruturação do funcionamento de uma estrutura, mediante a adoção de decisões de implementação escalonada, em um procedimento flexível e marcado pela cooperação judiciária e pela consensualidade, com uma intervenção duradoura e um acompanhamento contínuo do programa ou projeto de reestruturação a ser seguido.

Para Vitorelli (2020), todo litígio estrutural é um litígio irradiado, pois se trata de um litígio coletivo que atinge subgrupos sociais diversos, com intensidades e de maneiras diferentes, sem qualquer perspectiva social compartilhada. Todavia, alerta o autor que nem todo litígio irradiado é um litígio estrutural, porquanto possa não estar relacionado ao funcionamento de instituições ou de políticas

---

<sup>3</sup> VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. p. 40.



públicas. O exemplo dado por Vitorelli é a queima da palha da cana-de-açúcar para viabilizar sua colheita: o litígio é irradiado, mas não estrutural, por não envolver a reestruturação de quaisquer organizações.

Em sentido contrário, Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira afirmam que, embora normalmente o processo estrutural seja coletivo, “[...] é possível que um processo que veicule demanda individual esteja pautado num problema estrutural e tenha que, por isso, ser tratado como processo estrutural” (DIDIER JR. ZANETI JR. OLIVEIRA, 2020, p. 112). Os autores exemplificam mencionando a propositura de ação individual, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida, exigindo a garantia de acessibilidade em edifícios públicos ou privados, de uso coletivo, aos quais precisa recorrentemente ter acesso, mediante reformas. Essa é tipicamente uma ação individual, mas que tem inequívoca natureza estruturante.

O processo estrutural é aquele que veicula um litígio estrutural, relacionado com uma situação de desconformidade, cuja solução não se dá de forma unívoca, necessitando de uma reestruturação por meio da adoção de uma série de medidas que alcancem um estado ideal de regularidade.

Conforme define Vitorelli (2020):

O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural. (VITORELLI, 2020, p. 60).

A decisão proferida em um processo estrutural pode ser definida como:

[...] aquela que, partindo da constatação de um estado de desconformidade, estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios). Em essência, a decisão estrutural não estrutura, mas sim reestrutura o que estava desorganizado (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. 2020, p. 109).

Segundo Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (2020), o processo estrutural é bifásico. Na primeira fase, constata-se o estado de desconformidade – ganhando relevância as provas por amostragem e estatística – e profere-se decisão estrutural, de conteúdo programático, que estabelecerá uma meta a ser atingida para que se alcance o estado ideal de coisas. Essa decisão poderá estabelecer, desde logo, os meios para a reestruturação

pretendida, ou defini-los em momento posterior (após a oitiva de experts, por exemplo). A decisão estrutural não exaure a função jurisdicional.

Na segunda fase do processo estrutural, implementa-se a meta estabelecida na decisão estrutural, a qual deve estabelecer o tempo, modo e grau de reestruturação, o regime de transição e a forma de avaliação ou fiscalização das medidas estruturantes.

Característica marcante das decisões estruturais é que pode haver providimentos em cascata, ou seja, o juiz não ficará adstrito àquela decisão principal ou nuclear proferida no processo estrutural, seguindo-se a ela outras tantas quantas sejam necessárias para atingir o estado de coisas ideal que se pretende alcançar por intermédio da reforma estrutural, à luz das necessidades que se forem apresentando ao longo do tempo e da efetivação de cada uma das decisões estruturais.

Para Vitorelli (2020), as fases de desenvolvimento do processo estrutural incluem a inicial constatação do litígio irradiado em toda a sua complexidade e conflituosidade, permitindo a oitiva dos diferentes grupos atingidos. Em seguida, passa-se à elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura, o qual acarreta o litígio irradiado. Posteriormente, inicia-se a implementação desse plano, preferencialmente, de forma consensual, mas, não sendo possível, de forma compulsória. A partir de então, avaliam-se os resultados da implementação do plano e procede-se à sua reelaboração, em consonância com os resultados avaliados, implementando-se, a seguir, o plano revisto e reiniciando-se todo o ciclo.

As medidas necessárias para a reestruturação são meios tendentes a um fim. As técnicas de tutela convencionais não são suficientes para a solução do litígio estrutural, demandando-se uma série de medidas a serem adotadas por diversas autoridades e poderes. Muitas vezes, não é possível delimitar, *a priori*, as medidas tendentes a atingir o fim visado, e isso é uma característica do processo estrutural, que admite a flexibilização na previsão dessas medidas. Há possibilidade, inclusive, de previsão de medidas provisórias, ou seja, elas podem não visar a uma solução imediata, mas necessária para se atingir o fim almejado.

Vitorelli (2020) observa que o plano de reestruturação:

[...] é o conjunto de medidas utilizadas para alterar a conduta institucional, as quais serão reavaliadas e modificadas ao longo do tempo. Pode ser que essas medidas não sejam definidas, todas elas, simultaneamente, nem sejam todas previstas, expressamente. (VITORELLI, 2020, p. 69).

A jurisdição desenvolvida no processo estrutural é uma atividade secundária, que não se materializa como um fim em si mesmo, mas com o objetivo de determinar soluções flexíveis e não ortodoxas para litígios estruturais. Arremata Vitorelli (2020) explicando que “o juiz atua mais como um agente de negociação e de troca, não mediante decisão e imposição” (VITORELLI, 2020, p. 61).

A fase mais difícil de um processo estrutural é a sua implementação, considerando que há diversas possibilidades, sem que nenhuma delas tenha sido previamente determinada pela lei. Para tanto, se pressupõe ordens judiciais impositivas de obrigações de fazer aos responsáveis pela instituição cuja reestruturação se pretende judicialmente.

Insta ressaltar que a existência de um litígio estrutural pode ou não acarretar o ajuizamento de um processo estrutural, sendo possível que seja ajuizada ação coletiva não estrutural, ou que sejam ajuizados diversos processos individuais, ambos visando a resolver as consequências, não as causas do problema, de modo que o funcionamento da instituição ou da política pública permanece inalterado. Portanto, conforme alerta Vitorelli (2020), “não há uma correspondência direta e necessária entre o tipo de litígio e o tipo de processo” (VITORELLI, 2020, p. 67).

Vitorelli (2020) aponta, como referência prática, o caso envolvendo o ajuizamento, pela Defensoria Pública de São Paulo, de diversas ações individuais pleiteando vagas em creches para crianças. Embora essas ações resolvam aquele problema pontual, há apenas uma ilusão de solução, sem resultados sociais significativos, pois as causas do problema permanecem. Essas ações individuais são, na verdade, processos desestruturais, que apenas substituem as crianças que ingressariam nas creches pelo critério administrativo regular, por outras, que não obedecem a critério algum, mas que buscaram a jurisdição em primeiro lugar. Em palavras mais simples: a criança cuja vaga foi deferida judicialmente “fura a fila” da criança que não acionou o Poder Judiciário.

### **3. ATIVISMO JUDICIAL E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: SUPERANDO O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL**

O STF e o STJ têm diversas decisões no sentido de ser possível o controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, uma vez que a inação do Poder Público na sua implementação viola a própria integridade da Constituição Federal, estimulando a erosão da consciência constitucional.

O mundo contemporâneo tem experimentado uma fluidez da fronteira entre política e justiça, com as Cortes Constitucionais ou Supremas Cortes se des-

tacando como protagonistas de decisões atinentes a questões relegadas aos Poderes Legislativo e Executivo, envolvendo políticas públicas ou temas de grande controvérsia moral na sociedade.

De acordo com Luís Roberto Barroso (2009), a judicialização, assim compreendida como a submissão de questões de larga repercussão política ou social ao Poder Judiciário, e não às instâncias políticas tradicionais (o Congresso Nacional e o Poder Executivo), se dá por inúmeros fatores, destacando-se:

- a) a redemocratização do país, sobretudo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que recuperou as garantias da magistratura e reavivou a cidadania, “[...] dando maior nível de informação e de consciência de direitos a amplos segmentos da população, que passaram a buscar a proteção de seus interesses perante juízes e tribunais” (BARROSO, 2009, p. 03), o que gerou aumento da demanda por justiça na sociedade brasileira;
- b) a constitucionalização abrangente, “[...] que trouxe para a Constituição inúmeras matérias que antes eram deixadas para o processo político majoritário e para a legislação ordinária” (BARROSO, 2009, p. 04). Constitucionalizar uma matéria significa transformar Política em Direito, sendo possível, a partir de então, exigir essa pretensão jurídica por meio de uma ação judicial;
- c) o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, que, por ser amplo, permite que quase qualquer questão política ou moralmente relevante possa ser alçada ao Supremo Tribunal Federal, como foi o caso da discussão envolvendo pesquisas com células-tronco embrionárias (ADI nº 3150), da vedação do nepotismo no Poder Judiciário (ADC nº 12), e do pedido de suspensão dos dispositivos da Lei de Imprensa incompatíveis com a Constituição de 1988 (ADPF nº 130).

Embora judicialização e ativismo judicial sejam termos que conversem entre si, eles não se confundem. Este caracteriza-se como um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Segundo Barroso (2009):

A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista

se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas (BARROSO, 2009, p. 06).

O Poder Judiciário brasileiro tem exibido uma postura claramente ativista, tendo como exemplo clássico, conforme Barroso (2009), a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas, como é o caso da distribuição de medicamentos e determinação de terapias mediante decisão judicial.

A crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade no âmbito do Legislativo tem contribuído para a expansão do Judiciário no papel de intérprete e fiscal do cumprimento da Constituição, com a prolação de decisões que suprem omissões e, por vezes, inovam na ordem jurídica, com caráter normativo geral. Como ponto positivo, Barroso (2009) destaca o atendimento a demandas da sociedade que não puderam ser satisfeitas pelo Parlamento. Como ponto negativo, afirma que se exhibe as dificuldades enfrentadas pelo Poder Legislativo nos tempos atuais.

A despeito das objeções à judicialização e ao ativismo judicial no Brasil, sustenta-se que, por vezes, a atuação do Judiciário em temas de viés político parece imprescindível à superação do estado de coisas inconstitucional.

Barroso (2009) menciona como uma das objeções à judicialização e ao ativismo os riscos para a legitimidade democrática, porquanto os membros do Poder Judiciário não são agentes públicos eleitos, embora exerçam um poder político.

O autor afirma que essa dificuldade contramajoritária, consistente na possibilidade de um órgão não eletivo sobrepor-se a uma decisão de um órgão eleito pelo povo, justifica-se, do ponto de vista normativo, porque a própria Constituição Federal de 1988 atribui esse poder ao Judiciário (especialmente, ao Supremo Tribunal Federal), e do ponto de vista filosófico, porque o grande papel da Constituição é proteger valores e direitos fundamentais, mesmo que contra a vontade circunstancial de quem tem mais votos, e o intérprete final da Constituição é o Supremo Tribunal Federal.

Barroso (2009) afirma que:

[...] o STF deve ser deferente para com as deliberações do Congresso. Com exceção do que seja essencial para preservar a democracia e os direitos fundamentais, em relação a tudo mais os protagonistas da vida política devem ser os que têm votos (BARROSO, 2009, p. 12).

A judicialização e o ativismo judicial, nesse contexto, podem se apresentar como importantes ferramentas de superação do estado de coisas inconstitucional, tema intimamente relacionado aos litígios estruturais.

Sobre o estado de coisas inconstitucional, Azevedo Campos (2015) afirma:

Quando declara o Estado de Coisas Inconstitucional, a corte afirma existir quadro insuportável de violação massiva de direitos fundamentais, decorrente de atos comissivos e omissivos praticados por diferentes autoridades públicas, agravado pela inércia continuada dessas mesmas autoridades, de modo que apenas transformações estruturais da atuação do Poder Público podem modificar a situação inconstitucional. Ante a gravidade excepcional do quadro, a corte se afirma legitimada a interferir na formulação e implementação de políticas públicas e em alocações de recursos orçamentários e a coordenar as medidas concretas necessárias para superação do estado de inconstitucionalidades (CAMPOS, 2015).

Ao reconhecer o estado de coisas inconstitucional, o Judiciário passa da posição de julgador de problemas particulares e de garantidor de direitos específicos de demandantes, ao papel de protetor da dimensão objetiva dos direitos fundamentais em jogo, diante do litígio estrutural que lhe foi apresentado, para cujo enfrentamento serão exigidas medidas estruturais e decisões em cascata, a fim de redimensionar os ciclos de formulação e execução de políticas públicas, o que não seria possível por meio de decisões mais ortodoxas.

As medidas estruturais que devem ser previstas devem ter por objetivos primordiais, segundo Campos (2015), superar bloqueios políticos e institucionais, e aumentar a deliberação e o diálogo sobre causas e soluções do estado de coisas inconstitucional, em um verdadeiro ativismo judicial estrutural.

Leciona Campos (2015) que:

O Estado de Coisas Inconstitucional é sempre o resultado de situações concretas de paralisia parlamentar ou administrativa sobre determinadas matérias. Nesse cenário de falhas estruturais e omissões legislativas e administrativas, a atuação ativista das cortes acaba sendo o único meio, ain-

da que longe do ideal em uma democracia, para superar os desacordos políticos e institucionais, a falta de coordenação entre órgãos públicos, temores de custos políticos, *legislative blindspots*, sub-representação de grupos sociais minoritários ou marginalizados (CAMPOS, 2015).

Esse estado de coisas inconstitucional já foi reconhecido pelo STF no tocante ao sistema carcerário (ADPF nº 347). No entanto, essa situação desestruturante e geradora de violação massiva dos direitos fundamentais não fica adstrita à situação prisional brasileira. Há outros litígios estruturais e outros estados de coisa inconstitucional em nossa sociedade, como é o caso do machismo estrutural, que deságua em uma violência de gênero e no expressivo número de feminicídios no Brasil.

#### **4. MACHISMO ESTRUTURAL E VIOLÊNCIA DE GÊNERO: AMOR AO AVESSE NO FEMINICÍDIO**

Conforme pontuado, o litígio estrutural decorre da forma como uma estrutura burocrática funciona, estando intimamente relacionado a um estado de coisas inconstitucional, com violação massiva dos direitos humanos e fundamentais. O machismo estrutural pode ser considerado como um litígio estrutural que decorre do papel atribuído às mulheres ao longo dos anos, perpetuando um estereótipo de desigualdade em relação aos homens, caracterizado pela visão da mulher como submissa ao marido, boa mãe, apegada ao lar, à criação dos filhos e aos valores tradicionais da família brasileira.

A conquista dos direitos das mulheres foi e é produto de lutas sociais. No Brasil, por exemplo, um dos primeiros direitos reconhecidos às mulheres foi o direito ao voto, em 1932, e, mesmo assim, este era um direito muito limitado, considerando que a Constituição Federal de 1934 dispunha, em seu art. 109, que “o alistamento e o voto são obrigatórios para os homens, e para as mulheres, quando estas exerçam função pública remunerada, sob as sanções e salvas as exceções que a lei determinar”.

Apenas na década de 60 é que as mulheres passaram a ter o direito à contracepção, no intuito de frear o crescimento populacional, e não como direito autônomo de planejamento familiar e reprodutivo.

O advento da Constituição Federal de 1988 promoveu significativos avanços no reconhecimento dos direitos das mulheres, ao prever, em seu art. 5º, *caput*, a igualdade entre homens e mulheres. De todo modo, é longo o caminho que ainda teremos de percorrer para o alcance da igualdade material ou fática, razão pela qual se mostram imprescindíveis políticas públicas e ações afirmativas tendentes à superação desse estado de coisas inconstitucional na perspectiva

de discriminação e violência de gênero.

Segundo Barboza e Demetrio, o gênero e o sexo não se confundem, estando este atrelado ao elemento biológico, enquanto aquele se materializa como uma construção social, por ser “[...] uma forma de atribuição e significação das relações de poder” (2019, p. 9). Assim, é a sociedade que atribui e qualifica o que é ser mulher. Daí emana a noção de ser o machismo um litígio estrutural, porquanto decorrente da forma como são pensadas as relações de poder entre homens e mulheres em nossa sociedade – notadamente patriarcais e desiguais, com práticas culturalmente enraizadas e socialmente legitimadas. Somente com uma transformação nas estruturas jurídicas e constitucionais é que se poderá superar essa desigualdade.

A violência de gênero é um fenômeno relacionado com a desigualdade estrutural que se evidencia nas relações de poder entre homens e mulheres. O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero (2021), do CNJ, indica como fatores que influenciam na violência de gênero os de ordem material (como a dependência financeira das mulheres), cultural (como a existência da “cultura do estupro” que autoriza e naturaliza a violência sexual e atribui à vítima a culpa pela prática do ato), ideológica (como a erotização das mulheres) e relacionados ao exercício do poder (como os estupros corretivos de mulheres lésbicas).

Homens que praticam violência de gênero, não raro, consideram que agiram dentro dos padrões morais socialmente valorizados para homens. A insatisfação com o desempenho de uma mulher parece legitimar uma possível reação violenta (BILLAND e PAIVA, 2016).

De acordo com a pesquisa “Visível e Invisível: a vitimização das mulheres no Brasil” (2021), realizada pelo Fórum de Segurança Pública, mais de 17 milhões de brasileiras sofreram algum tipo de violência ou agressão após o início da pandemia decorrente da Covid-19, ou seja, uma em cada quatro brasileiras acima dos 16 anos já sofreu violência, o que equivale a 8 mulheres agredidas por minuto. Consta do estudo que:

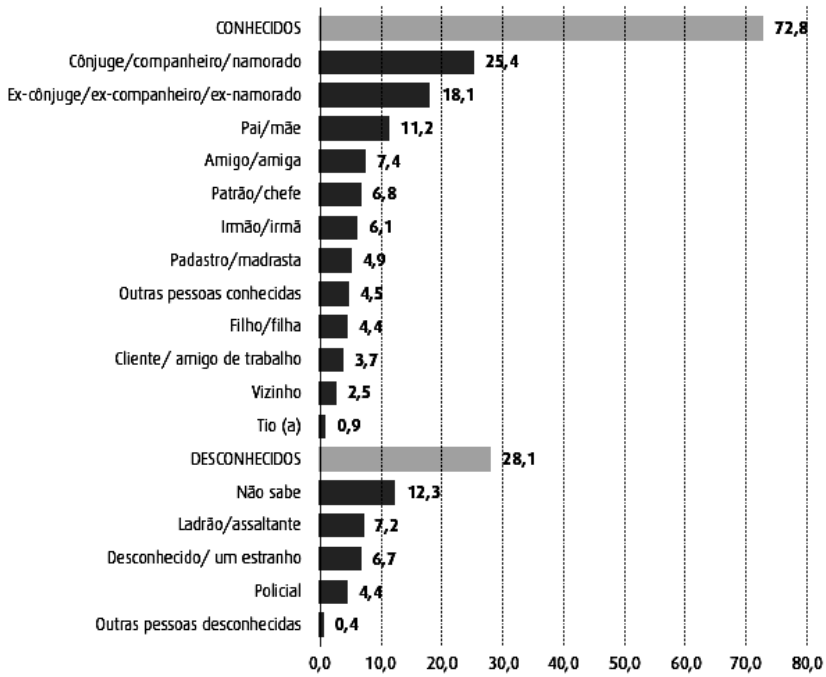
Desde os primeiros meses de isolamento social, importantes organizações internacionais, como a ONU Mulheres, relatavam, com base no aumento em pedidos de ajuda em linhas telefônicas de canais de atendimento, que havia um incremento de casos de violência doméstica em todo o mundo e que as mulheres eram suas principais vítimas. Tal realidade era potencializada pelo fato de que, ao mesmo tempo em que os casos aumentavam, os números de registros de boletins de ocorrências por violência doméstica apresentavam queda (p. 07).



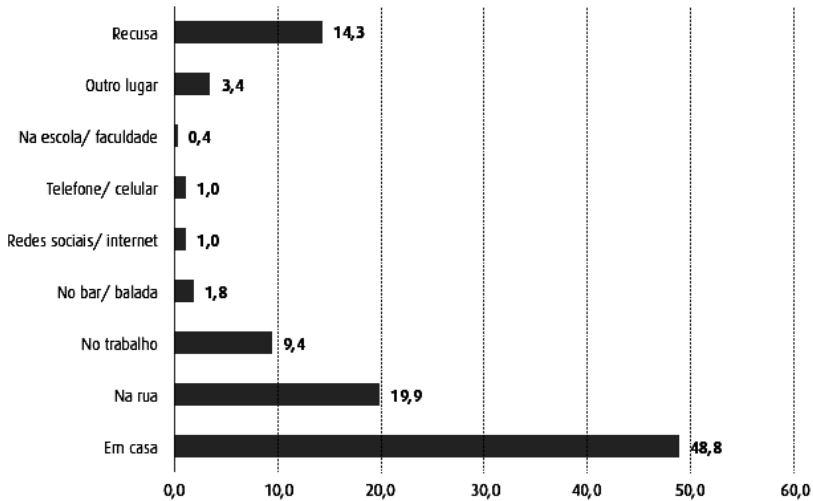
Foram indicadas como principais causas para o aumento dos casos de violência doméstica as restrições às redes institucionais e familiares de apoio à mulher, a diminuição da renda familiar, a ampliação da manipulação do agressor sobre a vítima em razão do maior tempo de convivência, o aumento dos níveis de estresse e o aumento do consumo de álcool experimentados no período de pandemia. Nesse contexto, houve também aumento do número de feminicídios. Na pesquisa “Visível e Invisível: a vitimização das mulheres no Brasil” (2021), realizada pelo Fórum de Segurança Pública, identificou-se que, entre março e maio de 2020, houve aumento de 2,2% de casos de feminicídios no Brasil.

O Brasil é o 5º país com os maiores índices de homicídio de mulheres, segundo o Mapa da Violência de 2015. A violência doméstica e familiar contra a mulher é uma grave violação dos direitos humanos, decorrente do machismo estrutural que demarca o papel social da mulher como de subordinação ao homem, às atividades de cuidado no âmbito doméstico e à posição de objeto de desejo sexual e de posse pelo homem.

Normalmente, as mulheres são vítimas de violência de gênero dentro da própria casa e os autores de violência são pessoas conhecidas das ofendidas, o que concede um alto grau de complexidade ao enfrentamento da violência de gênero no que se refere à proteção da vítima, à punição do agressor e às medidas de prevenção, conforme consta da pesquisa “Visível e Invisível: a vitimização das mulheres no Brasil” (2021), realizada pelo Fórum de Segurança Pública. Nesse sentido, os gráficos a seguir:



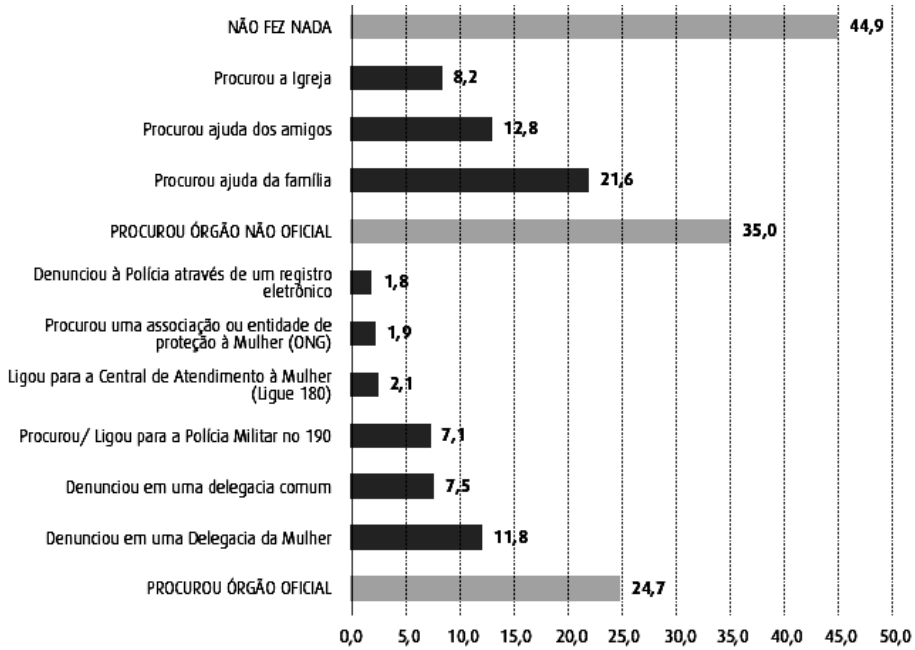
Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Instituto Datafolha. Pesquisa Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil, edição 3, 2021. Apenas mulheres, resposta espontânea e múltipla, em %.



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Instituto Datafolha. Pesquisa Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil, edição 3, 2021. Apenas mulheres, resposta espontânea e única, em %.

O papel atribuído às mulheres nesse cenário de machismo estrutural acaba por fazer com que elas assumam esse rótulo que lhes foi atribuído e não se insur-

jam ou aceitem essa violência de que são vítimas, conforme se demonstra pelo gráfico abaixo:



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Instituto Datafolha. Pesquisa Visível e Invisível: a vitimiza

Disso emana a necessidade de mudança estrutural desse quadro que vivenciamos, sobretudo com a adoção de medidas preventivas, educativas e informativas, capazes de transformar a realidade social e desconstruir o estereótipo de gênero.

A Lei Maria da Penha é uma importante ferramenta na luta contra essa desigualdade estrutural, apresentando-se como ação afirmativa tendente à superação desse estado generalizado de violação dos direitos humanos das mulheres.

A Lei nº 13104/2015 acrescentou o inciso VI, e o §2º-A, ao art. 121, do Código Penal, inserindo, na legislação brasileira, a qualificadora do feminicídio, que constitui o homicídio de mulheres, em contexto de violência doméstica e familiar, ou em razão de menosprezo ou discriminação, pela condição do sexo feminino.

Segundo o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero (2021, p. 93), do CNJ:

A tipificação do feminicídio coloca em destaque a necessi-

dade, não só de investigar, processar e executar, de forma diferenciada as manifestações de violência de gênero que decorrem de sociedade estruturada em bases sociais, econômicas e culturais que prestigiam a relação de hierarquia entre homem e mulher, como de identificar os seus motivos e promover alterações que permitam a diminuição desse quadro de violência.

Trata-se de medida que se ajusta ao processo evolutivo voltado à mudança de comportamento cultural e ao atingimento da equidade de gênero e da igualdade real, distinta da igualdade formal que, muitas vezes, oculta a realidade.

O Guia de Boas Práticas de Atuação do Promotor de Justiça do Júri em casos de Femicídio (2016, p. 3) dispõe que:

Alguns estudos indicam que a violência de gênero contra a mulher usualmente ocorre em ciclos repetitivos. É necessário compreender a dinâmica do ciclo da violência doméstica contra a mulher para tratar os casos de feminicídio, especialmente os casos de vítimas sobreviventes (tentativa). Neste ciclo há uma fase inicial de “lua de mel”, seguida de uma “acumulação da tensão”, que irrompe em “episódios de agressão”. Após a agressão há uma momentânea “separação emocional”, na qual a mulher tem a oportunidade de pedir ajuda para sair da situação de violência doméstica. Todavia, rapidamente entram em cena “fatores de reconciliação” que induzem a mulher a perdoar o agressor, iniciando-se uma nova fase de “lua de mel”. Caso não haja intervenção nas causas dos conflitos e na inaptidão para tratá-los de forma civilizada e não-violenta, há a tendência de continuidade do ciclo da violência, que tende a se repetir em episódios cada vez mais graves: xingamentos, ameaças, atitudes de controle, empurrões, tapas, socos, surras, até chegar a eventos potencialmente letais (femicídio tentado ou consumado).

A violência de gênero deve ser combatida em todas as suas formas, evitando o escalonamento para a prática de crimes letais. Nesse sentido, do Formulário Nacional de Avaliação de Risco Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, decorrente da Resolução Conjunta nº 05/2020, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, extrai-se que:

- a) estudos indicam que mulheres ameaçadas ou agredidas com arma têm 20 vezes mais probabilidades de serem

vítimas de feminicídio;

- b) agressões físicas graves constituem um dos principais fatores de risco associados ao feminicídio;
- c) a literatura ressalta que o padrão de comportamento violento para resolver conflitos interpessoais é um indicador de risco de feminicídio;
- d) em 70% dos casos de feminicídios analisados as vítimas haviam sofrido violências físicas anteriores;
- e) a literatura considera a violência sexual um fator de risco tanto de reincidência, quanto de feminicídio;
- f) estudos apontam que a probabilidade de ocorrência de feminicídio é 7,5% maior quando existe histórico de violência sexual;
- g) 30% dos casos de feminicídio analisados tiveram, como motivador, o ciúmes, o sentimento de posse e o machismo;
- h) o escalonamento da violência, independentemente do tipo, é fator de risco para o feminicídio.

Não é rara a reconciliação entre autor e vítima da violência doméstica e familiar. O Guia de Boas Práticas de Atuação do Promotor de Justiça do Júri aponta, na perspectiva da vítima, como possíveis fatores de indução à reconciliação: a dependência emocional, a dependência financeira, o medo de novas agressões, a vergonha de ter sido agredida, os valores sociais ou eventualmente religiosos de impossibilidade de separação, a ignorância de seus direitos, a inércia diante da violência.

O mesmo material indicativo elenca que são fatores de risco relacionados à vítima os de natureza psicológica (como baixa autoestima, dependência emocional, subestimação da violência, transtornos psicológicos, fatores culturais) e os de natureza socioeconômica (como dependência econômica do companheiro, pobreza extrema, falta de acesso a serviços públicos de proteção, isolamento de amigos e familiares pelo companheiro).

Por outro lado, são fatores de risco relacionados ao autor, os de natureza psicológica (como personalidade impulsiva, intolerância, comportamento ciumento e controlador, baixa capacidade de reflexão sobre seus atos e uso abusivo de álcool ou outras drogas) e os de natureza socioeconômica (como desemprego ou graves problemas econômicos e fácil acesso a armas de fogo).

Por fim, são fatores de risco relacionados à dinâmica relacional a ocorrência de violências graves entre o casal (como envenenamento, estrangulamento, queimadura, facada, uso de arma de fogo, fraturas e espancamento), o escalonamento da violência (frequência e intensidade), o *stalking*, as ameaça de morte, as separações e reconciliações reiteradas, entre outros fatores.

Conforme consta do Guia de Boas Práticas de Atuação do Promotor de Justiça do Júri (2016, p. 18):

O feminicídio não se configura como um “crime passional”, já que a sua característica marcante não é o amor, mas sim o sentimento de posse e a coisificação da mulher, que não é vista pelo réu como um ser humano, mas sim como uma coisa, uma propriedade, podendo inclusive o réu dispor sobre a sua integridade física e vida.

O argumento defensivo da “legítima defesa da honra” no feminicídio é inadmissível e jamais poderá ser quesitado, não encontrando respaldo constitucional ou legal, seja do ponto de vista lógico, seja porque viola os direitos humanos. Do ponto de vista lógico, a honra é um direito personalíssimo e, portanto, a honra de uma pessoa não pode ser atingida por atos praticados por terceiras pessoas.

O STF recentemente se manifestou sobre o assunto, reputando inconstitucional a tese da legítima defesa da honra:

Ao apreciar medida cautelar em ADPF, o STF decidiu que: a) a tese da legítima defesa da honra é inconstitucional, por contrariar os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88), da proteção à vida e da igualdade de gênero (art. 5º, da CF/88); b) deve ser conferida interpretação conforme à Constituição ao art. 23, II e art. 25, do CP e ao art. 65 do CPP, de modo a excluir a legítima defesa da honra do âmbito do instituto da legítima defesa; e c) a defesa, a acusação, a autoridade policial e o juízo são proibidos de utilizar, direta ou indiretamente, a tese de legítima defesa da honra (ou qualquer argumento que induza à tese) nas fases pré-processual ou processual penais, bem como durante julgamento perante o tribunal do júri, sob pena de nulidade do ato e do julgamento (STF. Plenário. ADPF nº 779, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 15/03/2021).

Desse modo, reconhece-se o machismo como um problema estrutural que perpetua a violência de gênero e pode desaguar na prática de feminicídio. Portanto, pressupõe-se a adoção de medidas capazes de promover a reestrutu-

ração dessa situação de desconformidade – caracterizada pela desigualdade nas relações de poder entre homens e mulheres – no intuito de reorganizar as lentes com as quais enxergamos as mulheres.

## **5. BOAS PRÁTICAS NO COMBATE À VIOLÊNCIA DE GÊNERO**

Na perspectiva da vítima da violência doméstica e familiar, o direito à informação se apresenta como um importante mecanismo de empoderamento das mulheres, por meio do esclarecimento e do conhecimento sobre o processo judicial e sobre o próprio ciclo de violência, o que pode contribuir para a redução da vulnerabilidade das vítimas, facilitando o exercício de seus direitos.

Para assegurar o direito à informação, deve-se promover a participação voluntária da vítima em todas as etapas do processo, independentemente de sua presença, permitindo que comunique suas opiniões por meio de seu representante legal.

Também se deve promover a incorporação da perspectiva de gênero na atuação dos profissionais do sistema de justiça criminal que atuam no enfrentamento da violência contra as mulheres, no intuito de eliminar os mecanismos que perpetuam a vitimização secundária, garantindo para as vítimas o atendimento respeitoso, não discriminatório, que não reproduza estereótipos de gênero e que seja orientado pelo respeito à dignidade, à diferença, à privacidade e à confidencialidade de informações relacionadas à situação vivida.

Algumas boas práticas de combate à violência contra as mulheres merecem ser destacadas como medidas a serem incentivadas e reproduzidas.

### **5.1 CAMPANHA DE COMBATE À IMPORTUNAÇÃO SEXUAL NO TRANSPORTE COLETIVO EM BELO HORIZONTE**

A Campanha de Combate à Importunação Sexual no Transporte Coletivo em Belo Horizonte foi desenvolvida pela Guarda Municipal de Belo Horizonte, tendo a experiência sido realizada nesta capital entre setembro de 2018 e outubro de 2019. Do livro que trata sobre as “Práticas de enfrentamento à violência contra as mulheres: experiências desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública e do sistema de justiça” (2020, p. 13) consta que:

O principal papel da equipe responsável – composta por nove agentes, todas mulheres – é a conscientização da população por meio da distribuição de panfletos nas estações de ônibus e metrô e do diálogo com os cidadãos sobre a importância da denúncia, essencial para que os responsáveis sejam devida-

mente punidos. O projeto vai muito além da GCM, envolvendo diversos parceiros no setor público, o que permitiu a criação de um aplicativo de segurança às mulheres vítimas de importunação sexual dentro dos ônibus municipais e o trabalho conjunto com a Polícia Civil.

Os panfletos distribuídos explicam o que é a importunação sexual, buscando implementar um trabalho preventivo e de conscientização, considerando que 95% das mulheres em Belo Horizonte já sofreram assédio sexual em transporte público, conforme a Inspeção de Estatística da Guarda Civil Municipal de Belo Horizonte (p. 14).

Nessa campanha, as guardas municipais deslocam-se, uma vez por semana e nos horários de pico (das 06:30h às 08:00h), a uma estação de ônibus do município, entregando nas filas de ônibus o panfleto e um apito (objeto simbólico que remete à denúncia), além de conversarem com passageiros e funcionários terceirizados que trabalham na estação sobre o que é importunação sexual e a importância de denunciar esse crime.

Na oportunidade, as guardas explicam sobre o “botão do assédio”, similar ao “botão do pânico”. Trata-se de um sistema instalado em *tablets* que ficam nos painéis dos ônibus e podem ser acionados pelos motoristas, quando são informados de uma situação de assédio ocorrida dentro do veículo. Não cabe aos motoristas julgar a mulher, questioná-la sobre o que aconteceu ou pressupor o que é ou não assédio, mas apenas acionar o botão, quando solicitado. O botão do assédio é totalmente silencioso e não interrompe a viagem, acionando a patrulha da Guarda Municipal mais próxima do local.

Os panfletos distribuídos pelas guardas nas estações de ônibus e metrô são impressos pela prefeitura, enquanto os apitos foram doados pela Transfácil e também adquiridos pela Secretaria de Segurança Pública, em atuação conjunta e integrada para a consecução do objetivo visado.

Durante a realização da campanha, o botão do assédio foi acionado apenas duas vezes em 2018. Em 2019, esse número alcançou 30 acionamentos que redundaram em 14 prisões por importunação sexual, conforme se verifica do livro “Práticas de enfrentamento à violência contra as mulheres: experiências desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública e do sistema de justiça” (2020, p. 19), havendo ainda menção às dificuldades de continuidade da campanha, dado o próprio machismo nas instituições.



## 5.2 PROGRAMA MULHER PROTEGIDA

O programa Mulher Protegida, desenvolvido em João Pessoa/PB, pela Secretaria de Estado da Segurança e Defesa Social da Paraíba (SESDS), em maio de 2014, é uma política pública instituída por lei estadual, em 2017, fruto de um trabalho em rede formado pelas Polícias Civil e Militar, pela Secretaria Estadual da Mulher e da Diversidade Humana, pelo Tribunal de Justiça e pelo Ministério Público. Ele abarca uma série de ações voltadas para o enfrentamento da violência contra as mulheres, desde a criação de um aplicativo para acionamento policial destinado a mulheres em situação de risco, até a instituição de uma Patrulha Maria da Penha e a realização de atividades de prevenção, como palestras e panfletagens.

Integra o Mulher Protegida o aplicativo SOS Mulher, criado em 2011. Trata-se de um mecanismo individual de acionamento policial para mulheres em risco de violência, com ou sem medida protetiva expedida. O aparelho celular munido do SOS Mulher é concedido pela Polícia Civil, por meio da Coordenação das Delegacias da Mulher da Paraíba (Coordeam).

Além do SOS Mulher, a Coordeam realiza, desde a mesma época, uma série de palestras para prevenção da violência doméstica, realizadas, preferencialmente, em locais com forte presença masculina, como canteiros de obras, ou que tenham solicitado parceria com a Polícia Civil. Busca-se a desconstrução dos papéis de gênero, além da divulgação dos serviços e dos espaços de denúncia e de proteção das mulheres.

Em agosto de 2019, a Secretaria da Mulher implementou a Patrulha Maria da Penha, em parceria com a Polícia Militar, como mais uma ação do Programa Mulher Protegida. O principal objetivo do projeto é monitorar o cumprimento de medidas protetivas. O seu maior diferencial está no fato de que o atendimento prestado por esse serviço não começa pela polícia, mas pela equipe técnica da Secretaria da Mulher.

Consta do livro “Práticas de enfrentamento à violência contra as mulheres: experiências desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública e do sistema de justiça” (2020, p. 49) que, “Desde 2013, a Paraíba vem reduzindo o índice de crimes violentos letais intencionais (CVLI) contra mulheres; os feminicídios caíram desde 2015, tendo aumentado em 2018, com um percentual de 40% entre os CVLI de mulheres em 2018”. De um modo geral, o programa foi bem-sucedido.

### **5.3 POLÍCIA CIVIL POR ELAS (GRUPOS REFLEXIVOS PARA HOMENS E POLÍCIA CIVIL POR ELAS NAS ESCOLAS)**

O projeto Polícia Civil por Elas, desenvolvido pela Polícia Civil de Santa Catarina, em Joinville, em março de 2018, pretende integrar os trabalhos deste órgão de segurança pública, de maneira a atuar desde a prevenção da violência de gênero e da violência contra a mulher até o atendimento adequado, quando necessário, às vítimas de violência e seus familiares. Para atender a esses objetivos, no livro “Práticas de enfrentamento à violência contra as mulheres: experiências desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública e do sistema de justiça” (2020, p. 118) destaca-se a realização de diversas atividades, como:

[...] atendimentos individuais e em grupos para mulheres, homens e adolescentes no ambiente escolar, além de realizar seminários regionalizados, fomentar pesquisas institucionais e acadêmicas e incidir sobre a capacitação de policiais civis para lidar com a temática. Tais medidas visam promover o acolhimento das vítimas de violência, a desconstrução de valores que promovem a violência junto aos autores, a atuação de forma preventiva com adolescentes, além de capacitar os agentes policiais que realizam atendimento nas delegacias especializadas.

### **5.4 NÚCLEO DE PESQUISA EM GÊNERO, RAÇA E ETNIA**

Entre as iniciativas de enfrentamento à violência contra as mulheres desenvolvidas por agentes e instituições do sistema de justiça criminal articulados em rede com outros órgãos públicos e/ou da sociedade civil, destaca-se o Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia, desenvolvido no Rio de Janeiro, pela Escola da Magistratura do Rio de Janeiro, em agosto de 2015.

O Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia (Nupegre) é um centro de pesquisa vinculado à Pós-Graduação em Gênero e Direito da EMERJ, e integrante da estrutura do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, cujo principal objetivo é desenvolver pesquisas críticas sobre o sistema de justiça, em uma perspectiva de gênero, contribuindo, assim, para o seu aprimoramento. Além da produção de conhecimento, o Núcleo entrega resultados de pesquisa e recomendações obtidas a partir disso.

### **5.5 PROTETIVAS ONLINE**

O Relatório de atividades 2020 da Coordenadoria Estadual da Mulher em situação de violência doméstica e familiar, do Tribunal de Justiça do Mato Grosso de

Sul, detalha o projeto-piloto “Protetivas online”, informando que é destinado às mulheres domiciliadas em Campo Grande/MS que se encontram em situação de violência doméstica e familiar, sobretudo, durante a pandemia da COVID-19, materializando-se como “[...] uma ferramenta tecnológica que permite um canal direto de acesso à Justiça, onde a mulher em situação de violência doméstica pode solicitar a medida protetiva pela internet” (p. 07).

Trata-se de uma versão simplificada do Formulário Nacional de Avaliação de Risco (Resolução Conjunta nº 05 do CNJ e do CNMP), adotada para facilitar o preenchimento pelas mulheres ao solicitarem as medidas de proteção.

Consta do Relatório de atividades 2020 da Coordenadoria Estadual da Mulher em situação de violência doméstica e familiar, do Tribunal de Justiça do Mato Grosso de Sul que:

Assim que começou a funcionar (mês de julho), o projeto Protetivas Online recebeu os primeiros pedidos de medidas protetivas de vítimas de violência doméstica, fazendo uso da nova solução tecnológica do TJMS. No entanto, um pedido registrado no dia 17/7 chamou a atenção por ter sido a primeira vez que uma indígena solicitou medida protetiva de urgência.

## **5.6 MÃOS EMPENHADAS CONTRA A VIOLÊNCIA**

O Programa Mãos Empenhadas contra a violência repercutiu nacionalmente, sendo replicado por 6 estados brasileiros, (SP, P I, PA, RS, PR e RJ), perfazendo 8 cidades. A ação consiste na formação de profissionais da área da beleza para que sejam agentes multiplicadores de informação no combate à violência, identificando e orientando as clientes com base na Lei Maria da Penha.

Este programa foi reconhecido pelo Ministério de Direitos Humanos, que ofereceu o prêmio de Direitos Humanos 2018, na categoria Mulher, para a Juíza Jacqueline Machado.

## **5.7 PROJETO REFLETIR**

O Projeto Refletir, desenvolvido no âmbito do Ministério Público da Paraíba e iniciado em 2018, consiste na formação de grupos reflexivos de homens sentenciados ou que respondem a processos judiciais, inquéritos policiais ou estão submetidos a medidas de proteção, envolvidos em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher. O objetivo é despertar uma reflexão sobre suas atitudes, fazendo com que internalizem uma conduta de comportamento assertivo, não mais reincidindo na prática de atos agressivos.

## CONCLUSÃO

O machismo pode (e deve) ser reconhecido como um litígio estrutural, por se apresentar como um estado de coisas inconstitucional, marcado por desiguais relações de poder entre homens e mulheres e pelo estereótipo destas, em desconformidade com a igualdade apregoada pela Constituição Federal de 1988 entre homens e mulheres. Sabe-se que a Constituição não traz meras promessas despidas de caráter cogente, mas, ao contrário, traz preceitos com caráter normativo e que demandam uma atuação coordenada e integrada do Poder Público e da própria sociedade para que se efetivem.

O machismo estrutural decorre do funcionamento da estrutura social, com relações de poder patriarcais e desiguais entre homens e mulheres. Somente com uma transformação nas estruturas jurídicas e constitucionais é que se poderá superar essa desigualdade.

Há uma série de boas práticas que auxiliam na superação dessa desestrutura e que, se implementadas, gradualmente permitirão uma visão ajustada e clara do outro (ou outra), com todas as suas potencialidades e capacidades, abandonando-se a visão míope e limitada que proporciona a violência de gênero e seus estereótipos.

## REFERÊNCIA:

ÁVILA, Thiago Pierobom (org.). **Guia de Boas Práticas de Atuação do Promotor de Justiça do Júri em casos de Femicídio**. Brasília: Ministério Público da União e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2016.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. DEMETRIO, André. Quando o gênero bate à porta do STF: a busca por um constitucionalismo feminista. **Revista Direito GV**, v. 15, nº 3, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Disponível em: [www.direitofranca.br](http://www.direitofranca.br). Acesso em 13 nov. 2021.

BILLAND, Jan. PAIVA, Vera Silvia Facciolla. Desconstruindo expectativas de gênero a partir de uma posição minoritária: como dialogar com homens autores de violência contra mulheres? **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://>

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. **Resolução Conjunta nº 05/2020, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público**. Brasília, DF: Presidente do CNJ e Presidente do CNMP, [2021]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-Conjunta-n-5-2020>. Acesso em 28 nov. 2021.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O estado de coisas inconstitucional e o litígio estrutural**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>. Acesso em 13 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero**, 2021. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, 2021. (Dados eletrônicos – 1 arquivo: PDF 132 páginas).

DIDIER JR., Fredie. ZANETI JR., Hermes. OLIVEIRA, Rafael Alexandria de Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 75, jan./mar. 2020.

FELIPPE, Andreia Monteiro. JESUS, Sara Rodrigues de. SILVA, Yuri Vasconcellos da. LOURENÇO, Lélío Moura. GRINCENKOV, Fabiane Rossi dos Santos. Violência praticada pelo parceiro íntimo e o transtorno de estresse pós-traumático (TEPT). **Revista Psique**, Juiz de Fora, v. 1, nº 2, p. 95 a 111, ago/dez, 2016.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Práticas de enfrentamento à violência contra as mulheres: experiências desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública e do sistema de justiça**, 2020. Casoteca – FBSP: São Paulo, 2020. (Série Casoteca FBSP, v. 3).

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. 3ª ed. [S.l.: s. n.], 2021.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Relatório de atividades**. Mato Grosso do Sul: Coordenadoria Estadual da Mulher em situação de violência doméstica e familiar, 2020.

TELES, Paula do Nascimento Barros Gonzáles. Lei Maria da Penha – uma história de vanguarda. **Série Aperfeiçoamento de Magistrados. Curso: “Capacitação em Gênero, Acesso à Justiça e Violência contra as Mulheres”**.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

# ATIVISMO JUDICIAL – IMPLICAÇÕES AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO À LUZ DE LUIGI FERRAJOLI E JURGEN HABERMAS

Felipe Guimarães<sup>1</sup>  
Aluana Costa Itiberê<sup>2</sup>

**RESUMO:** Com a instituição do Estado Democrático de Direito por meio da Constituição de 1988, inaugurou-se um completo arsenal de direitos fundamentais. O Judiciário passou a ser provocado a analisar diversas questões que, até então, não estavam sob a sua zona de influência, sendo que, desde então, suas decisões passaram a, ao menos potencialmente, implicar em ativismo judicial, através da tomada de uma postura proativa, preconizando, desta forma, livre criação do direito, apto a ultrapassar os limites da hermenêutica jurídica. O presente artigo busca analisar as implicações e decorrências do ativismo judicial sob o enfoque dos pensadores Luigi Ferrajoli e Junger Habermas.

**PALAVRAS CHAVES:** Direito Constitucional. Ativismo Judicial. Democracia. Garantismo. Poder Judiciário.

## INTRODUÇÃO

A partir da evolução do Estado Democrático de Direito, evidenciou-se a superação dos modelos do Estado Liberal em direção ao Estado Social. Hodiernamente, após a Constituição Federal de 1988, passou a haver um clamor social pela concretização dos direitos fundamentais de caráter negativo, bem como, ainda, os de índole positiva que, em alguns casos, de maneira irrestrita, demandando vultuosa expensa de recursos públicos.

Como historicamente experimentado, existe certa dificuldade na elaboração e implementação de políticas públicas aptas a cumprirem os preceitos constitucionais estabelecidos. Nesse cenário, há uma expansão do papel do Poder Judiciário, em questões solvidas de maneira ineficiente pelos demais poderes do Estado.

Entretanto, o excesso de judicialização impacta, notadamente, no que se refere à interpretação e aplicação do direito, acarretando, desta forma no denominado ativismo judicial. Não se olvida, entanto, dos limites obedecidos por boa

<sup>1</sup> Mestrando em Direito UEPG (Universidade Estadual de Ponta Grossa) ano 2022. Especialista em Direito pela PUC-SP e Graduado em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Promotor de Justiça do Estado do Paraná.

<sup>2</sup> Mestranda em direito UEPG (Universidade Estadual de Ponta Grossa) ano 2022. Advogada especialista em direito do trabalho e processo do trabalho.

parte dos magistrados na árdua tarefa de efetivar valores constitucionais sem violar a Constituição Federal vigente. Neste contexto, serão analisados, ainda que sumariamente, os fundamentos do garantismo e do ativismo sob uma perspectiva hermenêutica, principalmente à luz da doutrina de Luigi Ferrajoli e Jünger Habermas, buscando-se o estudo doutrinário e contrapontos aptos a aprimorar a temática ora proposta.

Sabe-se que, não raro, o Poder Judiciário é chamado pela comunidade para resolver controvérsias institucionais, coletivas e individuais indisponíveis. No entanto, analisando estas intervenções, devemos, em princípio, questionar: (a) Se tais intervenções são compatíveis com o conceito de democracia; (b) Se o fato de sua existência ser prevista por Constituições constituídas democraticamente, é suficiente para justificar sua jurisdição e seu exercício e, em caso afirmativo, em que medida; (c) Em caso negativo, se efetivamente devemos insistir com a visão e que tais poderes jurisdicionais só existem com fim de se fazer cumprir fins dentro dos marcos estabelecidos pelo regime democrático, ou seja, tais intervenções careceriam de reconhecimento da legitimidade democrática de outros *players* legitimados pela vontade popular, a qual lhes outorgou poder.

Para o presente estudo, houve a pesquisa bibliográfica, utilizou-se o método dialético, indutivo para obter as constatações da realidade, com argumentos lançados para alicerçar o caminho adotado.

## 1. CONCEITO DE DEMOCRACIA

Apenas para contextualizar este trabalho, cumpre definir, ainda que sumariamente, o conceito de regime político-democrático. Democracia é o **regime político** no qual a soberania é **exercida pelo povo**. Os cidadãos são os detentores do poder e confiam parte desse poder ao Estado, de forma que este, organize a contento as bases da sociedade.

Quanto a origem do termo, a democracia remonta a Heródoto, há quase dois mil e quinhentos anos, e o seu conceito evolui e se transmuta historicamente (AZAMBUJA, 1988, p. 216).

Etimologicamente, a palavra democracia possui origem no vocábulo grego *demokratía*, composta por *demos* (que significa “povo”) e *kratos* (que significa “poder” ou “forma de governo”). Neste sistema político, ficaria resguardado aos cidadãos o direito à participação política, sendo esta composta por uma série de princípios que orientariam a atuação dos governos para que estes garantam o respeito às liberdades e cumpram a vontade geral da população.

Na Grécia, precisamente em sua capital Atenas, berço da democracia, leciona

Darcy Azambuja, que: "(...) no áureo período democrático, a democracia, nunca foi como alguns pensaram, governo exercido direta e exclusivamente pelo povo, identificação e coincidência de governantes e governados" (AZAMBUJA, 1988, p. 217).

Ressalta-se que o conceito democrático experimentado em Atenas era diferente dos dias atuais, "os cidadãos atenienses consideravam-se livres porque obedeciam à lei por eles próprios votadas e executadas por autoridades eleitas por eles próprios" (AZAMBUJA, 1988, p. 218).

Somado à tais definições, tem-se que, no pensamento do filósofo alemão, Jurgen Habermas, o conceito de democracia seria construído a partir de uma dimensão procedimental, alicerçada na deliberação e, fundamentalmente, no discurso. A legitimidade oriunda da democracia demandaria que o procedimento para a tomada de decisões políticas fosse calcado em uma frente ampla de discussão popular, para só então, a partir deste marco, estar legitimada a decidir. Desta forma, o caráter deliberativo seria ligado diretamente a um procedimento coletivo de análise e ponderação, para, ao fim, ser legitimado pelo discurso, o qual antecederia, obrigatoriamente, qualquer tomada de **decisão final**.

Completa ainda o filósofo, que a definição de democracia deliberativa deva ser compreendida como uma zona de influência, campo este de onde se disseminariam convicções práticas, oriundas da legítima expressão de soberania popular, as quais só podem gerar o poder político, em outras palavras: ganhar forma, legitimada por procedimentos institucionalizados democraticamente por meio da vontade e da opinião. (HABERMAS, 1997, p. 37).

Seguindo tal compreensão, legitimar-se-ia a norma que lograsse êxito em ser unificada pela aceitação racional/social, dentro de uma conformação discursiva entre opinião e vontade popular, de forma a manter a indispensável fricção entre os fatos e validade jurídica. O processo de formação da opinião e da vontade ganharia, desta forma, uma posição estratégica na constituição de um Estado Democrático de Direito, pois, seria por meio desta conformação que os cidadãos viabilizariam seus anseios, valendo-se de pretensões de validade controversas e, por conseguinte, desaguar na construção racional e discursiva das normas, tidas, a partir de então, como aceitas e válidas no ordenamento pátrio.

## **2. BREVE HISTÓRICO E CONCEITOS CONTEMPORÂNEOS DO ATIVISMO JUDICIAL**

O termo ativismo judicial é um termo ambíguo, o seu emprego foi cunhado também na revista americana "Fortune", voltada para um público não jurista. Atribuiu-se ao jornalista Arthur Schlesinger Jr sua autoria em 1947 (KMIEC, 2004, p. 1446), quando traçou o perfil dos juízes norte-americanos classificando-os



como ativistas e como não ativistas (autolimitados).

Desde então, a expressão tem sido utilizada por alguns constitucionalistas dos Estados Unidos através de uma perspectiva crítica, para imprecisar um comportamento judicial não consoante com a opinião jurisprudencial dominante. Não obstante, a questão foi suscitada, no século XIX, pela Suprema Corte Norte Americana no julgamento emblemático, *Marbury versus Madson*, em 1803 (PAMPLONA, 2011, p. 98). O caso citado, incentivou inúmeras decisões judiciais, mitigando o controle de atos emanados de outros poderes. Nesta via, o *judicial review*, legitimaria o Judiciário rever os atos dos demais poderes, assim, o poder legislativo é juridicamente limitado, concedendo aos tribunais a aplicação desses limites.

Não obstante, o ativismo judicial é relacionado também à teoria da separação tripartite dos poderes idealizada por Montesquieu (2008). No entanto, a construção teórica foi cunhada em momento histórico em que vigoravam Estados Absolutistas dentro da realidade ocidental (ANDREASSA JUNIOR, 2015, p. 31).

Existe, portanto, justificativa para a atuação do órgão jurisdicional na prolação de decisões em casos - que envolvam os demais poderes, conforme ensina Norberto Bobbio (2010, p. 278) quando o judiciário enuncia a teoria da incompletude do ordenamento jurídico por meio da *escola do direito livre*, no qual são admitidas lacunas a serem preenchidas segundo a criatividade do juiz, em contraponto ao positivismo de estreita observância.

No Brasil, o controle de constitucionalidade foi incorporado ao ordenamento jurídico no século XIX. Em 1891, com a promulgação da Constituição Republicana, estava prevista a fiscalização constitucional difusa (OLIVEIRA, 2015, p. 131).

Outrossim, com o advento da Constituição da República de 1988, restou intensificado a proatividade do Judiciário nas esferas legislativa e executiva. Isto porque os direitos fundamentais de segunda e terceira geração garantidos aos cidadãos, em certos casos de forma irrestrita, acrescida ao fato da dificuldade de implementação e efetivação de políticas públicas, leva a sociedade a socorrer-se do Judiciário para garantir seus direitos previstos constitucionalmente (ROCHA; BARBOSA, 2015, p. 118).

Nesta senda, o entendimento rígido propagado por Hans Kelsen (1998, p. 47) em que a moral ou justiça são prescindíveis e passíveis de valoração na decisão judicial, restou mitigada em face de inúmeras normas principiológicas. Assim, exigir-se-ia do Estado-Juiz uma hermenêutica constitucional (FREITAS, 2010), ou seja, far-se-ia necessário a conjugação de valores que ultrapassassem a letra fria da lei (ROSSI; BARBOSA, 2013, p. 63).

Há, entretanto, na definição ativismo judicial, certa celeuma no que se refere

ao instituto. Para o doutrinador Douglas Henrique Marin dos Santos “o ativismo judicial enfrenta, no entanto, uma marcante indefinição terminológica. Não há conceituação unânime, tampouco uma estruturação doutrinária que permita defini-lo de modo uníssono”. (2014, p. 44). Na mesma via, Andrei Koerner, leciona que: “[...] como fenômeno sociojurídico, o ativismo judicial no Brasil deve ser entendido em suas múltiplas vertentes, eis que assenta entre a tênue linha situada entre política e o Direito (KOENER, 2013, p. 72).

Nesse contexto, após breve conceituação do instituto em apreço, importar-se-ia demonstrar posições doutrinárias acerca da discordância em relação a decisões judiciais com potencial de invadir a competência dos demais poderes.

Correntes desfavoráveis ao ativismo judicial como as de Elival da Silva Ramos (2010, p. 129) propalam que: “Há, como visto, uma sinalização claramente negativa no tocante a práticas ativistas, por importarem na desnaturação da atividade típica do Poder Judiciário, em detrimento dos demais poderes”.

No mesmo sentido, Lenio Streck (2013), também crítico ao ativismo judicial aduz que: “quando o Judiciário se arvora como arauto da justiça e da correção legal pela via da facticidade, ele está, em vez de avançar, atrasando o progresso do direito”.

Miguel Reale leciona que: (p. 275, 1990) “O primeiro dever do intérprete é analisar o dispositivo legal para captar o seu pleno valor expressional”.

Por outra via, em doutrina favorável a uma atitude ativa do judiciário, Luís Roberto Barroso entende que: “A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois poderes” (BARROSO, 2012, p. 25).

Acrescenta ainda Plauto Faraco de Azevedo que: o caráter político do Judiciário, essencial ao jogo democrático, à defesa dos valores da democracia e à sua adaptação à evolução histórica, é incompatível com a afirmativa de Montesquieu, segundo a qual os juízes são senão ‘a boca que pronuncia as palavras da lei [...]’ (1999, p. 46).

Desta forma, os defensores do ativismo judicial advogam que o instituto ora analisado é uma função complementar ao Poder Judiciário para questões não solvidas, ou resolvidas de modo ineficaz, pelos outros poderes.

Evidente, ao que se verifica, que há dissenso acerca de conceituação do ativismo judicial, sendo impossível aferir abstratamente qual a filiação doutrinária adotada pelos magistrados quando da efetiva entrega da tutela jurisdicional, devendo-se analisar caso a caso, na situação posta e, concreto, para, apenas então, chegar-se a uma constatação final sobre o tema.

### **3. ANÁLISE DO ATIVISMO JUDICIAL À LUZ DE JÜRGEN HABERMAS**

A visão habermasiana de atuação do Poder Judiciário apresenta-se por meio de um discurso de aplicação de normas, de maneira que esta não colida com o discurso de justificação inerente à atividade legislativa na formação do direito. Surgiria a partir desta ótica, um ponto central relacionado à atividade da Jurisdição Constitucional no papel de intérprete e responsável pela própria definição de normatividade: a matéria-prima se mostraria por demais ampla, cabendo ao tribunal responsável, moldá-la à situação em concreto.

No entanto, prefacialmente, deve-se conceituar e manejar o paradigma procedimentalista, uma vez que é a partir desta definição que Jurgen Habermas fundamenta toda sua teoria do Direito. Referido conceito, visualiza a legitimidade do direito como tendo origem na política, essencialmente esta, originada por meio do Poder Legislativo. A política se converteria então em instrumento de aplicação e validação do direito: somente poder-se-ia considerar legítimo, à luz deste deste espectro, o direito que houvesse se originado e se submetido ao crivo chancelatório do Poder Legislativo.

Visualizando a questão sob esta ótica, a política constituir-se-ia como um conjunto de processos dotados de argumentação racional e direcionado para um acordo que conduzisse a uma forma justa e coerente de ordenação das relações sociais. Nesta perspectiva, o Poder Judiciário só estaria autorizado a se mobilizar por razões que lhe fossem levadas por indivíduos ou entidades exteriores à instituição, devendo sua atividade e emanção de vontade, serem limitadas e restritas, tendo como baliza a norma, deliberada, sancionada e validamente incorporada ao ordenamento jurídico.

Em sendo assim, segundo Habermas, a atuação do Poder Judiciário, apresentar-se-ia por meio de um discurso de aplicação legislativa, de forma que esta não colidisse com o discurso de justificação inerente às atividades do Poder Legislativo na formação de seu objeto. Analisando-se a atividade da Jurisdição Constitucional como sendo a Corte Suprema a responsável pela interpretação da normatividade, uma vez ser sabidamente ampla a matéria-prima que possui a sua disposição, caberia a este tribunal moldar e conformar o ato normativo à realidade social. No entanto, o filósofo alemão identifica a aplicação desenfreada de critérios de ponderação, como uma forma indissociável ao subjetivismo do julgador e, que acaba por se distanciar da imperatividade e do tributo sistêmico do direito, substituindo a vontade emanada pelo legislador originário, ao mesmo tempo que inova o ordenamento jurídico, expressando individualmente a sua maneira de interpretar a legislação (HABERMAS, 1997, p. 53).

Jürgen Habermas defende ainda, que o princípio democrático, conformado sob

a égide de um Estado Democrático de Direito pluralista, é indispensável para a legitimação do direito pela sociedade a qual este se destina a regular. Sob esta ótica, seria possível, de fato, controlar e, ainda, em alguns casos, evitar eventuais excessos cometidos por membros do Poder Judiciário, quando estes se sentissem tentados à criação indiscriminada de normas no caso concreto, superando-se assim, a discricionariedade judicial gestada após o surgimento do positivismo moderno (HABERMAS, 1997, p. 50).

Compreender-se-ia que o poder de argumentação e interpretação do Juiz não seria ilimitado: o ativismo judicial deveria sim, ser visto com as devidas reservas; em um Estado Democrático de Direito, não é dado a nenhum cidadão que exerça um cargo político, fazer o que lhe convêm ou impor através de decisões, ainda que colegiadas, convicções morais que representem apenas parte do pensamento da sociedade a qual lhe é dirigida. Até poder-se-ia considerar que a judicialização da política seria algo, inerente à estabilização de uma democracia que não se mais se mostrasse apta a cumprir as funções que lhes deram origem; no entanto, tal constatação não implicaria em aceitar que um representante do Poder Judiciário pudesse, de forma arbitrária, vindicar para si, o poder de alterar o *status quo*, ao arremetimento da lei positivada, e à margem do sistema de freios e contrapesos que equilibravam a relação entre os poderes e, acima de tudo, da Constituição, fundamento de toda sua legitimidade e do limite que se impõe às decisões judiciais. A separação dos poderes do Estado reclama uma relação assimétrica entre este, ou seja, em suas atividades, o Poder Executivo ficaria sujeito ao controle do Poder Legislativo e do Judiciário, ficando, portanto, inviabilizada a possibilidade de inversão dessa lógica.

Não se está aqui defendendo que a Corte Constitucional do Poder Judiciário não deva exercer uma função contramajoritária de defesa de direitos fundamentais eventualmente violados, mas sim, ao revés: tal órgão possui como uma de suas missões proteger, em detrimento de eventuais excessos cometidos pela maioria representada, ainda que por vias democráticas, as minorias por ela oprimidas, muitas vezes contando com a cumplicidade da omissão estatal.

Em linhas gerais, segundo Habermas, os magistrados, tanto os de primeira instância quanto os de instâncias especiais e/ou constitucionais, não estariam legitimados, ao menos ordinariamente, a emendar documentos validamente produzidos pelo Poder Legislativo, haja a vista não possuírem como função primária, a produção e/ou alteração de normas do ordenamento jurídico. Quando muito, deveriam, apenas e tão somente, assegurar que a produção legislativa fosse condizente, e ainda, redigida de acordo com os pressupostos que constituem a democracia deliberativa. No mais, deparando-se com eventuais omissões estatais, dar efetividade para tais normas de forma a garantir a reparação de eventual direito fundamental violado.

## **4. ANÁLISE DO ATIVISMO JUDICIAL À LUZ DE LUIGI FERRAJOLI**

Após a Segunda Guerra Mundial, deu-se início a uma profunda reestruturação dos sistemas jurídicos europeus, com a introdução das Constituições rígidas, a ampliação de direitos fundamentais e a intensificação do controle de constitucionalidade dos atos normativos (FERRAJOLI, 2015, p. 2).

Com o advento do novo paradigma, Luigi Ferrajoli passou a defender que: “Esta mudança incidiu sobre a natureza das nossas democracias, tornando, a meu ver, inadequadas as tradicionais concepções puramente formais ou procedimentais da democracia (...)” (2015, p. 4).

A divisão dos poderes havia sido, em outros tempos, mecanismo imprescindível para a liberdade e a defesas dos direitos de personalidade humana. No entanto, na mesma senda de Ferrajoli, o professor Paulo Bonavides, afirmava que hodiernamente “é um princípio decadente na técnica do constitucionalismo.” Continuava explicando que: “Decadente em virtude das contradições e da incompatibilidade em que se acha perante a dilação dos fins reconhecidos ao Estado e da posição em que se deve colocar o Estado para proteger eficazmente a liberdade do indivíduo e sua personalidade.” (2001, p. 85).

Surge então, a partir desse cenário, uma crise do direito, sob três aspectos: crise da legalidade, essa manifestando-se na vinculação das regras pelos titulares dos poderes públicos, a ausência e ineficiência dos controles; uma crise do Estado Social, o qual não é efetivado em razão da inadequada estrutura das formas de Estado de Direito; e a crise do Estado Nacional, que se manifesta na troca dos lugares da soberania, na alteração do sistema de fontes e, conseqüentemente, uma debilidade do constitucionalismo (FERRAJOLI, 2001, p. 15-16).

Entretanto, era enfatizado pelo autor, os perigos para o futuro dos direitos fundamentais e da sua garantia, que decorreria não só da crise do Direito, mas também da crise da razão jurídica, a qual erigiu o paradigma teórico e normativo que é o Estado de Direito. (2001, p. 92).

Nesse contexto, a teoria garantista de Luigi Ferrajoli propõe a necessidade de uma revisão dos conceitos de validade e de vigência da norma jurídica, sustentando que o conceito de validade não deva se restringir a uma análise meramente formal, sendo de fundamental importância, o cotejo com a Constituição: ou seja, uma lei ainda que formalmente válida e vigente, somente pode ser considerada substancialmente válida, se acaso compatível com os preceitos fundamentais em voga.

O garantismo jurídico pode então ser compreendido como um padrão normativo de direito a ser implementado, visando uma adequação entre o modelo

constitucional e a aplicação das normas infraconstitucionais; uma construção jurídica apta a reavaliar os conceitos de validade e efetividade, evitando a vigência de um válido sistema de garantias, porém não efetivo; e uma filosofia existente para apontar, de forma crítica, os eventuais desvios e excessos da atividade estatal frente aos fins sociais pelos quais foi concebido (FERRAJOLI, 2002, p. 7-8).

Nessa perspectiva, a partir das mudanças propostas, Ferrajoli advoga que, o magistrado deve ter conduta ativa na concretização dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente. O garantismo para o autor é entendido com, essencialmente, cumprir com os ditames constitucionais e com o compromisso de efetivar uma democracia substancial. (1994, p. 125).

No âmbito do direito penal, o garantismo preocupa-se com a humanização e todas as demais garantias fundamentais, bem como com os direitos ordinários presentes na Constituição da República e na legislação infraconstitucional; não pretende abolir pena ou a impunibilidade, tem como objetivo o respeito à dignidade da pessoa humana, racionalizando a punição estatal. A partir dessa perspectiva, seria inadmissível impor pena sem a prévia cominação legal, sendo indispensável previsão legal do delito, sua vedação e punibilidade, seus efeitos lesivos, o caráter material da ação criminosa, a imputabilidade e a culpabilidade do seu autor, e a acusação perante um juiz imparcial, em processo público com o contraditório em face da defesa e mediante procedimentos legalmente estabelecidos (FERRAJOLI, 2002, p. 83).

A partir dessas premissas garantistas, que tornam o papel dos juízes extremamente complexos do que o idealizado pelos positivistas clássicos, surgem problemas, muitas vezes resumidos de forma artificial e abrangente como sendo práticas de ativismo judicial.

Depreende-se, portanto, que o garantismo é “fazer democracia dentro do Direito e a partir do Direito” (STRECK; SALDANHA, 2013, p. 413.).

Ao analisar a teoria garantista de Ferrajoli, mister se faz diferenciar a conduta do Estado-Juiz entre o ativismo e o garantismo judicial. O magistrado que não aplica a norma contida, a letra fria da lei, para efetivar uma democracia substancial, não pode ser considerado ativista, esse no caso, é, em verdade, o juiz garantista. Por outro lado, sob o ponto de vista do autor ativista, seria aquele que impõe o seu subjetivismo, os seus valores pessoais e seu ponto de vista particular em detrimento de todo um ordenamento jurídico vigente.

## **5. ATIVISMO E RISCO À DEMOCRACIA**

O ativismo judicial abre, sem dúvida alguma, espaço para voluntarismos e de-

cisões desprovidas de carga hermenêutica e normativa, o que pode, conseqüentemente, desnaturar a função do direito como um sistema normativo, colocando o Poder Judiciário em uma posição ativa, desenhando os rumos da sociedade para além das decisões tomadas pelo Poder Legislativo ou mesmo pelo Poder Constituinte Originário. Tais limites devem ser observados de forma a evitar que a democracia seja enfraquecida por eventuais alargadas margens de discricionariedade decisional dos magistrados.

Portanto, verificando-se que, em dado momento, o Poder Judiciário passe a atuar, por meio de seus membros, de forma a não respeitar limites constitucionais impostos, através de um certo "voluntarismo jurisdicional", acabando por instabilizar, através de artifícios semânticos e argumentação pragmática, comandos legislativos legitimamente incorporados ao ordenamento jurídico, deve ser ele objeto de imediata e irrestrita contenção. Observa-se que, em assim agindo, ele acabaria por criar ainda mais fissuras do que propriamente integridade à edificação e manutenção dos ideais de um regime democrático, bem como das relações de poder a ele relacionados. Tal exacerbado voluntarismo semântico acabaria por gerar tensões entre demandas individuais e sociais e suas respectivas respostas, muito mais do que eventual locupletamento episódico.

Sob esta perspectiva, caso reformulada a legislação, quando de sua aplicação no caso concreto, seria então, a referida norma reeditada que passaria a carecer de legitimação democrática, uma vez suprimido seu fundamento raiz de legitimidade estabelecida por meio do processo legislativo. Decisões monocráticas e supra discricionárias têm se projetado para muito além das partes envolvidas na demanda, afetando direitos difusos e coletivos que deveriam, em verdade, contar com uma frente ampla de reflexão e debate acerca da representação política adequada, como se pode observar, por exemplo, no controle concentrado de constitucionalidade e os efeitos que ele, ao cabo do julgamento, eventualmente produz.

Ainda que se teça tais críticas, não se pode desconsiderar que toda manifestação de poder está sujeita a restrições episódicas. O ponto central nesta crítica não se relaciona apenas em identificar se acaso os magistrados estão fundamentando devidamente seus atos através de um método racional e lógico, mas sim, se os juízes têm a sua disposição, ferramentas de decisão e escolha em detrimento das aleatórias possibilidades de resolução de casos pela via normativa, mantendo, ainda assim, a coerência e a integridade democrática do sistema de poder ao qual pertencem. As decisões colegiadas das Cortes Constitucionais, acabam por demonstrar que, ao que tudo indica, aparentemente sim, haja vista a multiplicidade e variedade de posições e votos de julgadores dentro de um mesmo órgão, refletindo interpretações e posturas distintas, sendo todas elas válidas, ainda que relacionadas ao mesmo caso em concreto



*sub judice.*

A pacificação dessas aparentes inconsistências exige cautelas institucionais, sob o risco de serem criadas instabilidades entre as autoridades estatais, que acabariam, como já exaustivamente alertado nesse estudo, por tensionar, desnecessariamente, as relações institucionais, dando azo ao questionamento das legitimidades democráticas da representação política.

Por meio de qual instrumento é que irão ser resolvidas tais questões é exatamente o questionamento que deve ser fomentado, atentando-se, em termos de asseguramento das conquistas civilizatórias da democracia, bem como, de seus espaços de deliberação, de debate, de decisão e de execução de normas e de política, evitando-se, assim, a concentração autoritária de iniciativas e resultados em tais espaços de influência e, ao mesmo tempo, garantindo o equilíbrio dos processos de prevenção e solução de todas controvérsias que venham a ser apresentadas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em conclusão sintetizada pelo exposto, sem a mínima pretensão de esgotar o tema, depreende-se que existem sim controvérsias no que se refere ao conceito e limites do ativismo judicial. Há críticas dos autores Habermas e Ferrajoli acerca de decisões judiciais desprovidas de conteúdo hermenêutico e normativo, que na visão destes, viria a desnaturar a função do direito, este entendido como um sistema normativo, surgindo, nesse sentido, o inoportuno fenômeno do ativismo judicial, vulnerando, irreversivelmente, a democracia.

A preocupação de Habermas é com o resgate do ideal democrático, sendo que o Direito seria uma expressão de um processo de auto legislação. O ideal do autor não está apenas concentrado na dimensão simbólica da democracia como processo em que os cidadãos participam da elaboração das leis, mas sim, na inserção das minorias advinda de uma sociedade pluralista prevista na Constituição da República.

A voluntariedade judicial, na qual, o Poder Judiciário atue de forma proativa e, segundo suas convicções pessoais, decidindo a partir de razões não jurídicas, criando direitos em flagrante desarmonia constitucional, é incompatível com a teoria garantista proposta por Luigi Ferrajoli, bem como, com toda a sistematização pensada para o Estado Democrático de Direito. Afronta a separação dos poderes e inaugura um Poder Judiciário com atuação própria de legislador positivo a prolatar decisões de cunho eminentemente político.

Se acaso o magistrado optasse pela aplicação da norma sob determinada perspectiva constitucional, com o fito de assegurar direitos e garantias fun-



damentais, restaria assim configurada uma conduta garantista e não ativista. Todavia, se por outro lado, se acaso o juiz não observasse a unidade de princípios, prolatando decisões unicamente focada em seus ideais particulares e convicções, configurado estaria o ativismo jurídico.

Não se olvida, por outro lado, da importância evolutiva do direito, sendo que este fenômeno se propõe a evitar o engessamento de normas, bem como de interpretações anacrônicas, sem, contudo, mitigar os valores fundantes de um Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

ANDRESSA JUNIOR, Gilberto. *Ativismo judicial e teoria dos precedentes*: integração dos poderes e coerência nas decisões do judiciário. Curitiba: Juruá, 2015.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. *Direito, justiça social e neoliberalismo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. In: COUTINHO, Jacinto N. de Miranda; FRAGALE FILHO, Roberto; LOBÃO, Ronaldo (Orgs). *Constituição e ativismo judicial: limites e possibilidades da norma constitucional e da decisão judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2003.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral de Direito*. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7.ed, São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL, Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilao.htm)>

FERRAJOLI, Luigi. *direito e razão: Teoria do Garantismo penal*. 3 ed. São Paulo: revista dos Tribunais, 2002.

FERRAJOLI, Luigi. *A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*. Trad. Alexander Araújo de Sousa et. Al. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre a facticidade e validade*. Vol. I e Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

HABERMAS, Jürgen. *Verdade e justificação: ensaios filosóficos*. São Paulo: Loyola, 2004.

- KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito, 6ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- KMIEC, Keenan Douglas. The origin and Current Meaning of "Judicial Activism". *California Law Review*, Berkeley, v. 92, n.5, p. 1441-1478, out 2004.
- KOERNER, Andrei. Ativismo judicial. Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88, novos estudos CEBRAP, V. 6, N.96, p. 69-85 jul.2013.
- MONTESQUIEU, Chales de Secondat, Barão de. *O espírito das leis*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de. *Ativismo judicial e controle de constitucionalidade*. Curitiba: Juruá, 2015.
- PAMPLONA, Danielle Anne. *O Supremo Tribunal Federal e a decisão de questões políticas: a postura do juiz*. Curitiba: Juruá, 2011.
- REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 17 ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 1990.
- ROCHA, Lara Bonemer Azevedo da; BARBOSA, Claudia Maria. O papel dos precedentes para o controle do ativismo judicial no contexto pós-positivista. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v.5, especial, p. 115-133, 2105.
- STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma explicação hermenêutica da construção do direito*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- STRECK, Lenio Luiz; SALDANHA, Jânis Maria Lopes. Ativismo e garantismo na Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: DIDIER JÚNIOR, Fredie; NALINI, José Renato; RAMOS, Glauco Gumerato; LEVY, Wilson (Coords.) *Ativismo judicial e garantismo processual*. Salvador: Jus Podium, 2013, p. 395- 428.

# A ATUAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO – ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS

Rodrigo Otávio Mazieiro Wanis<sup>1</sup>

**RESUMO:** O artigo tem como objeto a demonstração da necessidade da priorização da atuação preventiva do Ministério Público na defesa do patrimônio público, em razão da natureza jurídica fundamental difusa dos bens e direitos tutelados e da ineficácia empírica da atuação eminentemente repressiva e demandista. Tal mudança de paradigma pode ser implementada por meio dos instrumentos administrativos de que dispõe o MP, os quais serão tratados por uma breve noção teórica, seguida de alguns aspectos práticos, pautados pelo princípio da eficiência.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Patrimônio público. Ineficácia. Repressão. Priorização. Prevenção.

**ABSTRACT:** *The object of this article is to demonstrate the need to prioritize the preventive action of the Public Prosecutor's Office in the defense of public assets, due to the diffuse fundamental legal nature of the protected goods and rights and the empirical ineffectiveness of the eminently repressive and demanding action. Such a paradigm shift can be implemented through the administrative instruments available to MP, which will be treated by a brief theoretical notion, followed by some practical aspects, guided by the principle of efficiency.*

**KEYWORDS:** *Public Prosecutor's Office. Public property. Ineffectiveness. Repression. Prioritization. Prevention.*

## 1. INTRODUÇÃO

A partir da complexidade e dinamismo das relações e demandas sociais e considerando-se o atual estágio de desenvolvimento dos direitos fundamentais e da estrutura e funcionamento do Ministério Público Brasileiro, a manutenção de um modelo de atuação ministerial de tutela do patrimônio público, da

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais. Doutorando em Estado de Derecho y Gobernanza Global, pela Universidade de Salamanca (USAL) e em Direito de Estado, pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Estrategias Anticoupción y Políticas de Integridad, pela USAL, reconhecido como Mestre em Direito Público, pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pós-Graduado em Direito Anticorrupção, pela Universidade Estácio de Sá e em Direito Privado, pela Universidade Cândido Mendes

probidade administrativa e da boa governança pública que se apresenta prioritariamente repressivo-demandista é anacrônica, comprovadamente ineficaz e, portanto, inadmissivelmente incompatível com a missão estampada no art. 129, III, da Constituição da República de 1988.

A concepção de um sistema normativo destinado à suficiente tutela desses direitos difusos deve considerar, inexoravelmente, a natureza jurídica humana e fundamental de seu objeto de tutela, a fim de propiciar aos seus destinatários sua máxima efetividade, por meio de medidas preventivas e repressivas que concretizem eficientemente o que foi estabelecido em seu epicentro que é a Constituição da República de 1988.

O modelo clássico e ainda prevalente de tutela prioritariamente repressiva e demandista (judicializante) do patrimônio público levado a efeito pelo Ministério Público, sob a sistemática da Lei de Improbidade Administrativa, conquanto impulsionado, até muito recentemente, pela inflexibilidade dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da obrigatoriedade, bem como pela ausência de meios alternativos de resolução de conflito sancionador normatizados, é manifesta e empiricamente ineficaz, gerador de uma verdadeira *"Crise da Justiça"*.

Por essas razões, somadas às sensíveis alterações produzidas pela Lei n. 14.230/2021 no texto da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.492/92), que arrefeceram o alcance e os efeitos da mais significativa norma extracriminal anticorrupção nacional, exsurge a premente necessidade de se implementar um modelo de atuação que, sem abrir mão da imprescindível repressão, priorize, estratégica e metodologicamente a prevenção aos danos como novo paradigma da justiça e reforce o papel do Ministério público na construção de políticas de prevenção aos ilícitos.

## **2. FUNDAMENTOS PARA TEÓRICOS, NORMATIVOS E PRAGMÁTICOS DA ATUAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO**

São três os fundamentos para a mudança do clássico modelo de repressivo e judicializante do Ministério Público na defesa do patrimônio público para a atuação preventiva: teórico; normativo e pragmático.

Sob o ponto de vista teórico, o que direciona a postura ministerial para a priorização da prevenção ao ilícito contra a coisa pública é a necessidade transformação da Instituição ao relativamente novo modelo de administração pública, nominado Nova Governança Pública, mais adequado ao atendimento das complexas e dinâmicas necessidades sociais, que tem no planejamento estratégi-

co e na priorização da prevenção aos ilícitos alguns de seus princípios e boas práticas fundamentais.

As constantes alterações das relações entre os indivíduos e entre eles e o Estado, tendo como interface a Administração Pública, exigiram sensíveis transformações nos modelos de gestão, que passaram do inicial Patrimonialismo, ao Modelo Burocrático, ao Gerencialismo ou Nova Administração Pública e, mais recentemente, ao modelo da Nova Governança Pública, marcado por 8 características básicas: planejamento estratégico; atuação em rede; participação administrativa democrática; consensualidade; priorização da prevenção ao ilícito; coconstrução da gestão e das políticas públicas; *accountability/responsiveness*; transparência e integridade (*compliance*).<sup>2</sup>

O fundamento normativo é a existência do *Microsistema de Tutela ao Patrimônio Público*, decorrente da própria natureza fundamental difusa do patrimônio público, da probidade administrativa e da boa administração ou governança pública e que reclama interpretação teleológico-sistemática. Podemos citar, no campo constitucional, o art. 1º, II (dignidade da pessoa humana); o art. 3º todo (princípio da solidariedade, inciso I); o art. 5º, § 2º (não-taxatividade dos dir. fundamentais); o art. 129, III e o art. 23, I (competência administrativa comum para zelar pelo patrimônio público). No nível supralegal, temos: Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789); Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1996) – Decreto n. 4.410/2022; e Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (2003) - Decreto n. 5.687/2006. E no campo legal, diversas normas, especialmente a Lei de Licitações e Contratos, a Lei da Responsabilidade Fiscal, a Lei de Acesso à Informação, a Lei Anticorrupção Empresarial e a Lei de Improbidade Administrativa, além das normas do Conselho Nacional do Ministério Público e dos próprios Ministérios Públicos que regulam sua atuação nesta área.

Em se tratando de direitos transindividuais constitucionalizados, especialmente do patrimônio público, a visão do intérprete sobre o campo normativo deve ser diferente; há de ser sistêmica e prover-lhe a máxima efetividade protetiva, sob pena de proteção deficiente e inutilidade jurídica.

Ao identificar sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade, descrever condutas típicas e a elas cominar sanções, a Lei de Improbidade Administrativa visa, eminentemente, à proteção eficiente do patrimônio público, da probidade administrativa e do direito fundamental à boa administração pública.

Por maior que tenha sido o esforço de identificá-la como norma puramente sancionadora e nela se fazer constar clara preocupação com os direitos e ga-

---

<sup>2</sup> LINDSAY, Colin; OSBORNE, Stephen P.; BOND, Sue. The 'New Public Governance' and employability services in an Era of Crisis: challenges for third sector organizations in Scotland. *Public Administration*, v. 92, n. 1, p. 192-207, 1 mar. 2014.

rantias individuais dos investigados/condenados (v.g. art. 17-D), o intérprete não pode desconsiderar jamais que a finalidade primordial da LIA é, justamente, a proteção do patrimônio público, da probidade administrativa e da boa governança, mesmo porque, da própria sanção (cominada ou efetivamente aplicada) também decorrem indissociáveis efeitos preventivos – prevenção geral e especial, negativa e positiva.<sup>3</sup>

Por último, o fundamento pragmático é o quadro de “Crise da Justiça” para a responsabilização judicial dos agentes públicos e particulares envolvidos na prática de atos de improbidade administrativa.

## **2.1 FUNDAMENTALIDADE DO PATRIMÔNIO PÚBLICO, DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA E DO DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Sobre a natureza jurídica do patrimônio público – a necessária evolução humana e as inúmeras transformações relacionais culminaram na consagração da existência societária e no surgimento do Estado como gestor da *res publica*, fundando-se, pois, a coletivização do patrimônio social, a bem comunitário, como consequência natural dos princípios republicano, da dignidade da pessoa humana e da solidariedade coletiva, consagrados internamente em nosso texto constitucional, respectivamente, como fundamento e como objetivo fundamental da República.<sup>4</sup>

Como resultante da soma da concepção semântica, dos conteúdos normativos específicos e do tratamento doutrinário, pode-se conceituar o *patrimônio público* como o conjunto de bens e direitos (sociais e morais), de natureza móvel ou imóvel, corpóreos ou incorpóreos, patrimoniais ou extrapatrimoniais pertencentes aos entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) da Administração Pública direta e indireta, mas à coletividade como titular ultimada, cuja conservação seja de interesse público e difuso, estando os administradores e os administrados responsáveis por sua efetiva tutela e sujeitos à responsabilização por eventuais danos de qualquer natureza.<sup>5</sup>

Em virtude da alteração paradigmática das relações jurídico-sociais entre o homem e o Estado (antropocentrismo), surge o direito à proteção ao patrimônio público, à probidade administrativa e à boa administração pública<sup>6</sup>, como mani-

---

<sup>3</sup> WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A insustentabilidade sistêmica do art. 17-D da nova Lei de Improbidade Administrativa: a criação de uma ação *sui generis* e o retrocesso protetivo de suas consequências. Revista do Ministério Público, v. 83, p. 149, 2022.

<sup>4</sup> Art. 1º, II e art. 3º, I, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>5</sup> Por essa concepção ampliativa, considerar-se-á o patrimônio público como continente, do qual a probidade administrativa e boa governança são conteúdos.

<sup>6</sup> Apesar de não haver previsão expressa no ordenamento jurídico brasileiro sobre o direito fundamental à boa

festação da dupla dimensão da cidadania, sendo o cidadão (concepção ampla) sujeito de direitos e também de deveres, agora com responsabilidade social. Sob o influxo dos princípios mencionados, o indivíduo, seja ele administrador ou administrado, torna-se, simultaneamente, sujeito de direitos de fruição e de deveres de tutela, consumidor final do produto da gestão pública e potencial responsável pela prática ou proveito de atos ilícitos.

O reconhecimento e a proteção dos direitos fundamentais por parte do Estado não se exaurem em medidas de cunho negativo, de abstenção de ingerências ilícitas na esfera fundamental do ser humano. Para muito além disso, em especial no que respeita ao patrimônio público, pela força vinculante da Constituição, cabe ao Estado também proporcionar a efetivação desses direitos, numa máxima amplitude e eficiência do plano positivo dos direitos fundamentais<sup>7</sup>.

Trata-se, portanto, seja sob o aspecto objetivo (ordem jurídica), seja pelo subjetivo (titularidade individual e coletiva), de direitos fundamentais que, a bem da dignidade da pessoa humana, tornam-se parâmetros básicos para a interpretação e a concretização da própria ordem jurídica e da fixação das balizas e valores do próprio Estado Democrático de Direito<sup>8</sup>. Por sua própria natureza jurídica, reclama tutela ampla e irrestrita, porque, conforme Fernando Rodrigues Martins, “a malversação do patrimônio público fere a concepção deontológica de um direito fundamental e importa na desapropriação violenta e lesiva de uma coletividade.”<sup>9</sup>

Sob o aspecto objetivo, o caráter fundamental do patrimônio público ressaí de seu conteúdo econômico (dinheiro e bens públicos), advindo da arrecadação tributária estatal, vinculando-se a sua utilização, por mandamentos constitucionais e legais cogentes, para a concretização de todos os outros direitos fundamentais (sobretudo os sociais) de titularidade coletiva. Quanto ao subjetivo, sua fundamentalidade é ínsita à sua titularidade difusa, a bem do interesse comum.

Tomado em conta um olhar evolutivo, tais direitos são objeto de proteção internacional e nacional e estão presentes em diversos documentos internacionais

---

administração pública, ele pode ser inferido como um dos fundamentos constitucionais do próprio regime republicano, do Estado Democrático de Direito e da Administração Pública. Cf. VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa administração e governança. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 81. Incluímos neste conceito a ideia indissociável de probidade administrativa, continente, segundo expressiva corrente doutrinária ampliada, da moralidade administrativa (GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 9ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 106).

<sup>7</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo**. Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. **Temas atuais do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 55-124.

<sup>8</sup> Por fins didáticos, já feita a diferenciação conceitual, ao se tratar de tutela coletiva doravante, adotar-se-á a ideia ampliada de “patrimônio público” como continente da probidade administrativa e do direito à boa administração pública.

<sup>9</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do Patrimônio Público**. Comentários à lei de Improbidade Administrativa. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 64.

de positivação de direitos humanos: Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789); Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1996); e, dentre outros, especialmente, na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (2003), mais chamativo internacional anticorrupção, incorporado ao nosso ordenamento jurídico em 2006, com a promulgação do Decreto n. 5.687, de 31 de janeiro.

Todavia, é no âmbito interno de nosso sistema jurídico que esses direitos se reconhecem como fundamentais, inseridos na terceira fase evolutiva como transindividuais difusos<sup>10</sup> e tutelados não somente pela Constituição da República de 1988<sup>11</sup>, mas por diversas normas infraconstitucionais, especialmente, pela Lei n. 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa, recentemente reformada - ou desmantelada - pela chamada Nova Lei de Improbidade Administrativa - Lei n. 14.230/21, de 25 de outubro de 2021.

Tratam-se, assim, de direitos difusos de terceira dimensão, nascidos dos princípios constitucionais referidos e sob o manto protetivo do princípio da proibição administrativa, como garantias constitucionais fundamentais do cidadão e da própria nação brasileira (arts. 1º, 3º, I, 37, § 4º, 85, V, c/c o art. 5º, § 2º, da CR/1988).

## 2.2 MICROSSISTEMA DE TUTELA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

A proteção normativa a esses bens e direitos fundamentais é composta na forma do chamado *Microssistema de Tutela do Patrimônio Público*.

Sem desprezar os tipos penais existentes desde 1940 (artigos 317 e 333 do Código Penal Brasileiro), antes mesmo do surgimento da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) - considerada o grande marco normativo de surgimento da tutela coletiva no Brasil - movimento seguido pela própria Constituição da República de 1988 e pela Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) - já vigorava a Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular), que instrumentalizava a pretensão protetiva de alguns direitos coletivos, em especial, o patrimônio público.

Esse *microssistema* é um conjunto de normas protetivas e sancionadoras extrapenais que descrevem condutas, seus sujeitos passivos e ativos, estabelecem procedimentos próprios, garantias individuais, espécies de tutela administrativa e judicial e ainda cominam sanções, de diversas naturezas, nas distintas

---

<sup>10</sup> A indicação difusa do patrimônio público e sua proteção, como espécies de direito transindividual, cuja divisão em difusos, coletivos e individuais homogêneos é expressa no art. 81, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8078/90

<sup>11</sup> Artigos 5º LXXIII e 129, III, ambos da CR/88, dentre outros dispositivos.



e relativamente intercomunicáveis instâncias de responsabilização<sup>12</sup>.

Além do estabelecimento do objeto material coletivo de proteção (direitos difusos)<sup>13</sup>, a LACP trouxe relevantes inovações ao sistema processual civil: a legitimação ativa coletiva concorrente (art. 5º); a consagração da consensualidade, por meio do compromisso de ajustamento de conduta (art. 5º, § 6º); tutela específica, liminar *inaudita altera pars* e medidas cominatórias (art. 11); coisa julgada coletiva (art. 16); e o estabelecimento de regras processuais para o processo coletivo.

Em sequência, surgiram normas materiais e processuais da Constituição da República de 1988, que revelam os mais sensíveis fundamentos da tutela coletiva brasileira, por meio de um sistema jurídico aberto de direitos fundamentais (§ 2º do artigo 5º), dinâmico (princípio democrático, vide art. 1º) e de tutela jurisdicional ampla e irrestrita (princípio do acesso à Justiça, do art. 5º, XXV). Destaque-se a disposição do artigo 129, III, consagradora do princípio da não-taxatividade do objeto material da tutela coletiva pelo Ministério Público, reafirmado, genericamente e depois, pelo art. 83 do Código de Defesa do Consumidor.

Por fim, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), ao inserir na LACP o artigo 21, criou o transformador *Microsistema de Tutela Jurisdicional Coletiva Comum*, resultante da integração e interação entre as disposições processuais da Lei nº 9.078/90 e a Lei nº 7.437/85 (art. 90 do CDC e art. 21 da LACP). Trata-se de um conjunto de normas materiais e processuais coletivas comuns, ou seja, aplicáveis a toda hipótese de proteção jurisdicional de direitos coletivos, inclusive e especialmente à tutela do patrimônio público, o que, conforme se demonstrará, inadmita a teratológica exclusão realizada pelo art. 17-D da Nova LIA. O CDC trouxe, ainda, disposições conceituais e tripartites sobre os direitos coletivos (art. 81, parágrafo único) e sobre a coisa julgada coletiva (art. 103).

Tal conjunto sistematizado de normas de tutela coletiva genérica é informado por princípios de direito material e processual coletivo, com a finalidade de viabilizar a máxima efetividade na proteção dos direitos difusos, em especial do patrimônio público. Todos eles servem de fundamento para a implementação de mecanismos de maior eficiência no controle preventivo e repressivo da corrupção, destacadamente pelo Ministério Público.

Embora não pareça na prática cotidiana, que revela incontáveis casos de cor-

---

<sup>12</sup> A Nova Lei de Improbidade trouxe norma inconstitucional (violação dos princípios da isonomia, do devido processo legal, da obrigatoriedade da ação do Ministério Público e do juiz natural) e inconvenção (artigos 30, 34, 41 e 42 da Convenção da ONU Contra a Corrupção) sobre isso, no § 4º do art. 21, prevendo a comunicabilidade incondicionada da instância cível à criminal, qualquer que seja o fundamento da decisão absolutória.

<sup>13</sup> Registre-se que, originalmente, o sistema implantado pela LACP era o da *taxatividade do objeto material*, o que restou ultrapassado, posteriormente, pelas disposições materiais e processuais coletivas da Constituição da República, de 1988 e do Código de Defesa do Consumidor, que resultaram na alteração da norma do art. 1º, IV, da Lei 7347/1985, para nele incluir *qualquer outro interesse difuso ou coletivo*.

rupção, o sistema normativo brasileiro é bastante abrangente no que respeita à proteção ao patrimônio público (*lato sensu*), pelo que, é possível que uma só conduta (unicidade da conduta) figure como ilícito penal, civil, administrativo e até político (multiplicidade típica), propiciando a responsabilização em cada seara do direito (multiplicidade de sanções).

Ocorre que, até a edição da originária Lei de Improbidade Administrativa, em 1992, a responsabilização para os atos dessa natureza era ainda tímida, sujeitando o autor da ilicitude apenas à responsabilização criminal (acaso crime fosse o fato), ao ressarcimento dos danos eventualmente causados (responsabilidade civil), às sanções decorrentes de um processo administrativo disciplinar e, por fim, à parca responsabilização política.<sup>14</sup>

Exibindo uma rara boa técnica legislativa, a originária Lei nº 8.429/92 inovou no ordenamento jurídico, ao dispor, em regime próprio e bem sistematizado, basicamente sobre: legitimados ativos e passivos dos atos de improbidade administrativa; legitimados processuais ativos e passivos; tipificação específica dos de improbidade administrativa; medidas cautelares específicas; sanções para os sujeitos ativos dos atos; regras procedimentais administrativas e judiciais; coisa julgada; e prescrição da pretensão sancionatória.

Para a tutela do patrimônio público (*lato sensu*), complementarmente ao referido Microsistema de Tutela Coletiva Comum (CR/88, LAP, LACP, CDC e CPC), foram editadas diversas normas que contêm medidas de prevenção e repressão à improbidade administrativa, inclusive com referências típicas específicas, além da própria LIA, compondo-se o chamado *Microsistema de Tutela do Patrimônio Público*<sup>15</sup>: Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições); Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); Lei nº 12.257/2011 (Lei de Acesso à Informação); Lei nº 12.813/2013 (Lei do Conflito de Interesses); Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção ou Lei de Responsabilização das Pessoas Jurídicas); e Decreto nº 9.203 (Governança).

---

<sup>14</sup> Salvo a Constituição Imperial de 1824, todas as Constituições Republicanas previram a responsabilização do Chefe do Executivo por infrações à probidade administrativa. Em âmbito infraconstitucional, citam-se as normas precedentes à LIA: Lei nº 3.164/1957; Lei nº 3.152/1958; Atos normativos publicados durante o período da Ditadura Militar e Lei nº 4.717/1965.

<sup>15</sup> Defendemos a ideia da existência de um continente "*Microsistema Anticorrupção*", que estabelece a tipificação, os procedimentos, as garantias e as respectivas sanções a determinadas condutas qualificadas no conceito analítico de corrupção (VALDÉS, Garzón, 1997), em todas as possíveis instâncias de responsabilização de determinado ordenamento jurídico (criminal, administrativo, político e civil), do qual é conteúdo o chamado *Microsistema de Tutela do Patrimônio Público*, formado por um conjunto de normas extrapenais que possibilitam a tutela dessa categoria de direitos difusos e a responsabilização civil dos autores, do qual se destaca a Lei de Improbidade Administrativa.

## 2.3 “CRISE DA JUSTIÇA” PARA A RESPONSABILIZAÇÃO PELA PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Exposto esse quadro, o importante e salutar é que sobre todo esse arcabouço normativo, desenvolvido no tempo e a duras penas, deve recair uma interpretação sistemático-teleológica, envolta pelos princípios de direito material e processual coletivos, para que dele se extraia a máxima efetividade e amplitude na proteção do patrimônio público, possibilitando-se a proteção desses interesses e a responsabilização dos agentes ilícitos em seu mais alto grau e nas diversas e relativamente independentes instâncias de responsabilização, especialmente no que respeita ao Acordo de Não Persecução Cível, introduzido, finalmente à LIA pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, em seu art. 17-B.

E aqui exsurge o terceiro fundamento da necessidade de alteração do modelo de atuação ministerial eminentemente demandista: a “Crise da Justiça”, que escancara, empiricamente, uma absurda ineficácia da atuação jurisdicional do Ministério Público contra os atos de improbidade administrativa, conforme dados de jurimetria sistematicamente compilados.

No caminho aberto pela virada pragmático-científica que, segundo Luiz Roberto Barroso visa a “nos libertar de discursos tonitorantes e da retórica vazia, descompromissada do mundo real” e em que “o empirismo significa a valorização da experiência como fonte de conhecimento e legitimação das escolhas públicas”<sup>16</sup>, pode-se confirmar a ineficácia da atuação demandista do Ministério Público contra a corrupção, especialmente na seara da improbidade administrativa, por meio da análise crítica de dois indicadores: número de ocorrências de improbidade administrativa registrado pela Instituição (inquéritos civis e procedimentos preparatórios) e índices de julgamento das respectivas ações (favorabilidade e números das Metas do Poder Judiciário).

De acordo com o estudo levado a efeito por Alencar e Gico Júnior<sup>17</sup>, em um recorte temporal e territorial, os dados de ineficiência do Sistema de Justiça no Brasil<sup>18</sup> para a repressão e prevenção à corrupção são impactantes, porém nada surpreendentes: a probabilidade de punição jurisdicional criminal e civil dos envolvidos com a corrupção é inferior a 5%! Tal trabalho científico confir-

---

<sup>16</sup> Trecho de seu voto no HC 152.752. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp?numDj=68&dataPublicacao=10/04/2018&incidente=5346092&capitulo=2&codigoMateria=3&numeroMateria=7&texto=7479765>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

<sup>17</sup> ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, Jan-Jun 2011, p. 75-98. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24041/22794>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

<sup>18</sup> Adotou-se uma concepção ampla de “Sistema de Justiça”, de modo a incluir não apenas os magistrados, mas também membros do Ministério Público, os advogados, os policiais, etc. Todavia, leva em conta apenas os provimentos jurisdicionais sancionatórios, para fins de aferição da ineficiência.

mou, de forma pioneira e empírica, o que, há muito tempo já revelavam os indicadores de opinião pública sobre a corrupção no Brasil: existe uma sensação coletiva de impunidade.

Valendo-se do indicador das condenações pelas instâncias oficiais, em casos de corrupção praticada por servidores públicos federais (corrupção burocrática) dos principais Ministérios (Fazenda, Planejamento, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Relações Exteriores, Desenvolvimento Agrário), durante o período de 1993-2005, os mencionados pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas fizeram uma listagem de servidores punidos administrativamente e compararam esses dados com outros dados judiciais para cada um dos servidores, em busca de processos cíveis ou penais, independentemente de terem sido concluídos ou não. Essa busca, que incluiu todas as Varas Federais, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF) abrangeu, também, os casos em que foi pedida a anulação da decisão administrativa e a reintegração. No período de 1993 a 2005, foram identificados 687 servidores públicos demitidos, dos quais 246 (35,81%) por razões não relacionadas com corrupção e 441 (64,19%) por casos de corrupção, estes, necessariamente, portanto, também tipificados como atos de improbidade administrativa.

Especificamente na área da improbidade administrativa, o mesmo estudo da FGV apontou que apenas 107 servidores demitidos administrativamente foram judicialmente acionados por improbidade administrativa (alguns, por mais de uma vez), o que significa que apenas menos de um quarto dos servidores extirpados do serviço público (24,26%) realmente enfrenta processos judiciais por improbidade administrativa. Desse já reduzido montante, apenas 13 foram condenados judicialmente por improbidade administrativa, sendo apenas 7 decisões definitivas (com trânsito em julgado).

Por esse recorte, o percentual de servidores que praticaram atos de corrupção (*lato sensu*) serem processados por improbidade administrativa foi de apenas 24,26%. Com base nesses resultados e aplicando-se a metodologia explicitada no referido estudo, conclui-se que o desempenho judicial do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa é de menos de 2%, pois a probabilidade de ser efetivamente condenado por improbidade administrativa é de apenas 1,59%!

Outra pesquisa relevantíssima foi publicada, em 2015, pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ. O Estudo foi realizada em 2014, pela Universidade de Itaúna e intitulado “Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade”<sup>19</sup>. O estudo foi feito em cinco diferentes regiões do Brasil, pela análise de autos físicos e eletrônicos de processos de

---

<sup>19</sup> GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (Coord.). Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Equipe Gregório Assagra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

improbidade administrativa em que haviam sido proferidas decisões com trânsito em julgado, no período de 2010 a 2013, para fins de levantamento de dados sobre os principais obstáculos à plena efetividade do combate à improbidade e para a consequentes proposições de algumas soluções. Foram detectados diversos fatores que servem de empecilho ao eficaz cumprimento da Lei de Improbidade Administrativa, que serão especificamente analisados mais adiante.

Algumas conclusões empíricas específicas desse estudo merecem destaque, como, por exemplo: a) até dezembro de 2013, haviam 8.183 ações de improbidade (julgadas, pendentes de julgamento e novas ações), com maior concentração nas regiões Sudeste e Sul; b) apenas 132 apresentaram decisões com trânsito em julgado; c) 71% dos réus são agentes públicos, dos quais, 33% são Prefeitos e Ex-Prefeitos Municipais; d) 83,38% das ações estão em curso na Justiça Estadual e 16,60%, na Justiça Federal; 93,35% dos réus são pessoas naturais; e) tempo médio decorrido entre o ajuizamento da ação e o julgamento é de 4,24 anos; entre o ajuizamento e o trânsito em julgado o prazo médio é de 5,15 anos; f) apenas 1,65% dos agentes foram tornados inelegíveis; g) em 73,73% dos casos, o legitimado ativo autor da ação foi o Ministério Público; h) a liminar não foi concedida em 79% dos casos; i) a cautelar de indisponibilidade de bens foi deferida apenas em 13,49% dos casos; j) apenas em 4% dos processos analisados houve o ressarcimento integral dos danos; k) 9,2% das condenações foram por atos tipificados no art. 9º, 5,75% referentes ao art. 10 e 21,84% ao art. 11; l) apenas 17, 59% das sentenças condenatórias foram reformadas em segundo grau de jurisdição; m) a sanção de suspensão de direitos políticos foi proferida em apenas 25, 4% dos casos<sup>20</sup>.

Voltando-se os olhos para atuação do Ministério Público, extrai-se do relatório informativo “Ministério Público: um retrato”, de 2021, que no ano de 2020 o Ministério Público brasileiro instaurou 107.005 procedimentos extrajudiciais com o assunto improbidade administrativa, entre Notícias de Fato, Inquéritos Cíveis e Procedimentos Preparatórios e Administrativos, o que representa um aumento de 10% em relação ao ano de 2019. O tema lidera, com folga abismal, o ranking temático do relatório como objeto de inquéritos cíveis e procedimentos preparatórios extrajudiciais instaurados pelos MPs Estaduais e do Distrito Federal e Territórios, com 36.489 ocorrências (26,89%) de um total de 135.674, seguido pela temática da defesa do meio ambiente (22.854) e do consumidor (7.668). A improbidade administrativa também foi o destaque nos assuntos dos inquéritos cíveis e dos procedimentos preparatórios extrajudiciais finalizados (31.952, no total) pelo MPF, aparecendo em 6.466 movimentações processuais (20,24%), seguida, nesse caso, por meio ambiente (2.711) e saúde (1.962).

Analisando-se os dados do referido documento constata-se que o número de

---

<sup>20</sup> Idem., p. 31-76.

procedimentos instaurados apenas no ano de 2020 (36.489) é muito superior ao número de ações de improbidade administrativa ajuizadas nos anos de 2019 e 2020 somados (5.800), o que leva à conclusão lógica de que, por diversos fatores, um o modelo de atuação eminentemente demandista-judicializante será claramente incapaz de dar vazão ao enorme acervo administrativo investigatório gerado nas unidades funcionais do MP brasileiro e, com isso, reprimir e prevenir a corrupção.

No plano federal, em 2020, das 3.091 ações civis públicas ajuizadas pelo o MPF, 789 (25,52%) foram para a responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa, as quais, embora possuam histórico positivo, não atingem as metas anuais de favorabilidade fixadas no Planejamento Estratégico da Instituição e ainda dependem da (in) eficácia do Poder Judiciário em dar vazão ao enorme passivo processual existente, conforme tabela abaixo<sup>21</sup>:

Tudo isso pode ser confirmado pelo exame dos dados referentes às Metas Nacionais do Poder Judiciário<sup>22</sup>, que, no caso dos julgamentos dos crimes contra a Administração Pública e das ações de improbidade administrativa, num recorte temporal de 2016 a 2020, sequer são vêm sendo cumpridas à metade.<sup>23</sup> Especificamente, a Meta 4 foi assim disposta: a) Justiça Federal, FAIXA 1: 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2017; FAIXA 2: 60% das ações de improbidade administrativa e 70% das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2017; b) Justiça Estadual: 70% das ações distribuídas até 31/12/2017.<sup>24</sup>

O Judiciário não consegue julgar sequer metade das metas de 70% dos feitos distribuídos nos anos anteriores, o que ocasiona um constante represamento processual e, portanto, um ciclo de ineficácia e de impunidade, a severos custos sociais.

Como se não bastasse a ineficácia para a investigação, para a persecução e para a condenação dos agentes públicos e dos particulares que incorram na

---

<sup>21</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Relatório de atividades da Procuradora-Geral da República: set. 2017/set. 2018: combate à corrupção, direitos humanos, eficiência, transparência, memória institucional, celeridade, defesa da democracia/Brasília: MPF, 2018. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/portal/o-mpf/sobre-o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf/sobre/publicacoes/publicacoes-arquivos/Relatorio\\_Atividades\\_PGR\\_2017-2018.pdf](http://www.mpf.mp.br/portal/o-mpf/sobre-o-mpf/gestao-estrategica-e-modernizacao-do-mpf/sobre/publicacoes/publicacoes-arquivos/Relatorio_Atividades_PGR_2017-2018.pdf)>. Acesso em 22 fev. 2022.

<sup>22</sup> Formuladas anualmente, as Metas Nacionais têm o objetivo precípua de promover o aperfeiçoamento do Poder Judiciário, com vistas à promoção de uma prestação jurisdicional mais célere à sociedade, com mais eficiência e qualidade. Além disso, as Metas Nacionais são uma das formas de verificar o alcance dos Macro-desafios estabelecidos na Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2015-2020.

<sup>23</sup> A hipótese de inefetividade da priorização da atuação demandista do MP no combate à corrupção, foi lançada na dissertação de mestrado, em referência aos anos de 2016 e 2017.

<sup>24</sup> BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário 2021. p. 19-22.

Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/relatorio-de-metas-nacionais-2020-v-f.pdf>>. Acesso em 19 fev. 2022.

prática dos atos de improbidade, surge um problema de igual gravidade: a parca efetivação das sanções, que, segundo o documento “Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa: Manual e Roteiro de Atuação”<sup>25</sup>, é a mais grave das impunidades.

Diante deste cenário, além da consensualidade sancionadora – agora exercida por meio do Acordo de Não Persecução Cível, previsto definitivamente no art. 17-B da LIA – a priorização da atuação preventiva surge como uma forçosa alternativa ao cumprimento eficaz da atuação do Ministério Público na tutela do patrimônio público, o que pode ser realizado por meio dos instrumentos administrativos de que dispõem seus órgãos de execução.

### **3. A NECESSÁRIA PRIORIZAÇÃO DA ATUAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO: ASPECTOS TEÓRICOS E PERSPECTIVAS PRAGMÁTICAS**

A função anticorrupção do Ministério Público pode ser extraída de seu próprio desenho constitucional e por sua natureza jurídica de cláusula pétrea<sup>26</sup>, por tratar-se de instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, à qual incumbe a proteção do patrimônio público, função que, aliás, foi forjada expressamente no artigo 129, III, da CR/88.

No plano jurisdicional, o mais eloquente instrumento de tutela repressiva na atuação de tutela do patrimônio público é a Ação Civil Pública de Responsabilização por Atos de Improbidade Administrativa, regulada pela Lei n. 8.429/92, com caráter eminentemente repressivo, nos termos no novo art. 17-D<sup>27</sup>. So-me-se a ela o Acordo de Não Persecução Cível, que, apesar de poder conter obrigações de fazer e não fazer, destina-se, primordialmente, à aplicação das sanções previstas no art. 12 da LIA, nos moldes do art. 17-B da mesma lei.

De outro lado, a principal forma de tutela preventiva judicial é a via Ação Civil Pública, com qualquer espécie de pedido (art. 21 da Lei n. 7.347/85 c/c art.

---

<sup>25</sup> GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa: manual e roteiro de atuação – 2. ed. – Brasília: MPF, 2019.

<sup>26</sup> A conclusão de que o *Parquet* é cláusula pétrea decorre de uma interpretação finalística e sistemática das normas constitucionais. O artigo 127 determina que o Ministério Público é instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, portanto, não pode ser abolido ou extirpado de nosso sistema jurídico-democrático. Além disso, como lhe foi atribuída a função de defender o regime democrático, insere-se, pois, nos incisos II e IV, do § 4º, do artigo 60 da Constituição da República, como cláusula pétrea.

<sup>27</sup> Sobre a insustentabilidade sistêmica do art. 17-D da nova Lei de Improbidade Administrativa: WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A insustentabilidade sistêmica do art. 17-D da nova Lei de Improbidade Administrativa: a criação de uma ação sui generis e o retrocesso protetivo de suas consequências. **Revista do Ministério Público**, v. 83, p. 149, 2022.



83 do Código de Defesa do Consumidor), especialmente para viabilizar a tutela jurisdicional inibitória, por meio de pedidos consistentes em obrigações de fazer e/ou de não fazer para evitar qualquer violação ao patrimônio público, à proibidade administrativa e ao direito à boa administração pública (v.g.: pedido de condenação consistente em obrigação de não contratar servidores temporários no lugar de aprovados em concurso público, durante o prazo de validade do certame)<sup>28</sup>.

Outra espécie de remédio preventivo é o manejo das ações para controle concentrado e difuso de constitucionalidade, nos casos da edição de leis inconstitucionais que ainda não produziram efeitos danosos concretos, nos termos do art. 102, da Constituição da República, dos dispositivos das Constituições dos Estados e no rito da Lei n. 9.868/99.

Por fim, é possível o exercício jurisdicional preventivo por via do controle de convencionalidade, sobretudo para impedir os efeitos jurídicos dos atos normativos que violem o disposto na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, incorporada ao regime jurídico brasileiro pela promulgação do Decreto n. 5.687/2006.

<sup>28</sup> "ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS DECORRENTES DE TRANSPORTE DE CARGAS COM EXCESSO DE PESO EM RODOVIAS FEDERAIS. OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER. INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAL E MORAL COLETIVOS. RISCO À VIDA EM SOCIEDADE. CUMULAÇÃO COM INFRAÇÃO PREVISTA NO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. ASTREINTE. POSSIBILIDADE. FATOS NOTÓRIOS. ART. 374, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. POSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DO RECURSO. NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. ACÓRDÃO DE ORIGEM EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. PRECEDENTES DO STJ. HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Cuida-se de Agravo Interno contra decisum que conheceu do Agravo para dar provimento ao Recurso Especial e deferir o pleito de tutela inibitória (infrações futuras) conforme os termos e patamares requeridos pelo Ministério Público Federal na Petição Inicial, devolvendo-se o feito ao Tribunal de origem a fim de que proceda à fixação dos valores (*quantum debeatur*) dos danos materiais e morais coletivos.

2. Conforme expressamente narrado na decisão recorrida, no dia 15/7/2009, em fiscalização de rotina na Rodovia Federal BR 365, km 389,0 (posto policial), no Município de Patos de Minas-MC, a Polícia Rodoviária Federal (PRF) abordou o Sr. Roberto Carlos Zacarias, motorista, para proceder à pesagem do veículo Ford, placa AMW-3841.

Nessa fiscalização, lavrou-se o BO 178428 e constatou-se excesso de 1840kg nos eixos e de 480kg no Peso Bruto Total (PBT). Foi lavrado ainda pelo DNIT o Aviso de Ocorrência de Excesso de Peso B070004737. Essa informação foi confirmada pelo Tribunal de origem, não sendo negada pela parte embargante, devendo acarretar a condenação pelo tráfico com excesso de peso em rodovias. POSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DO RECURSO - NÃO INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ FATO NOTÓRIO QUESTÃO JURÍDICA, E NÃO FÁTICA 3. Nota-se que o Tribunal de origem expressamente reconhece a ocorrência da infração de tráfego com excesso de peso, tendo analisado as provas. Do que se verifica, estando delineado o contexto fático pelos examinadores de origem, não há falar em reexame de matéria fática, mas em reavaliação jurídica, o que não atrai o óbice da Súmula 7/STJ. Cita-se trecho do voto condutor (fl. 1.071): "levando à conclusão de que mesmo que exista prova da infração, ela é insuficiente para comprovar os alegados danos materiais pelos quais as réis seriam responsáveis". ACÓRDÃO DE ORIGEM EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ 4. No mesmo sentido, acórdãos recém-publicados do STJ: EDcl no AgInt no AREsp 1.413.621/MG, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 3/9/2020; EDcl nos EDcl no AgInt no AREsp 1.139.030/DF, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 21/9/2020; REsp 1.637.910/RN, Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 9/9/2019; AgInt no REsp 1.701.573/PE, Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 2/9/2019; AgInt no AREsp 1.139.030/DF, Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 4/9/2019; AgInt no AREsp 1.137.714/MG, Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 14/6/2019; REsp 1.574.350/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/10/2017, DJe 6/3/2019. CONCLUSÃO 5. Agravo Interno não provido. [AgInt nos EDcl no AREsp n. 1.772.681/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/8/2021, DJe de 31/8/2021.]"



Uma interpretação superficial e apressada da definição do artigo 127<sup>29</sup> da Constituição da República de 1988 poderia levar à falsa conclusão de que as incumbências outorgadas ao *Parquet* somente podem ser desempenhadas junto ao Poder Judiciário – atuação jurisdicional – porquanto se trataria de “instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado”.

Todavia, tal interpretação é restritiva e inefetiva, contrária ao próprio desenho constitucional do MP (*ratio essendi*), às suas incumbências fundamentais e à melhor hermenêutica constitucional para o tratamento dos direitos e garantias fundamentais, que deve ser ampliativa e potencializadora da eficácia de seu conteúdo, como sinaliza o § 2º do artigo 5º da CR/88, verdadeira “cláusula geral dos direitos e garantias fundamentais”.

As normas constitucionais, dotadas de viés democrático e ampliativo dos direitos fundamentais, estabeleceram o Ministério Público como cláusula pétrea, cujas funções institucionais, que antes lhe rendiam o papel de fiscal da das normas legais, transformaram-no em protagonista da defesa da sociedade, da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

De forma pioneira, Marcelo Pedroso Goulart passou a fazer uma análise crítica e transformadora do novo perfil constitucional do Ministério Público Brasileiro, no sentido da ampliação do exercício da legitimidade do Ministério Público para além das demandas judiciais, como decorrência do movimento de deslocamento da instituição da *sociedade política*, como instituição repressiva do Estado, para a *sociedade civil*, como legítimo e autêntico defensor da sociedade.<sup>30</sup> Segundo Gregório Assagra de Almeida, tal mudança seria justificada por três razões fundamentais: social, consequência da vocação ministerial para a defesa da sociedade; política, surgida da vocação do MP para a defesa da democracia e jurídica, decorrente da autonomia administrativa, orçamentária e funcional, concedida pela Constituição da República de 1988.<sup>31</sup>

Vale trazer à colação o pensamento de Leonardo Barreto Moreira Alves e Márcio Soares Berclaz sobre o novo perfil constitucional do Ministério Público, que pavimenta o caminho rumo à priorização de sua atuação preventiva na tutela do patrimônio público, da probidade administrativa e da boa administração pública:

Desde a Constituição da República de 1988, ganhou o Ministério Público destaque não apenas como o titular da ação pe-

---

<sup>29</sup> “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

<sup>30</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia – teoria e prática*. São Paulo: LED, 1998. p. 96.

<sup>31</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: **Temas atuais do Ministério Público**, 6. ed., Salvador: Juspodivm, 2016, p.72.

nal, mas também como defensor da sociedade, notadamente no âmbito dos direitos transindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), área também conhecida como atuação em tutela coletiva. Estas atividades finalísticas, sem dúvida, são as mais coerentes e harmônicas à compreensão da instituição do Ministério Público como órgão de extração constitucional representativo da sociedade civil no Estado Democrático de Direito encarregado de promover positivas alterações e transformações na realidade social.<sup>32</sup>

A incumbência de *defesa* da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, importa na repressão, classicamente exercida pelo exercício da pretensão perante o Poder Judiciário, mas, também na prevenção - ideia mais consentânea à base teórica da Nova Governança Pública, ao Microsistema de Tutela ao Patrimônio Público e à comprovação empírica da ineficácia do combate à corrupção pela via repressivo-judicializante.

Segundo as lições de Almeida<sup>33</sup>, há quatro grandes marcos históricos para o Ministério Público Brasileiro. O primeiro foi o reconhecimento como Instituição, o que aconteceu com o advento da República, durante o Governo Provisório, por força do trabalho do então Ministro Campos Salles. O segundo foi a edição da Lei Complementar Federal nº 40/81 - primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - a qual definiu um estatuto básico e uniforme o MP nacional e disciplinou suas principais atribuições, garantias e vedações. O terceiro momento veio a lume com a Lei nº 7.347 /85 (Lei da Ação Civil Pública), que conferiu legitimidade extraordinária concorrente e disjuntiva ao MP para a defesa jurisdicional e administrativa dos interesses e direitos difusos e coletivos, além da criação do inquérito civil. É neste terceiro momento que o MP passa a ter a chamada "função promocional", de transformação da realidade social. O quarto marco foi a CR/88, o mais significativo e transformador de todos.

Contemporaneamente, o autor propõe um quinto marco, ainda em construção: a priorização da tutela preventiva, neste especial, do patrimônio público. Tal alteração do modelo tradicionalmente desplanejado estrategicamente, isolado e repressivo-demandista demanda uma sensível mudança cultural na Instituição e se concretizará pela elaboração de técnicas e estudos que possam fazer com que o Parquet atue de forma primordialmente preventiva, caracterizada como a "mais significativa e importante tutela jurídica do Estado Democrático de Direito".

---

<sup>32</sup> ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares. Ministério Público em Ação: atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional. Salvador: JusPodivm, 2010, p. 33.

<sup>33</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de.; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (organizadores). **Temas atuais do Ministério Público**, 6. ed., Salvador: Juspodivm, 2016, p. 84-85.

A atuação preventiva do Ministério Público na defesa do patrimônio público (lato sensu) decorre, portanto, de seu próprio desenho institucional, de suas incumbências como defensor da sociedade e dos princípios constitucionais republicano, democrático e da prevenção geral. Sob o aspecto do Estado Democrático de Direito, há um compromisso fulcral de implementação da transformação da realidade social na busca da igualdade material, especialmente quanto ao acesso efetivo a bens e outros valores, compromisso este também assumido pelo Ministério Público, enquanto defensor do regime democrático (art. 1º e art. 127, *caput*, ambos da CF/88). Pragmaticamente, tal necessidade decorre da irreversibilidade dos danos, da insuficiência da tutela reparatória e da comprovada ineficácia do modelo de atuação demandista-repressivo.

De forma inovadora à época, Marcelo Pedroso Goulart consignou que existem dois modelos de Ministério Público: o *demandista* e o *resolutivo*<sup>34</sup>. O demandista, ainda prevalecente na prática finalística, atua exclusivamente perante o Poder Judiciário, como agente processual, demandando do Estado-juiz medidas satisfativas para a solução dos problemas sociais, de regra, de forma repressiva. Tal forma de atuação é ineficiente e insuficiente, notadamente à proteção de direitos fundamentais transindividuais, porquanto incapaz de fazer a situação fática retornar ao *status quo ante*, alcançando apenas a mera punição do agente ou, se muito, medidas compensatórias, sem, contudo, resgatar os direitos e bens jurídicos já violados.

De outro lado, com atual relevo e destaque na concretização dos direitos e garantias individuais transindividuais, há o Ministério Público *resolutivo*, cuja atuação é feita no plano extrajurisdicional, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social.

Levando-se em conta a concepção de Estado de Direito, sobrelevam-se a garantia de direitos de liberdade e a participação política<sup>35</sup>, em razão do que se deve oportunizar a participação social na condução e no destino dos atos governamentais, sobretudo naqueles de ingerência sobre os direitos fundamentais, dentre os quais, o patrimônio público e sua proteção.

Exsurge, daí, a figura do *Ombudsman*<sup>36</sup>, como agente apolítico e independente,

---

<sup>34</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia* – teoria e práxis. São Paulo: LED, 1998. p. 96.

<sup>35</sup> Cf. Bobbio, Norberto. *Il futuro delle democrazia*. Einaudi, Torino, 1995, pp. 3 e s.

<sup>36</sup> O instituto do *Ombudsman* surgiu primeiramente na Suécia, sendo que o primeiro deles foi efetivamente nomeado em 1810. Tinha função de guardião das leis e era totalmente independente do governo. Outro modelo de *Ombudsman*, cuja característica principal era ser o defensor dos direitos dos indivíduos frente a Administração Pública, surgiu na Finlândia, somente em 1919. No Brasil uma figura similar à do *Ombudsman* surgiu em 1823 em projeto do constituinte José de Souza Mello que criava o Juízo do Povo para que a população pudesse reclamar de opressões e injustiças perante a Corte. Ressalte-se que a maioria dos autores não distingue entre *ombudsman* e ouvidor. A este respeito estamos com Rubens Pinto Lyra, que observa que o ouvidor tem responsabilidade direta com a eficácia da Administração Pública, com a justiça e com os direitos do cidadão. Já o *ombudsman* tem relação com o controle da legalidade, função esta que para o ouvidor brasileiro é atribuição mediata, subsidiária. (Wanderley Batista Silva Procurador de Justiça

de investidura temporária, receptor das vozes inconformadas do povo contra as ações ou omissões ilícitas do Poder Público. No modelo jurídico-constitucional nacional, o Ministério Público assumiu esse mister, ainda que não exclusivamente, fulcrado no artigo 129, inciso II, da Constituição da República, o que ganha especial relevo quando se trata de patrimônio público.

É no contexto do modelo da Nova Governança Pública que o Ministério Público assume relevantíssimo papel de instituição promotora do eficaz e eficiente controle externo da administração pública, preferencialmente de forma preventiva e administrativa (extrajudicial), com a finalidade de incremento à tutela do patrimônio público, matriz protetiva da concretização de todos os direitos fundamentais perseguidos pela atividade Estatal.

Confirmando a ineficácia e a ineficiência da atuação ministerial repressiva e demandista para a tutela dos direitos e interesses transindividuais, notadamente o patrimônio público, Almeida afirma:

Ocorre que muitos danos, especialmente os de dimensão social (aqueles que afetam o ambiente; a saúde do consumidor; a criança e o adolescente; o idoso; a saúde pública etc.), não são possíveis de reparação in natura. Portanto, só restaria nesses casos uma tutela repressiva do tipo compensatória ou do tipo punitiva, que é espécie de tutela jurídica apequenada, já que não responde ao direito, a uma tutela jurídica genuinamente adequada, na sua condição de garantia fundamental do Estado Democrático de Direito (arts. 1º, 3º e art. 5º, XXXV, da CF/88). [...]

Além de combater repressivamente os atos de improbidade, é razoável priorizar a atuação para evitar que ocorram atos dessa natureza, especialmente os que geram dano ao Erário. Muitas vezes torna-se impossível a recuperação dos ativos desviados, o que resulta em enormes prejuízos para a sociedade. A priorização da atuação preventiva pelos Promotores de Justiça, Procuradores de Justiça e Procuradores da República será um caminho legítimo e eficaz para proteger o patrimônio público.<sup>37</sup>

---

Ouvidor-Geral do Ministério Público do Paraná. Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3>>. Acesso em: 10 out. 2014.

<sup>37</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. *O Ministério Público no Neconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores da ampliação de sua legitimação social*. In: CHAVES, Cristiano et al. (Coord.) *Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. P. 85.

Diante de todas as previsões normativas de controle do patrimônio público, não se pode mais conceber a ideia de inércia das instituições de proteção e nem uma atuação meramente repressiva, sob pena de irreversibilidade danosa ou compensação insuficiente – proteção insuficiente – exigindo-se, pois, o firmamento de um modelo de atuação do MP que priorize o controle preventivo, notadamente no campo administrativo (extrajudicial).

A evolução normativa e o dinamismo institucional do *Parquet* conferiram-lhe um arsenal de instrumentos administrativos de solução de conflitos capazes de, se utilizados adequadamente, com um padrão metodológico, possuem grande potencial de promover a tutela do patrimônio público de forma muito mais eficaz e eficiente.

A envergadura da instituição constitucional incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos e interesses transindividuais e individuais indisponíveis, permite-lhe e exigem-lhe uma ingerência necessária nas resoluções administrativas e sociais, a bem da dignidade da pessoa humana, que envolvam a gestão do patrimônio público, que extrapolam os meios convencionais repressivos de atuação.

Para tanto, o que se propõe é uma mudança metodológica de utilização dos instrumentos administrativos de que dispõe o Ministério Público, voltando-se a primazia da atuação para um viés preventivo, pelo que denominamos “Escala de Ação Progressiva”, que leva em conta o planejamento estratégico, a atuação em rede, o consenso, a transparência, a priorização à tutela preventiva do patrimônio público e a integridade.

Diante do inaceitável quadro de ineficácia da atuação repressiva e demandista, resulta premente a necessidade fomento à utilização dos instrumentos extrajudiciais de forma antecipada à lesão, de forma preventiva (porém, não exclusiva), como traço de governança pública, mais apropriado à complexidade e dinâmica do moderno controle externo da administração pública.

### **3.1 MECANISMOS DE ATUAÇÃO EXTRAJURISDICIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO PREVENTIVA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS. ESCALA DE AÇÃO PROGRESSIVA**

Dando concretude ao até aqui delineado, vale o registro de que, em meio a um contexto social de intensas crises institucionais (desdobramentos da Operação Lava Jato, iminência do processo de impeachment da então Presidente Dilma Roussef e de movimentações parlamentares em represália ao Ministé-

rio Público<sup>38</sup> e à Magistratura, etc.), surgiu uma das primeiras iniciativas, com repercussão nacional, de revisão crítica da atuação Ministerial no combate à corrupção: o III Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público de São Paulo, realizado de 21 a 23 de outubro de 2015, na capital paulista. O evento contou com a participação de um grande número de membros dos Ministérios Públicos de todo o Brasil.

Naquela oportunidade, embora com algumas resistências iniciais, criou-se um ambiente fértil à produção acadêmico-institucional de revisão crítica dos sistemas tradicionais de atuação na área, com a apresentação e aprovação de teses que levantaram, entre outros assuntos: “A possibilidade de ampliação dos efeitos da colaboração premiada para os atos de improbidade administrativa”; “A defesa estratégica da probidade administrativa pelo Ministério Público; “O Ministério Público e o desenvolvimento de normas relativas a preservação de elementos de prova da prática de atos com ausência de conformidade com a lei (*compliance*)” e a nossa, intitulada “A intervenção preventiva extrajudicial do Ministério Público no combate à corrupção - escala de ação progressiva como fator de emancipação social”<sup>39</sup>.

Ao fim do referido congresso, foi redigida e publicada a Carta do III Congresso do Patrimônio Público e Social do Estado de São Paulo<sup>40</sup>, cujas fundamentações e deliberações afirmam a necessidade de alteração do atual modelo de atuação, em consonância com tudo o que propugnamos. Senão, vejamos:

[...]

DELIBERARAM que deve o Ministério Público:

I – incentivar a criação de órgão de execução especializado, com atribuições cíveis e criminais, para investigação e ajuizamento das respectivas ações judiciais de responsabilização,

---

<sup>38</sup> Deliberações parlamentares sobre a PEC 37.

<sup>39</sup> Nas linhas dessas ideias, citem-se nossos trabalhos:

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa: análise crítica e desafios para a atuação eficiente do Ministério Público. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

..... O patrimônio público como direito fundamental difuso e o ministério público como instrumento de sua proteção preventiva extrajudicial – aspectos teóricos e práticos. Escala de ação progressiva, Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília. CNMP, n. 5, 2015. 232 p. Publicação anual.

..... A Intervenção Preventiva Extrajudicial do Ministério Público no Combate a Corrupção – Escala de Ação Progressiva como Fator de Emancipação Social. Revista do Ministério Público/Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. 2016, Nº 59. - Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 1995 - v; 23 cm.

..... A Consensualidade na Atuação do Ministério Público na Promoção da Responsabilização por Atos de Improbidade Administrativa frente à Independência dos Sistemas Punitivos.

..... A insustentabilidade sistêmica do art. 17-D da nova Lei de Improbidade Administrativa: a criação de uma ação sui generis e o retrocesso protetivo de suas consequências. Revista do Ministério Público, v. 83, p. 149, 2022.

<sup>40</sup> Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso\\_PatPublico\\_III/Carta%20do%20III%20Congresso.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso_PatPublico_III/Carta%20do%20III%20Congresso.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2018.

seja por meio de promotorias de justiças estaduais, regionais ou locais, visando conciliar os princípios da unidade institucional, independência funcional e eficiência no exercício das funções institucionais do Ministério Público para a tutela do patrimônio público e social e do combate à corrupção;

II – estimular a atuação integrada, interna e externamente, bem como a adoção dos instrumentos estabelecidos pelo microsistema de combate à corrupção, formado, dentre outras, pelas Leis 12.846/13, 12.850/13 e 8.429/92;

III – priorizar a atuação preventiva e extrajudicial no enfrentamento do fenômeno da corrupção, fomentando e fortalecendo os mecanismos de controle social;

IV – fiscalizar a implantação do controle interno nos órgãos da Administração Pública direta e indireta;

V – acompanhar e participar das discussões a respeito dos projetos legislativos que envolvam o aprimoramento do combate à corrupção;

VI - realizar gestões efetivas no sentido de viabilizar o restabelecimento do fluxo de informações, antes mesmo das decisões finais do Tribunal de Contas do Estado, revertendo a situação atual que embaraça a apuração de eventuais atos de corrupção.

Em meio a um ambiente nacional de instabilidade política e institucional, com mais e mais escândalos de corrupção acontecendo todos os dias, esse evento foi marcante para propagar um movimento, de caráter nacional e uniforme, de reestruturação, atuação estratégica, integração e priorização da atuação preventiva do Ministério Público no combate à corrupção.

Nesse rumo, em 23 de agosto de 2016, foi editada Recomendação nº 42 do CNMP, por meio da qual foram propagadas diretrizes de alteração estrutural e material no âmbito de cada Ministério Público. Em seus *considerandos* há assertivas de cunho declaratório e propositivo referentes a algumas ações ou vetores de orientação: máxima efetividade no combate à corrupção; preponderância da atuação preventiva, com suas respectivas diretrizes<sup>41</sup>; à cooperação interna e externa entre as instituições e os órgãos de execução; planejamento estratégico; compromissos de *enforcement* de medidas anticorrupção assumidos pelo Brasil na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção e criação e especialização de estruturas orgânicas anticorrupção, dentre outras.

---

<sup>41</sup> Esta solução será analisada, especificamente, a seguir.



Atento à dificuldade de reversão ou compensação dos danos causados pela corrupção aos direitos fundamentais e ao princípio da eficiência, o CNMP editou essa recomendação que visa muito mais à ingerência Ministerial nas causas da corrupção cível, administrativa e criminal, do que a mera repressão às suas consequências. No § 1º do artigo 1º desse ato foram recomendadas diversas medidas de atuação preventiva, que vão muito além da simples utilização dos instrumentos procedimentais administrativos (recomendações, TACs etc.). Podem ser citadas, exemplificativamente: a atuação interinstitucional, com para intercâmbio de informações e boas práticas; abordagem multidisciplinar; indução de políticas públicas de boa governança nos setores público e privado; promoção da eficiência da transparência ativa e passiva e projetos sociais e campanhas para a formação de uma sociedade ética.

A atuação ministerial na seara da proteção ao patrimônio público pode revelar alguns dilemas práticos, sobretudo quanto à espécie de instrumento de atuação protetiva extrajudicial, preventiva ou repressiva, a ser utilizado diante de uma notícia de fato ilícito.

Sob o influxo dos princípios e práticas de governança pública - modelo que promove uma alteração metodológica no desempenho das funções do Ministério Público para a priorização da prevenção aos danos ao patrimônio público - a utilização prática dos instrumentos administrativos deve levar em conta, fundamentalmente, o princípio administrativo da eficiência. Em outras palavras, vislumbrada a ameaça (gestão de riscos) ou ocorrida a efetiva lesão ao patrimônio público, ao órgão de execução do Ministério Público cabe a escolha do mais eficaz aparelho procedimental de atuação, levando em conta, inexoravelmente, a melhor relação entre a produtividade e economicidade.<sup>42</sup>

Em que pese haja previsão normativa sobre os mecanismos administrativos do Ministério Público e sobre a priorização da atuação preventiva (Recomendação CNMP 42/16 e a Carta de Brasília), não há metodologia específica quanto ao momento ou quanto ao modo de utilização. Em razão disso e à luz da Nova Governança Pública, o que propõe é uma *“escala de ação progressiva”* no uso não taxativo das Reuniões Periódicas, das Audiências Públicas, dos Projetos Sociais, das Recomendações, do Compromisso de Ajustamento de Conduta e do Acordo de Não Persecução Cível e/ou Acordo de Leniência, com a finalidade de desempenhar mais eficaz e eficientemente cumprimento da missão constitucional de tutela do patrimônio público de forma preferencialmente preventiva.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Segundo José dos Santos Carvalho Filho: “A eficiência se refere ao modo pelo qual é processado o desempenho da atividade administrativa, ao passo que a eficácia se refere aos meios e instrumentos empregados pelos agentes no desempenho daquela e a efetividade, por fim, refere-se ao resultado obtido.” Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 27.

<sup>43</sup> No cotidiano dos órgãos de execução do MP, é muito mais comum a utilização de reuniões, audiências públicas, recomendações e compromissos de ajustamento de conduta, como instrumentos preventivos de atuação extrajudicial protetiva do patrimônio público. Tal fato poderia induzir à noção obtusa de que tais expedientes seriam úteis apenas quando ainda não tenha ocorrido a conduta atentatória ao patrimônio pú-



No exercício do controle externo da administração pública, o uso escalonado desses mecanismos tem o potencial de abarcar tanto atos administrativos pretéritos, quanto os atuais e os futuros, de forma concertada entre Ministério Público, os órgãos e entidades públicos e a sociedade civil.

O primeiro instrumento administrativo que pode ser utilizado para a prevenção à improbidade administrativa são as *Reuniões Periódicas*, com os gestores públicos, parlamentares e suas equipes de gestão, bem como com a própria sociedade civil (cidadão ou grupos). Trata-se de simples mecanismo decorrente da competência orgânica prevista no art. 32, II, da Lei n. 8.625/93, viabilizador do controle do patrimônio público por meio da atuação em rede, do consenso e da participação administrativa, pelo qual o membro do Ministério Público, bem mais flexíveis do que as audiências públicas e que dispensam a instauração de procedimento administrativo próprio, cronograma, pauta e acompanhamento de resultados. Justamente por essa flexibilidade e por restringir qualquer tipo de constrangimento gerado pela participação oficiosa em uma audiência pública, as reuniões periódicas têm a aptidão de abrir um canal de comunicação direta entre tais *stakeholders* sobre o andamento da gestão pública e sobre as necessidades coletivas, com patente efeito preventivo geral sobre potenciais ilicitudes no trato da coisa pública.

Detectadas, nas reuniões periódicas, as demandas específicas na área da tutela do patrimônio público, sem que ainda haja lesão concreta (v.g. inexistência de estrutura e órgãos de controle interno; carência de cargos efetivos na área da saúde; inexistência de código de ética para os servidores públicos municipais; iminência das novas concessões de serviço de transporte público; etc.), abre-se espaço para a utilização sequencial dos demais instrumentos listados para a colheita democrática de mais elementos de informação, apontamento de eventual ilicitude iminente ou atual sem dolo e sugestão de correção.

O segundo momento de atuação pode ser levado a efeito por meio das *Audiências Públicas*, já difundido instrumento de abertura democrática que deve ser precedido de edital de convocação, com objeto determinado, publicidade antecedente e consequente, pauta delineada, ata circunstanciada e relatório para futuras providências (Resolução CNMP n. 159/17). Por elas, abre-se espaço para uma concreta participação popular na administração pública e um potente veículo de produção de informação para a instrução dos feitos ministeriais, além de gerar constrangimento moral público ao gestor público participante que porventura tenha praticado qualquer antijuridicidade.

No mesmo segundo momento, já apurada determinada demanda social específica na área de defesa do patrimônio público, o membro do MP pode se valer do

---

blico. Todavia, nada impede a utilização dessas ferramentas quando já constatada a ocorrência do ato ilícito, momento em que assumirão a função de potencializadores da colheita de elementos de informação ou de coerção para a cessação da conduta ou reparação de eventual prejuízo causado.

ainda pouco instrumento do Projeto Social, para exercer a função preventiva de tutela do patrimônio público, pelo fomento à integridade, da qual se pode citar como exemplo a atuação junto às escolas municipais para a realização de atividades escolares de fomento à integridade, de controle social do orçamento municipal, de acesso à informação pública, etc.

Num terceiro instante, agora num viés mais concreto ainda e alinhado ao Planejamento Estratégico do Ministério Público, o órgão de execução pode se valer da *Recomendação*<sup>44</sup>, cuja finalidade é, no curso de um procedimento administrativo conduzido pelo MP (ou até precedentemente a ele, em casos urgentes), identificar uma conduta efetiva ou potencialmente ilícita e propor sua correção ou evitação, tendo como fundamento as normas que regulam os fatos, as interpretações que melhor protejam o patrimônio público e a persuasão jurídica, moral e política do MP. Como não depende da vontade do agente para sua expedição e não lhe impõe nenhuma medida cominatória (multa por descumprimento), torna-se mais célere do que o TAC para os fins preventivos e delimita, de forma inicial, o elemento subjetivo do agente. Uma boa forma ilustrativa de potencializar o uso das recomendações e de não banalizar o instituto é expedi-las nos momentos de transições de mandatos executivos ou parlamentares, como forma de “reinauguração da ordem jurídica”, por meio da qual são apontadas as ilicitudes já praticadas antes por outros agentes e sugeridas medidas de readequação jurídica das condutas.

Por derradeiro, caso não acatada a recomendação, a prevenção extrajudicial pode ser levada a efeito pelo Compromisso de Ajustamento de Conduta, reduzido a termo (TAC), no qual o compromissário assume obrigações de fazer e não fazer para a adequação de suas condutas, efetivas ou potenciais (iminentes) ao Microssistema de Tutela do Patrimônio Público. Por depender da vontade do compromissário e ainda lhe impor multa cominatória em caso de inadimplemento das obrigações assumidas, geralmente demora mais para ser elaborado e para ser firmado, posto que está sujeito também a prévias negociações.

Por outro lado, nos casos de ocorrência de atos lesivos à Administração Pública nacional ou estrangeira (art. 5º da Lei n. 12.846/13) e/ou de improbidade administrativa (arts. 9º, 10 e 11, todos da Lei n. 8.492/92), com autoria e materialidade devidamente apuradas em procedimento administrativo próprio, há a possibilidade de utilização, respectivamente, do Acordo de Leniência e/ou do Acordo de Não Persecução Cível, para a promoção da prevenção a futuros ilícitos. Em ambos os instrumentos extrajudiciais de solução de conflitos e de aplicação de sanções o Ministério Público pode estipular obrigações específicas para a promoção da integridade.

---

<sup>44</sup> Fontes normativas: art. 129, II, da CR/1988; art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e Resolução CNMP n. 164/2017

No caso do Acordo de Leniência, que tem como uma de suas finalidades o fomento da cultura de integridade no setor privado, o Ministério Público<sup>45</sup> poderá estabelecer a obrigação de adoção, aplicação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, o que possui nítido caráter preventivo (art. 45, IV, do Decreto n. 11.129/2022).

Por fim e no mesmo sentido, no caso do Acordo de Não Persecução Cível, o Parquet pode fixar obrigações específicas que contemplem a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, assim como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas (art. 17-B, § 6º, da LIA).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num contexto social de relações jurídicas complexas e dinâmicas e considerando-se o atual estágio de desenvolvimento dos direitos fundamentais, bem como da estrutura e funcionamento do Ministério Público Brasileiro, a manutenção de um modelo de atuação na do patrimônio público, da probidade administrativa e da boa governança pública que se pauta prioritariamente pela repressão e pela judicialização é anacrônica, comprovadamente ineficaz e, portanto, inadmissivelmente incompatível com a missão estampada no art. 129, III, da Constituição da República de 1988.

Tal modelo tradicional de atuação, sobretudo pela desmanteladora nova sistemática da Lei de Improbidade Administrativa, é manifesta e empiricamente ineficaz, gerador de uma verdadeira “*Crise da Justiça*”, motivo pelo qual exsurge a premente necessidade de se implementar um novo arquétipo funcional que, sem abrir mão da imprescindível repressão, priorize, estratégica e metodologicamente a prevenção aos danos como novo paradigma da justiça e reforce o papel do Ministério público na construção de políticas de prevenção aos ilícitos.

São três os fundamentos para a mudança do clássico modelo de repressivo e judicializante do Ministério Público na defesa do patrimônio público para a atuação preventiva: teórico (modelo da Nova Governança Pública); normativo (Miccrossistema de Tutela do Patrimônio Público) e pragmático (“*Crise da Justiça*”).

A atuação preventiva do Ministério Público na defesa do patrimônio público (lato sensu) decorre de seu próprio desenho institucional, de suas incumbências como defensor da sociedade e dos princípios constitucionais republicano, democrático e da prevenção geral. Sob o aspecto do Estado Democrático de Direito, há um compromisso fulcral de implementação da transformação da re-

---

<sup>45</sup> A legitimidade do Ministério Público para firmar Acordo de Leniência foi defendida pelo Procurador-Geral da República no parecer exarado nos autos da ADI n. 5466/DF.

alidade social na busca da igualdade material, especialmente quanto ao acesso efetivo a bens e outros valores, compromisso este também assumido pelo Ministério Público, enquanto defensor do regime democrático (art. 1º e art. 127, *caput*, ambos da CF/88).

Pragmaticamente, tal necessidade decorre da irreversibilidade dos danos, da insuficiência da tutela reparatória e da comprovada ineficácia do modelo de atuação demandista-repressivo.

Em que pese exista previsão normativa sobre os mecanismos administrativos do Ministério Público e sobre a priorização da atuação preventiva (Recomendação CNMP 42/16 e a Carta de Brasília), não há metodologia específica quanto ao momento ou quanto ao modo de utilização, pelo que, à luz da Nova Governança Pública, o que propõe é uma “*escala de ação progressiva*” no uso não taxativo das Reuniões Periódicas, das Audiências Públicas, dos Projetos Sociais, das Recomendações, do Compromisso de Ajustamento de Conduta e do Acordo de Não Persecução Cível e/ou Acordo de Leniência, com a finalidade de desempenhar mais eficaz e eficientemente cumprimento da missão constitucional de tutela do patrimônio público, prioritariamente de modo preventivo.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, Jan-Jun 2011, p. 75-98.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte, Del Rey 2008.

\_\_\_\_\_. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2007.

\_\_\_\_\_. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social**. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. **Temas atuais do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares. *Ministério Público em Ação: atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional*. Salvador: JusPodivm, 2010.

BRASIL. *Constituição da República, de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 20. ed.

Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

LINDSAY, Colin; OSBORNE, Stephen P.; BOND, Sue. The 'New Public Governance' and employability services in an Era of Crisis: challenges for third sector organizations in Scotland. *Public Administration*, v. 92, n. 1, p. 192–207, 1 mar. 2014.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa: manual e roteiro de atuação – 2. ed. – Brasília: MPF, 2019.

GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel (Coord.). Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Equipe Gregório Assagra de Almeida... [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

GOULART, Marcelo Pedrosa. Ministério Público e democracia – teoria e prática. São Paulo: LED, 1998.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

VALDÉS, Garzón Ernesto. In: LAPORTA, Francisco J.; ÁLVAREZ, Silvina (Eds.). **La corrupción política**. Madrid, Alianza, 1997.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. A insustentabilidade sistêmica do art. 17-D da nova Lei de Improbidade Administrativa: a criação de uma ação sui generis e o retrocesso protetivo de suas consequências. *Revista do Ministério Público*, v. 83, p. 149, 2022.

## **BIBLIOGRAFIA UTILIZADA**

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JÚNIOR, Ivo. Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção. **Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, Jan-Jun 2011, p. 75-98.

ALEXY, Robert. *Teoría de Los Derechos Fundamentales [Theorie der Grundrechte]*. Tradução de Ernesto Garzon Valdés. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Material Coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte, Del Rey, 2008.

\_\_\_\_\_. *O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores da ampliação de sua legitimação so-*

cial. In: CHAVES, Cristiano et al.(Coord.) *Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 3 ed., atualizada por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2011.

AVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela Jurisdicional Cautelar e Atos de Improbidade Administrativa*. In: BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. (Org.). *Improbidade administrativa, questões polêmicas e atuais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. *Estado, Governo, Sociedade – para uma teoria geral da política*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

\_\_\_\_\_. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 7. ed. Brasília: Unb, 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Cadernos Democráticos, 1999.

\_\_\_\_\_. *Tomemos a Sério o Silêncio dos Poderes Públicos – O Direito à Emissão de Normas Jurídicas e a Proteção Judicial contra Omissões Normativas*. In: TEIXEIRA, Sávio de Figueiredo (Coord.) *As garantias do cidadão na justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993.

CARVALHO NETTO, Menelick de. *A Hermenêutica Constitucional e os Desafios postos aos Direitos Fundamentais*. Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais. SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 8. ed.

revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALLARI, Adílson de Abreu. *A Responsabilidade do Agente Político*. In: Boletim de Direito Administrativo, fevereiro de 2001.

DWORKIN, Ronald. *Sovereign Virtue, The Theory ad Practice of Equality*. 4ª tiragem, London: Harvard university Press, 2002.

FAGUNDES, M. Seabra. Conceito de Mérito no Direito Administrativo. In: Revista de Direito Administrativo nº 23/1.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Hermenêutica*. São Paulo: Malheiros, 1997.

FARIAS, Luciano Chaves de; OLIVEIRA, Alexandre Albagi; GHIGNONE, Luciano Taques. *Estudos sobre improbidade administrativa*. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2013.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa e crimes de prefeitos*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FERRAZ, Sérgio. *O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988*. In: *Revista de Direito Administrativo* nº 188/64.

GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa*. Emerson e Rogério Pacheco Alves. 6. ed, ver. e ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

GHIGNONE, Luciano Taques. In: Farias, Luciano Chaves de; OLIVEIRA, Alexandre Albagi; GHIGNONE, Luciano Taques. *Estudos sobre improbidade administrativa*. 2. ed. Salvador: Jus Podivm, 2013.

HORTA, Raul Machado. *Improbidade e corrupção*. In: *Revista de Direito Administrativo* nº 236/121, 2004.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução de Luíz Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAGO, Cristiano Álvares Valladares do. *Improbidade administrativa*. In: *Revista dos Tribunais* nº 787/791, 2001.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do patrimônio público*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *A lei de improbidade administrativa*. In: *Justitia*, São Paulo nº 174/46, 1996.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 20. ed. rev.,



ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2007.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. *Improbidade administrativa: Alguns Aspectos Controvertidos*. In: *Revista de Direito Administrativo* nº 235/61, 2004.

OSÓRIO, Fábio Medina. *As Sanções da Lei 8.492/92 aos Atos de Improbidade Administrativa*. In: *Revista dos Tribunais* nº 766/88.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada*. São Paulo: Atlas, 2002.

WANIS, Rodrigo Otávio Mazieiro. *A Defesa da sociedade contra os atos de improbidade administrativa: análise crítica e desafios para a atuação eficiente do Ministério Público*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

..... O patrimônio público como direito fundamental difuso e o ministério público como instrumento de sua proteção preventiva extrajurisdicional – aspectos teóricos e práticos. Escala de ação progressiva, *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa/Conselho Nacional do Ministério Público*. Brasília. CNMP, n. 5, 2015. 232 p. Publicação anual.

..... A Intervenção Preventiva Extrajurisdicional do Ministério Público no Combate a Corrupção – Escala de Ação Progressiva como Fator de Emancipação Social. *Revista do Ministério Público/Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*. 2016, Nº 59. - Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 1995 - v; 23 cm.

..... A Consensualidade na Atuação do Ministério Público na Promoção da Responsabilização por Atos de Improbidade Administrativa frente à Independência dos Sistemas Punitivos.

..... A insustentabilidade sistêmica do art. 17-D da nova Lei de Improbidade Administrativa: a criação de uma ação sui generis e o retrocesso protetivo de suas consequências. *Revista do Ministério Público*, v. 83, p. 149, 2022.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromi. *Tutela dos interesses difusos e coletivos*. 1. ed. 2ª triagem, revista e atualizada. Ed. Juarez de Oliveira, 2006.

ZENKNER, Marcelo. *Ministério Público e a efetividade do processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.



# CRIMES SEXUAIS, JURIMETRIA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

## *SEX CRIMES, JURIMETRICS, AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE*

Ana Lara Camargo de Castro<sup>1</sup>

**RESUMO:** O artigo explora dificuldades na implementação de perspectivas de gênero no processamento e julgamento de crimes sexuais e se propõe a questionar a utilidade da jurimetria e da inteligência artificial para aferir progressos nesse campo de pesquisa jurídica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gênero. Violência de gênero. Crimes sexuais. Vitimização secundária. Jurimetria. Violência sexual. Inteligência artificial.

**ABSTRACT:** *The paper explores obstacles on implementing gender-based approaches in sex crimes proceedings and trials, and it debates the utility of jurimetrics and artificial intelligence to measure advances in that area of legal research.*

**KEYWORDS:** *Gender. Gender-based violence. Sex crimes. Secondary victimization. Jurimetrics. Sexual violence. Artificial intelligence.*

## INTRODUÇÃO

No Brasil, desde a vigência da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), são notáveis os avanços na compreensão da violência de gênero como temática de violação de direitos humanos. E não obstante a referida lei tenha foco na violência doméstica e familiar contra a mulher, o que corresponde a apenas uma das facetas do amplo fenômeno da violência de gênero, o fato é que a sua edição foi fundamental para colocar em debate, no âmbito dos sistemas de segurança pública e de justiça, o viés patriarcal, paternalista e privatista empregado ao corpo feminino e, em consequência, às investigações e aos processos a ele relativos.

A partir dessas discussões ampliou-se o arcabouço legislativo, conforme se

---

<sup>1</sup> Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Master of Laws, com honras, em Criminal Law, pela State University of New York. Especialista em Psicopatologia e Saúde Mental pela Unesc. Especialista em Inteligência de Estado e Segurança Pública, com Direitos Humanos, pela Fundação Escola do Ministério Público de Minas Gerais. Licenciada em Ciências Sociais e História. Formada em Psicanálise Clínica.

vê no que tange ao feminicídio, aos delitos de captura de imagem e exposição íntima não consensuais e de perseguição e ciberperseguição e à violência psicológica. De igual sorte, há razoáveis esforços institucionais na promoção de políticas de sensibilização e capacitação de agentes e servidores em cada uma das carreiras públicas.

Dentre as iniciativas que pretendem orientar a abordagem de vítimas e testemunhas durante a condução das ações, destacam-se o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, editado em 2021 pelo Conselho Nacional de Justiça e a Lei nº 14.245/2021 (Lei Mariana Ferrer). Em 2023, o Protocolo foi elevado do status de Recomendação ao de Resolução, a fim de lhe assegurar força normativa e poder fiscalizatório.

Em que pesem os tantos instrumentos educacionais e legais hoje existentes, remanesce a dúvida quanto a sua efetividade, bem como não se encontram concretamente estabelecidas as formas para sua mensuração.

Nessa linha de pensamento, este artigo aponta essa controvérsia e questiona a possibilidade da adoção de métodos e fórmulas jurimétricas para se aferir eventual progresso, estagnação ou retrocesso no tratamento processual conferido a pessoas em situação de violência sexual.

## **1. GÊNERO**

Gênero pode ser definido com a dimensão sociopolítica do corpo ou da biologia. Em resumo, para além das características morfológicas, fisiológicas, fenotípicas e genotípicas dos indivíduos, a sua autopercepção, autodeterminação e autoidentificação dependerão concomitantemente de fatores psicológicos e ambientais.

Isso significa que os corpos humanos são impactados por sucessivas (re)interpretações históricas, sociais, econômicas, religiosas e culturais que lhes moldam como alinhadas ou rompidas com a normatividade em voga.

A violência de gênero e suas interseccionalidades, embora se operem nas modalidades convencionais de física, psicológica, moral, patrimonial e sexual, tem motivações profundamente arraigadas às licenças e proibições socialmente atribuídas aos corpos conforme sexo biológico, classe, deficiência, cor da pele, e, mais ainda, indumentária, adereços, gestualidade, peso, entre tantos outros fatores, incluindo aqueles que orientam o desejo, as preferências e as expressões no campo da sexualidade.

A agressão, nesse sentido, decorre do desalinho entre a mera existência da vítima ou seu ocasional comportamento quando percebidos em desalinho ou ruptura moral a partir do ponto de vista do ofensor.

A Organização das Nações Unidas (ONU), conforme Recomendação Geral nº 28/2010, do Comitê de Monitoramento da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), esclarece nos seguintes termos:

O termo 'sexo' refere-se, aqui, às diferenças biológicas entre o homem e a mulher. O termo 'gênero' refere-se às identidades, papéis e atributos – construídos socialmente – da mulher e do homem, e ao significado sociocultural que a sociedade atribui a essas diferenças biológicas, o que resulta em relações hierárquicas entre homens e mulheres e na distribuição de faculdades e direitos a favor do homem, e em detrimento da mulher.

No que tange especificamente às relações entre homens e mulheres, estima-se que já nas sociedades primitivas a atividade sexual feminina passou a ser correlacionada à perda da linha de parentesco, à desestabilização da unidade de grupos sociais e à vulnerabilidade de tribos. E se tem muito claro que o controle e a regulação dos corpos femininos aparecem fartamente delineados nas sociedades antigas (sumérios, assírios, hebreus, hititas, egípcios e babilônios), o que se extrai de textos como o Código de Ur-Nammu, o Código de Hammurabi, as Doze Tábuas da Roma Antiga, os Livros Deuteronômio e Levítico da Torah Judaica, as Leis Hititas, o Código de Manu, as Suratás do Alcorão e os Hadith do Profeta Muhammad, os Discursos Sobre a Primeira Década de Titus Livius, entre outros (Castro, 2021).

O corpo da mulher funcionava como espécie de garantia à estabilidade das cidades, aldeias e governos. E sua apropriação por inimigos, seja por meio da violência que acarretaria promiscuidade e desonra, ou como moeda que propiciaria alianças políticas, era preocupação cotidiana daquelas civilizações.

A regulação sexual, conforme se vê, já era normalizada nas sociedades antigas. Todavia, importa observar que no período pré-Constantiniano e pré-Agostiniano, não se guardava, necessariamente, relação direta com moralidade e culpa e, sim, tinha estreita correlação com o direito de propriedade – eis que àquela época as mulheres eram, literalmente, bens destinados ao casamento e à procriação, compondo, primeiro, o patrimônio do pai e, depois, do marido que sobre elas detinham poderes quase ilimitados. A virgindade era commodity. (Castro, 2021, p. 498-499).

Não há dúvida, pois, que tendo sido regrados tão precoce e continuamente na história, os corpos femininos encontrem até hoje enorme dificuldade em ga-

rantir autonomia. Tornou-se tão naturalizada essa gestão de posturas, mores e pudores das mulheres que parecem até naturais – embora completamente irreais as expectativas que sobre elas recaem (Castro, 2021).

## 2. JURIMETRIA

Em 1949, o jurista norte-americano Lee Loevinger escreveu o artigo seminal *Jurimetrics – The Next Step Forward*, em que conceituou a jurimetria como sendo a investigação científica dos problemas jurídicos (*scientific investigation of legal problems*), diferenciando-a da jurisprudência que seria a mera especulação acerca da lei (*mere speculation about law*), baseada em suposição e superstição, que não ofereceu resposta útil a questão alguma ou técnica viável para enfrentar qualquer problema (Loevinger, 1949, p. 483).

O argumento de Loevinger era de que o Poder Judiciário justifica suas decisões com apelo ao direito natural (*natural justice*) e outros verbalismos vagos, com base na concepção limitada da transcendência do jusnaturalismo. O autor aponta, inclusive, a evolução desse debate na jurisprudência da Suprema Corte dos Estados Unidos, a partir da visão do ministro Oliver Wendell Holmes Jr. de que a “*common law* não é uma onipresença taciturna no céu”<sup>2</sup> (Loevinger, 2021, p. 465-466).

Para Loevinger, a resistência à jurimetria no Direito equivale a outros campos que enfrentaram reações similares porque

Em todos os campos onde o conhecimento humano avançou, a história tem sido a mesma. Os conceitos intuitivos e as práticas acidentais parecem apropriados ao homem primitivo. Por repetição, tornam-se hábitos, que se aprofundam como tradições e, finalmente, tornam-se verdades imutáveis. Um dia alguma mente cética sugere que, talvez, a atual versão da verdade é apenas tradição, talvez tradição seja apenas hábito fossilizado e, em cada evento, a adequação de ambas as crenças e práticas para situações contemporâneas deveria ser testada por investigação. (Loevinger, 1949, p. 482-483).

O autor, de forma pragmática, propôs à época alguns problemas a serem investigados pela jurimetria. Vejamos alguns exemplos a título de ilustração do seu pensamento pioneiro (Loevinger, 1949, p. 484-488):

---

<sup>2</sup> HOLMES JR., Oliver Wendell. The common law is not a brooding omnipresence in the sky but the articulate voice of some sovereign or quasi-sovereign that can be identified. *Southern Pacific Co. v. Jensen*, 244 U. S. 205, 218, 222 (1917).

(a) o **comportamento de testemunhas**, no que concerne à aferição estatística da confiabilidade e validade dos atuais métodos de detecção de mentira, à concepção de novas e refinadas técnicas de detecção de mentiras ou à mensuração da habilidade de testemunhas em observar e lembrar;

(b) o **comportamento de juízes**, no que tange à sua reação ao acervo probatório, à postura de determinadas testemunhas e às considerações determinantes para atingir vereditos;

(c) o **comportamento de legisladores**, no que pertine à identificação de padrões legislativos e eventuais similaridades aos padrões do judiciário, bem como investigar a influência de precedentes, evidências, interesses pessoais e outros fatores;

(d) a **linguagem jurídica e comunicação**, com o propósito de avaliar mecanismos de semântica que possam transformar jargões jurídicos em meios úteis de comunicação ou guias jurídicos inteligíveis ao público, ou, quem sabe, avaliar a utilidade de conceitos e termos correlatos no que se refere a dados e problemas jurimétricos;

(e) o **processo e os registros** para identificar como causas corriqueiras podem ser apresentadas às Cortes da maneira mais simples e rápida; como podem ser eliminados ou minimizados os atrasos na apresentação e decisão; ou ainda como máquinas e métodos podem ser adaptados para tornar facilmente disponíveis registros de processos, julgamentos, títulos de propriedade, certidões e materiais similares;

(f) os **desajustes pessoais não aberrantes**, com a finalidade de evitar a constituição de casamentos instáveis; discernir desajustes maritais que podem ser solucionados daqueles que não o podem; preservar casamentos que atravessam por períodos críticos; promover de forma rápida a dissolução de combinações conjugais insatisfatórias; auxiliar o desenvolvimento das crianças em situações de divórcios, pais solteiros e lares com delinquência;

(g) as **anomalias de comportamento**, a fim de identificar quais tendências podem ser detectadas antes de que sérios problemas ocorram; discernir comportamentos maleáveis daqueles intransigentes ou doentios; apontar a existência de

tratamentos específicos ou métodos de dissuasão;

(h) o **dano não intencional**, visando o estudo da efetividade das *negligence laws* (leis que regulam condutas culposas);

(i) as **técnicas macrolegais de investigação**, para se aferir quais índices poderão apontar de forma mais confiável os resultados sociais de determinadas leis ou como os dados para se elaborar tais índices podem ser obtidos de modo mais eficiente.

Em 1961, em famoso discurso denominado *Jurimetrics – Science and Prediction in the Field of Law*, proferido perante o *American Bar Association Electronic Data Retrieval Committee*, Lee Loevinger, então na qualidade de *Assistant Attorney General*, responsável pela *Antitrust Division* do *U.S. Department of Justice*, voltou às reflexões sobre a jurimetria afirmando que qualquer pessoa que empregue seriamente a expressão “ciência do Direito” não entende de ciência, embora possa até entender de Direito, porque até então essas disciplinas tiveram pouca influência uma na outra.

Loevinger destacou, nesse novo trabalho, o papel da Estatística e seu uso para a determinação de graus de correlação. Salientou que a correlação está intimamente relacionada, em análise lógica, aos conceitos de causalção e probabilidade, sendo o estabelecimento da probabilidade uma das ferramentas mais relevantes ao Direito, justamente por permitir o desenvolvimento de aplicações práticas qualificadas para fazer previsões (Loevinger, 1961, p. 15, 20).

O autor afirma que a predição jurídica é atividade corriqueira na qual já se encontram engajados os operadores do Direito e a questão, portanto, passa a ser em que medida os dados e métodos da ciência podem acrescer algo substancial à arte da predição. Ele sugere que as técnicas científicas podem ser aplicáveis em diferentes estágios do processo. Primeiro, para identificar as variantes legais em relação à prospectiva ação antes do seu ajuizamento, fase em que os fatos ainda se apresentam hipotéticos e sob total controle do observador. Segundo, para identificar tais variantes quando alguma medida foi tomada e alguns fatos já estão estabelecidos, mas alguma ação prospectiva ainda é possível e o desenrolar de outros fatos ainda se configura hipotético. Terceiro, para prever a possível decisão judicial com respeito a situações fáticas sobre as quais o litígio é contemplado, mas ainda não foi judicializado. Quarto, para prever a decisão do litígio após a sua judicialização, contemplando-se o resultado em todas as instâncias judiciais (Loevinger, 1961, p. 22-23).

Loevinger entendia que a ciência não seria capaz de oferecer respostas definitivas e certas para os problemas legais porque a ciência não atribui valores sociais ou éticos. Mas pode, certamente, prover dados a partir dos quais julga-

mentos sociais e éticos podem ser alcançados. E antecipando o futuro que já nos é muito palpável previu que a mais promissora e imediata contribuição da ciência ao Direito se daria nas áreas de captura, recuperação, transmissão e conservação de dados (Loevinger, 1961, p. 28-30).

Poeticamente, Loevinger concluiu sua fala afirmando que devemos ter em mente que não foram as máquinas que mudaram a vida humana, mas as adaptações que os humanos adotaram em reação às máquinas. Não foi a invenção de instrumentos, independente de quão sutis, complexos ou poderosos, que constituiu a grande conquista da humanidade, mas, sim, a habilidade humana desenvolvida para seu uso (Loevinger, 1961, p. 35-36).

Loevinger não tinha a pretensão de eliminação, por meio da ciência, do emprego do raciocínio humano, inclusive aquele baseado em concepções filosóficas ou convicções íntimas, mas concebia claramente o uso de métodos científicos para obtenção e análise de dados seja para a predição de resultados ou para o proferimento de decisões mais justas. A jurimetria, nesse aspecto, avançou para além da sua antevisão, eis que com ferramentas de inteligência artificial, *machine learning* e *deep learning*<sup>3</sup> já se pode admitir a ideia do *legal reasoning* (raciocínio jurídico) realizado por computadores.

### 3. VIOLÊNCIA SEXUAL

A ideia da completa autonomia das mulheres é novíssima. E muito incômoda. Que a mulher possa ser, realmente, dona do seu corpo e destino, vestir-se e se portar como deseje, relacionar-se com quem bem entenda – em quantidade e qualidade – é algo mais ou menos tolerado por parte da população, intragável a outra parcela da sociedade e sinceramente aceito apenas por uma minoria libertária.

Em 1923, o jurista norte-americano John Henry Wigmore iniciou sua seminal publicação *A Treatise on the Anglo-American System of Evidence in Trials at Common Law*, que se destinava à análise da admissão ou exclusão de evidência ao acervo probatório de processos cíveis e penais.

A citada obra foi a maior referência para o sistema de justiça estadunidense até a edição das *Federal Rules of Evidence* em 1975. A partir do suplemento da segunda edição, em 1934, Wigmore passa a estabelecer conexão entre castidade e veracidade do depoimento da mulher em crimes sexuais, eis que concentrava

---

<sup>3</sup> Para fim deste artigo, de forma simplificada, inteligência artificial é entendida como a capacidade de reproduzir comportamentos e atividades humanas, bem como solucionar problemas a partir de um conjunto de programação; *machine learning* é subgrupo da inteligência artificial e pode ser compreendido como o aprendizado dos programas de computação, sem interferência humana, a partir de coleta e interpretação de dados que permitem a tomada de decisões e a execução de tarefas automatizadas; e *deep learning* é subgrupo de *machine learning* e se refere à tecnologia de redes neurais capaz de simular comportamentos e atividades humanas complexas e específicas.

sua preocupação nos danos à imagem de homens “inocentes” (Summerville; Bennardo, 2021).

Os psiquiatras modernos estudaram amplamente o comportamento de meninas e mulheres errantes que compareceram aos tribunais em todos os tipos de casos. Seus complexos psíquicos são variados, distorcidos em parte por defeitos inerentes, em parte por perturbações doentias ou instintos anormais, em parte pelo mau ambiente social, em parte por condições fisiológicas ou emocionais temporárias. Uma forma assumida por esses complexos é a de inventar falsas acusações de crimes sexuais cometidos por homens. A mentalidade impura (vamos chamá-la) encontra expressão incidental, mas direta na narração de incidentes sexuais imaginários dos quais o narrador é a heroína ou a vítima. Superficialmente, a narração é direta e convincente. A verdadeira vítima, no entanto, muitas vezes nesses casos é o homem inocente; pois o respeito e a simpatia naturalmente sentidos por qualquer tribunal por uma mulher injustiçada ajudam a dar crédito fácil a uma história tão plausível. (Summerville; Bennardo, 2021) (tradução livre)

Wigmore lecionava que nenhum juiz deveria admitir o processamento de crimes sexuais sem que a vítima mulher fosse examinada em seu histórico social e higidez mental e atestada – normal e sã – por médico capacitado. E seu pensamento foi determinante na consolidação da necessidade da prova de castidade, por meio de admissão de evidência de reputação e conduta sexual prévia.

Vê-se que, não obstante já no ascender do Liberalismo do fim do século XIX, John Stuart Mill já insistisse que aquilo que se chamava de natureza das mulheres era eminentemente artificial (Mill, 2013), ainda era forte no inconsciente coletivo a ideia de castidade e modéstia femininas atadas ao que se compreendia como natural. Nessa linha de raciocínio, o caráter da mulher honesta era determinado pela combinação dos elementos de pureza antes do casamento; foco em procriação e submissão às práticas sexuais determinadas pelo marido durante o casamento; exclusividade ou limitação de parceiros ao longo da vida. À mulher – normal e sã – não cabia desejos próprios e muito menos extravagantes. Daí porque o raciocínio por detrás da lógica de Wigmore era o de refutar a existência de fantasias pornográficas que levassem a mulher (antinatural e desonesta) à fabricação de um conto erótico-sádico ou à posterior refutação de prática consentida por promiscuidade.

Na ascensão do movimento feminista norte-americano dos anos 60 e 70, estabeleceu-se o que hoje se conhece como *feminist jurisprudence* ou *feminist*



*legal theory*. Em suma, parte desse movimento, que já lutava pela igualdade da mulher na dinâmica das relações de poder, estava interessada em promover alterações legais por perceber o papel da lei (e do sistema que a maneja) na perpetuação da discriminação e da subordinação de gênero. Elas sabiam que a lei – que fora concebida ao longo da marcha histórica da humanidade quase sempre totalmente centrada nos pontos de vista masculinos – não era neutra em teoria ou prática.

A estratégia era formular críticas úteis à legislação, propor mudanças nos textos legais, influenciar a formação de jurisprudência não-sexista e acarretar gradativa evolução na mentalidade dos operadores do Direito. Inúmeras leis estadunidenses derivam desse incansável trabalho, como as relativas a status na família e divórcio, direitos reprodutivos, direitos trabalhistas, violência doméstica, assédio e crimes sexuais.

Alan Handler, Ministro da Suprema Corte do Estado de New Jersey, no julgamento de *State in the Interest of M.T.S.* (1992), relembra que, na consagrada lição de Lorde Hale, em seu *Historia Placitorum Coronae. The Historu of the Pleas of the Crown* (primeira edição britânica em 1736; primeira edição estadunidense em 1847), a mulher precisaria “ter boa fama, revelar a ofensa imediatamente, apresentar lesões e gritar por socorro” para que seu depoimento fosse considerado crível. E, portanto, historicamente as Cortes sempre suspeitaram da confiabilidade feminina, presumindo que as mulheres mentiriam sobre a falta de consenso por várias razões: chantagear o homem, explicar a descoberta de um *affair* ou em razão de transtorno mental. Desse modo, as marcas da resistência eram vistas como a solução ao problema da credibilidade, por serem percebidas como manifestações externas do não consentimento.

A lei e a jurisprudência se desenvolveram nessas bases e estabeleceram diversos requisitos, como de “resistência” (*resistance requirement*), “comunicação célere” (*reasonable time rule*), “insuficiência apenas da palavra da vítima” (*corroboration requirement*), “excludente marital” (*marital exemption*).

Para se provar o estupro, para além do uso da ameaça ou da força, era necessário provar que o ato foi contra a vontade da vítima. E a prova do não consentimento acabava se tornando ônus da mulher. A existência de ferimentos resultantes da penetração e da dominação forçadas era exigida. Assim, só os estupros brutais tinham chance de resultar em condenação, já que a tática de rendição por vezes adotada pela vítima para evitar lesões corporais ou a própria morte, ou a escalada da retenção física e da violência utilizadas pelo agressor como forma de submissão não eram hipóteses aceitas como “resistência” e equivaliam ao consentimento.

A luta do movimento feminista naqueles tempos era também colocar o foco

na conduta do acusado e não na da vítima. E derrubar diversos requisitos que contribuíam para a presunção de que o depoimento da mulher não era digno de credibilidade, já que a vítima do crime de estupro sempre teve dificuldades muito maiores do que quaisquer outras vítimas de se fazer ouvida, porque altamente discriminada.

A verdade é que o sexo, por imposição sociocultural, sempre foi espaço existencial de domínio masculino. À mulher, fora dos contextos de casamento e gestação, o sexo tem representado ambiente de transgressão (às normas patriarcais, aos mores sociais, aos costumes religiosos, aos arcabouços legais e jurídicos, às crenças limitantes) ou de violência.

A mulher sexualmente livre – que tem direito às próprias escolhas, ao sim ou não a quem e quando e como desejar – sempre foi e ainda é temida. Então, em crime de estupro a vítima está em escrutínio, não apenas para se apurar se o fato típico se configurou, mas também para se saber se ela merece a proteção estatal. E a porta pela qual se faz passar essa vítima ideal é, de fato, estreitíssima. São tantos senões: a roupa, as horas, o local, a ocupação. O álcool, por exemplo, não pode estar em quantidade elevada que a torne fácil nem, paradoxalmente, pouca que não lhe chegue a suprimir completamente a autodeterminação – é preciso encontrar o equilíbrio ideal de se fazer desfrutável de menos e vulnerável demais.

As feministas norte-americanas, preocupadas com o descrédito à palavra da vítima de estupro que a colocava no banco dos réus, avançaram não apenas na derrubada dos requisitos discriminatórios, mas também na construção do que se chama *rape shield statutes* vale dizer, legislações que vedam certos questionamentos em *trial* de delitos sexuais, começando pelo Estado de Michigan, em 1974. Na atualidade, todos os Estados norte-americanos e a União (cujo sistema aplica-se a crimes federais e militares) possuem essa espécie de lei, seja listando as inquirições proibidas de integrar o acervo probatório dos autos, seja conferindo ao juiz ampla discricionariedade para barrar sua admissão.

No sistema federal, as *Federal Rules of Evidence* contêm dispositivo expresso, na *Rule 412*, inadmitindo a introdução de evidência em processo cível ou criminal oferecida com o intuito de fazer prova de que a vítima manteve outro relacionamento sexual ou da sua predisposição sexual.<sup>4</sup>

As leis federais e estaduais, em resumo, barram as chamadas *character evidence* (evidências de caráter), comportamento, propensão, passado sexual para refutar a credibilidade da vítima, sendo que alguns textos são mais sofis-

---

<sup>4</sup> Rule 412. Sex-Offense Cases: The Victim

**(a) Prohibited Uses.** The following evidence is not admissible in a civil or criminal proceeding involving alleged sexual misconduct:

**(1)** evidence offered to prove that a victim engaged in other sexual behavior; or

**(2)** evidence offered to prove a victim's sexual predisposition.

ticados e excluem também a evidência quanto à maneira como a vítima estava vestida (*manner of dress*) para indicar reputação, provocação ou consentimento (como é o caso da legislação da Califórnia, da Flórida, de New Hampshire, de New Jersey e do Oregon).

Embora haja exceções estabelecidas nas próprias leis para introdução desse tipo de evidência no acervo probatório, há também procedimentos específicos de admissibilidade, como *motions* e *hearings* para se determinar que a prova não se destina a aferir caráter ou comportamento da vítima, mas, sim, à negativa de autoria, ou seja, exclusivamente para demonstrar que a origem do sêmen ou da lesão não é do acusado.

No Canadá, de igual sorte, o *Criminal Code* (R.S.C., 1985, c. C-46), na *section 276(1)*, estabelece o critério chamado *two-myths* ou *twin-myths evidence*, ou seja, barra a admissão de evidência em crimes sexuais a respeito de prática sexual da vítima que se destine à inferência de consentimento ou de descrédito.<sup>5</sup> A lei veda a utilização do histórico sexual da vítima para servir de fundamento a dois mitos socioculturais, o de que o passado sexual ativo da mulher faz presumir que ela consentiu ou o de que a torna menos crível no seu depoimento.

O interesse nessa proteção processual à vítima chegou bem mais recentemente ao Brasil, mas a Lei Mariana Ferrer é uma tentativa de evitar a superexposição feminina, a espetacularização do processo e o desvio de atenção do crime para o escrutínio da vida íntima da mulher e, em consequência, veda a manifestação sobre circunstâncias ou elementos alheios aos fatos objeto de apuração nos autos e a utilização de linguagem, de informações ou de material que ofendam a dignidade da vítima ou de testemunhas.

## 4. PESQUISA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

No que se refere aos crimes contra a dignidade e a liberdade sexual, percebe-se a enorme dificuldade de se aferir o êxito das normativas estabelecidas pelo Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça ou pela Lei nº 14.245/2021 (Lei Mariana Ferrer), em especial diante da resistência dos profissionais da rota crítica institucional em mudar costumes, reavaliar suas próprias convicções e desconstruir formas de masculinidade e feminilidade pautadas em patriarcado, falocracia e machismo estrutural.

Em vitimologia, tradicionalmente se diz vitimização primária, secundária e ter-

---

<sup>5</sup> **Evidence of complainant's sexual activity**

**276 (1)** In proceedings in respect of an offence under section 151, 152, 153, 153.1 or 155, subsection 160(2) or (3) or section 170, 171, 172, 173, 271, 272 or 273, evidence that the complainant has engaged in sexual activity, whether with the accused or with any other person, is not admissible to support an inference that, by reason of the sexual nature of that activity, the complainant **(a)** is more likely to have consented to the sexual activity that forms the subject-matter of the charge; or **(b)** is less worthy of belief.

ciária. A primária se refere àquela decorrente da prática ilícita. A secundária se refere ao ônus que recai sobre a vítima no trajeto da rota crítica institucional de apuração e processamento do crime, incluindo os fenômenos traumáticos de discriminação, estereotipagem, descrédito à palavra praticados no sistema de saúde, assistência social, segurança pública e justiça. Terciária se refere às experiências de estigmatização, isolamento, boataria e sancionamento moral vivenciadas em sociedade. Emprega-se ainda a expressão “revitimização” para se referir ao impacto de novos delitos sofridos pela mesma vítima praticados por idêntico autor ou autores diversos.

Atualmente, incluem-se vitimização quaternária e quinquenária para se referir, respectivamente, ao subjetivismo das pessoas que manifestam temor de se tornarem vítimas de crimes, devido ao excesso de informação e a exploração midiática de determinados acontecimentos, e à omissão e à ausência do Estado que acarretam cifras ocultas, vale dizer, elevada quantidade de delitos que sequer chegam ao registro.

Interessa-nos no escopo deste artigo todas as formas de vitimização, contudo, em especial a secundária. E parece-nos que o uso de tecnologia jurimétrica poderia contribuir para que o sistema de justiça conseguisse exercer alguma fiscalização sobre a postura profissional dos operadores do Direito, tanto no que concerne à linguagem eleita para a redação das peças e para a performance em audiências quanto no que tange à análise probatória e à qualidade das decisões.

O trabalho, se realizado de forma manual pelos Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público, mediante expedição de ofícios aos Tribunais de Justiça e às Procuradorias-Gerais de Justiça, para fim de busca, coleta e posterior correlação de dados entre denúncias e sentenças/acórdãos absolutórios e condenatórios, bem como checagem aleatória de peças e observação eventual de audiências, seria limitado à análise de pequena amostragem, além de implicar imensos custos de tempo para as já sobrecarregadas unidades em primeiro grau de jurisdição.

Destaque-se que há membros do Ministério Público que já elaboram, periodicamente, jurimetria manual, realizando comparativo entre sentenças proferidas e recorridas verso reformadas, inclusive identificando o percentual de reforma em razão da reiteração da mesma análise ou fundamentação incorretas. Mas, conforme já se pontuou, é uma produção que exige fôlego porque bastante dificultosa.

Entretanto, o uso de ferramentas de inteligência artificial propiciaria nova realidade, tanto no âmbito do Ministério Público quanto do Poder Judiciário. Ao se monitorar, por exemplo, o ambiente da sala de audiências seria possível criar

alerta para os casos de formulação de questionamento impertinente ao mérito da ação ou de emprego de linguagem discriminatória ou abusiva.

A análise das manifestações ministeriais e das decisões judiciais permitiria o estabelecimento de metodologia em que, para além do viés individual e humano aceitável e presente, singularmente, em cada atuação, fossem identificáveis padrões baseados em estereótipos socioculturais, ideologias políticas e motivos psicológicos.

Ademais, com a adequada categorização, seria possível estabelecer como os profissionais percebem, a partir das suas próprias crenças e não daquelas extraídas do conjunto probatório dos autos, elementos como resistência, palavra do acusado e da vítima, corroboração, comportamento sexual do acusado e da vítima, consentimento, entre outros.

Com a fixação desses parâmetros, seria viável a predição do resultado do processo, bem como a intervenção preventiva e/ou correicional. De igual sorte, a jurimetria poderia ser utilizada para detectar a influência da Jurisprudência dos Tribunais Superiores e os precedentes de prevalência.

Embora ainda não estejamos diante do fenômeno da singularidade, vale dizer, da era do despertar da consciência das máquinas, a tecnologia avançou em medida suficiente para ser apta a identificar elementos fundamentais em texto ou material audiovisual e a produzir resultados estatísticos relevantes.

A arquitetura de *deep learning* rotineiramente utilizada em inteligência artificial é a de redes neurais. Essas redes, ao contrário do pensamento humano, que compreende o texto ou o áudio por meio da concatenação da sequência de palavras, eram, em suas primeiras versões, incapazes de fazer análise e interpretação textual ou auditiva porque não conseguiam reter a atenção em frases completas e entender o seu significado. Assim, as informações acerca dos termos precedentes em uma mesma frase não persistiam, logo não era possível racionar sobre eventos anteriores. Essas redes são chamadas de *feedforward*, que não realizam a ordenação no tempo e são amnésicas, uma vez que apenas mapeiam dados brutos e os categorizam a partir de parâmetros previamente alimentados.

As atuais redes neurais recorrentes, de forma diversa, funcionam em sistema de *loop* (conjunto de instruções percorridas e repetidas suficientemente até o alcance da condição almejada) e são projetadas para o reconhecimento de padrões e de dimensão temporal (retêm o presente e o passado recente). Assim sendo, desenvolvem algo similar à memória humana e podem identificar e analisar conjuntamente diversos elementos textuais, auditivos, visuais, caligráficos e numéricos.

Para o aprendizado de redes neurais de previsão, classificação e reconhecimento de padrões, utiliza-se de algoritmo *backpropagation through time* (BTT), que realiza a retropropagação repetida dos erros dos elementos processadores da camada de saída para as camadas intermediárias do programa. Esse algoritmo opera em duas fases: *feedforward*, propagando as entradas pela rede até a camada de saída e *backward*, propagando os erros na direção oposta ao fluxo de dados, da camada de saída até a primeira cada oculta intermediária.

Veja-se, ilustrativamente, a experiência do *Chat Generative Pre-Training Transformer* (Chat-GPT), desenvolvido pela empresa OpenAI/Microsoft, que utiliza de uma rede neural denominada *transformer*, que era originalmente hábil para gerar textos, mas ineficiente em compreender com exatidão a acepção das palavras (eis que, como se sabe, a inteligência artificial simplesmente converte os elementos textuais em linguagem matemática).

Contudo, da versão 3.5 do *Chat* para a 4 houve significativos avanços. A versão prévia era conhecida por sua constante alucinação (*hallucination*), termo utilizado em processamento de linguagem natural (*natural language processing*), na Ciência da Computação, para designar a geração de conteúdo não confiável ou sem sentido, em especial à medida que a resposta amplia de tamanho e em razão da escolha que a máquina realiza por probabilidade e não compreensão.

Após o treinamento com volume massivo de dados e auxílio de instrutores humanos que atuaram como analistas das respostas (*InstructGPT*), a versão 4 entrega repostas mais próximas às humanas, com 40% (quarenta por cento) de redução de alucinação; aumento na capacidade de processamento; ampliação do suporte em variados idiomas; admissão de imagens no *chatbot* para análise e criação de textos, aliada à possibilidade de processamento multimodal de entradas e saídas (respostas em imagens ou vídeos a perguntas em texto ou vice-versa); e ampliação da aptidão para multitarefas.

Desse modo, ainda que inegável alguma probabilidade de erro estatístico, ou seja, da correlação sem causalidade, houve imenso progresso na interpretação de elementos das cadeias anafóricas, de modo a propiciar segurança no estabelecimento de significado entre os fundamentos de causa e consequência.

Em jurimetria, na temática a que se propõe o presente artigo, a inteligência artificial seria treinada a vasculhar a base de dados (audiovisual e textual) do Poder Judiciário na temática da violência sexual e a identificar categorias e classificações relevantes previamente estabelecidas, suas semelhanças e discrepâncias, bem como a encontrar o emprego de conteúdos não autorizados (discriminatórios, preconceituosos ou ofensivos), como já faz o *ChatCGT4*.

Os resultados obtidos com o estabelecimento de padrões identificáveis por Vara ou Tribunal permitiriam, para além da previsibilidade do resultado do pro-

cesso, o destaque automático de casos para fim de revisão humana, intervenção por meio de capacitações direcionadas à prevenção e atividade correicional educativa ou medidas sancionatórias, tanto no âmbito local quanto nacional pelos Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça.

## REFLEXÕES FINAIS

O presente texto se propôs à contemplação do desenvolvimento de modelo de inteligência artificial, com parâmetros de jurimetria, destinado ao aprimoramento de standards éticos no processamento de crimes de ofensa à liberdade e à dignidade sexual, sobretudo de mulheres, devido à persistente desigualdade nas relações de poder entre os gêneros.

Explica o retromencionado ministro Handler que o arcabouço legal protetivo é indispensável para que se assegure

[...] a cada um de nós o direito de decidir quem pode tocar nossos corpos, quando e em quais circunstâncias. A decisão de se envolver em prática sexual com alguém é das mais privadas e íntimas decisões que uma pessoa pode tomar. Cada pessoa tem o direito não apenas de decidir se mantém contato sexual com outra, mas também de controlar as circunstâncias e o caráter desse contato. Ninguém, nem esposo, amigo, conhecido ou estranho tem o direito ou o privilégio de forçar contato sexual.<sup>6</sup> (tradução livre).

Assim é que as vedações morais ou legais à formulação de certos questionamentos e raciocínios estereotipados, estigmatizantes ou deletérios nos processos judiciais, destinam-se a obstar a vitimização secundária, não apenas porque caracterizam clara violação aos direitos humanos, mas, sobretudo, porque desencorajam o acesso à justiça e instalam a descrença no sistema.

---

<sup>6</sup> HANDLER, Alan B. Supreme Court of New Jersey. State in the Interest of M.T.S.:

Today the law of sexual assault is indispensable to the system of legal rules that assures each of us the right to decide who may touch our bodies, when, and under what circumstances. The decision to engage in sexual relations with another person is one of the most private and intimate decisions a person can make. Each person has the right not only to decide whether to engage in sexual contact with another, but also to control the circumstances and character of that contact. No one, neither a spouse, nor a friend, nor an acquaintance, nor a stranger, has the right or the privilege to force sexual contact.



## REFERÊNCIAS

CASTRO, Ana Lara Camargo de. "Medo, tabu e sexo". Tráfico de pessoas: uma visão plural do tema. Orgs. Augusto Grieco et al. Brasília: Ministério Público do Trabalho, Conaete, 2021, p. 487-516. Disponível em [https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/trafico\\_pessoas.pdf](https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/trafico_pessoas.pdf) Acesso em 22/02/2023.

CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO. Lei nº 11.340/2006. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm) Acesso em 22/02/2023.

CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO. Lei nº 13.104/2015. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm) Acesso em 22/02/2023.

CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO. Lei nº 13.718/2018. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13718.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13718.htm#art1) Acesso em 22/02/2023.

CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO. Lei nº 13.772/2018. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13772.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13772.htm#art2) Acesso em 22/02/2023.

CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO. Lei nº 14.132/2021. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14132.htm) Acesso em 22/02/2023.

CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO. Lei nº 14.188/2021. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14188.htm#art4](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14188.htm#art4) Acesso em 22/02/2023.

CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO. Lei nº 14.245/2021. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14245.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14245.htm) Acesso em 22/02/2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero 2021. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf> Acesso em 22/02/2023.

HANDLER, Alan B. Supreme Court of New Jersey. State in the Interest of M.T.S. 609 A.2d 1266, 1992.

HTUN, Mala. **Sex and the State**. New York: Cambridge University Press, 2003.

LOEVINGER, Lee. "Jurimetrics – Science and prediction in the field of law". Department of Justice. Speech before the American Bar Association Electronic Data Retrieval Committee. Disponível em <https://www.justice.gov/atr/speech/>



jurimetrics-science-and-prediction-field-law Acesso em 22/02/2023.

LOEVINGER, Lee. "Jurimetrics – The next step forward". *Minnesota Law Review*, v. 33, n. 5, April 1949, p. 455-493.

MACKINNON, Catharine A. **Sex equality**. Saint Paul: Foundation Press, 2016.

MACKINNON, Catharine A. **Women's lives, men's laws**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2005.

MILL, John Stuart. **The subjection of women**. Kindle edition: e-artnow, 2013.

SUMMERVILLE, Tara N.; BENNARDO, Kevin. "The fantasy of the unchaste mentality". *New York University Review of Law & Social Change*, v. 45, p. 310-342, 2021.

SUPREME COURT OF NEW JERSEY. State in the Interest of MTS, 129 N.J. 422 (1992).

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. *Southern Pacific Co. v. Jensen*, 244 U.S. 205 (1917).

UNITED NATIONS. Committee on the Elimination of Discrimination against Women. "General Recommendation 28". Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/CEDAW-C-2010-47-GC2.pdf> Acesso em 22/02/2023.

UNITED NATIONS. General Assembly. "Declaration on the elimination of violence against women". Disponível em <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx> Acesso em 22/02/2023.

# IGUALDADE SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO E VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: A EXPERIÊNCIA DO PROJETO “ACOLHIDA” COMO INSTRUMENTO INSTITUCIONAL DE DEFESA DO REGIME DEMOCRÁTICO E DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

*EQUALITY UNDER THE GENDER PERSPECTIVE AND VIOLENCE AGAINST WOMEN: THE EXPERIENCE OF “ACOLHIDA” PROJECT AS AN INSTITUTIONAL INSTRUMENT FOR THE DEFENSE OF THE DEMOCRATIC REGIME AND SOCIAL TRANSFORMATION*

Aracê Razaboni Teixeira<sup>1</sup>

Virginia Gracia Prado Domingues<sup>2</sup>

Juliana Vassallo Costa<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente artigo objetiva demonstrar que a violência contra as mulheres é produto de um sistema edificado sobre relações de desigualdade de natureza histórica, social, política, econômica e cultural, imposto às mulheres desde a estruturação do Estado. Pretende-se, ainda, mostrar que, no atual regime democrático, em observância aos princípios e objetivos republicanos, o direito fundamental à igualdade deve ser analisado sob a perspectiva de gênero, visando neutralizar as violações decorrentes dessa estrutura social discriminatória e sexista. Nesse sentido, o Ministério Público, como instituição essencial para o acesso à Justiça, constitucionalmente incumbida da defesa do regime democrático e da tutela dos interesses sociais e individuais homogêneos, deve ir além da atuação combativa à violência contra a mulher, enfrentando esse fenômeno complexo e multifacetado também de forma preventiva e resolutiva, visando a efetivação de todos os direitos fundamentais das mulheres em situ-

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Maringá/PR - UEM e Promotora de Justiça do Ministério Público do Paraná - MPPR.

<sup>2</sup> Graduada em Direito pela Fundação Faculdade Estadual De Direito de Jacarezinho Paraná - Promotora de Justiça do Ministério Público do Paraná- MPPR.

<sup>3</sup> Graduada em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba/SP - UNIMEP, especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Escola Paulista de Direito - EPD, Promotora Substituta do Ministério Público do Paraná - MPPR.

ação de violência. Para tanto, objetiva-se, a partir de uma experiência concretizada pelo Ministério Público em Bandeirantes/PR, demonstrar a efetividade de iniciativas de educação em direitos e de projetos sociais como instrumentos de transformação social e de realização da igualdade substancial, como pressuposto democrático.

**Palavras-chave:** Regime democrático. Ministério Público. Violência contra a Mulher. Igualdade. Perspectiva de gênero.

**Abstract:** *The present article aims to demonstrate that violence against women is a product of an edification system about relations of inequality from a historical, social, political, economic, and cultural nature, imposed on women since the structuring of the State. It is also intended to show that, in the current democratic regime, in compliance with republican principles and objectives, the Fundamental Right of Equality must be analyzed from a gender perspective, aiming to neutralize violations resulting from this discriminatory and sexist social structure. In that context, the Public Prosecutor's Office, as a vital institution for access of Justice, constitutionally entrusted the defense of democratic regime and the protection of homogeneous social and individual interests, must go beyond combating violence against women, facing this complex and multifaceted phenomenon also in a preventive and resolute way, focusing at the realization of all the fundamental rights of women in situations of violence. Therefore, the objective is, based on a concrete experience accomplished by the Public Prosecutor's Office of the city of Bandeirantes, state of Paraná, to demonstrate the effectiveness of education initiatives in rights and social projects as instruments of social transformation and the achievement of substantial equality, as a democratic assumption.*

**Keywords:** *Democratic Regime. Public Prosecutor's Office. Violence Against Women. Equality. Gender Perspective.*

## INTRODUÇÃO

O perfil institucional do Ministério Público tem passado por transformações significativas, sobretudo após a redemocratização. Com a Constituição Federal de 1988, passou a ser visto como um órgão não apenas de acusação, mas também de promoção e defesa dos direitos fundamentais.

Ao Ministério Público, enquanto instituição permanente e de Estado, foram incumbidas as tarefas de defender os valores democráticos e desempenhar com proatividade a missão de colaborar na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo o bem de todos<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Danielle de Guimarães Germano Arlé afirma que: "Como *missão institucional*, prevista na lei maior brasileira, pode-se dizer que o Ministério Público tem a mesma missão da República Federativa do Brasil, pois está

Para a consecução desses objetivos, o Ministério Público deve estar aberto ao novo paradigma de atuação, menos demandista e mais resolutivo, mais conectado à compreensão de que o efetivo acesso à justiça pressupõe o acesso à cidadania, à autonomia, à autodeterminação e por consequência, à igualdade, como pilar de sustentação da democracia.

O Ministério Público esculpido na Constituição Cidadã, que estabelece a Dignidade da Pessoa Humana como fundamento de sua existência, tem de estar preocupado com a Justiça Substancial, com a satisfação dos cidadãos e, em especial, dos mais vulneráveis, dedicando especial atenção, no exercício de suas funções, à atuação preventiva e emancipatória da comunidade.

Dentro dessa ideia, o presente trabalho exporá, em um primeiro plano, o papel do Ministério Público na defesa da democracia, notadamente de seu valor-base, a Igualdade. Após, abordará a igualdade sob a perspectiva de gênero e a violência contra a mulher, explorando o importante paralelo entre o novo perfil institucional do Ministério Público e a amplitude do conceito de enfrentamento a esse fenômeno sociocultural.

Em um terceiro momento, explanará acerca da **prevenção e educação em direitos sob a perspectiva de gênero, apresentando, na sequência, o projeto "Acolhida"**, que tem natureza de ação afirmativa<sup>5</sup>, tendo por objetivo sensibilizar e conscientizar a sociedade sobre as causas e as formas de violência contra a mulher, bem como sobre os meios de proteção e de enfrentamento. Ainda, visa fomentar a formação de redes de apoio comunitárias e privadas, bem como auxiliar no fortalecimento e aprimoramento da rede de enfrentamento do município.

Por fim, a conclusão acerca desse novo horizonte de atuação para o Ministério Público, enquanto protagonista de um projeto de democracia social, que deve acrescentar a lente da perspectiva de gênero em suas ações.

## **1. A DEFESA DO REGIME DEMOCRÁTICO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**

O compromisso republicano com a Democracia foi bem destacado no preâmbulo da Constituição Federal de 1988, ficando clara a criação de um *Estado*

---

incluído no título que trata da organização dos poderes do Estado, sendo uma das suas funções essenciais". ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. **Mediação, negociação e práticas no Ministério Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020. 37 p.

<sup>5</sup> De acordo com o art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 12.288/10, "os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País".

*Democrático* destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

Além disso, a Carta Magna consagrou de modo expresso o Estado Democrático *de Direito* como elemento constitutivo da República Federativa do Brasil (art. 1º, da CF). Embora não exista previsão constitucional expressa, a doutrina<sup>6</sup> contemporânea reconhece sua feição social, ou seja, de *Estado Social Democrático de Direito*, em razão da consagração do *princípio da transformação social*, consagrado na Carta Magna pelos objetivos fundamentais republicanos, como o de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de reduzir as desigualdades sociais e de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, incisos I, III e IV, da CF).

Por sua vez, o *regime democrático*, que tem natureza de princípio constitucional sensível (artigo 34, inciso VII, alínea “a”, da CF), pode ser entendido em duas dimensões ou sentidos: *formal e material ou substancial*. No sentido formal, trata-se de em um conjunto de princípios e regras de cunho organizatório e procedimental de um determinado tipo de governo. Busca-se, conforme leciona Norberto Bobbio, responder às seguintes perguntas “Quem governa?” e “Como Governa?”<sup>7</sup>.

A respeito da dimensão material ou substancial, Bobbio ensina que se trata de um regime caracterizado pelos *finis* ou *valores* buscados por um determinado grupo político. Esses fins ou valores se traduzem em um *princípio*, “adotado para distinguir não mais apenas formalmente, mas também conteudisticamente, um regime democrático de um regime não democrático”. É o princípio da *igualdade*, “não a igualdade jurídica introduzidas nas Constituições liberais, mesmo quando estas não eram formalmente democráticas, mas a igualdade social e econômica”<sup>8</sup>. Assim, a dimensão material do regime democrático guarda íntima relação com o princípio fundamental da *dignidade da pessoa humana* e com o *efetivo exercício*, em condições de *igualdade*, dos *direitos fundamentais, sociais e individuais*.

Ademais, dentro da estrutura do regime democrático foram inseridos diversos *instrumentos democráticos*, como o sufrágio universal, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, as audiências públicas e outras formas de participação popular e de controle social nos processos decisórios do Estado.

---

<sup>6</sup> MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de Direito Constitucional. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019. p. 275.

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 12ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 157

<sup>8</sup> BOBBIO, 2005, p. 157.

Também foram criadas *instituições democráticas*, ou seja, instituições constitucionalmente incumbidas da defesa do regime democrático, destacando-se, aqui, o Ministério Público, que recebeu essa missão vinculada à tutela da *ordem jurídica, dos interesses sociais – difusos e coletivos – e individuais indisponíveis* (art. 127, *caput*, e art. 129, inciso IV, ambos da CF).

Conforme bem considerado e destacado na Carta de Brasília<sup>9</sup>, o princípio da transformação social integra a própria concepção de Estado Democrático de Direito e, por isso, deve orientar as instituições de acesso à Justiça, como o Ministério Público, impondo-se o desenvolvimento de um planejamento estratégico funcional devidamente voltado para a efetivação de tal princípio.

Portanto, ao Ministério Público cabe a defesa do regime democrático nas dimensões *formal* – atuando para aplicação do Direito Eleitoral – e *material ou substancial* – atuando como agentes indutores e fiscalizadores de políticas públicas que visem garantir a efetividade dos direitos fundamentais a todas as pessoas humanas, em condições de *igualdade*, como expressão do princípio da transformação social.

## 2. IGUALDADE SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO E VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

A *igualdade* é o primeiro direito fundamental com assento constitucional (5º, *caput*, da CF) essencial à Democracia, decorrente do princípio republicano da dignidade humana (art. 1º, inciso II, da CF), o qual atribui igual valor e merecimento de respeito e consideração a todas as pessoas, independentemente do gênero com o qual se identificam (“homens e mulheres<sup>10</sup> são iguais em direitos e obrigações” - art. 5º, inciso I, da CF).

Ademais, a igualdade se manifesta, pelo menos, em três dimensões<sup>11</sup>: a igualdade *formal*, que busca evitar privilégios e discriminações por meio da lei (art. 5º, *caput*, da CF); a igualdade *material*, que exige a redistribuição de poder, riqueza e bem-estar social (art. 3º, incisos I e III, da CF); e a igualdade como *reconhecimento*, que exige o respeito pelas minorias e suas diferenças, sendo proibida qualquer discriminação *estereotipada* de caráter *sexista*, racial, religioso e ou-

---

<sup>9</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília**. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resultado\\_e\\_Transformacao\\_Social.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resultado_e_Transformacao_Social.pdf). Acesso em: 10 mar. 2023.

<sup>10</sup> As discussões específicas sobre a identidade de gênero não são o objeto direto deste trabalho. Contudo, atualmente é impossível falar sobre gênero de uma forma binária, fixa e imutável, ou seja, em homem e mulher, e ponto. Por isso atualmente se defende a leitura do art. 5º, inciso I, da Constituição Federal (“homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”) sob a perspectiva da igualdade de gênero e não da igualdade de sexos.

<sup>11</sup> BARROSO, Luís Roberto; OSORIO, Aline Rezende Peres. **Sabe com quem está falando?** JOTA, São Paulo, 07 jun. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/sabe-com-quem-esta-falando-07062016>. Acesso em: 10 MAR. 2023.

tros (art. 3º, inciso IV, da CF).

Os estereótipos traduzem visões ou pré-compreensões generalizadas sobre atributos ou características que membros de um determinado grupo têm, ou sobre os papéis que desempenham ou devem desempenhar, pela simples razão de fazerem parte desse grupo em particular, independentemente de suas características individuais<sup>12</sup>.

Assim, da forma prevista na Constituição Federal, a igualdade precisa ser analisada sob a *perspectiva de gênero*, ou seja, com a “lente do gênero”.

Utilizamos a palavra gênero quando queremos tratar do conjunto de características socialmente atribuídas aos diferentes sexos. Ao passo que sexo se refere à biologia, gênero se refere à cultura. Quando pensamos em um homem ou em uma mulher, não pensamos apenas em suas características biológicas; pensamos também em uma série de construções sociais, referentes aos papéis socialmente atribuídos aos grupos: gostos, destinos e expectativas quanto a comportamentos. Da mesma forma, como é comum presentear meninas com bonecas, é comum presentear meninos com carrinhos ou bolas. Nenhum dos dois grupos tem uma inclinação necessária a gostar de bonecas ou carrinhos, mas, culturalmente, criou-se essa ideia – tão enraizada que, muitas vezes, pode parecer natural e imutável. A atribuição de características diferentes a grupos diferentes não é, entretanto, homogênea. Pessoas de um mesmo grupo são também diferentes entre si, na medida em que são afetadas por diversos marcadores sociais, como raça, idade e classe, por exemplo. Dessa forma, é importante ter em mente que são atribuídos papéis e características diferentes a diferentes mulheres<sup>13</sup>.

De acordo com o senso comum, os comportamentos, os valores, os direitos e os deveres do homem e da mulher têm origem “natural ou biológica”, e são inerentes às características dos corpos com que cada ser humano vem ao mundo. Essa dimensão existencialista e sexista sempre foi amplamente defendida para definir os papéis sociais de cada *gênero*<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: Enfam, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>. Acesso em: 12 jan.2023.

<sup>13</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: Enfam, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

<sup>14</sup> PIMENTEL, Sílvia. **Gênero e direito. Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernan-



Contudo, a palavra *gênero*, tem sido pronunciada cada vez mais corriqueiramente em seu sentido *sociocultural*<sup>15</sup>, principalmente no contexto da *violência contra a mulher*.

Os estudos sobre gênero passaram a investigar as causas da violência contra a mulher, partindo da premissa de que esse fenômeno é influenciado por múltiplos fatores sociais, os quais se reproduzem dentro de um sistema patriarcal e desigual de poder, baseado na dominação do homem e na subordinação da mulher.

Compreendeu-se que, dentro desse sistema edificado sobre relações de desigualdade sexistas, os estereótipos de gênero são ensinados aos seres humanos desde o início da vida, com a transmissão às crianças de expectativas sociais do grupo em que nasceram ou foram inseridas. A partir disso, os seres humanos crescem e, em suas relações interpessoais e comunitárias, passam a ter contato com novos valores e costumes que podem reforçar, ou não, aqueles padrões inicialmente aprendidos.

Nesse sentido, é imprescindível compreender que a única maneira de frear a escalada da violência contra a mulher é intervindo nos processos de socialização<sup>16</sup> e na forma como os seres humanos enxergam os papéis e as relações de gênero, transformando as bases patriarcais da sociedade em solo fértil para a disseminação de direitos humanos sem discriminação de gênero e de qualquer outro elemento que induza relações violentas e reproduza desigualdades sociais entre homens e mulheres.

---

des Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/122/edicao-1/genero-e-direito>. Acesso em: 12 jan. 2023.

<sup>15</sup> A referência basilar dessa discussão no campo sociocultural está, inegavelmente, em Simone Beauvoir, que foi o mote na construção das teorias de gênero, inicialmente voltadas para a condição da mulher. BEAUVOIR, Simone. **O segundo sexo**. Tradução: Sérgio Milliet. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009. v. 2. p. 9.

<sup>16</sup> O ser humano, em sua forma biológica e isoladamente considerado, não nasce membro da sociedade. O processo que o transforma em um ser social é definido como “socialização”, a qual corresponde aos fenômenos de transmissão, assimilação e incorporação de valores, regras, linguagens e comportamentos do grupo social em que nasceu ou foi inserido. De acordo com Peter Berger e Thomas Luckmann a “socialização primária é a primeira socialização que o indivíduo experimenta na infância, e em virtude da qual torna-se membro da sociedade”. É pelo processo de socialização primária que as crianças começam a aprender quais são as expectativas sociais sobre determinados comportamentos e valores transmitidos comumente pela família. Por outro lado, a “socialização secundária é qualquer processo subsequente que introduz um indivíduo já socializado em novos setores do mundo objetivo de sua sociedade”, ou seja, na escola, nos grupos de amigas e amigos, no trabalho, na igreja ou em quaisquer outros ambientes. Corresponde ao constante processo de assimilação e aprendizagem de novas expectativas sociais transmitidas pelos grupos os quais o indivíduo passar a integrar ao longo da vida. BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 1985. p. 175.



Defender a perspectiva de gênero no processo de socialização implica reconhecer as desigualdades históricas, sociais, políticas, econômicas e culturais a que as mulheres estão e estiveram sujeitas desde a estruturação do Estado e, a partir disso, adotar uma postura ativa e consciente na transmissão e assimilação de valores, regras e comportamentos sociais, com o objetivo de romper com o ciclo de reprodução dos estereótipos de gênero, baseados nos mitos sobre a masculinidade e na dominação e discriminação das mulheres.

Sob a “lente do gênero” será possível visualizar e entender que a violência é influenciada pela coincidência de inúmeros fatores que se estruturaram sob a base da desigualdade de gênero e do sistema patriarcal. São exemplos: fatores materiais (mito do homem provedor, dependência financeira da mulher e subordinação e assédio no trabalho); fatores culturais (“cultura do estupro”, “em briga de marido e mulher, não se mete a colher”, “problemas normais de casal” e “ele só fica agressivo quando bebe”); fatores ideológicos (erotização das mulheres, misoginia e a cis/heteronormatividade) fatores de dominação e controle (“estupros corretivos”, pornografia de vingança e a esterilização forçada)<sup>17</sup>.

Falar em *igualdade sob a perspectiva de gênero*, portanto, exige especial atenção às violações de direitos decorrentes da desigualdade de gênero, “com a finalidade de neutralizá-las, buscando o alcance de uma igualdade substantiva”<sup>18</sup>. Para tanto, “devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade”.

Por isso, a própria Constituição concede tratamento diferenciado a homens e mulheres em diversas situações específicas, abrindo espaço para que a legislação ordinária igualmente garanta formas de efetivação do direito à igualdade em sua dimensão material, inclusive sob a forma de ações afirmativas<sup>19</sup>.

De acordo com a Lei Maria da Penha<sup>20</sup>, toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social (art. 2º).

Para isso, o poder público deverá desenvolver políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familia-

---

<sup>17</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: Enfam, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

<sup>18</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 2021.

<sup>19</sup> De acordo com o art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 12.288/10, “os programas de ação afirmativa constituem-se em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País”.

<sup>20</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA. **A constitucionalidade da Lei Maria da Penha**. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/395/A+constitucionalidade+da+Lei+Maria+da+Penha+>. Acesso em: [data de acesso].

res, no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (art. 3º, §2º).

Diante da violação dos direitos fundamentais a ela assegurados e da existência de uma situação de violência, à mulher deverão ser garantidos diversos direitos específicos – os quais, muitas vezes, são por ela desconhecidos –, como o direito de ser acolhida e ouvida sem julgamentos, isto é, sem sofrer crítica de outrem; de registrar a ocorrência e solicitar medidas protetivas, sem prejuízo dos direitos matrimoniais e da guarda dos filhos; de ter acesso prioritário a programas sociais, habitacionais e de emprego e renda; de afastamento do trabalho e manutenção do vínculo profissional por até seis meses; direito a escolta policial para retirar bens da residência, se necessário; ao atendimento de saúde e psicossocial especializado e continuado, se necessário; direito a assistência judiciária da Defensoria Pública, independentemente de seu nível de renda; acesso a casa abrigo e a outros serviços de acolhimento especializado; e, como garantia do integral e efetivo acesso à Justiça, informações sobre direitos e todos os serviços disponíveis.

Contudo, para que a mulher exerça todos os seus direitos, inclusive aqueles decorrentes de uma violação, é imprescindível que o Poder Público invista em ações educativas e de fortalecimento da cidadania, como pressupostos do efetivo acesso à justiça.

Isso porque a concepção contemporânea de cidadania incorporou o processo de especificação do sujeito de direitos. Segundo Flávia Piovesan, a partir deste processo, o sujeito de direitos deixa de ser visto em sua abstração e generalidade e passa a ser concebido em sua concretude, em suas especificidades e peculiaridades<sup>21</sup>.

Ocorre que a grande maioria da população não se reconhece como sujeito de direito. O déficit de cidadania é ainda mais grave quando analisado sob a perspectiva dos sujeitos vulneráveis, como é o caso das mulheres em situação de violência de gênero.

Nesse aspecto, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres<sup>22</sup> deixa claro que a efetiva garantia de direitos das mulheres reclama a implementação de ações que promovam o empoderamento das mulheres, o acesso à justiça e o resgate das mulheres como sujeito de direitos.

Deve-se, em suma, investir em ações de conscientização tanto sobre os direitos das mulheres propriamente ditos, como sobre as causas e as diversas formas de violência motivadas pelo gênero, as quais foram socialmente natura-

---

<sup>21</sup> PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Max limonad, 1998, pg. 214 e 215.

<sup>22</sup> BRASIL. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Disponível em: Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Acesso em: 29 jan. 2023.

lizadas sob o manto da invisibilidade, que esconde uma história de dominação e subordinação estrutural, própria do sistema patriarcal.

Nesse ponto, importante destacar um importante paralelo: ao mesmo tempo em que o novo perfil constitucional do Ministério Público deixou de ser essencial e exclusivamente o de órgão de acusação, percebeu-se que o enfrentamento à violência contra a mulher não poderia mais se dar apenas no aspecto punitivo e de responsabilização.

Por isso, a Política Nacional trouxe um conceito amplo sobre a natureza e a abrangência das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres. Além do combate à violência e da garantia de direitos às mulheres, as políticas de enfrentamento também deverão se estruturar sobre os eixos da prevenção e da assistência.

Nesse aspecto, a Lei nº 11.340/06 criou vários mecanismos de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, determinando ao Poder Público o desenvolvimento de políticas que visem resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Os mecanismos e serviços de atendimento previstos na Lei Maria da Penha e definidos na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres formam uma rede de natureza governamental, integrada por órgãos e entidades do Estado, que pertencem e/ou atuam junto aos Sistemas de Proteção e de Justiça.

Muitas localidades, no entanto, ainda não contam com mecanismos especializados de atendimento à mulher e os serviços básicos da Rede de Atendimento, por vezes, não possuem profissionais de referência capacitados para o adequado acolhimento e atendimento das mulheres em situação de violência.

Além disso, mesmo nas localidades em que os serviços especializados já foram implementados, nem sempre a atuação da Rede de Atendimento governamental será a primeira e melhor forma de enfrentar a violência contra a mulher.

Isso porque cada mulher em situação de violência deve ser acolhida com dignidade e respeito, considerando suas singularidades, especificidades e necessidades imediatas, e a resposta que as instituições e os serviços governamentais apresentam para determinadas mulheres não necessariamente se ajusta àquilo que outras mulheres desejam ou precisam para a solução do problema que estão vivendo. Por isso muitas mulheres deixam de procurar pelos serviços de atendimento e proteção governamentais e acabam desamparadas.

Nesse sentido, a Política Nacional leva em conta a "rota crítica" que a mulher em situação de violência percorre na tentativa de encontrar uma resposta frente a

situação de violência. Essa rota possui diversas portas-de-entrada (serviços de emergência na saúde, delegacias, serviços da assistência social), que devem trabalhar de forma articulada no sentido de prestar uma assistência qualificada às mulheres em situação de violência.

Contudo, na prática, essa trajetória caracteriza-se por idas e vindas, círculos que fazem com que o mesmo caminho seja repetido sem resultar em soluções, levando ao desgaste emocional e à revitimização.

Por isso, o efetivo e adequado atendimento às mulheres em situação de violência exige que, ao lado das instituições e dos serviços que compõem a Rede de Atendimento governamental, também existam redes de apoio não governamentais, formadas por organizações privadas da sociedade civil (ONGs e outros coletivos sem fins lucrativos de interesse social), além de redes de apoio comunitárias (moradores do mesmo bairro ou colegas de trabalho) e privadas (família e amigos íntimos).

Aliás, de acordo com a Política Nacional, o conceito de Rede de Atendimento refere-se à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando à ampliação e melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência; e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção.

Além disso, a Lei Maria da Penha prevê, em seu art. 3º, §2º, que cabe à família, à sociedade e ao poder público criar as condições necessárias para que as mulheres efetivamente exerçam seus direitos fundamentais. A responsabilidade, portanto, é tríplice e solidária.

A sociedade e a família também possuem a obrigação de enfrentar a violência contra a mulher e o Estado, por sua vez, além de ter o dever de efetivamente implementar e capacitar as Redes de Atendimento governamentais, também deve fomentar a participação da sociedade e da família no enfrentamento à violência contra a mulher, inclusive de forma organizada e em rede, principalmente para dar suporte às mulheres quando os serviços governamentais falharem ou não forem a melhor opção, ao menos de início.

No entanto, a sociedade em geral ainda não está preparada para dedicar uma escuta empática à mulher. Muitas vezes a ajuda vem atrelada a julgamentos e conselhos que, inocentemente, não auxiliam a mulher a romper com o ciclo de violência.

Daí a relevância da educação em direitos sob a perspectiva de gênero nos mais diversos espaços comunitários.

Se, por um lado, a capacitação dos agentes públicos para acolher e atender de

forma digna as mulheres em situação de violência é um dever legal, também se deve ter como imprescindível a conscientização da população sobre o que é violência de gênero, como combatê-la e o que se deve fazer quando uma mulher estiver em situação de violência.

### **3. PREVENÇÃO E EDUCAÇÃO EM DIREITOS SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO**

De acordo com a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres<sup>23</sup>, as iniciativas relacionadas ao eixo da prevenção deverão abranger ações de natureza educacional e cultural, que disseminem atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero, raça/etnia, geracionais e de valorização da paz; que visibilizem as diferentes expressões de violência de gênero sofridas pelas mulheres e que rompam com a tolerância da sociedade frente ao fenômeno; e, no tocante à violência doméstica, que foquem na mudança de valores, em especial no que tange à cultura do silêncio quanto à violência contra as mulheres no espaço doméstico e à banalização do problema pela sociedade.

Ademais, a Lei Maria da Penha elencou diversas diretrizes que deverão nortear as políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher. Destacam-se, por exemplo, as seguintes diretrizes: “a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres” (art. 8º, inciso V); “a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher” (art. 8º, inciso VI); “a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia” (art. 8º, inciso VIII); e “o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher” (art. 8º, inciso IX).

Nota-se a evidente preocupação com a educação em direitos exposta na Lei Maria da Penha. Conforme já mencionado, é extremamente necessária a mudança de perspectiva sobre o gênero no processo de socialização primário e secundário, e isso deve ocorrer dentro e fora da escola<sup>24</sup>, pois, de acordo com

---

<sup>23</sup> BRASIL. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Disponível em: Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Acesso em: 29 jan. 2023.

<sup>24</sup> A educação é um pressuposto da cidadania e, por si só, constitui-se como um direito humano fundamental,

Paulo Freire, “se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda”<sup>25</sup> e, ainda, conforme alertou o educador Carlos Rodrigues Brandão “a educação não transforma o mundo. Educação muda as pessoas. Pessoas transformam o mundo”<sup>26</sup>.

No ambiente escolar, o art. 8º, incisos VIII e IX, da Lei Maria da Penha, expressamente, prevê a necessidade de que seja disseminado o respeito à dignidade da pessoa humana e a equidade de gênero, e discutidos os problemas relacionados à violência contra a mulher.

A educação em direitos sob a perspectiva de gênero é importante para meninos e meninas, representando um inegável instrumento de transformação social.<sup>27</sup>

A proposta é indicar à mulher o quanto benéfico é para a sua vida adquirir o conhecimento sobre a igualdade de gênero, o que ele abrange e o que poderá fazer em benefício da própria vida, com o fim de se situar em sociedade de maneira igualitária em relação aos homens. Da mesma forma se dará aos alunos a oportunidade de enxergar a mulher de forma igualitária.<sup>28</sup>

A escola deve ser vista como uma aliada para a educação em direitos, pois será o primeiro contato dos alunos com um mundo diferente do familiar, no qual alguns estereótipos de gênero podem ter sido incorporados, representando o ambiente propício para desenvolverem um olhar crítico sobre os papéis de gênero.<sup>29</sup>

Na escola, as crianças e adolescentes conviverão em comunidade, em constante interação de valores e comportamentos, o que ampliará o horizonte cultural e ideológico desses alunos, além de permitir que descubram situações de desigualdade estrutural e de violência até então não conhecidas.

É na escola que jovens aprendem a valorizar e respeitar todos os seres humanos, assim como, no campo das relações interpessoais, afastar-se de atos de preconceito, discriminação, intolerância e abuso sexual, de modo que a educação

---

cuja efetivação deve ser garantida pela família, pela sociedade e pelo Estado, nos termos do art. 205 da Constituição Federal.

<sup>25</sup> FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: Unesp, 2000. Disponível em: <https://nepegeo.paginas.ufsc.br/files/2018/11/Paulo-Freire-Pedagogia-da-indigna%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 12 jan. 2023.

<sup>26</sup> BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Minha Casa o Mundo**. Aparecida-SP: Ideias & Letras. 2008, p. 164. apud

<sup>27</sup> BARBOSA, 2018. p. 3.

<sup>28</sup> BARBOSA, 2018. p. 3.

<sup>29</sup> BARBOSA, 2018. p. 111-112.

sobre gênero deve ser-lhes pedagogicamente ministrada. Postura diferente coloca a população infantojuvenil em risco por negar-lhes conhecimentos científicos sobre essa sensível e recorrente temática, contribuindo para o crescimento do *bullying* e da violência no sistema educacional, um dos principais fatores de evasão escolar no Brasil.<sup>30</sup>

No Brasil há diversas iniciativas voltadas à efetivação desses mecanismos de prevenção e educação em direitos previstos na Lei Maria da Penha no âmbito escolar. Um avanço importante de ser mencionado foi a aprovação da Lei nº 14.164/2021, que alterou a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica (art. 1º). Ainda, pela mesma lei, foi instituída a “Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher”, que deverá acontecer anualmente no mês de março.

Em âmbito estadual, o Paraná foi o pioneiro, ao instituir a Semana Maria da Penha nas Escolas, por meio da promulgação da Lei 18.447/2015. Além disso, ainda em 2015, foi lançada a campanha “Escola Livre de Violência Contra a Mulher”, capitaneada pela Coordenação de Educação das Relações de Gênero e Diversidade Sexual da Secretaria Estadual de Educação. Em 2017 foi criada a cartilha “Escola Livre de Violência Contra a Mulher”<sup>31</sup> pela Assembleia Legislativa do Paraná. Contudo, não se tem notícia sobre a efetiva implementação da campanha nas escolas.

Ainda, importante mencionar que o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 526, reconheceu a inconstitucionalidade do § 5º, do art. 162, da Lei Orgânica do Município de Foz do Iguaçu, que vedava a discussão sobre “ideologia de gênero” nas *instituições da rede municipal de ensino*. Ademais, em 29 de junho de 2020, o STF também reconheceu, na ADPF 460, a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 2º da Lei 6.496/2015 do Município de Cascavel-PR, que vedava a adoção de políticas de ensino que tendessem à aplicação da “ideologia de gênero”, utilizando o termo gênero ou orientação sexual. Na mesma linha, no julgamento da ADPF 600, o ministro Roberto Barroso reconheceu a inconstitucionalidade do artigo 165-A da Lei Orgânica de Londrina, que proibia, no âmbito do ensino, quaisquer atividades *que tendessem a aplicar a ideologia de gênero e/ou conceitos de gênero estipulados pelos Princípios de Yogyakarta*.

---

<sup>30</sup> ARAÚJO, André Luiz; MAIOR NETO, Olympio de Sá Sotto; MOURA, Rafael Osvaldo Machado. **A questão da educação com perspectiva de gênero**. 31/01/2022. Disponível em: <https://mppr.mp.br/Noticia/questao-da-educacao-com-perspectiva-de-genero>. Acesso em 23 jan. 2023.

<sup>31</sup> ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ. **Escola Livre de Violência Contra a Mulher**. Disponível em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/cartilha-escola-livre-de-violencia-contra-as-mulheres-e-lancada-na-assembleia-legislativa>. Acesso em 22/01/2023.



Contudo, a educação em direitos deve romper os muros escolares e alcançar todos os espaços coletivos, pois, conforme já mencionado, o processo de socialização é constante e permanente. Além disso, deve permear os diferentes espaços sociais e, preferencialmente, ser construída de forma democrática, levando em conta diversas formas de saber.

Em relação ao Ministério Público, observa-se que o novo perfil institucional trazido pelo texto constitucional de 1988 veio acompanhado de vasto instrumental para promover a efetividade de direitos fundamentais e, correlatamente, contribuir para a implementação das políticas públicas.

Conforme bem considerado e destacado pela Carta de Brasília, o Ministério Público é uma garantia fundamental para a para a defesa do regime democrático e para a promoção do acesso à Justiça, cabendo-lhe “o desenvolvimento de planejamento estratégico funcional devidamente voltado para a efetivação, via tutela dos direitos e das garantias fundamentais, do princípio da transformação social, delineado no art. 3º da CR/1988”, e que priorize a atuação preventiva e resolutiva<sup>32</sup>.

Nesse sentido, especificamente no que se refere à violência contra a mulher, a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas, instituída em outubro de 2021 por meio da Resolução CNMP nº 243, define como “vítima de especial vulnerabilidade”, aquela cuja singular fragilidade resulte do seu gênero (art. 3º) e prevê que as informações sobre direitos básicos, serviços de apoio, processos e outros meios de obtenção de reparação dos danos causados pela infração devem ser prestadas de forma completa e transparente às vítimas pelo Ministério Público (art. 5º), que também deverá fomentar a construção e a consistência das políticas de atuação em rede, mediante termos de cooperação e parcerias destinadas à implementação de atendimento das vítimas por equipes multidisciplinares, compostas por profissionais devidamente habilitados para a proteção integral, de modo a diminuir os efeitos e danos suportados em decorrência do fato delituoso (art. 6º).

Como fruto da instituição da Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas, o CNMP lançou o “Movimento Nacional em Defesa das Vítimas”, com o objetivo de desenvolver ações coordenadas de mobilização do Ministério Público brasileiro, visando facilitar e ampliar o acesso à informação e aprimorar o atendimento às vítimas<sup>33</sup>. Após o lançamento, diversas iniciativas institucionais passaram a integrar o rol de boas práticas

---

<sup>32</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília**. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resultado\\_e\\_Transformacao\\_Social.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resultado_e_Transformacao_Social.pdf). Acesso em: 10 mar. 2023.

<sup>33</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Movimento nacional em defesa das vítimas: apresentação**. 2022. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/defesadasvittimas/movimento-em-defesadas-vittimas/apresentacao>. Acesso em: 23 jan. 2023.



incentivadas pelo movimento<sup>34</sup>.

No Ministério Público do Paraná (MPPR), por exemplo, existe o Núcleo de Atendimento à Vítima de Estupro – NAVES (Resolução n.º 3.979/2013), que oferece atendimento especializado às vítimas de estupro; e o Núcleo de Promoção da Igualdade de Gênero – NUPIGE (Resolução n.º 3431/2014), que integra o Centro de Apoio de Direitos Humanos e tem por objetivo, dentre outros, estimular, acompanhar e fiscalizar a implantação e a implementação das políticas públicas para as mulheres, no âmbito do Estado do Paraná.

Merece menção, ainda, o Grupo de Pesquisa sobre Direito das Mulheres e Perspectiva de Gênero do MPPR, que tem por objeto o desenvolvimento de estudos e reflexões acerca dos temas relativos aos direitos das mulheres, em sentido amplo, e à perspectiva de gênero como tema transversal e suas implicações na estrutura e forma de compreensão da atuação do sistema de Justiça brasileiro<sup>35</sup>.

Além disso, a Escola Superior do Ministério Público do Paraná, com apoio da Corregedoria Geral do MPPR, lançou o curso de extensão “Atuação do Ministério Público na proteção das vítimas”, aberto ao público em geral, tendo por objetivo a formação continuada dos integrantes do Ministério Público brasileiro na temática de atenção, acolhimento, assistência e promoção dos direitos das vítimas em geral, em atendimento à Resolução CNMP 243/2021<sup>36</sup>.

Ademais, alinhada à Carta de Brasília<sup>37</sup> e à Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 02/2018<sup>38</sup>, e também em atenção à Resolução CNMP 243/2021,

<sup>34</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Movimento nacional em defesa das vítimas: boas práticas**. 2022.

<sup>35</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Grupos de pesquisa em direitos humanos**. Disponível em: <https://escolasuperior.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=506>. Acesso em: 23 jan. 2023.

<sup>36</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Curso de extensão: atuação do Ministério Público na proteção das vítimas**. 2022. Disponível em: <https://escolasuperior.mppr.mp.br/2022/05/1365/Curso-de-extensao-Atuacao-do-Ministerio-Publico-na-protecao-das-vitimas.html>. Acesso em: 23 jan. 2023.

<sup>37</sup> A Carta de Brasília estabelece algumas diretrizes para avaliação, orientação e fiscalização qualitativas da resolutividade das atividades dos membros do Ministério Público pela Corregedoria, como atuar programaticamente para combater ilícitos que possam gerar situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais, priorizando, para tanto, medidas efetivas e eficientes para evitar essa prática; na hipótese de inevitabilidade do dano, atuar tempestiva e efetivamente, garantindo uma resposta imediata, que vise estancar a continuidade ou a repetição dos ilícitos; potencializar a dimensão da eficiência na reparação dos danos eventualmente ocorridos e reduzir dados indicativos de impunidade. Ainda, orienta à realização de atividades extrajudiciais não procedimentais de relevância social, tais como palestras, participação em reuniões e outras atividades que resultem em medidas de inserção social; e à coordenação e/ou participação em Projetos Sociais adequados às necessidades da respectiva comunidade e eficientes do ponto de vista de proteção e da efetivação de direitos fundamentais.

<sup>38</sup> A Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 02/2018, em seu artigo 1º, estabelece que para avaliação, orientação e fiscalização qualitativas da resolutividade das atividades dos membros e das unidades do Ministério Público, nos planos extrajudicial e judicial, envolvendo a atuação criminal, cível, tutela coletiva e especializada, serão considerados, entre outros princípios e diretrizes, o conhecimento das deficiências sociais e das respectivas causas locais; a atuação preventiva, amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional; a atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias

a d. Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná, atuando no cumprimento da meta constitucional, no sentido de fomentar um Ministério Público eficiente, que presta um serviço público adequado às necessidades da sociedade local e que esteja sensível aos direitos das vítimas, dentre outras medidas, expediu o Ofício Circular 02/2022, conclamando os membros a avaliarem “a área de atuação e a realidade local em que estão inseridos, a fim de que, sempre que possível, realizem ações efetivas de atenção às vítimas de crimes”<sup>39</sup>.

Finalmente, são dignos de destaque alguns enunciados conclusivos do 3º encontro (1º de julho de 2022) da 4ª Edição do Grupo de Estudos em Métodos Autocompositivos do MPPR: “3 – Articular com o Poder Executivo, com a Polícia Civil e com a Polícia Militar sobre formas de atendimento às vítimas, esclarecendo o procedimento específico, especialmente no que se refere à escuta ativa e qualificada, com espaço de fala e orientações precisas, inclusive, no âmbito interno do Ministério Público”; “4 – Gerar soluções mais práticas, possibilitando que a vítima possa ter orientações sem ter que ingressar no ambiente de fóruns, como a proposta de um aplicativo para atendimento a ela, bem como uma cartilha preparando o ofendido para as audiências e informando-o dos serviços de atendimento da rede de proteção, bem como dos seus direitos”; e “5 – Incentivar uma atuação proativa do Ministério Público, especialmente com a propositura e consolidação de políticas públicas de amparo às vítimas de crimes”<sup>40</sup>.

## 4. A EXPERIÊNCIA DO PROJETO “ACOLHIDA”

O projeto “Acolhida” foi desenvolvido na comarca de Bandeirantes/PR, pelo Ministério Público em parceria com o Poder Judiciário, com a colaboração da OAB, da Polícia Militar, da Polícia Civil, do Município, da Câmara de Vereadores, das escolas públicas e de diversas entidades e representantes da sociedade civil.

O projeto tem natureza de ação afirmativa<sup>41</sup> e é composto de medidas especiais e temporárias, de execução continuada, destinadas à educação em direitos da população, como parte integrante do processo de socialização.

O objetivo do projeto é sensibilizar e conscientizar a sociedade sobre as causas

---

fundamentais; a contribuição para a participação da comunidade diretamente interessada; a atuação alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional, sem prejuízo da atuação em projetos específicos necessários para a resolução de questões decorrentes de particularidades locais.

<sup>39</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Ofício Circular nº 02/2022 – CGMP**. Curitiba: MP-PR, 2022. Disponível em: [https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/cgmp/2022/ofcircular022022cgmp.pdf](https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/cgmp/2022/ofcircular022022cgmp.pdf). Acesso em: 11 mar. 2023.

<sup>40</sup> Núcleo de Prática e Incentivo à Autocomposição – NUPIA. **Enunciados 4ª Edição do GP em Métodos Autocompositivos do MPPR**. [mensagem institucional]. Recebida por: jvcosta@mppr.mp.br. 09 jan. 2023.

<sup>41</sup> De acordo com o art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 12.288/10, “os programas de ação afirmativa constituem-se em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País”.

e as formas de violência contra a mulher, bem como sobre os meios de proteção e de enfrentamento. Ainda, visa fomentar a formação de redes de apoio comunitárias e privadas, bem como auxiliar no fortalecimento e aprimoramento da rede de enfrentamento do município.

Como etapa inicial, foram realizadas diversas reuniões entre o Ministério Público, o Poder Judiciário e os demais órgãos convidados a integrar o projeto, a fim de estabelecer as linhas de ação, as respectivas formas de execução e o calendário de atividades. Foram definidas, então, cinco linhas de ação para serem executadas no ano de 2022, sem prejuízo da possibilidade de ampliação do projeto no ano de 2023 – como está ocorrendo – e nos anos seguintes.

A Linha de Ação I consistiu na divulgação do projeto na imprensa local e nas redes sociais, além da distribuição de materiais informativos impressos (cartilhas, folhetos, cartazes e faixas) em diversos pontos estratégicos do Município. Para isso, foi criada uma plataforma digital ([www.projetoacolhida.org](http://www.projetoacolhida.org)), que está em funcionamento desde o início do projeto em caráter experimental. Ainda, foram selecionados materiais produzidos pelo CEVID/TJPR<sup>42</sup>. Parte desse material foi impresso e fornecido pelo próprio Tribunal de Justiça, por solicitação da Juíza da Vara Criminal de Bandeirantes/PR. A outra parte foi impressa pela Prefeitura de Bandeirantes.

Também foram produzidos materiais informativos próprios do projeto, pelo Ministério Público de Bandeirantes, que foram impressos a título de cortesia por uma gráfica local. Todos os materiais impressos foram também disponibilizados na plataforma digital.

A Linha de Ação II<sup>43</sup> consistiu na realização de entrevistas nas rádios locais, com o objetivo de informar a população sobre o conceito de violência de gênero, as formas de violência contra a mulher e os meios de proteção e de enfrentamento, bem como sobre as funções de cada órgão de proteção. Foram nove entrevistas<sup>44</sup>, das quais participaram o Ministério Público, o Poder Judiciário, a Polícia Civil, a Polícia Militar, o Município – Saúde e Assistência Social – e a OAB.

Na etapa seguinte deu-se início à execução da Linha de Ação III<sup>45</sup>, que consistiu

---

<sup>42</sup> CEVID/TJPR. **Materiais Informativos**. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/cevid/materiais-informativos>. Acesso em 13 jan. 2023.

<sup>43</sup> No ano de 2023, a execução da Linha de Ação II teve início no mês de fevereiro, com a realização de entrevistas nas rádios locais sobre a prevenção da violência sexual no contexto do carnaval. Os links das entrevistas foram adicionados à plataforma digital do projeto. Disponível em: <https://www.projetoacolhida.org>.

<sup>44</sup> Os links das entrevistas foram adicionados à plataforma digital do projeto. Disponível em: <https://www.projetoacolhida.org>.

<sup>45</sup> No ano de 2023, as rodas de conversa serão divididas entre os meses de março - Lei Federal nº 14.164/2021 e Lei Estadual 18.447/2015 – e novembro - Lei Municipal de Bandeirantes/PR nº 4.284/2023. Além disso, serão propostas outras atividades, além das rodas de conversa, incentivando o protagonismo criativo dos alunos e o desenvolvimento de senso crítico com o tema.

na realização de rodas de conversa nas escolas públicas de ensino fundamental e médio (adolescentes e jovens) de Bandeirantes e de Santa Amélia, abordando o tema a “Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher”.

Foram realizadas sete rodas de conversa nas escolas, nos períodos matutino, vespertino e noturno, contando com a participação de aproximadamente 700 alunos, os quais já haviam discutido previamente o tema em sala de aula, com base na cartilha para adolescentes elaborada pelo CEVID/TJPR<sup>46</sup>.

Além das rodas de conversa nas escolas, foi ministrada palestra com o tema “Feminicídio” na Semana Jurídica da UNOPAR/Anhanguera, de Bandeirantes, contando com aproximadamente 300 alunos de Direito.

A Linha de Ação IV consistiu num debate sobre o tema da violência contra a mulher na Comunidade Terapêutica São Pio de Pietrelcina, que desempenha um importante trabalho com homens dependentes de álcool e drogas. O debate contou com a participação de aproximadamente 50 homens e foi liderado pelo psicólogo Luan Martins Tavares Ferreira, que aderiu ao projeto de forma voluntária teve como objetivo falar sobre o papel do homem na violência doméstica. Além disso, foram abordadas diversas formas de violência contra a mulher, “com a intenção de romper com a crença popular de que o comportamento violento é apenas aquele de natureza física”.<sup>47</sup>

Como resultado das rodas de conversa nas escolas, foram apresentadas dezenas de perguntas pelos alunos, as quais foram debatidas de forma muito rica e que comprovaram a necessidade de incentivar a educação em direitos com a perspectiva de gênero. Notou-se que havia um desconhecimento geral sobre o tema e que, ao longo do debate, os alunos mostraram-se extremamente interessados e participativos.

Finalmente, a Linha de Ação V foi inspirada no projeto das Promotoras Legais Populares<sup>48</sup>, consistindo em uma iniciativa de educação popular em direitos para formação de agentes “multiplicadoras” no processo de acolhimento, orien-

---

<sup>46</sup> CEVID/TJPR. **Materiais Informativos**. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/cevid/materiais-informativos>. Acesso em 13 jan. 2023.

<sup>47</sup> FERREIRA, Luan Martins Tavares. **[Sobre o encontro na Comunidade Terapêutica São Pio de Pietrelcina]**. Whatsapp: [conversa privada]. 13 jan. 2023. 11h17. 1 mensagem de Whatsapp.

<sup>48</sup> O projeto Promotoras Legais Populares (PLPs), que teve início no Chile e hoje está difundido em quase todos os países da América Latina, inclusive no Brasil, consistindo em um curso de formação feito por mulheres para mulheres, com a atenção voltada para as desigualdades de gênero e a posição de vulnerabilidade que a mulher ocupa dentro da sociedade brasileira. Fazem parte do curso os estudos de direitos humanos, de direito constitucional, de direitos trabalhistas, dentre outros temas, sempre com uma perspectiva multidisciplinar. No Estado do Paraná, as Promotoras Legais Populares estão presentes, por exemplo, em Londrina e Foz do Iguaçu, além de Curitiba, onde o projeto foi incorporado ao currículo de extensão do Departamento de Direito da Universidade Federal do Paraná – UFPR. **PROMOTORAS LEGAIS POPULARES DA TRÍPLICE FRONTEIRA. O que são as promotoras legais populares**. Disponível em: <https://www.plpdafronteira.com.br/promotoraslegaispopularesdafronteir> Acesso em: 23 jan. 2023.

tação e fortalecimento de mulheres em situação de violência.

A iniciativa teve como mola propulsora a percepção, pelos integrantes do projeto, de que existe um abismo entre a Rede de Atendimento governamental e as vítimas, em razão de diversas dificuldades que foram apontadas pelas próprias mulheres em situação de violência e pelos integrantes da rede, em atendimentos, audiências e reuniões. Muitas foram as dificuldades apresentadas, a exemplo de a mulher não se reconhecer enquanto vítima; o medo do julgamento moral perpetrado pela sociedade; a dificuldade de acessar o sistema de justiça; o descrédito em relação à Justiça; a falta de atendimento humanizado nos órgãos que pertencem ao sistema de justiça.

Pensou-se, inicialmente, na realização de um evento destinado às vítimas, com o intuito de acolhê-las, ouvi-las e orientá-las, além de investigar possíveis falhas dos serviços formais de proteção da mulher.

No entanto, surgiram vários empecilhos para a realização de um evento diretamente destinado às vítimas que possuem medidas protetivas vigentes. O primeiro empecilho foi o receio de que algumas delas ainda estivessem se relacionando com o agressor e que o convite a este evento pudesse representar algum risco para elas, além da possibilidade de estigmatização e de revitimização, ao reuni-las em um mesmo “grupo de vítimas” sem considerar suas circunstâncias de vida pessoais e sociais.

Discutiu-se, então, sobre uma forma intermediária de chegar até as mulheres em situação de violência e, após a apresentação de várias sugestões pelos integrantes do projeto, concluiu-se que a melhor maneira seria estabelecer uma conexão por intermédio de agentes “Multiplicadoras”.

Para isso foi feita a seleção das mulheres possivelmente interessadas em integrar o projeto, mediante prévia consulta aos integrantes da campanha. Foram indicadas mulheres que, nos mais diversos segmentos sociais, acabam auxiliando outras mulheres que estão em situação de violência.

Muitas dessas mulheres nem sequer possuem um vínculo com os Sistemas de Proteção e Justiça, mas, no dia a dia do convívio comunitário, enxergam ou são procuradas por outras mulheres que estão em situação de violência e que, por isso, precisam ser ouvidas e orientadas de forma acolhedora e empática.

Foi então estabelecido contato com essas mulheres, mediante o encaminhamento de um convite para integrar o projeto e para um encontro inicial, instruído de material informativo sobre quem seriam as “Multiplicadoras” e o que se pretendia a partir dessa iniciativa.

Pretende-se que elas atuem em suas comunidades (família, amigos, trabalho, igreja, bairro), divulgando e colocando em prática o que aprenderem sobre o

processo de acolhimento, orientação e fortalecimento de mulheres em situação de violência de gênero, e sobre as formas de enfrentamento. Além disso, espera-se que elas auxiliem o Ministério Público e os demais integrantes do projeto a identificar eventuais falhas nos serviços de atendimento à violência de gênero, a fim de que as mulheres em situação de violência passem a ter efetivo e integral acesso à Justiça.

A partir do encontro inicial (ocorrido em novembro/2022) e da inscrição das primeiras “Multiplicadoras”, serão realizadas reuniões periódicas de capacitação em direitos, em formato de educação popular, ou seja, o conhecimento será construído coletivamente (ensina-se aprendendo, aprende-se ensinando), com abordagem multidisciplinar e interseccional, em atenção às diferentes necessidades das mulheres (saúde, social, econômica) à interação de diversos fatores sociais (gênero, etnia, raça, localização geográfica ou mesmo idade) no fenômeno da violência.

No encontro inicial, os integrantes do projeto fizeram a recepção das “Multiplicadoras” com um café da manhã e com uma dinâmica (musicoterapia) destinada à sensibilização da importância da escuta empática e da necessidade de dar voz às mulheres em situação de violência. A dinâmica foi desenvolvida pela colaboradora Daiana Cadurin, musicoterapeuta, especialista em canto terapia, e “através do movimento, da fala, do canto e da escuta foi possível perceber que ser multiplicadora é acolher sem julgamento e ser porta-voz daquelas que são silenciadas pela violência<sup>49</sup>.

Na sequência foram apresentadas as profissionais de referência e demais integrantes da Rede de Atendimento municipal, esclarecendo a função de cada um dentro dos Sistemas de Proteção e de Justiça.

Ainda, foi apresentada a plataforma digital do projeto, que está em fase experimental, com ênfase nos materiais informativos disponibilizados em formato “.pdf”, que podem ser acessados tanto pelas “Multiplicadoras” como pela comunidade em geral. A plataforma conta, ainda, com os telefones, endereços e *links* dos principais órgãos de atendimento à mulher.

Também foram fornecidos materiais informativos impressos sobre as “Multiplicadoras” e sobre os “Direitos das Vítimas”, que foi o tema abordado nesse encontro inaugural e que será retomado no primeiro encontro deste ano de 2023, visando estimular a criação de redes comunitárias e privadas, bem como aprimorar o processo de acolhimento, orientação e fortalecimento de mulheres em situação de violência.

Participaram do primeiro encontro 48 mulheres inscritas como “Multiplica-

---

<sup>49</sup> CADURIN, Daiana. [Sobre a dinâmica com as “Multiplicadoras”]. WhatsApp: [conversa privada]. 13 jan. 2023. 12h12. 1 mensagem de WhatsApp.

doras”, além de aproximadamente 30 integrantes e colaboradoras do projeto “Acolhida”. Após o evento foi disponibilizado um formulário de pesquisa, a fim de aprimorar as ideias, atividades e conteúdo para os próximos encontros. Um dos objetivos do questionário é dimensionar quais dificuldades têm sido mais enfrentadas pelas vítimas nos Municípios de Bandeirantes e Santa Amélia<sup>50</sup>.

Além disso, foi criado um grupo de WhatsApp com as “Multiplicadoras”, para o encaminhamento semanal de conteúdos informativos, bem como para a realização de enquetes curtas sobre temas específicos. O grupo não permite interação com troca de mensagens, com a finalidade de não tumultuar o conteúdo encaminhado, mas as “Multiplicadoras” podem encaminhar mensagens com dúvidas e sugestões de forma privada para o Ministério Público. O primeiro tema explorado no grupo foi “Feminicídio”, em razão dos dados divulgados pelo Anuário da Segurança Pública indicando que o número de feminicídios bateu recorde no primeiro semestre de 2022<sup>51</sup>. Na sequência foi indicada a leitura de um livro (“Comunicação não violenta - Técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais”, escrito por Marshall B. Rosenberg). Ainda, com a preocupação acerca da dimensão do cuidado, entendido como uma atitude que se propõe a olhar para a integralidade que é o ser humano, especialmente na relação das “Multiplicadoras” com as vítimas, o projeto encaminhou reflexões sobre o autocuidado. Finalmente, mais recentemente, foram encaminhados materiais sobre a violência contra a mulher no contexto das festividades do carnaval.

Os temas das demais reuniões serão estabelecidos, principalmente, a partir das demandas apresentadas pelas “Multiplicadoras”, após os encontros iniciais e nas enquetes do WhatsApp, buscando-se sempre uma abordagem multidisciplinar e interseccional, em atenção às diferentes necessidades das mulheres (saúde, social, econômica e outras) à interação de diversos fatores sociais (gênero, etnia, raça, localização geográfica ou mesmo idade) no fenômeno da violência.

Como fruto do conjunto de ações desenvolvidas pelo projeto no ano de 2022, notadamente após a primeira reunião com as “Multiplicadoras”, houve a formação do primeiro grupo comunitário de mulheres, em um dos bairros mais populares do Município de Bandeirantes, capitaneado por uma “Multiplicadora”. Além disso, houve a presença de “Multiplicadoras” acompanhando algumas vítimas até a Delegacia de Polícia, a fim de apoiá-las e auxiliá-las no registro da

---

<sup>50</sup> O formulário continuará aberto para respostas até o próximo encontro com as “Multiplicadoras”, em data ainda não definida, no ano de 2023. Disponível em: <https://forms.gle/P3E7U6ZT8JwNXmpUA>.

<sup>51</sup> G1. **Feminicídios batem recorde no 1º semestre de 2022 no Brasil**. 07 dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/12/07/feminicidios-batem-recorde-no-1o-semester-de-2022-no-brasil-quando-repasse-ao-combate-a-violencia-contra-a-mulher-foi-o-mais-baixo.ghtml>. Acesso em: 23 jan. 2023.



ocorrência<sup>52</sup>.

Ainda, registrou-se o crescente número de acessos à plataforma digital, alcançando mais de 500 acessos entre os dias 7 e 11 de novembro de 2022, demonstrando, assim, o sucesso desse instrumento que foi disponibilizado a título experimental.

Ademais, notou-se o nítido interesse do Município e da Câmara de Vereadores em participar de forma ainda mais ativa, com a apresentação de várias sugestões que ainda serão discutidas e poderão justificar a definição de novas linhas de ação para as próximas campanhas.

Como mais um resultado da movimentação social do projeto na Comarca, foi aprovada a Lei Municipal nº 4.284/2023 – ainda pendente de regulamentação pelo Poder Executivo – que cria a “Semana Municipal de Enfrentamento à Violência contra a Mulher” em Bandeirantes, institui um fundo específico para ações de prevenção e assistência, bem como autoriza a celebração de convênios entre o Município e entidades públicas e privadas, com o intuito de garantir a profissionalização e oportunidades de geração de renda às mulheres em situação de violência.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público enquanto protagonista de um projeto de democracia social tem a missão de se aproximar da comunidade, adotando postura preventiva, proativa e resolutiva, com o condão de prestigiar a dignidade da pessoa humana, contemplada no exercício de uma cidadania plena, com autonomia e igualdade, esta lida com a lente da perspectiva de gênero.

É essencial que, como pressuposto do acesso e da promoção da justiça, o Ministério Público crie e invista em projetos de educação em direitos com a perspectiva de gênero, ou seja, aqueles que busquem interferir nos processos de socialização, através da construção de um senso crítico na população sobre as desigualdades históricas, sociais, culturais e políticas que negam às mulheres a condição de sujeitas de direitos. Ainda, que pretendam desmascarar os estereótipos de gênero e abrir espaço para uma nova realidade social, baseada na equidade de gênero e na dignidade da pessoa humana.

Conforme definiu a Resolução CNMP nº 243/21, que instituiu a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas, as mulheres em situação de violência de gênero são consideradas “vítimas de especial vulnerabilidade” e, de acordo com a Política Nacional de Enfrentamen-

---

<sup>52</sup> Não serão divulgados os números dos boletins de ocorrência em razão do sigilo a eles inerente, nos termos do art. 9º, §8º, da Lei 11.340/06.



to à Violência contra a Mulher, além do combate a esse fenômeno, no aspecto punitivo e de responsabilização, o enfrentamento também deverá se dar nos eixos da prevenção, do atendimento e da garantia de direitos.

Daí a necessidade de que o Ministério Público se empenhe, enquanto instituição, para que as mulheres em situação de violência tenham integral acesso à justiça, como sujeitas de direito.

Mas qualquer iniciativa que tenha essa finalidade será inócua se as mulheres não se reconhecerem como tal. Além de garantir a todas as mulheres o efetivo conhecimento de seus direitos, é extremamente necessário que elas aprendam a identificar diferentes formas de violação aos seus direitos, as causas dessas violações e como superá-las. Também é imprescindível que a sociedade, como um todo, compreenda que, enquanto as relações de gênero estiverem baseadas em elementos de dominação, subordinação e desigualdade entre homens e mulheres, esse grave cenário de escalada cíclica da violência contra a mulher não mudará.

Por isso, conclui-se que a educação em direitos com perspectiva de gênero é o melhor caminho para que a população como um todo repense os valores que estão sendo reproduzidos nas relações interpessoais e comunitárias, possibilitando a construção de políticas efetivas de enfrentamento à violência de gênero e de promoção da autonomia e dignidade de todas as mulheres.

Nesse sentido, o projeto “Acolhida” na Comarca de Bandeirantes ainda está em fase de construção e de aprimoramento, mas as linhas de ação já executadas indicam que iniciativas dessa natureza, conforme prevê a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres e a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas, instituída pela Resolução CNMP 243/2021, merecem ser incentivadas e implantadas em outras localidades, e em atenção à Carta de Brasília e à Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018, devem ser tidas como diretrizes de avaliação, fiscalização e orientação pelas Corregedorias do Ministério Público.

Como forma de contribuir com a disseminação dessa ideia e de fomentar a elaboração de projetos semelhantes em outras Comarcas, foi protocolado junto à Subprocuradoria-Geral de Planejamento Institucional do Ministério Público do Paraná, para fins de registro, o termo de abertura de projeto com as ações estratégicas que embasam o plano de ações do Ministério Público em Bandeirantes/PR.

Mencione-se, finalmente, que o projeto “Acolhida” trouxe benefícios para os seus próprios integrantes, promovendo a integração e a união de todos por um propósito comum, contribuindo para que todos também incorporassem a “lente de gênero” no dia a dia de cada um, dentro e fora do Ministério Público.

Além disso, a união de pessoas vocacionadas pode transformar a realidade por meio da geração de ideias e implementação de ações que exigem um esforço comum e que, por isso, são capazes de gerar mudanças significativas na sociedade, além de servir como fonte de inspiração e motivação para outras pessoas, de outras instituições, órgãos e comunidades, incentivando-as a se juntarem ao movimento.

## REFERÊNCIAS

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. **Mediação, negociação e práticas no Ministério Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020.

ARAÚJO, André Luiz; MAIOR NETO, Olympio de Sá Sotto; MOURA, Rafael Osvaldo Machado. **A questão da educação com perspectiva de gênero**. 31/01/2022. Disponível em: <https://mppr.mp.br/Noticia/questao-da-educacao-com-perspectiva-de-genero>. Acesso em 23 jan. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ. **Escola Livre de Violência Contra a Mulher**. Disponível em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/comunicacao/noticias/cartilha-escola-livre-de-violencia-contra-as-mulheres-e-lancada-na-assembleia-legislativa>. Acesso em 22/01/2023.

BARROSO, Luís Roberto; OSORIO, Aline Rezende Peres. **Sabe com quem está falando?** JOTA, São Paulo, 07 jun. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/sabe-com-quem-esta-falando-07062016>. Acesso em: 10 MAR. 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de Direito Constitucional. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019. p. 275.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. 24. ed. Petrópolis: Vozes, 1985. p. 175.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 12ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2005, p. 157

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Minha Casa o Mundo**. Aparecida-SP: Ideias & Letras. 2008, p. 164. apud

BRASIL. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Disponível em: Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Acesso em: 29 jan. 2023.

CADURIN, Daiana. **[Sobre a dinâmica com as @Multiplicadoras]**. WhatsApp:

[conversa privada]. 13 jan. 2023. 12h12. 1 mensagem de WhatsApp.

CEVID/TJPR. **Materiais Informativos**. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/cevid/materiais-informativos>. Acesso em 13 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: Enfam, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília**. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resultado\\_e\\_Transformacao\\_Social.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resultado_e_Transformacao_Social.pdf). Acesso em: 10 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Movimento nacional em defesa das vítimas: apresentação**. 2022. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/defesadasvittimas/movimento-em-defesa-das-vitimas/apresentacao>. Acesso em: 23 jan. 2023.

FERREIRA, Luan Martins Tavares. **[Sobre o encontro na Comunidade Terapêutica São Pio de Pietrelcina]**. Whatsapp: [conversa privada]. 13 jan. 2023. 11h17. 1 mensagem de Whatsapp.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: Unesp, 2000. Disponível em: <https://nepegeo.paginas.ufsc.br/files/2018/11/Paulo-Freire-Pedagogia-da-indigna%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em 12 jan. 2023.

G1. **Feminicídios batem recorde no 1º semestre de 2022 no Brasil**. 07 dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/12/07/feminicidios-batem-recorde-no-1o-semester-de-2022-no-brasil-quando-repasse-ao-combate-a-violencia-contr-a-mulher-foi-o-mais-baixo.ghtml>. Acesso em: 23 jan. 2023.

Resolução CNMP nº 243/21

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA. **A constitucionalidade da Lei Maria da Pena**. Disponível em: <https://ibdfam.org.br/artigos/395/A+constitucionalidade+da+Lei+Maria+da+Pena+>. Acesso em: (data de acesso).

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Grupos de pesquisa em direitos humanos**. Disponível  
Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Ofício Circular nº 02/2022 – CGMP**. Curi-

tiba: MP-PR, 2022. Disponível em: [https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/cgmp/2022/ofcircular0220\\_22cgmp.pdf](https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/cgmp/2022/ofcircular0220_22cgmp.pdf). Acesso em: 11 mar. 2023.

NÚCLEO DE PRÁTICA E INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO – NUPIA. **Enunciados 4a Edição do GP em Métodos Autocompositivos do MPPR**. [mensagem institucional]. Recebida por: [jvcosta@mppr.mp.br](mailto:jvcosta@mppr.mp.br). 09 jan. 2023.

PIMENTEL, Sílvia. **Gênero e direito. Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/122/edicao-1/genero-e-direito>. Acesso em: 12 jan. 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Max limonad, 1998, pg. 214 e 215.

PROMOTORAS LEGAIS POPULARES DA TRÍPLICE FRONTEIRA. **O que são as promotoras legais populares**. Disponível em: <https://www.plpdafronteira.com.br/promotoraslegaispopularesdafronteira> Acesso em: 23 jan. 2023.

# JUSTIÇA PENAL CONSENSUAL: IMPORTÂNCIA DA PUBLICIDADE DAS DECISÕES INTERNAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ANÁLISE DOS RISCOS E NA PREVENÇÃO DE ILÍCITOS

*CONSENSUAL CRIMINAL JUSTICE: THE  
IMPORTANCE OF ADVERTISING OF THE  
INTERNAL DECISIONS OF THE PUBLIC  
PROSECUTOR'S OFFICE IN THE RISK AND  
PREVENTION OF ILLEGAL ACTS ANALYSIS*

Teilor Santana da Silva<sup>1</sup>

**RESUMO:** Com a entrada em vigor da chamada “Lei Anticrime” (Lei 13.964/2019), o Código de Processo Penal (CPP) passou a regulamentar a celebração de acordos de não persecução penal entre o Ministério Público e os investigados. Em caso de recusa, inclusive, a parte interessada tem a possibilidade de requerer a remessa do feito ao órgão superior do Parquet, a fim de que revise eventual incorreção da providência adotada. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho consiste em demonstrar a necessidade e a importância de serem aprimorados e expandidos os mecanismos de publicação, seja por meio de enunciados, seja por meio de informativos, das decisões proferidas pelo órgão superior do Ministério Público, ao referendar (ou não) a conclusão do órgão de execução em primeiro grau. Para tanto, será utilizado o método de pesquisa dedutivo, mediante pesquisa bibliográfica em meio escrito e eletrônico, tais como livros, artigos científicos, páginas de websites, com o fim de angariar informações e conhecimentos preliminares acerca do problema. Ao fim, verifica-se que a publicidade interna e externa dos indigitados pronunciamentos, ao mesmo tempo em que garante transparência, auxilia na construção da política criminal institucional, bem como na análise de riscos pelas partes e na prevenção de novos ilícitos.

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça, membro do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), atualmente em exercício na Promotoria de Justiça de Guaraniaçu. Mestrando em Direito – linha de pesquisa Compliance e Instituições (Univel), com estada de investigação no Instituto Jurídico da Universidade de Coimbra (IJ/UCILeR-Portugal). Pós-Graduado em Direito Processual Penal. Ex-servidor do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS, Oficial do Ministério Público). Professor de Direito Penal, Prática Penal e Execução Penal na Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná (FEMPAR), na Escola da Magistratura do Estado do Paraná (EMAP), na Escola Superior do Ministério Público do Estado do Paraná (ESMPPR) e no Curso CEI. Coautor da obra “Mapeando o Edital – Ministério Público” (Editora Juspodivm, 2021). Autor de artigos publicados em periódicos especializados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Acordo de não persecução penal. Ministério Público. Publicidade.

**ABSTRACT:** *As “Anticrime Law” (Law nº 13.964/2019) went into force, the Brazilian Code of Criminal Procedure started regulating the conclusion of agreements of non-criminal prosecution between the Public Prosecutor’s Office and the ones being investigated. In case of refusal, the interested party has the possibility of requiring referral of the case files to the Parquet superior legal body, aiming to revise possible inaccuracies in the measures taken. In this respect, the objective of this work consists of demonstrating the necessity and importance of improving and expanding the publication mechanisms of the decisions delivered by the highest office of the Public Prosecution Service through statements or newsletters whether by submitting the conclusion to referendum or not to first degree office. For this purpose, the deductive research method will be used, through bibliographic research in written and electronic means, such as books, scientific articles, webpages, aiming to collect information and preliminary knowledge regarding the problem. Finally, the internal and external publicity of the nominated statements, while guaranteeing transparency, as well as risk analysis by the parties and preventing new illegal acts.*

**KEYWORDS:** *Non criminal prosecution arrangement. Public Prosecutor’s Office. Publicity.*

## 1. INTRODUÇÃO

Por intermédio da Lei nº 13.964/2019, com o objetivo de aperfeiçoar a legislação penal e processual penal, promoveram-se inúmeras alterações no Código Penal (CP), no Código de Processo Penal (CPP) e na legislação extravagante. E nesse cenário, portanto, que se encontra inserida a atual regulamentação do acordo de não persecução penal.

Diante de tais informações, o presente estudo abordará, inicialmente, a concepção tradicional de justiça e a justiça penal negociada, apresentando seus conceitos e diferenciação. Após isso, serão analisados os padrões de publicidade e a sua importância na análise dos riscos.

Por fim, depois de analisar todos os temas correlatos, discutir-se-á a importância (ou não) da publicidade de tais decisões, bem como os seus reflexos práticos na conduta das partes envolvidas no caso penal (Ministério Público, investigado, defesa técnica), sobretudo para análise dos riscos e proveitos, bem como na prevenção de novos ilícitos.

## 2. CONCEPÇÃO TRADICIONAL DE JUSTIÇA X JUSTIÇA PENAL CONSENSUAL

A concepção tradicional de justiça penal consiste na possibilidade de ser aplicada pena privativa de liberdade, restritiva de direitos ou multa, após o devido processo legal, que se inicia com a peça acusatória (denúncia ou queixa-crime), passando por uma sequência preordenada de atos processuais, até a decisão judicial de mérito. Consubstancia o exercício da jurisdição, qual seja, a “capacidade que o Estado tem de decidir imperativamente e impor decisões”.<sup>2</sup>

É também conhecido como “sistema penal clássico”, o qual se “[...] funda na pena de prisão dissuasória e tem como fonte inspiradora o modelo político-criminal punitivista (paleorrepressivo)”.<sup>3</sup> No mesmo sentido, “a aplicação do Direito Penal sempre foi tomada como *ultima ratio*, pelo rigor das sanções e pelo efeito deletério da prisão, o principal modo de execução das penas”.<sup>4</sup>

Nas últimas décadas, no entanto, passou-se a dividir o cenário com os espaços de consenso. Ao contrário do que ocorre na concepção tradicional, em que o Estado substitui a vontade das partes e que não cabe a nenhuma delas “dizer definitivamente se a razão está com ela própria ou com a outra”<sup>5</sup>, no modelo de justiça penal negociada admite-se a postura proativa das partes para a justa composição do conflito.<sup>6</sup>

No Brasil, solidifica-se, principalmente, por meio de quatro importantes institutos: i) transação penal e ii) suspensão condicional do processo (artigos 76 e 89, ambos da Lei nº 9.099/1995); iii) acordo de colaboração premiada (cujo destaque de regência é a Lei nº 12.850/2013); e iv) acordo de não persecução penal (art. 28-A do Código de Processo Pe-

---

<sup>2</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pelegrini. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 30.

<sup>3</sup> GOMES, Luiz Flávio. **Direito Penal**: parte geral. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 675.

<sup>4</sup> COUTINHO, Jacinto Nelson Miranda. **O gozo pela punição (em face de um estado sem recursos)**. In: COUTINHO, Jacinto Nelson Miranda et al. (org.). Estudos constitucionais. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 139.

<sup>5</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pelegrini. **Teoria Geral do Processo**, 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 149.

<sup>6</sup> Nesse sentido, Alexandre Sikinowski Saltz destaca que “A promoção da justiça pressupõe eficiência da atuação institucional, e esta se liga diretamente com a ampliação da atuação extrajudicial como forma de pacificação de conflitos, a atuação como forma proativa, efetiva, preventiva e resolutiva e a celeridade procedimental” (**De fiscal da lei à fiscal da ordem jurídica. A solução consensual dos conflitos como novo espaço de atuação institucional**). In: BRASIL, Luciano de Faria; SILVA, Cláudio Barros (org.). Reflexões sobre o Novo Código de Processo Civil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016. p. 223).

nal, com redação conferida pela Lei nº 13.964/2019). Aliás, a evolução histórica é assim descrita pela doutrina:

Este modelo de justiça consensual não é novo em nosso sistema. Desde 1995 vem paulatinamente ganhando espaço no sistema processual penal. Naquele ano a Lei 9.099/95 foi inovadora criando institutos como a composição civil, transação penal e suspensão condicional do processo. Posteriormente avançou-se com mecanismos como a colaboração premiada e agora chegamos ao instituto do acordo de não persecução penal.<sup>7</sup>

Por meio deles, o titular da ação penal tem a possibilidade de definir diretrizes e estabelecer prioridades, otimizando-se os recursos escassos, se comparados à quantidade de casos penais a apurar. Utilizam-se práticas colaborativas e autocompositivas, com o fim de descongestionar o Poder Judiciário, decorrendo como função institucional dos membros do Ministério Público na condição de fiscal da ordem jurídica.<sup>8</sup> Convive-se também com o “[...] reconhecimento inegável de que sua atuação (do Direito Penal) se dá de modo seletivo e que esse sistema convive com o fenômeno da subnotificação”.<sup>9</sup>

Desse modo, na concretização do Direito Penal abre-se a possibilidade de considerar os critérios de política criminal, com nítidos predicados funcionalistas, havendo “[...] a redução do espaço persecutório e sua concentração em causas que efetivamente constituem o que se qualifica de controle social do intolerável”.<sup>10</sup> Tanto isso é verdade que a doutrina arremata:

Assim, e esse é um aspecto muito importante, é fundado precisamente no seu poder de realizar política-criminal de persecução penal, que pode o Ministério Público buscar alternativas para dar respostas mais céleres e adequadas aos casos penais de baixa e média gravidade, por meio de acordos penais.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> DEZEM, Guilherme Madeira. **Curso de processo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 177.

<sup>8</sup> SALTZ, Alexandre Sikinowski. **De fiscal da lei à fiscal da ordem jurídica. A solução consensual dos conflitos como novo espaço de atuação institucional**. In: BRASIL, Luciano de Faria; SILVA, Cláudio Barros (orgs.). Reflexões sobre o Novo Código de Processo Civil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 221.

<sup>9</sup> SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **O acordo de não persecução penal: reflexão a partir da inafastabilidade da tutela jurisdicional**. In: BARRROS, Francisco Dirceu et al. (org.). **Acordo De Não Persecução Penal: resolução 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela res. 183/2018**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. p. 111.

<sup>10</sup> BUSATO, Paulo César. **Direito penal: parte geral**. São Paulo: Atlas, 2017. p. 944.

<sup>11</sup> CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal**. Salvador: JusPodivm, 2021.



Não custa rememorar que a doutrina, na análise do panorama atual do pensamento penal, ao lado da “despenalização” e “da descriminalização”, situa aquilo que denomina como “diversificação”, na qual é suspensa a atuação do processo penal em determinado momento, com o fim de buscar a resolução do conflito de forma não punitiva. Exemplo disso é o “[...] sistema de prova anglo-saxão [...] No Brasil, a Lei 9.099, de 26.09.1995, retrata esta tendência”.<sup>12</sup> O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), atualmente, também pode ser citado como exemplo. Nesse ponto, considerando que se trata de assunto pouco abordado na doutrina nacional, colaciona-se o escólio de Claus Roxin:

Nas hipóteses em que a descriminalização não é possível – como no furto –, poder-se-á evitar as desvantagens da criminalização através de alternativas à condenação formal por um juiz. Tais métodos de diversificação são utilizados em quantidade considerável na Alemanha, pois o juiz e também o Ministério Público podem arquivar o processo quando se tratar de delitos de bagatela em cuja persecução não subsista interesse público; tal arquivamento pode ocorrer inclusive no âmbito da criminalidade média, se o acusado prestar serviços úteis à comunidade (como pagamentos à Cruz Vermelha ou a reparação do dano).<sup>13</sup>

Nessas hipóteses, o titular da ação penal e o suposto autor do fato, acompanhados por advogado, poderão entabular condições alternativas à pena privativa de liberdade, as quais, cumpridas, resultam na extinção da punibilidade. Nesse rol, faculta-se a inclusão de medidas de conteúdo patrimonial, tais como restituições, perda de bens, multas, prestação pecuniária, repatriações oriundas de acordos celebrados no Brasil ou no exterior, entre outros.

Nesse contexto, ocorre uma onda de valorização da vontade das partes, as quais possuem liberdade, dentro dos limites legais, para pactuarem a solução que parecer mais adequada ao caso penal. Quanto a esse ponto, confira-se o disposto nos incisos do art. 28-A do CPP, que elenca medidas que podem ser aplicadas mediante a coincidência volitiva das partes do caso penal:

CPP, Art. 28-A: Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com

---

p. 89.

<sup>12</sup> ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Manual de direito penal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 324.

<sup>13</sup> ROXIN, Claus. **Estudos de direito penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 14.

pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:

I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;

II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;

III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);

IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou

V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

Com base nisso, o Ministério Público, na qualidade de titular da ação penal e em reforço ao sistema acusatório, poderá negociar com o investigado – assistido por advogado – a solução que parecer mais adequada àquele caso concreto, desde que, presentes os requisitos legais, seja necessário e suficiente, mediante o ajuste de condições. Deve-se deixar assentado que esse juízo de “necessidade e suficiência” não pode ser realizado em abstrato, de modo a desconsiderar as particularidades do agente (condições pessoais) e do caso concreto.

Proscvem-se, com isso, as soluções (ou, melhor dizendo, vedações apriorísticas, sem análise do caso concreto). Tal negativa reclama manifestação fundamentada do presentante ministerial, o qual será lavrado, na prática forense, na cota contemporânea ao oferecimento da denúncia. Tais pronunciamentos devem ser objeto de homologação judicial, tendo em vista que “em matéria criminal não há a possibilidade de conciliação fora do processo; (...) impõe-se a

necessidade do controle jurisdicional”<sup>14</sup>

Ante tais fundamentos é que se discute a importância da publicidade e da consolidação dos precedentes ministeriais em casos análogos, a fim de que se possa fixar um padrão de conduta para casos semelhantes, bem como se possibilite a análise de riscos entre “responder ao processo-crime” e, desde logo, “ocorrer a solução consensual antes de promovidas todas as etapas do devido processo legal”.

### **3. PADRÕES DE PUBLICIDADES DAS DECISÕES E ANÁLISE DE RISCOS**

A formalização dos acordos em sede processual penal, sobretudo dos acordos de não persecução penal, exige a atuação negociada das partes – Ministério Público e investigado, na presença de seu defensor – e, após isso, a homologação pelo juízo. Caso essa decisão seja positiva, a publicidade ocorre por intermédio dos mecanismos oficiais do Poder Judiciário, mediante publicação na imprensa oficial e intimação das partes envolvidas.

O que se precisa aquilatar, sobretudo após a vigência do Pacote Anticrime, é como se dará a publicidade e a divulgação massiva – para o público em geral – das decisões proferidas em sede de controle superior pelas instâncias revisoras do Ministério Público, na forma do art. 28-A, § 14, do CPP. Tal providência possui grande relevância pública, seja para a formação de precedentes no âmbito do Ministério Público, seja para a análise de riscos pelas partes, bem como na prevenção de novos delitos.

Nesse íterim, faz-se necessário investigar tanto os efeitos individuais do ato de comunicação – ou seja, para a parte que formalizou ou busca formalizar acordo de não persecução com o Ministério Público – quanto os efeitos coletivos ou sociais da decisão proferida em sede de instância revisora.<sup>15</sup>

No que se refere aos efeitos individuais do ato de comunicação, não parece haver a necessidade de inovar ou de criar sistemática de atuação, visto que o Ministério Público já possuía essa atribuição revisora nos processos de natureza cível – leia-se: procedimentos de natureza não criminal. Porém, no aspecto social, para a coletividade de pessoas que não faz parte do caso penal em concreto, mas que está nos limites da atuação ministerial, o *Parquet* passa a ter uma nova função: delimitar suas teses e estratégias de atuação no âmbito da

---

<sup>14</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 34.

<sup>15</sup> Sobre o ponto, a doutrina destaca que “[a] publicidade dos atos processuais é corolário do princípio da proteção judicial efetiva” (...) “Assim, ao lado da motivação, a publicidade é fonte de legitimidade e garantia de controle, pelas partes e pela sociedade, das decisões judiciais” (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 407).

justiça penal negociada, o que precisa ser do conhecimento coletivo.

Vale dizer: antes da existência do acordo de não persecução penal, a solução dos casos penais restringia-se a atuação do juízo, após ser acionado pelo titular da ação penal. Todavia, a decisão sobre o mérito da causa era sempre do Poder Judiciário. E isso era publicado (bem como continua a ser) por meio da imprensa oficial, chegando ao conhecimento do público.

E com o “novo contexto de justiça penal negociada”? O que fazer para que essa “política criminal ministerial” chegue ao conhecimento social? Daí exsurge a necessidade de perquirimos as formas de cientificar não só as partes, mas a sociedade como um todo<sup>16</sup>, da postura ministerial em sede de justiça negocial na seara criminal, considerando que foi significativamente ampliada a atuação do *Parquet*, como reforço ao sistema acusatório.<sup>17</sup>

Decorre disso a importância de se discutir ao menos duas formas de concretização dos posicionamentos ministeriais: (a) fixação de teses/enunciados sobre determinados assuntos; (b) elaboração de informativos periódicos com as decisões do órgão de revisão.

No que se refere à fixação de teses/enunciados, cita-se como exemplo a postura que foi adotada pelo Ministério Público do Estado do Paraná, o qual consolidou, por meio da Subprocuradoria-Geral para Assuntos Jurídicos, as principais decisões proferidas desde a entrada em vigor do Pacote Anticrime, na condição de órgão revisor.<sup>18</sup>

Citam-se, como exemplo, alguns enunciados que podem ser usados para nortear a conduta das partes desde a fase policial. O Enunciado 3 refere que “a ausência de confissão na fase investigatória não constitui óbice ao acordo de não persecução penal (ANPP), desde que o investigado confesse formal e circunstancialmente a prática delitiva quando da sua celebração junto ao órgão ministerial”. Em face disso, tanto investigados quanto advogados, têm consciência que não há necessidade de confessar desde a fase do flagrante ou do inquérito policial a prática de crime, o que não constitui óbice à celebração de ANPP.

---

<sup>16</sup> Isso, porque “anotam Mauro Cappelletti e Bryant Garth que a expressão ‘acesso à justiça’ serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico” (...) “Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individuais e socialmente justos” (TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 723).

<sup>17</sup> Nesse sentido: “(...) Hassemer destaca que as reformas trazidas pela globalização permeiam não somente o Direito Penal material, mas também o processo penal, por meio do recrudescimento dos instrumentos de controle e pelo fortalecimento dos acordos entre as partes (deals)” (...) pretende-se explicar a utilização desses acordos pelo Estado como uma política criminal voltada à eficiência, destacando como a lógica de mercado vem influenciando os órgão de enforcement” (PINTO, Nathália Regina; SOUZA, Luciano Anderson. **Criminal Compliance**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 32).

<sup>18</sup> PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: <https://juridica.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=187>. Acesso em: 24 jan. 2023.

Assim, a parte investigada poderá, exemplificativamente, fazer uso do direito ao silêncio em sede policial e, no momento posterior, ao negociar com o Ministério Público, ciente das condições do acordo, verificar, acompanhada de seu advogado, se é mais ou menos vantajoso confessar e celebrar o acordo, ou responder ao caso penal, sob o crivo do devido processo legal. Ou seja, a fixação de tese, mediante enunciado ministerial, ajuda a nortear desde a fase policial a postura do investigado e do seu defensor, viabilizando a análise dos riscos de responder ao processo.

Igualmente, para o cidadão que não figura como investigado naquele caso concreto, há o reconhecimento prévio por parte do titular da ação penal que eventual ausência do ato de confissão em sede policial não o prejudicará diante do Ministério Público, tolhendo um direito reconhecido pelo ordenamento jurídico, consistente na “solução antecipada” da demanda e sem que gere reincidência criminal.

Outro exemplo é o Enunciado 4, assim escrito: “É possível negar o acordo de não persecução penal (ANPP), caso o investigado não seja encontrado no endereço por ele declinado quando da investigação”. Neste caso, deixa-se claro a necessidade de uma postura colaborativa por parte do investigado, o qual possui o dever de não falsear o seu endereço na fase policial, como um desdobramento do princípio da boa-fé aplicado ao processo penal na avaliação da conduta das partes.

Sobre a aplicação do princípio da boa-fé no âmbito processual, a doutrina destaca que o processo se assemelha a um jogo e, por isso, regras devem ser estabelecidas, como ocorre em qualquer atividade humana em que há partes frente a frente. Arremata que “os deveres de proceder com lealdade e com boa-fé prestam-se a evitar os exageros no exercício da ampla defesa, prevendo condutas que violam a boa-fé e a lealdade processual”, bem como que, ainda que “por vezes não se mostre fácil no caso concreto, deve existir uma linha de equilíbrio entre os deveres éticos e a ampla atuação na defesa de interesses”.<sup>19</sup>

De igual maneira, o Enunciado 10 refere que “a falta de fundamentação na negativa de concessão do acordo de não persecução penal (ANPP) reivindica a devolução dos autos à origem para a necessária justificação, previamente à apreciação do pedido de revisão pela Procuradoria-Geral de Justiça”. Esse posicionamento destaca a necessidade do órgão de execução, em primeiro grau, ao negar o ANPP, apresentar pronunciamento fundamentado, o que viabiliza tanto a atuação da defesa, quanto do órgão revisor.

Isso, porque segundo a doutrina, “na linha de pensamento tradicional a motivação das decisões judiciais era vista como garantia das partes, com vistas à

---

<sup>19</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 4. ed. São Paulo: Método, 2012. p. 82.

possibilidade de sua impugnação para efeito de reforma”, entretanto, “mais modernamente, foi sendo salientada a função política da motivação das decisões judiciais, cujos destinatários não são apenas as partes e o juiz competente para julgar eventual recurso, mas *quis-quis de populo*, com a finalidade de se aferir em concreto a imparcialidade do juiz e a legalidade e justiça das decisões”.<sup>20</sup>

Essa necessidade de fundamentação dos pronunciamentos judiciais, que emana do texto constitucional (art. 93, IX), também se aplica aos membros do Ministério Público, o que não pode ser desconsiderado nas manifestações em que há negativa de oferecimento do ANPP. Por meio disso, consegue-se aferir – no caso concreto – quais foram as razões efetivas da negativa, servindo não só como parâmetro para a situação em análise, mas também para futuros e eventuais casos análogos.

Outro fator importante é a função política que emana da fundamentação, de modo que não se considera apenas as partes envolvidas no processo, abrangendo a possibilidade de se aferir a imparcialidade do membro do Ministério Público, bem como a legalidade e a justiça da sua atuação.

Dentro desse contexto, observa-se que o acordo de não persecução penal não é um direito subjetivo do acusado, mas, sim, um poder-dever do agente ministerial. Ou seja, a negativa deve ser fundamentada, com base nas particularidades do caso concreto, possibilitando-se a revisão do pronunciamento, em caráter dialético. Afinal, *mutatis mutandis*, “do ponto de vista teórico, o que não está no processo – como conhecimento – não pode fundar as decisões que nele são tomadas e, principalmente, aquela de mérito”.<sup>21</sup> Nesse mesmo sentido, confira-se precedente do Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL. HABEAS CORPUS. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL EM RELAÇÃO AO DELITO DE ASSOCIAÇÃO PARA O TRÁFICO DE DROGAS (ART. 35 DA LEI 11.343/2006). INVIABILIDADE.

1. As condições descritas em lei são requisitos necessários para o oferecimento do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), importante instrumento de política criminal dentro da nova realidade do sistema acusatório brasileiro. Entretanto, não obriga o Ministério Público, nem tampouco garante ao acusado verdadeiro direito subjetivo em realizá-lo. Simplesmente, permite ao Parquet a opção, devidamente fundamentada, entre denunciar ou realizar o acordo, a partir da

---

<sup>20</sup> CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 74.

<sup>21</sup> COUTINHO, Jacinto Nelson Miranda. Contraditório no processo penal. In: COUTINHO, Jacinto Nelson Miranda. **Temas de processo penal** – por prefácios selecionados: São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022. p. 72.

estratégia de política criminal adotada pela Instituição.

2. O art. 28-A do Código de Processo Penal, alterado pela Lei 13.964/19, foi muito claro nesse aspecto, estabelecendo que o Ministério Público “poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições”.

3. A finalidade do ANPP é evitar que se inicie o processo, não havendo lógica em se discutir a composição depois da condenação, como pretende a defesa (cf. HC 191.464-AgR/SC, Primeira Turma, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 26/11/2020).

4. Agravo Regimental a que nega provimento.

(HC 191124 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 08/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-069 DIVULG 12-04-2021 PUBLIC 13-04-2021).

Por outro lado, é importante que se discuta, no âmbito do Ministério Público nacional (abrangido, é claro, a individualidade de cada unidade do órgão) a necessidade/possibilidade de serem construídos mecanismos semelhantes aos desenvolvidos pelos tribunais de justiça e pelos tribunais superiores na publicação de suas decisões, por meio da disponibilização de informativos periódicos. Isso se dá em razão de que os casos concretos apreciados pela instância revisora não se esgotam nas teses até então fixadas, sempre havendo novas discussões jurídicas, dada a dinamicidade do mundo fenomênico.

Com essa postura, ao mesmo tempo em que se fortalece a aplicação da teoria dos precedentes no âmbito do Ministério Público, possibilita-se a análise de riscos pelas partes nos casos concretos semelhantes apreciados e na prevenção de novos delitos. A respeito do primeiro ponto, o escólio doutrinário assevera que “torna-se indisputável o reconhecimento de que as relações jurídicas, mormente as estabelecidas entre Poder Público e particulares, devem estar assentadas em determinados parâmetros de previsibilidade”.<sup>22</sup>

E, de acordo com Canotilho, “a previsibilidade ou eficácia *ex ante* do princípio da segurança jurídica exige certeza e calculabilidade por parte dos cidadãos em relação aos efeitos jurídicos dos atos normativos”.<sup>23</sup> Assim, garante-se e resguarda-se a aplicação coerente da norma jurídica, inclusive por parte dos membros do Ministério Público, no exercício de importante mister, que é um

---

<sup>22</sup> CAMBI, Eduardo et al. **Curso de Direito Processual Civil Completo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 1815.

<sup>23</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998. p. 264.



verdadeiro desdobramento do exercício da titularidade da ação penal. Concluindo: se a norma é resultado da interpretação, não se pode negligenciar que, ao passo em que resolve o caso concreto, também servirá para os demais casos semelhantes.<sup>24</sup>

De igual modo, possibilita-se a análise de riscos<sup>25</sup> pelas partes nos casos concretos semelhantes apreciados e na prevenção de novos delitos. Sobre esse ponto, também valem ser aprofundadas as considerações.

Assim, não se pode descuidar que o crime pode ser tratado, dentro da lógica da análise econômica do direito, como uma escolha deliberada, nas quais inevitavelmente há análise dos riscos e proveitos<sup>26</sup>, tendo em conta que “um crime é basicamente uma conduta indesejável, tipificada na lei, e a que esta faz corresponder a aplicação de uma pena”.<sup>27</sup> Elencam-se três determinantes da decisão de cometer um crime<sup>28</sup>: i) o acréscimo de rendimento proporcionado pelo crime face a melhor aplicação alternativa do tempo; ii) o custo em que o indivíduo incorrerá em caso de ser penalizado; e iii) a probabilidade subjetiva de ser penalizado.

No que se refere ao acréscimo de rendimento proporcionado pelo crime em face da melhor aplicação alternativa do tempo, o autor refere que não se avalia somente o rendimento monetário, mas também a realização pessoal que o ato criminoso em si representa. Quanto ao custo em que o indivíduo incorrerá no caso de ser penalizado, pode-se aferir parte monetária (multas, indenizações etc.) e, igualmente, parte chamada de “psíquica” (como a insatisfação, inutilidade decorrente da pena). Sobre o tema, Silva Sánchez<sup>29</sup> arremata dizendo que o sistema deve assumir compromisso de mercado, fazendo-se cumprir todas as normas previamente estabelecidas.

Em face disso, “devem ser atribuídos custos adicionais à prática do delito, a

---

<sup>24</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Mitidiero. **O novo processo civil**. São Paulo: RT, 2016. p. 547.

<sup>25</sup> Os autores trabalham com a diferenciação entre riscos e incertezas, que é relevante para o Direito Penal. Confira-se: “Enquanto o primeiro trabalha com variáveis passíveis de identificação, permitindo, por isso mesmo, calcular sua ocorrência, o segundo é composto por variáveis totalmente desconhecidas, impossibilitando mensurar seus efeitos. Para a gestão de negócios, saber lidar com o grupo dos riscos já é um grande passo para a perpetuação da atividade empresarial, na medida em que a competição no mercado constitui por si só uma variável exógena de risco a ser considerada”. (FERNANDES, Nelson Ricardo; FIGUEROA, Caio Cesar; NEVES, Edmo Colnaghi. Gestão de risco. In: CARVALHO, André Castro et al. (org.). **Manual de Compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 21).

<sup>26</sup> Segundo bem destacado pela doutrina, ao tratar da “regulação moderna”, ramo no qual se incluem todos os programas de *compliance* – do geral ao criminal –, “[...] a regulação da criminalidade moderna vai ter como foco muito mais os riscos do que os danos – os quais podem, inclusive, nem chegar a ser produzidos” (PINTO, Nathália Regina; SOUZA, Luciano Anderson. **Criminal Compliance**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 23).

<sup>27</sup> RODRIGUES, Vasco. **Análise Econômica do Direito**. Coimbra: Almedina, 2007. p. 205.

<sup>28</sup> SILVA SÁNCHEZ, Jesus Maria. **Eficiência e Direito Penal**. Barueri: Manole, 2004. p. 27.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 209.



fim de que os custos superem as vantagens que o agente espera obter com o ato e, em última análise, que a prática do crime não compensa". Trabalha-se, como visto, com a lógica de que o crime não poderá compensar, o que abrange a reprimenda a ser imposta pelo Estado, inclusive por meio dos mecanismos de solução consensual.

Ainda dentro desse contexto, verifica-se, mais uma vez, o estudo da necessidade e da suficiência das cláusulas do ANPP. Essas devem estar sempre atentas à recomposição do dano causado pela infração penal, bem como aos efeitos práticos que acarretará, inclusive como forma de agir preventivamente, na realização de novos ilícitos pelos cidadãos congêneres.

No que toca à *probabilidade* subjetiva de ser penalizado, aquilata-se a *probabilidade* que o indivíduo atribui à possibilidade de ser *penalizado*, e não a *probabilidade* que isso realmente aconteça. Com isso, sugerem-se dois instrumentos que o Estado pode se utilizar para reprimir ou não incentivar o crime.

Em primeiro lugar, diz Vasco Rodrigues que quanto maior a perda da utilidade, mais difícil que a utilidade resultante do crime seja positiva. Cita-se como exemplo a pena de multa (a perda da utilidade será maior conforme o seu montante) e a pena de prisão (duração e consequências advindas da prisão). Também se considera a forma como a sociedade encara os cidadãos que cometeram crimes (quanto mais negativa, maior o incentivo para não cometerem infrações penais).<sup>30</sup> Complementa Silva Sánchez<sup>31</sup> aduzindo que "na base da teoria econômica há dois mecanismos possíveis para reduzir a prática de delitos: atribuir custos adicionais sobre sua prática ou atribuir vantagens adicionais à realização opcional de atividades lícitas (desestimulando a prática do delito) – reduzindo, por exemplos, as taxas de desemprego". Aqui é importante que se trabalhe, no dia a dia, com os mais variados mecanismos, desde a efetiva recomposição do dano, o desenvolvimento de prestações sociais alternativas, até as formas mais sofisticadas de combate à criminalidade, como o desenvolvimento de programas de *compliance* nas hipóteses de criminalidade empresarial.

Em segundo lugar, trabalha-se com a probabilidade de penalização: quanto mais provável a punição, menor o incentivo para cometer crimes. Porém isso demanda eficácia policial na detecção e captura dos infratores, o que, por seu turno, é resultado do número de polícias existentes, do treinamento, dos meios que possuem para desempenhar seu mister, entre outros. Não se pode olvidar do funcionamento do sistema judicial (impunidade, prescrição, padrões de produção de prova).<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> RODRIGUES, Vasco. **Análise Econômica do Direito**. Coimbra: Almedina, 2007. p. 210.

<sup>31</sup> SILVA SÁNCHEZ, Jesus Maria. *Eficiência e Direito Penal*. Barueri: Manole, 2004, p. 27.

<sup>32</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 211.

Cabe destacar que a utilização destes instrumentos – pena e probabilidade – tem os seus custos: o aumento da probabilidade de penalização dos criminosos demanda que policiais sejam contratados, treinados e que possuam meios adequados de trabalho; o aumento das penas de prisão exige a criação de novas vagas no sistema penitenciário e a contratação de novos guardas. Por isso que a combinação de pena e probabilidade pode ser encarada não apenas como um problema social, mas também como um problema econômico.<sup>33</sup>

Feitas essas considerações, revela-se a importância de haver publicidade massiva do padrão de atuação do Ministério Público em sede de justiça penal negociada, justamente para que sirva como um dos mecanismos de análise da pena e da probabilidade, da utilidade, enfim, como forma de análise dos riscos e prevenção de ilícitos.

No viés da prevenção de ilícitos, reforçando-se a previsibilidade da postura do agente ministerial, há evidente destaque à prevenção geral positiva, seja por meio da aplicação em concreto da lei, demonstrando a sua incidência e validade aos casos concretos, como também demonstrando a atuação proativa e resolutiva do Ministério Público no espaço de consenso penal.

## 4. CONCLUSÃO

O presente ensaio objetivava avaliar a importância da publicidade interna e externa das decisões proferidas pelo Ministério Público em sede de justiça penal negociada, sobretudo dos órgãos revisores, por fixarem as teses institucionais.

Inicialmente, foram tecidas considerações sobre a justiça penal clássica, diferenciando-a da justiça penal consensual ou justiça penal negociada, na qual há um reforço do papel ativo e proativo das partes. Após isso, discorreu-se sobre os padrões de publicidade, abrangendo tanto a comunicação entre as partes originárias do caso penal, como a comunicação social massiva, a fim de servir, futuramente, como padrão de conduta. Também se tratou da análise de riscos dentro do direito criminal.

Por fim, depois de analisar todos os temas correlatos, fixou-se a compreensão acerca da importância da publicidade de tais decisões, sobretudo mediante os seguintes instrumentos: (a) fixação de teses/enunciados sobre determinados assuntos; (b) elaboração de informativos periódicos com as decisões do órgão de revisão. Essas providências têm o condão de possibilitar a uniformidade de posicionamento institucional do Ministério Público (aplicação da teoria dos precedentes no âmbito do MP), bem como assegurar maior previsibilidade de atuação (tanto ao membro do MP quanto às partes), favorecendo na análise dos riscos e na prevenção de ilícitos.

---

<sup>33</sup> RODRIGUES, op. cit., p. 212.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel Mitidiero. **O novo processo civil**. São Paulo: RT, 2016.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 19.set. 2022.

BRASIL. Decreto-Lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm). Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Lei n. 12.850, de 02 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm). Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial da União**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm). Acesso em: 19 set. 2022.

BUSATO, Paulo César. **Direito penal: parte geral**. São Paulo: Atlas, 2017.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal**. Salvador: JusPodivm, 2021.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

CAMBI, Eduardo et al. **Curso de Direito Processual Civil Completo**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

COUTINHO, Jacinto Nelson Miranda. Contraditório no processo penal. *In*: COUTINHO, Jacinto Nelson Miranda. **Temas de processo penal** – por prefácios selecionados: São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.

COUTINHO, Jacinto Nelson Miranda. O gozo pela punição (em face de um estado sem recursos). *In*: COUTINHO, Jacinto Nelson Miranda et al. (org.). **Estudos constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DEZEM, Guilherme Madeira. **Curso de processo penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

FERNANDES, Nelson Ricardo; FIGUEROA, Caio Cesar; NEVES, Edmo Colnaghi. Gestão de risco. *In*: CARVALHO, André Castro et al. (org.). **Manual de Compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GOMES, Luiz Flávio. **Curso de direito penal**: parte geral. Salvador: JusPodivm, 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**. 4. ed. São Paulo: Método, 2012.

PINTO, Nathália Regina; SOUZA, Luciano Anderson. **Criminal Compliance**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021

RODRIGUES, Vasco. **Análise Econômica do Direito**. Coimbra: Almedina, 2007.

ROXIN, Claus. **Estudos de direito penal**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SALTZ, Alexandre Sikinowski. De fiscal da lei à fiscal da ordem jurídica. A solução consensual dos conflitos como novo espaço de atuação institucional. *In*: BRASIL, Luciano de Faria; SILVA, Cláudio Barros (org.). **Reflexões sobre o Novo Código de Processo Civil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

SILVA SÁNCHEZ, Jesus Maria. **Eficiência e Direito Penal**. Barueri: Manole, 2004.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O acordo de não persecução penal: reflexão a partir da inafastabilidade da tutela jurisdicional. *In*: BARROS, Francisco Dirceu et al. (org.). **Acordo De Não Persecução Penal**: resolução 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela res. 183/2018. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Manual de direito penal brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

# MINISTÉRIO PÚBLICO E REFÚGIO NA AMAZÔNIA: RESOLUTIVIDADE COMO (RE)ORDEM CONSTITUCIONAL PARA DEFESA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NA TRÍPLICE FRONTEIRA ACREANA

*PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE REFUGE IN THE  
AMAZON: RESOLUTION AS A CONSTITUTIONAL (RE)  
ORDER FOR THE DEFENSE OF FUNDAMENTAL RIGHTS  
IN THE TRIPLE BORDER OF STATE OF "ACRE"*

Patrícia de Amorim Rego<sup>1</sup>  
Fábio Fabrício Pereira da Silva<sup>2</sup>

**Resumo:** A atuação do Ministério Público em grandes territorialidades, como é o caso do Brasil continental, necessita levar em consideração os aspectos da regionalidade e das particularidades de cada território, visando a uma mais acertada atuação na defesa dos direitos fundamentais, missão constitucional principal do *Parquet*. Com o advento da Constituição de 1998, o Ministério Público se distancia da defesa dos interesses estatais, em prol da promoção dos interesses da sociedade, das coletividades, respeitando as diversidades de todas as ordens, para cumprir sua vocação de instância de promoção da cidadania. O presente artigo tenciona discorrer sobre a necessária atuação de um Ministério Público de fronteiras, no coração da floresta amazônica, vocacionado a ser defensor de povos e comunidades tradicionais, num território marcadamente resultante de processos de migração. O fenômeno migratório da década 2010-2020, no Estado do Acre, exigiu da instituição uma atuação diligente, dialógica e resolutiva, articulando ações entre a sociedade civil e os

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciência Jurídica pela UNIVALI, em regime de cotutela, com a Universidade de Alicante/Espanha. Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2008). Especialista em Direito Processual Civil (2002), pela Universidade Cândido Mendes-UCAM. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre-MPAC, titular da 3a. Procuradoria de Justiça Criminal; Coordenadora do Centro de Atendimento à Vítima - CAV/MPAC, Coordenadora-Geral do Núcleo de Apoio ao Atendimento Psicossocial - NATERA/MPAC. Foi Procuradora-Geral de Justiça do MPAC, no biênio 2012/2013.

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC -RS). Especialista em Ensino da Filosofia (PUC-GO), em Gestão da Segurança Pública (SENASP), em Ontologia, Conhecimento e Linguagem na História da Filosofia (UFAC). Graduado em Filosofia, Serviço Social e Direito. Graduando em Relações Internacionais. Pesquisador no campo do direito constitucional, migração, refúgio, e direitos sociais de grupos vulneráveis. Oficial substituto do 1º Registro Imobiliário da Comarca de Rio Branco. Professor Universitário.

poderes públicos, inclusive auto compondo com outros órgãos do Sistema de Justiça. Baseando-se na teoria da resolutividade ministerial, aqui compreendida como expressão genuína da ordem constitucional de promoção da cidadania, o breve estudo aponta que o Ministério Público do Estado do Acre tem buscado assumir sua identidade amazônica, de fronteiras, realidade que tem peculiaridades e especificidades a serem observadas na concretização dos direitos fundamentais tanto no plano coletivo quanto no plano dos direitos fundamentais indisponíveis.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Atuação Resolutiva. Amazônia Acreana. Migração. Direitos fundamentais.

**Abstract:** The performance of the Public Prosecutor's Office in large territories, as is the case in mainland Brazil, needs to take into account aspects of regionality and the particularities of each territory, aiming at a more accurate performance in the defense of fundamental rights, the main constitutional mission of the parquet. With the advent of the 1998 Constitution, the Public Prosecutor's Office distanced itself from the defense of state interests, to the promotion of the interests of society, of collectivities, respecting the diversities of all orders, to fulfill its vocation as an instance of promoting citizenship. This article aims to discuss the necessary action of a public prosecutor at the borders, in the heart of the Amazon rainforest, dedicated to being a defender of traditional peoples and communities, in a territory markedly resulting from migration processes. The migratory phenomenon of the 2010-2020 in the state of Acre, decade required the institution to act diligently, dialogically and resolutely, articulating actions between civil society and public authorities, including self-composing like other organs of the justice system. Based on the theory of ministerial resoluteness, understood here as a genuine expression of the constitutional order for the promotion of citizenship, the brief study points out that the Public Ministry of the State of Acre has sought to assume its Amazonian identity, of borders, which has peculiarities and specificities to be observed in the realization of fundamental rights at the collective level and at the level of unavailable fundamental rights.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office. Resolutive Action. Acrean Amazon. Migration. Fundamental rights.

## PALAVRAS INICIAIS

O tema da mobilidade humana apresenta-se com elevado grau de complexidades e, em suas tantas facetas, produz responsabilidades e consequências não só para o Estado, mas para todos os envolvidos, impactando no conjunto da sociedade. Algumas relações e variáveis na busca por compreender as migrações são necessárias como, por exemplo, a efetivação dos compromissos internacionais no âmbito do direito interno de cada nação, a cidadania e as questões que ultrapassam definições baseadas nos critérios de solo e de sangue, em relação ao vínculo com determinado Estado e a hermenêutica necessária para ampliação de conceitos gerados no âmbito de uma concepção mais hermética sobre os direitos de migrantes, refugiados e apátridas.

O Ministério Público, órgão de Estado, constitucionalmente responsável pela defesa e proteção da cidadania, tem a tarefa de atuar na consolidação de um patamar protetivo, visando não incidir no que doutrinadores e estudiosos contemporâneos da atividade ministerial têm chamado de crise de efetividade.

A demanda para a proteção social de imigrantes, refugiados e apátridas, em um país conformado por um histórico migratório eivado de violações e agressões a direitos e que, mesmo com uma moderna legislação migratória, ainda não dispõe de uma verdadeira política de integração de imigrantes, exige cada vez mais das instituições do Sistema de Justiça, em especial do Ministério Público, uma atuação dialógica, célere, responsável e resolutiva. O MP, portanto, pode figurar – em sua função de garante do direito de migrar (*ius migrandi*) – como ator importante em face do paradoxo consolidado da ideia (e prática) do Estado-nação, ou melhor, da soberania do Estado-nação, e do mandamento constitucional de proteção e defesa dos direitos que garantam a dignidade da pessoa humana – fundamento da ordem constitucional brasileira.

O presente artigo, mesmo que de forma propedêutica, visa apresentar a ação do Ministério Público do Estado do Acre (MPAC) em face da demanda relacionada à integração de imigrantes e refugiados que chegam ao Brasil por meio fronteira que divide o País do Peru e da Bolívia. As cidades acreanas, incrustadas no meio da selva amazônica, com frágeis redes de proteção social, formaram o cenário pelo qual os membros do MP acreano necessitaram organizar sua atuação visando atender aos que chegavam destituídos de cidadania, os quais desafiavam a capacidade do *Parquet* em atuar como transformador da realidade social.

Neste sentido, entre rebojos e banzeiros, tendo em conta a crise humanitária resultante de questões migratórias numa das mais pobres e remotas fronteiras do País, aliada à baixa presença física e operacional dos órgãos constituintes do Sistema de Justiça federal, ou até mesmo do Poder Executivo federal, a



atuação e experiência do MPAC, em matéria migratória, pretende ir além da emergencialidade e por estabelecer um patamar mínimo de proteção e defesa dos direitos migratórios (direito de assimilação e direito de integração).

## **1. O *IUS MIGRANDI* (DIREITO DE MIGRAR) COMO DESAFIO JURÍDICO PARA A JUSTIÇA NA AMAZÔNIA ACREANA**

Até meados do século XIX, a vasta e grande região da Amazônia era conhecida apenas por seus mitos, encantos e perspectivas de espaço inóspito, perigoso e selvagem. De acordo com Ranzi (2008), em 1744 o pesquisador francês La Condamine, a partir do Equador, desce o rio Amazonas até a pujante cidade de Belém e conhece a borracha – até então manipulada pelos índios, que servia para fabricação de pequenos objetos.

A partir de então inicia-se uma forte divulgação da goma elástica da Amazônia ao mundo, o que seria, anos mais tarde, um dos produtos de maior exploração econômica a impulsionar a revolução industrial até as guerras mundiais do século XX. (RANZI, 2008).

A borracha natural, durante a metade do século XIX e a metade do século XX, foi responsável pela sustentação de um dos mais importantes ciclos de desenvolvimento nacional. O processamento da borracha para atender à indústria de automóveis<sup>3</sup>, pela fabricação de pneus, gerou uma demanda nacional para atenção ao mercado internacional, fazendo com que Belém e Manaus se convertessem em pontos de comercialização e exportação da goma elástica colhida e produzida pelas enormes levas de seringueiros refugiados da seca do sertão nordestino, os quais foram embrenhando-se no interior de toda a região da selva.

O cenário acima pintado foi preponderante para o povoamento da região do Acre, sendo o elemento nacional nordestino a principal força motriz de ocupação para levar a cabo a empresa gomífera, gerando a expectativa de enriquecimento de milhares de nordestinos trazidos à selva acreana para iniciar os seringais de extrativismo do látex (RANZI, 2008).

O Estado do Acre, desde fins do século XIX, foi sendo colonizado por grupos migrantes em deslocamento em função dos ciclos econômicos da exploração da borracha nos seringais. Dessa forma, a região, após disputas internacionais e afirmação enquanto território brasileiro, acolheu nordestinos, outros amazônidas brasileiros, amazônidas de outros países, espanhóis, portugueses e grande colônia sírio-libanesa, nomeada inicialmente de “colônia turca”.

---

<sup>3</sup> O apogeu do mercado internacional que agregava a goma produzida a partir do látex da seringueira veio com a descoberta do processo de vulcanização, patrocinado pelo cientista americano Charles Goodyear (MELO, 2011).



O território do atual Estado do Acre está formatado por 90% de área de fronteira, o que por si traz ao tema um conglomerado de situações, ora de risco, ora de proteção. Mbembe (2020), em seu livro *Necropolítica*, explica que nos lugares de fronteira se exerce o poder de suspensão do Estado de Direito e cria-se uma zona cinzenta, onde a pessoa humana deixa de ser vista como tal e sobre sua vida o soberano tem o direito de decidir, se é uma vida matável ou não.

Os imigrantes que chegaram ao Acre, garantiram que o território, antes pertencente à Bolívia, fosse, após o processo conhecido como Revolução Acreana (06 de agosto de 1902 a 24 de janeiro de 1903), incorporado definitivamente ao Brasil. Assim, os nordestinos vindos para a Amazônia, a partir do ano de 1877, a bem-dizer, ingressaram em território estrangeiro, chamado à época de *tierras no descubiertas* (RANZI, 2008).

Foram, porquanto, imigrantes brasileiros – estrangeiros para a Bolívia – que protagonizaram o processo de anexação do último Estado à Federação Brasileira, em um lugar de entrada ao País, embora distante do Atlântico e da grande circulação do capital nacional nas metrópoles brasileiras (FONSECA, 2021).

Na década de 70 do século XX, por incentivo governamental, a região recebeu migrantes nacionais do Sudeste e do Sul do País, a pretexto de desenvolver a pecuária de extensão, dada a crise do extrativismo.

Nos últimos 10 anos, o Acre tem sido rota consolidada de numerosos grupos de imigrantes e refugiados. Inicialmente, após o terremoto do Haiti, mais de 30 mil haitianos entraram no Brasil pela fronteira do Acre com Peru e com a Bolívia. Os deslocamentos seguiram com novos grupos de migrantes de países latinos, grupos africanos e, por último, a maior migração latina da história – a migração venezuelana.

A partir do ano 2019, por via da fronteira com a República do Peru e a República Plurinacional da Bolívia, o Acre deparou-se com a grande entrada de cidadãos de nacionalidade venezuelana, inclusive grandes grupos indígenas da etnia *Warao*. De acordo com Silva e Gorcevski (2021), são diversos os motivos que levam estes grupos a migrarem, sendo que, muitas vezes, o direito humano de migrar vem acompanhado por uma série de violações e negações de direitos.

Nesse contexto, a migração venezuelana para o Brasil se estabeleceu em três fases, sendo a primeira composta por integrantes da classe alta; a segunda, por pessoas que faziam parte da classe média, como profissionais liberais e comerciantes; e a terceira, por pessoas mais pobres, que são identificadas sob o prisma da vulnerabilidade (SILVA; GORCZEVIK, 2021).

O número de imigrantes chegados ao Acre foi aumentando de forma avassaladora ano por ano. Segundo a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Acre,

registraram-se 37 entradas em 2010, saltando para 16.206 em 2014. Até o fim do primeiro semestre de 2015, entrou de forma registrada pelo Acre um total de 40.664 imigrantes, de aproximadamente 15 nacionalidades.

A realidade fronteiriça da Amazônia, em um Estado pobre como o Acre, que sobrevive, em grande parte, das transferências voluntárias da União, requer um Sistema de Justiça muito coeso na vigilância dos direitos de populações mais vulneráveis, notadamente, com o primeiro deles, o direito de migrar.

O aumento do fluxo haitiano e dos fluxos imigratórios de africanos não contou com uma arrojada organização do Estado brasileiro. A União foi lenta em iniciar qualquer atuação neste campo, relegando ao Estado do Acre e, ainda mais complexo, aos municípios pobres da fronteira a proteção social e humanitária que o País firmara a nível internacional.

Como ilustra Fonsêca (2021), “as possibilidades de administrar a situação estiveram, num primeiro momento, diretamente relacionadas com uma rede de apoio solidária que envolveu principalmente a Igreja e a comunidade, com pouco ou nenhuma, participação do Estado” (p. 98). Segundo dados da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, por meio do Núcleo de Apoio ao Migrante e Refugiado, além dos haitianos e senegaleses, mais 33 nacionalidades foram atendidas no biênio 2017-2019<sup>4</sup>.

O ano de 2021 se afigura emblemático, pois foi o ano em que o Estado brasileiro analisou o maior volume de solicitações de refúgio de sua história – um total de 70.933 pedidos. Desses, 72% foram oriundos da Região Norte do País, sendo que o Estado do Acre concentrou o maior volume de solicitações de refúgio apreciadas pelo Brasil (47,8), seguido pelo Estado de Roraima (14,7%) (JUNGER; CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2022).

A atuação, no/do Acre, em relação às políticas para imigrantes e refugiados que ingressam no território nacional pela fronteira Brasil – Peru – Bolívia foi, até o ano 2018, baseada em arranjos emergenciais voltados a momentos pontuais. A partir da (nova) crise humanitária<sup>5</sup> com a vinda dos imigrantes venezuelanos, e principalmente pela exposição e mendicância nas ruas das cidades acreanas de crianças migrantes, com maior número de crianças indígenas, o Poder Executivo foi concitado, de forma mais direcionada e estratégica, a tomar providências.

---

<sup>4</sup> Em 2017, 207 imigrantes, entre os quais venezuelanos, senegaleses, sudaneses, russos, congolezes, nigerianos, equatorianos e cubanos. Em 2018, 89 e, em 2019 – até novembro -, 110 imigrantes.

<sup>5</sup> A rota da imigração pela fronteira do Acre já não é mais uma rota ocasional. Levando-se em conta a década de migrações (2010-2020), bem como os anos de 2021, 2022 e o início de 2023, visualiza-se um fluxo ininterrupto de entrada de imigrantes, ora documentados, ora indocumentados. O que se chama de “crise migratória”, na verdade, é crise do Estado brasileiro nas políticas de assimilação de imigrantes conforme normativa interna e compromissos internacionais assumidos, e não concretizados. A “crise” é, portanto, de efetividade do Estado.

Este impulso e cobrança foram realizados por dois setores importantes para a defesa e consolidação da cidadania democrática no País. Trata-se do Sistema de Justiça local e da sociedade civil organizada, os quais pressionaram o Estado a organizar-se de modo a cumprir os comandos constitucionais de defesa – ampla e irrestrita – da dignidade humana.

Este passo, como veremos a seguir, fez-se com diálogos, pactuações na esfera democrática e participativa, a fim de, em termos de Ministério Público, aprimorar a capacidade de resolutividade das práticas ministeriais, fazendo, quando necessário, os devidos direcionamentos à jurisdição cabível, posto o estado letárgico de respostas humanitárias à crise instalada e complexada pelo contexto sanitário internacional e pelas medidas de xenofobia estatal obnubiladas pelo discurso de enfrentamento à pandemia da COVID-19.

## **2. DESVELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE EM DEFESA DOS DIREITOS DE MIGRANTES E REFUGIADOS**

Nos primeiros anos da nova etapa da imigração pelo Acre, iniciada em 2010, a atuação do Sistema de Justiça estadual e federal se mostrou, em grande, parte frágil e – por assim dizer – inexistente, com exceções da resolução de casos individuais, tais como situação de crianças e adolescentes desacompanhados ou demandas de natureza criminal.

No que diz respeito às políticas públicas, é importante recordar da noção do direito como uma “grande forma de coordenar decisões” (LUHMANN, 1994, p. 41), ou seja, de ligar uma decisão querida/desejada a outra. A maneira pela qual uma ação é ligada a outra ocorre por meio de normas, que aumentam a possibilidade de cooperação pela formação de redes de decisões (LUHMANN, 2002).

Acresce que Bitencourt e Reck (2021), ao analisarem a crise do constitucionalismo contemporâneo no Brasil e a resposta das políticas públicas, apresentam que “os modelos decisórios podem ser de Estado e de governo. Os modelos de Estado terão por característica a proteção perante considerações de situação/oposição. Os governos, de acordo com cada situação, tendem a alterar os modelos, para fins de imprimir seu estilo de governar” (p. 44). Neste sentido, defendem os autores que os modelos de Estado mantêm sua identidade mesmo com a mudança de governo e que, caso haja alteração, é feita a invocação do controle jurisdicional das políticas públicas, que também pode ser realizada por tutela administrativa.

No contexto dos direitos migratórios, materializados por políticas públicas, Moreira (2019) aduz que para, além de internalizar direitos e normatizá-los, torna-

-se necessário que os direitos sejam exigidos, calhando tal papel a organizações estatais que exercem funções essenciais à Justiça, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e, em algumas situações, a Advocacia. Tal demanda aponta para o aspecto formal e, principalmente, material, uma vez que o “acesso à justiça não se resume apenas à possibilidade de buscar a tutela jurisdicional do Estado” (MOREIRA, 2019, p. 497).

Na atuação do Sistema de Justiça do Estado do Acre, é muito evidente que a defesa dos direitos humanos não está adstrita à regularidade migratória. Em outros termos, a proteção que se tem buscado fazer ultrapassa a condição de documentação ou indocumentação. Aliás, no contexto do fechamento das fronteiras por ocasião de medidas sanitárias, esta atuação foi fundamental para a efetivação da acolhida humanitária deste crescente contingente de pessoas.

O Ministério Público do Trabalho, ainda no início da migração contemporânea, ajuizou Ação Civil Pública (Proc. 0000384-81.2015.5.14.0402) contra a União devido ao desempenho precário em relação ao acolhimento humanitário dos trabalhadores haitianos (MOREIRA, 2019). Curiosamente, o viés da ação estava ligado à proteção do trabalho do migrante, que, uma vez contratado, estava sujeito a situações de violação de direitos trabalhistas e outros direitos humanos.

Aos olhos de Moreira (2019), o Brasil, durante o período de acolhimento da diáspora haitiana, não estava adequadamente preparado para o acolhimento humanitário necessário. Ao fim do julgamento da Ação Civil Pública do Ministério Público do Trabalho, foi formalizado “um importante acordo, que estabeleceu algumas medidas humanitárias de natureza individual e social, garantindo, em especial, as modalidades de ingresso protegido ao mercado de trabalho” (MOREIRA, 2019, p. 510).

Em 2019, o Ministério Público do Estado do Acre, em conjunto com as demais instituições do Sistema de Justiça local, nomeadamente Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União e do Estado do Acre, após inúmeras reuniões, estudos, visitas e inspeções, elaboraram e expediram a Recomendação Conjunta MPF/MPAC/DPU/DPE nº 001/2019, endereçada está à União, ao Estado do Acre e ao Município de Rio Branco, pela qual alvitavam a adoção de medidas com o fito de proteger e acolher o grande número de imigrantes venezuelanos que aportavam na região, incluindo povos indígenas da etnia *Warao*.

Dadas as medidas restritivas de mobilidade impostas pela pandemia de COVID-19, o Brasil emitiu várias portarias sobre a interdição temporária de fronteiras. Essa situação provocou episódios críticos de crise humanitária na fronteira entre Brasil (Acre) e Peru (Iñapari), tanto com migrantes do Peru tentando entrar no Brasil quanto com o fluxo de retorno do Brasil para o Peru, por parte de migrantes haitianos e grupos menores de nacionalidade africana, bem como a

pessoas vindas do Brasil.

Nesse contexto, os órgãos do Sistema de Justiça federal e associações civis apresentaram ações judiciais com vistas a anular as portarias do Ministério da Justiça brasileiro que infringiam direitos humanos dessa população retida na zona de fronteira, nas quais se previa expulsão sumária ou impedimento ao pedido de refúgio humanitário. A mediação extrajudicial deu-se em diferentes momentos de tal crise, no início de 2021.

Na Ação Ordinária com Pedido de Tutela de Urgência contra a União Federal (PAJ nº 2020/009-01658), em razão da deportação coletiva de 18 pessoas, sendo oito crianças e adolescentes, a Defensoria Pública da União assim se manifestou perante o Juízo Federal no Acre:

Note-se que o Juízo está diante de um caso gravíssimo e extremamente sensível. A União, ao promover o rechaço sob a forma de repatriação ou “deportação” com fundamento numa norma temporária sem respaldo em lei, não apenas devolveu os autores a um país que sequer era o de sua nacionalidade. Pelo contrário, sabia e estava ciente que **os autores, dentre eles mulheres e crianças, seriam devolvidos a um não-lugar**, uma zona que está juridicamente sob responsabilidade do Estado brasileiro como parte de seu território, mas para fora da qual não podem sair. **Uma situação kafkiana e deses- peradora de deslocalização, verdadeiro estado de exceção individual contra um grupo de pessoas extremamente vul- neráveis a quem o Brasil negou tratamento digno e huma- nitário.** (DPU, 2020, PAJ nº 2020/009-01658, grifo nosso).

A atuação da Defensoria Pública da União, por meio do Grupo de Trabalho Migrações, Apatridia e Refúgio, representa uma verdadeira fortaleza no que concerne ao respeito para com os direitos humanos dos migrantes nesta região. Muito embora a DPU tenha atribuição para assistência a todos os imigrantes vulneráveis e hipossuficientes, sua atuação com relação aos solicitantes de refúgio e aos refugiados é destacada<sup>6</sup>. Conforme Moreira (2019), neste ponto os solicitantes de refúgio podem ser considerados como hipervulneráveis<sup>7</sup>.

Entre os dias 03 e 05 de março de 2021 a Defensoria Públi-

---

<sup>6</sup> “A condição peculiar dos refugiados reclama a intervenção da Defensoria Pública da União, exercendo seu múnus constitucional para propiciar uma assistência jurídica integral, seja na assistência técnica, quando do ingresso em um dos polos de uma demanda jurídica, ou na assistência extrajudicial, necessária à obtenção de documentos e benefícios” (ANNONI; ARAÚJO, 2008, p. 348).

<sup>7</sup> “Os solicitantes de refúgio e refugiados se enquadram, em última análise, no que vem se denominando no âmbito do Superior Tribunal de Justiça de hipervulneráveis, isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos” (MOREIRA, 2019, p.04).

ca da União promoveu missão de campo na cidade de Assis Brasil/AC, com o objetivo de prestar assistência jurídica a aproximadamente 400 (quatrocentas) pessoas migrantes, a maioria de nacionalidade haitiana, em situação de retenção de fluxo na fronteira entre Brasil e Peru, com especial atenção às que estão acampadas na Ponte de Integração, que une os dois países. No caso, a retenção é de pessoas não nacionais que desejam sair do Brasil rumo ao Peru, que seria país de trânsito rumo a outros países da região ou eventualmente país de destino. (DPU, 2021, Informe Defensorial: Pessoas migrantes retidas na fronteira entre Brasil e Peru).

Em outra ação, o Ministério Público Federal no Estado do Acre ajuizou Ação Civil Pública (nº 1001223-89.2021.4.01.3000) no sentido de que a União, o Governo do Estado do Acre e o Município de Assis Brasil pudessem garantir alimentos aos imigrantes retidos na fronteira, inclusive fundamentando no direito humano à alimentação adequada.

Como mais uma atuação conjunta do Sistema de Justiça no Acre, no mês de maio de 2020, os órgãos recomendaram ao Estado do Acre e aos municípios acreanos a aceitação de repasse emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e a estruturação de uma rede em favor de pessoas migrantes e/ou em situação de rua, nos termos da Portaria do Ministério da Cidadania 369, de 29 de abril de 2020, emitida no âmbito do estado de emergência da COVID-19.

Um dos pontos da recomendação tratava do fornecimento de abrigo emergencial, provisório e adequado aos migrantes, refugiados e apátridas que estivessem ou viessem a chegar ao Estado do Acre, observando-se a necessidade de abrigos específicos aos indígenas venezuelanos da etnia *Warao* e outros, de modo a separá-los dos não indígenas, a fim de evitar a contaminação e a proliferação do vírus em decorrência da situação de insalubridade em que se encontravam os migrantes (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF, 2020).

O Ministério Público do Estado do Acre, por sua vez, no intento de fortalecer a ação judicial e extrajudicial no campo dos direitos dos migrantes, refugiados e apátridas, instituiu o Grupo Especial de Trabalho no Contexto da Migração (GA-EMIG), formado por membros atuantes na questão dos direitos fundamentais e por membros com processos civis e criminais nas regiões fronteiriças. Assim dispõe o Ato nº 007/MPAC para a criação do GAEMIG:

Art. 2º O GAEMIG, de caráter permanente, tem por finalidade atuar no acompanhamento, fiscalização e implementação das ações necessárias visando a defesa dos direitos de migrantes, refugiados e apátridas, em diálogo permanente com outras instituições do sistema de justiça e organizações da sociedade civil. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE, 2021).

Em 2021, o MPAC criou o projeto “Travessia: a atuação do MPAC na defesa dos direitos fundamentais no contexto migratório”, colimando articular operacionalmente ações nesse referido campo. A propósito, a iniciativa rendeu reconhecimento no Prêmio do Conselho Nacional do Ministério Público (Edição 2021), na categoria “Direitos Fundamentais”.

A proposta e ideia deste projeto consistem, mormente, em promover uma verdadeira travessia da temática pelo terreno do MPAC. Vislumbrava-se aí a necessidade de aproximação de membros e servidores da rubrica do direito migratório, para que se apossassem de mais aportes visando ao processo de diálogo com as redes especializadas, sociedade civil e atores do Sistema de Justiça. O MPAC intentou, assim, estabelecer uma plataforma permanente de autocomposição na alçada da proteção da cidadania migratória, e, em muito, tal iniciativa buscou vencer entraves relacionados às regras processuais de atribuição e/ou competência.

Um dos resultados mais importantes da atuação resolutiva do MPAC, em contínuo diálogo e parceria horizontalizada com os demais agentes do Sistema de Justiça do Acre, tem a ver com a recomendação e com o acompanhamento para a implantação do Comitê Estadual de Apoio aos Migrantes, Refugiados e Apátridas do Estado do Acre (CEAMAR/AC)<sup>8</sup>, vinculado à Diretoria de Políticas Públicas de Direitos Humanos da Secretaria de Assistência Social, dos Direitos Humanos e de Políticas para as Mulheres do Estado do Acre.

Dentre as atribuições do órgão colegiado, instalado no Acre depois de decorridos 10 anos da crise humanitária pelo alto número de imigrantes haitianos recebidos, destaca-se:

Art. 2º Ao Comitê Estadual de Apoio aos Migrantes, Apátridas e Refugiados – CEAMAR/AC - instância colegiada de caráter consultivo, deliberativo e propositivo, compete:

I – orientar, acompanhar e avaliar as ações, projetos, progra-

---

<sup>8</sup> Os autores deste trabalho fizeram parte de toda a articulação para a criação deste comitê, representando o Ministério Público do Estado do Acre.



mas, planos relacionados à política de atendimento aos migrantes, apátridas e refugiados;

II – propor mecanismos de prevenção do tráfico de pessoas, trabalho escravo, exploração sexual e outras vulnerabilidades que migrantes, apátridas e refugiados estão suscetíveis;

III – propor parcerias, projetos de cooperação técnica e de captação de recursos junto a organismos nacionais e internacionais que atuem no apoio a migrantes, apátridas e refugiados, incluindo agências do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e da Organização das Nações Unidas;

IV – recomendar elaboração de estudos e pesquisas relacionados à temática de migração, apátrida e refúgio;

V – apoiar a criação de comitês ou comissões assemelhadas de iniciativa dos municípios;

VI – incidir no orçamento público do Estado do Acre para inclusão das ações, projetos, programas e planos relacionados à política de atendimento aos migrantes, apátridas e refugiados. (ACRE, 2021, Decreto n.º 7.357, de 26 de novembro de 2020).

O CEAMAR tem tido papel fundamental nas discussões respeitantes às políticas públicas migratórias no Acre, desde a sua primeira reunião ocorrida em 18 de fevereiro de 2021. No âmbito do comitê se discutiram e se deliberaram as pautas correspondentes à crise humanitária produzida pelo fechamento das fronteiras em razão da pandemia; à implantação e manutenção de estratégias permanentes de atuação governamental na fronteira e na capital; ao acesso à saúde, educação, trabalho e renda, benefícios assistenciais; às questões de imigrantes implicados no Sistema de Justiça criminal, quer como autores de infrações penais, quer como vítimas; além de outras demandas afins de matéria migratória.

A presença do Ministério Público Federal e Estadual, da Defensoria Pública da União e do Estado do Acre, nas reuniões do CEAMAR e nas demais atuações *in loco*, tem colaborado efetivamente para o cumprimento do comando constitucional da não distinção entre nacionais e não nacionais e, na prática, contribuído para o acesso aos direitos de cidadania de imigrantes, refugiados e apátridas que chegam ao território nacional por via do Estado do Acre. Nessa esteira, o CEAMAR cuidou de organizar todo o fluxo e o protocolo de proteção social do migrante, desde sua estada na fronteira com Peru e Bolívia, designadamente nas cidades de Assis Brasil, de Brasileia e de Epitaciolândia, até a



Capital do Estado do Acre.

No ano de 2022, o MPAC, o MPF, a DPU e a DPE assinaram junto com os municípios de Brasileia e de Epitaciolândia, bem como a Igreja Católica, contando com o apoio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, um Termo de Acordo Extrajudicial (TAE) cujo objeto repousa na implantação de uma política pública de proteção dos imigrantes e refugiados no Alto Acre que contemple em seu miolo recursos federais e estaduais, o acolhimento integrado, campanhas contra xenofobia, o acesso à saúde, educação, emprego e renda, assim como a criação de um fluxo e um protocolo local.

O TAE vem sendo monitorado pelo MPAC, que formulou, outrossim, o projeto “Cidadania sem Fronteiras”, visando consolidar o acesso dos imigrantes às políticas públicas e – de forma dialogada com os gestores – fortalecer a capacidade de acolhida migratória nas fronteiras acreanas. No âmbito do projeto “Cidadania sem Fronteiras”, o MP acreano atua na matéria migratória partindo da compreensão da incompletude institucional e da busca da melhor solução negociada, no afã de atender às demais complexidades – que a região de atuação na fronteira impõe – de forma a não sobrecarregar o Poder Judiciário.

### **3. RESOLUTIVIDADE: SIGNO DE UM MP AMAZÔNICO TALHADO EM INTERSTÍCIOS E LIMIARES**

A atuação do Ministério Público do Estado do Acre nas questões relacionadas à proteção de direitos fundamentais de imigrantes e refugiados coincide com o múnus conferido pela ordem constitucional vigente. Quiçá um aspecto que poderia ser lançado como crítica a esta atuação reside nas dimensões afetas à atribuição em razão da matéria e do território.

É forçoso, não obstante, chamar à baila que, no caso concreto do Acre, as fronteiras com os países vizinhos são desguarnecidas da presença das instituições do Sistema de Justiça federal, confinando-se toda a atuação federal à securitização de fronteiras, levada a efeito – posto que de forma diminuta – pelo Exército Brasileiro e pela Polícia Federal. Daí o MPAC constituir a única instituição com promotorias instaladas nas cidades fronteiriças, onde deságuam as distintas complexidades relacionadas à imigração nos recônditos amazônicos.

Porquanto, o fator regional e territorial – neste caso a Amazônia transfronteiriça – vem a incidir na organização estratégica do MPAC, pois, em um cenário caracterizado pela baixa presença estatal, fragilidade técnica e orçamentária dos municípios e esquecimento completo por parte da União das fronteiras pobres do Acre, cumpre ao *Parquet* o que defende Bonavides (2003, p. 21): “O Ministério Público, por conseguinte, nem é governo, nem oposição. O Ministério Público é constitucional; é a Constituição em ação, em nome da sociedade, do interesse

público, da defesa do regime, da eficácia e salvaguarda das instituições”.

No papel de instituição de defesa da cidadania, o Ministério Público deixou de ser o simples guardião da lei (*custos legis*), para, então, exercer o papel de guardião da sociedade (*custos societatis*) e, ainda, conforme Souto (1997), ser o guardião do próprio direito (*custos juris*). Com a nova ordem estatal, sustenta Goulart (1998) que os ditames constitucionais põem em relevo dois modelos de Ministério Público, a saber: o demandista e o resolutivo.

O Ministério Público demandista, fortemente arraigado, é o que atua perante o Poder Judiciário, enquanto agente processual, transferindo a tal esfera a resolução dos problemas sociais, o que, para Goulart (1998), não atende plenamente aos interesses sociais, já que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas atinentes aos direitos massificados e plurais.

O Ministério Público resolutivo, por sua vez, corresponde ao plano extra jurisdicional, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social. Assim, o Ministério Público não pode ser aquela instituição burocrática que apenas atua perante demandas formalizadas, sem se conectar com a realidade social repleta de desigualdades e de injustiças que assolam o País, mais ainda os Estados fronteiriços da Região Norte como o Acre.

Para o Ministério Público afirmar seu papel como agente político, participando e fomentando a formulação de políticas públicas – e neste caso de uma política pública migratória – que alcancem a efetiva transformação social, Goulart (1998) propõe o seguinte:

**(...) transformar-se em efetivo agente político**, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; **atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis – local, regional, estatal, comunitário e global -, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; transnacionalizar sua atuação**, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição) está sendo travada no âmbito da ‘sociedade civil planetária’; buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação). (GOULART, 1998, p. 121-122, grifo nosso).

Em um contexto de defesa de direitos humanos de vulneráveis, e ainda mais em um território de fronteiras, a colegialidade da tomada de decisões deve envolver a pluralidade das instituições jurídicas, de forma a romper, em definitivo, o entendimento vetusto de que tal matéria é – exclusivamente – de atribuição/

competência das instituições que atuam na jurisdição federal. Assim foi o pensamento do Ministério Público do Estado do Acre, tornado concreto por meio do GAEMIG e dos projetos “Travessia” e “Cidadania sem Fronteiras”.

O entendimento do acesso à justiça, para além do acesso à jurisdição, está inscrito e reconhecido nas práticas do *Parquet* acreano. É necessário, por isso, fortalecer cada vez mais a atuação resolutiva e o envolvimento proativo dos agentes jurídicos do Estado que visam, em sua atuação, “orientar a defesa dos direitos humanos que vai além dos direitos dos cidadãos” (FERRAJOLI, 2007, p. 57). O *ius migrandi* pressupõe a pessoa humana antes do cidadão, e neste desiderato civilizatório, evidentemente, o Sistema de Justiça assume parte fundamental.

A atuação coordenada do Sistema de Justiça acreano, que ousamos denominar de Sistema de Garantia de Direitos de Imigrantes e Refugiados, acima demonstrados alguns de seus aspectos e feitos, ao afastar a ideia de acesso de direitos apenas aos cidadãos – na acepção restrita pela territorialidade subjacente ao termo ou, ainda, pelo vínculo jurídico da pessoa a um Estado soberano – comunga com o pensamento de Ferrajoli (2010), ao perorar que:

[...] não podemos fazer o caminho inverso – isto é, transformar os direitos do homem em direitos só do cidadão –, sem renegar aquele universalismo dos princípios sobre o qual se fundamenta a credibilidade de nossas próprias democracias. Levar a sério aqueles valores, ou seja, os dos direitos humanos proclamados pelas cartas constitucionais, significa, conseqüentemente, ter a coragem de desancorá-los da cidadania, ou seja, desvencilhá-los do último privilégio de status que permaneceu no direito moderno. E isso significa reconhecer seu caráter supra-estatal, garanti-los não apenas dentro, mas também fora e contra todos os Estados, e assim dar um fim a esse grande apartheid que exclui de seu aproveitamento a maioria da humanidade. (FERRAJOLI, 2010, p.57-58).

A pesquisa que enseja o presente artigo conseguiu encontrar resultados satisfatórios a partir da atuação do Sistema de Justiça no Estado do Acre para a defesa real e eficaz do *ius migrandi*, com base no direito internacional dos direitos humanos. Identificou-se, contudo, que a atuação deste sistema e dos órgãos que exercem funções essenciais à justiça reclama uma estratégia de maior colegialidade e uma maior discussão a propósito do acompanhamento das políticas públicas em seus orçamentos, formação de agentes e diálogo com a sociedade.

Antoja-se importante, ainda, a formação dos integrantes de tal sistema, nos quais se contam membros do *Parquet*, da magistratura, da Defensoria Pública e das advocacias pública e privada, bem como os servidores e os órgãos de assessoria das instituições, com especial destaque ao Sistema de Justiça estadual, em contínuo diálogo com a sociedade civil.

A integração matricial ou intersetorial e a capilaridade de que o Ministério Público dispõe nas distintas regiões do Estado do Acre, conjugado o aporte feito nas últimas gestões para ampliação do número de equipes técnicas multiprofissionais que dão apoio às áreas finalísticas, são fatores de sucesso para a instrumentalidade e resolutividades das práticas de proteção e defesa dos direitos fundamentais neste universo verde e úmido que é a Amazônia – deveras uma fronteira dinâmica e desafiante a encerrar um caudal de gentes e de culturas.

## **PALAVRAS ÚLTIMAS**

A pesquisa, palmilhando estes varadouros e os meandros das águas que afiguram a Amazônia acreana, trouxe a lume elementos da formação histórica do Acre – terra de imigração e emigração. Local desconhecido do Brasil, em que as relações de poder dos seringalistas sobre os seringueiros e destes sobre povos indígenas foram assaz marcadas por traços de violência e exploração. Terra manchada pelo sangue da opressão e do extermínio. O sangue negro, nordestino, indígena e árabe misturou-se ao sangue e ao suor de tantos outros imigrantes que aportaram nestas paragens tropicais. Todos a reivindicar uma vida com dignidade.

A última década assoma a diversificação da imigração e uma gama de desafios impostos à realidade local: uma rota de passagem consolidada, a desresponsabilização federal na questão, a atuação emergencial do Estado do Acre, o sufoco orçamentário e técnico dos municípios de fronteira, o apoio importante e questionador – e é bom que assim seja – da sociedade civil e, durante algum tempo, o não envolvimento do Sistema de Justiça.

Os movimentos recentes (2020-2022) reposicionam o Acre na questão migratória. A criação por parte do Governo do Estado de um órgão colegiado para deliberar acerca das políticas públicas voltadas à proteção de imigrantes, refugiados e apátridas; a criação de fluxos e protocolos de atendimento intersetorial e interinstitucional; a busca para aceder a recursos e maior qualificação do corpo técnico envolvido na atuação – constituem frutos notáveis resultantes, como vimos, da união entre a sociedade civil e o Sistema de Justiça.

Releva lembrar que a atuação resolutiva do Ministério Público do Estado do Acre para a defesa real e eficaz do *jus migrandi*, com base no direito internacional dos direitos humanos, é reconhecida pelo conjunto de instituições a nível

local e nacional. Descortinou-se, não obstante, que a atuação do Sistema de Justiça e dos órgãos que desempenham funções essenciais à justiça precisa traçar uma estratégia em que se note maior colegialidade e em que se pautem um maior monitoramento das políticas públicas em termos de orçamentos, formação de agentes e diálogo com a sociedade. Faz-se mister ensinar e aprender sobre a resolutividade, tendo por base os ingredientes regionais, para que a atuação não se perca em inefetividades.

É inegável que as ações e omissões do Estado brasileiro, no respeitante à efetivação dos direitos de cidadania aos imigrantes, inscrevem-se no contexto maior da percepção e do controle sobre os que deslocam e sobre suas trajetórias pela sobrevivência.

A mirada do presente trabalho, conquanto de relance, chama para assuntarmos na problemática desde esse eixo amazônico e no papel das instituições democráticas e do conjunto da sociedade, priorizando medidas humanizadoras sobre a vida dos imigrantes e refugiados, de modo a possibilitar o reconhecimento destes como sujeitos sociais e políticos. Precisamos, portanto, redirecionar o olhar, de um novo atuar, que seja, sobretudo, humano. Passos certamente já ensaiados por este receptivo e inclusivo Ministério Público do Estado do Acre.

## REFERÊNCIAS

ANNONI, Danielle. **O direito humano de acesso à justiça no Brasil**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas pública**. Porto Alegre: Editora Íthala, 2021

BONAVIDES, PAULO. Os dois Ministérios Públicos do Brasil: o da Constituição e o do Governo. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão *et al* (coords.). **Ministério Público e a ordem social justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p.32-65

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Informe Defensorial: Pessoas migrantes retidas na fronteira entre Brasil e Peru**. Rio Branco, 2021. 25 p.

FERRAJOLI, L. **Direitos e garantias: a lei do mais forte**. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. 7ª ed. Madrid: Trotta, 2010.

\_\_\_\_\_. **A Soberania no Mundo Moderno: nascimento e crise do Estado Nacional**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FONSECA, Fabiane Machado Barbosa da. **Imigração e poder: soberania e mobilidade humana transnacional na Tríplice Fronteira Amazônia**

**acreana**. Rio de Janeiro: Lumem iuris, 2021.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e praxis**. São Paulo: Editora de direito, 1998.

LUHMANN, Niklas. O enfoque sociológico da teoria e prática do direito. Trad. de Cristiano Paixão *et al.* **Revista Sequência**. n. 28, ano 15, p. 15-29, jun. 1994.

----- **El derecho de la sociedad**. México: Iberoamericana, 2002.

MBEMBE, A. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. Trad. de Renata Santini. São Paulo: N-1 edições, 2020.

MIGRAMUNDO. **Liminar da Justiça impede Brasil de deportar imigrantes em situação vulnerável na pandemia**. Disponível em: <https://migramundo.com/liminar-da-justica-impede-brasil-de-deportar-imigrantes-em-situacao-vulneravel-na-pandemia/#:~:text=A%20Justi%C3%A7a%20Federal%20do%20Acre,da%20fronteira%20com%20o%20Peru.> Acesso em: 15 nov. 2022

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE. **Ato n.º 007**, de 19 de março de 2021. Trata da criação do Grupo de Atuação Especial em Contextos Migratórios. Disponível em: [https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/ATO-P-GJ-007-2021\\_-\\_Institui\\_o\\_Grupo\\_de\\_Atuacao\\_Especial\\_em\\_Contextos\\_Migratorios\\_GAEMIG\\_do\\_MPAC.pdf](https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/ATO-P-GJ-007-2021_-_Institui_o_Grupo_de_Atuacao_Especial_em_Contextos_Migratorios_GAEMIG_do_MPAC.pdf). Acesso em: 28 out. 2022.

MOREIRA, Thiago. O. **A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira**. Curitiba: Instituto Memória/Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2019.

RANZI, Cleusa Maria Damo. **Raízes do Acre**. 3ª ed. Rio Branco: Edufac, 2008.

SOUTO, Cláudio. **O tempo do direito alternativo: uma fundamentação substantiva**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 1997.

# NOVOS OLHARES EM DIREITOS HUMANOS: A CONCEPÇÃO HUMANISTA DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NO MINISTÉRIO PÚBLICO E NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Eduardo Cambi <sup>1</sup>

Letícia de Andrade Porto Nosaki<sup>2</sup>

**Resumo:** A multiplicidade de ordens jurídicas existentes demanda acomodações no que tange à maior proteção e efetividade dos direitos humanos. A assinatura de tratados e convenções em direitos humanos merece efetivação dentro dos Estados-parte mediante ratificação e o exercício do controle de convencionalidade pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público. Nesse sentido, busca-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: Qual o reflexo da Recomendação nº 96/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público para a realização do controle de convencionalidade no ordenamento jurídico brasileiro? Denota-se que tanto a Recomendação nº 123/22 CNJ e a mais recente Recomendação nº 96/2023 CNMP caminham em consonância com uma ordem jurídica protetiva *pro persona*, buscando efetivar sobretudo os direitos fundamentais e combater violações estruturais que vitimizam a população mais vulnerável. Foi utilizado o método exploratório, amparado na melhor literatura, combinada com a análise jurisprudencial e de normativas que permitam estabelecer um ponto de equilíbrio para a harmonização da ordem jurídica brasileira em relação aos tratados internacionais em direitos humanos nos quais o Brasil é signatário.

---

<sup>1</sup> Pós-Doutor pela Università degli Studi di Pavia (Itália). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Programa de Pós-Graduação (Doutorado e Mestrado) da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), do Centro Universitário Fundação Assis Gurgaz (FAG) e da Faculdade Pan-Americana (FAPAD). Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), pelo quinto constitucional. Foi Promotor de Justiça do Ministério Público do Paraná (2004-2022). Presidente do Instituto Paranaense de Direito Processual. Membro da Academia Paranaense de Letras Jurídica.

<sup>2</sup> Doutoranda e Mestra em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Ministério Público e Estado Democrático de Direito pela Fundação Escola do Ministério Público do Paraná (FEMPAR) e em Direito Constitucional (ABDCONST). Chefe de Gabinete de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

## 1. INTRODUÇÃO

A defesa dos direitos humanos é o fundamento para a promoção da democracia, da justiça e do desenvolvimento social brasileiro. O Brasil, ao se submeter à jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998, comprometeu-se a seguir os ditames previstos na Convenção Americana de Direitos Humanos, bem como, a interpretação autorizada pela Corte IDH.

A perspectiva da convencionalização do ordenamento jurídico brasileiro não pode ser ignorada tanto pelo Ministério Público quanto pelo Poder Judiciário. Tal fenômeno ocorre em função da ratificação, pelo Estado brasileiro, dos Tratados internacionais em direitos humanos e do dever de obrigação e cumprimento desses diplomas, consoante as “obrigações previstas no art. 31, § 3º, da Convenção de Viena, a qual evita que os Estados-parte adotem legislação que importe em retrocesso à proteção dos direitos humanos”.<sup>3,4</sup>

As instituições democráticas vêm abrindo-se ao universo protetivo, o que permite a permeabilidade dos tratados em direitos humanos às práticas jurídicas, a partir do exercício interno do controle difuso e concentrado de convencionalidade. Reflexo disso são as Recomendações nº 96/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como a de nº 123/22 do Conselho Nacional de Justiça - as quais contemplam o controle de convencionalidade como mecanismo necessário para assegurar os direitos humanos.

Desse modo, a pergunta de pesquisa cinge-se em saber: Qual o reflexo da Recomendação nº 96/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público para a realização do controle - judicial e/ou extrajudicial - de convencionalidade no ordenamento jurídico brasileiro?

Como metodologia, será utilizado o método exploratório, amparado na melhor doutrina combinada com a análise jurisprudencial e de normativas que permitam estabelecer um ponto de equilíbrio para a harmonização da ordem jurídica brasileira em relação aos tratados internacionais em direitos humanos nos quais o Brasil é signatário.

---

<sup>3</sup> “Regra Geral de Interpretação. 1. Um tratado deve ser interpretado de boa fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade. 2. Para os fins de interpretação de um tratado, o contexto compreenderá, além do texto, seu preâmbulo e anexos: a) qualquer acordo relativo ao tratado e feito entre todas as partes em conexão com a conclusão do tratado; b) qualquer instrumento estabelecido por uma ou várias partes em conexão com a conclusão do tratado e aceito pelas outras partes como instrumento relativo ao tratado. 3. Serão levados em consideração, juntamente com o contexto: a) qualquer acordo posterior entre as partes relativo à interpretação do tratado ou à aplicação de suas disposições; b) qualquer prática seguida posteriormente na aplicação do tratado, pela qual se estabeleça o acordo das partes relativo à sua interpretação; c) quaisquer regras pertinentes de Direito Internacional aplicáveis às relações entre as partes. 4. Um termo será entendido em sentido especial se estiver estabelecido que essa era a intenção das partes”.

<sup>4</sup> CAMBI, Eduardo. PORTO, Leticia de Andrade. FACHIN, Melina Girardi. *Constituição e Direitos Humanos - Tutela dos grupos vulneráveis*. Editora Almedina. 2021.



## 2. O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E A RECOMENDAÇÃO Nº 96/2023 DO CNMP

O Ministério Público é defensor dos direitos fundamentais, primando pela manutenção da ordem jurídica e pela eficiência do Estado Democrático de Direito (art. 127/CF). Tem o dever de zelar pela dignidade da pessoa humana e assegurar os direitos humanos<sup>5</sup>.

Sob a ótica centrada no *human rights approach*, e em conformidade com a evolução interpretativa da Corte IDH sobre a necessidade da ampliação de atores aptos ao exercício do controle de convencionalidade, o Ministério Público é órgão legitimado a exercê-lo<sup>6</sup>.

Além da salvaguarda dos direitos humanos e da proteção das pessoas, a instituição também deve usar a ferramenta do controle de convencionalidade para fiscalizar a aplicação de normas advindas de documentos internacionais no plano nacional, pugnano pela adaptação de eventuais leis contrárias aos dispositivos pactuados. Afinal, consoante se extrai do adágio "*in eo quod plus est semper inest et minus*" (quem pode o mais, pode o menos), em sendo o Ministério Público legitimado a exercer o controle de constitucionalidade - consoante disposição do art. 103, inciso IV, da Constituição Federal-, não haveria razão jurídica plausível para deixar de realizar o controle de convencionalidade<sup>7</sup>.

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público diversos direitos e deveres, conforme se depreende da leitura do art. 127: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Tais atribuições permitem refletir acerca de estratégias e métodos resolutivos para a redução das desigualdades sociais, efetivação dos direitos humanos para vítimas e grupos vulneráveis, prevenção e repressão da corrupção, além do respeito ao devido processo legal e da diminuição da impunidade<sup>8</sup>.

Desse modo, o Ministério Público, como defensor das garantias e dos fundamentais, com destaque para os direitos sociais, possui legitimidade para exercer os poderes-deveres inerentes ao fomento, controle e efetivação das polí-

---

<sup>5</sup> BALLEI, Renata Christina. Ministério Público e os direitos humanos. In: *Justiça, cidadania e democracia* [online]. Coord. Roberto Livianu. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 193-201. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-17.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.

<sup>6</sup> PORTO, Leticia de Andrade. Diálogo multinível: o dever de exercício do controle de convencionalidade pelo Ministério Público [meio eletrônico]. Curitiba, 2021. *Dissertação (Mestrado)* – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2021. Orientadora: Melina Girardi Fachin.

<sup>7</sup> CAMBI, Eduardo. PORTO, Leticia de Andrade. *Ministério Público resolutivo e proteção dos Direitos Humanos*. D'Plácido, Belo Horizonte. 2019.

<sup>8</sup> CAMBI, Eduardo; FOGAÇA, Marcos Vargas. Ministério Público Resolutivo: o modelo contemporâneo de atuação institucional. *Revista dos Tribunais*, vol. 982, ago/2017, p. 107-134.

ticas públicas.

Dentre as funções institucionais do Ministério Público, previstas no art. 129 da Constituição Federal, destacam-se: a fiscalização aos serviços de relevância pública concernentes aos direitos assegurados na Constituição; a promoção de inquérito civil e a ação civil pública, a fim de resguardar o patrimônio público e social, do meio ambiente e demais interesses difusos e coletivos; a expedição de notificações nos procedimentos administrativos de sua competência; e a realização do controle externo da atividade policial.<sup>9</sup>

A defesa da ordem jurídica vai além da mera atuação do Ministério Público como “fiscal da lei” (*custos legis*). O Ministério Público é o guardião da completude da ordem jurídica (*custo iuris*), conceito que abrange a promoção tanto das normas internas - como na Constituição, leis e decretos -, quanto das normas internacionais do sistema global - no âmbito da Organização das Nações Unidas - e regional interamericano - dentro da Organização dos Estados Americanos-, desde que ratificadas e internalizadas, impondo a proteção dos direitos humanos, tendo como parâmetro a interpretação e a aplicação da norma jurídica (interna e/ou internacional) que melhor favoreça o ser humano, como forma de concretização do princípio *pro persona*<sup>10</sup>.

Em razão das amplas atribuições elencadas na Constituição Federal de 1988, é necessária a reestruturação estrutural, administrativa e financeira da atuação do Ministério Público, com o objetivo de ampliar e potencializar o seu alcance voltado à justa transformação da realidade social brasileira<sup>11</sup>.

O Ministério Público brasileiro é órgão legitimado a exercer o controle da Administração Pública, servindo como figura intermediária entre o povo e o Estado<sup>12</sup>, por meio do atendimento ao público. O exercício da função de *ombudsman* pelo Ministério Público busca a sua resolutividade, a partir de interações com a sociedade, por meio de sua “escuta ativa”<sup>13</sup>.

É importante salientar o papel de transformador social do Ministério Público<sup>14</sup>,

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> MAZZUOLI, Valério. COSTA E FARIA, Marcelle Rodrigues da. OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. *Controle de convencionalidade pelo Ministério Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 4, 16 e 20.

<sup>11</sup> PORTO, Leticia de Andrade. Diálogo multinível: o dever de exercício do controle de convencionalidade pelo Ministério Público[meio eletrônico]. Curitiba, 2021. *Dissertação (Mestrado)* – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2021. Orientadora: Melina Girardi Fachin.

<sup>12</sup> SOUZA, Augusto César Borges. *A função de ombudsman e os novos desafios do Ministério Público brasileiro*. 05 jun. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-funcao-de-ombudsman-e-os-novos-desafios-do-ministerio-publico-brasileiro,48426.html>. Acesso em 21 mar. 2019.

<sup>13</sup> DAHER, Lenna Luciana Nunes. *A atuação do Ministério Público Brasileiro por planos, programas e projetos. Semana do MP Resolutivo*. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2017 (13min07seg). Disponível em: <https://spark.adobe.com/page/JrWDvgnPrldr9/>. Acesso em: 19 fev. 2019.

<sup>14</sup> LOPES, Ludmila Reis Brito. *A carta de Brasília e a atuação do Ministério Público do Trabalho - Parte 1. Se-*

a partir de uma dimensão preventiva, no acompanhamento da atuação dos Conselhos de Direitos, na formulação de políticas públicas e na construção/execução orçamentária, com a utilização de meios jurídicos, sobretudo os extrajudiciais disponíveis<sup>15</sup>.

As deficiências e omissões do Estado, quando detectadas preventivamente, colocam um holofote sobre as comunidades mais vulneráveis. Por meio do diálogo e o fomento da cultura da paz, as próprias comunidades, com a mediação do Ministério Público, podem intensificar a promoção de direitos humanos, sem a necessidade da proliferação de demandas judiciais<sup>16</sup>.

O Ministério Público é parte legítima para realizar rodadas autocompositivas, inclusive para estabelecer acordos estruturais para alcançar a progressiva efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Trata-se de procedimento dirigido por profissionais habilitados e capacitados para avaliar as decisões oriundas dos demais poderes, atendendo ao controle de precedentes das Cortes internacionais e nacionais, as resoluções e diretrizes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, além de fomentar diálogos, entre cidadãos, grupos vulneráveis e entidades públicas e privadas, relacionados à eficácia aos direitos fundamentais econômicos, sociais e culturais no contexto do Estado Democrático de Direito<sup>17</sup>.

A atuação dialógica do Ministério Público em matéria de políticas públicas se origina do interesse em promover e proteger os direitos humanos, em razão do desenvolvimento da justiça distributiva, movida a partir do interesse público e dos movimentos sociais<sup>18</sup>. O diálogo fomentado pelo órgão ministerial com os grupos vulneráveis, atingidos ou afetados por lesões, ou ameaças a direitos, estabelece um elo entre a realidade concreta e a tutela jurídica a ser promovida, promovendo a integração dos diferentes atores por meio de estratégias de negociação, conciliação e mediação<sup>19</sup>.

Dessa forma, o Ministério Público, em sede de controle de constitucionalidade difuso e de convencionalidade por diretriz, pode buscar a celebração de recomendações administrativas e de termos de ajustamento de conduta volta-

---

*mana do MP Resolutiva*. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2017. (8min56seg). Disponível em: <https://spark.adobe.com/page/JrWDvgnPrldr9/>. Acesso em 20 fev. 2019.

<sup>15</sup> CAMBI, Eduardo. FOGAÇA, Marcos Vargas. Ministério Público Resolutivo: o modelo contemporâneo de atuação institucional. *Revista dos Tribunais*, vol. 982, ago/2017, p. 107-134.

<sup>16</sup> CAMBI, Eduardo. PORTO, Leticia de Andrade. FACHIN, Melina Girardi. *Constituição e Direitos Humanos - Tutela dos grupos vulneráveis*. Editora Almedina. 2021.

<sup>17</sup> CAMBI, Eduardo. PORTO, Leticia de Andrade. FACHIN, Melina Girardi. *Constituição e Direitos Humanos - Tutela dos grupos vulneráveis*. Editora Almedina. 2021.

<sup>18</sup> SILVA, Sandoval Alves da. *O Ministério Público e a concretização dos Direitos Humanos*. Salvador: Jus Podivm, 2016. p. 241-246.

<sup>19</sup> *Ibid.*

dos à concretização dos direitos humanos<sup>20</sup> - como a Resolução n. 201/2019, oriunda do caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil, condenação do Brasil perante a Corte IDH.

As políticas de assistência social estatais também são objetos de fiscalização pelo Ministério Público, que deve assegurar o funcionamento adequado dos programas sociais e o respectivo fortalecimento da sociedade civil. A erradicação da pobreza (com destaque para o combate à fome e à insegurança alimentar) e das desigualdades sociais é dever fundamental do Estado, sendo inadmissível o desrespeito ao princípio da dignidade da pessoa humana<sup>21</sup>.

Grupos vulneráveis - como as pessoas em situação de rua, populações tradicionais, LGBTI+, mulheres expostas à violência doméstica e pessoas com deficiência - são protegidos pelo ordenamento jurídico e, por isso, merecem destaque quanto às ações implementadas pelo Ministério Público na defesa dos direitos humanos<sup>22</sup>.

Os casos reiterados envolvendo violações sistemáticas à saúde, integridade física e moral, e à vida de grupos vulneráveis - como crianças e adolescentes, mulheres, afrodescendentes, idosos, pessoas com deficiência, migrantes e refugiados, povos indígenas e populações tradicionais, pessoas em situação de rua e encarceradas - demonstram o desrespeito aos direitos fundamentais da pessoa humana<sup>23</sup>.

O Ministério Público, como uma das instituições republicanas mais importantes para assegurar o funcionamento do Estado Democrático de Direito, tem o dever de atuar na prevenção e na repressão de lesões ou ameaças de lesões aos direitos humanos<sup>24</sup>.

Não sendo possível a celebração de acordos ou havendo o descumprimento injustificado de recomendações administrativas, ou de termos de ajustamento de conduta, o Ministério Público deve levar o caso ao Poder Judiciário (jurisdição interna). Entretanto, não deve apenas transferir ao Poder Judiciário a efetivação dos direitos humanos violados. Afinal, mesmo após investigada e apurada uma lesão a tais direitos pelo órgão ministerial, o processamento inde-

---

<sup>20</sup> Idem, p. 262.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> PORTO, Leticia de Andrade. Diálogo multinível: o dever de exercício do controle de convencionalidade pelo Ministério Público [meio eletrônico]. Curitiba, 2021. *Dissertação (Mestrado)* - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2021. Orientadora: Melina Girardi Fachin.

<sup>23</sup> PORTO, Leticia de Andrade. Diálogo multinível: o dever de exercício do controle de convencionalidade pelo Ministério Público [meio eletrônico]. Curitiba, 2021. *Dissertação (Mestrado)* - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2021. Orientadora: Melina Girardi Fachin.

<sup>24</sup> CAMBI, Eduardo. PORTO, Leticia de Andrade. *Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos*. D'Plácido, Belo Horizonte. 2019.

visto ou fora do prazo razoável pode impedir que vítimas ou grupos vulneráveis sejam protegidos<sup>25</sup>.

Sobre esse papel, Cambi, Porto e Fachin<sup>26</sup> lecionam que,

O Ministério Público, nos termos do art. 46.2. da Convenção Americana de Direitos Humanos, inclusive em litisconsórcio com as pessoas que tenham seus direitos violados e movimentos sociais, deve acionar o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos para provocar o controle de convencionalidade, quando não for observado o devido processo legal, quando não se permitirem às vítimas o acesso à justiça e a todos os meios e recursos a ela inerentes, ou, ainda, houver demora injustificada na prestação da jurisdição interna.

No limite, o Ministério Público deve acionar o sistema interamericano de direitos humanos quando a solução final conferida pelo Poder Judiciário brasileiro foi insuficiente ou contrária às diretrizes da Comissão ou aos precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A responsabilidade do Ministério Público com a promoção dos direitos humanos não termina com o trânsito em julgado da decisão proferida pela jurisdição brasileira, quando há manifesto descompasso entre a atuação do Poder Judiciário e os compromissos assumidos pelo Brasil na efetivação do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Ao julgar o *Caso Gelman vs. Uruguai* a Corte Interamericana de Direitos Humanos não deixou dúvidas sobre a possibilidade de o Ministério Público e de outras instituições que integram o sistema de justiça, além do Poder Judiciário, exercerem o controle de convencionalidade<sup>27</sup>:

63. Los Estados Parte en la Convención deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios (effet utile) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no sólo en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos (es decir, las que contienen disposiciones sobre

---

<sup>25</sup> CAMBI, Eduardo. PORTO, Leticia de Andrade. FACHIN, Melina Girardi. *Constituição e Direitos Humanos - Tutela dos grupos vulneráveis*. Editora Almedina. 2021.

<sup>26</sup> Ibid. 2021, p. 351.

<sup>27</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. RESOLUCIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DE 20 DE MARZO DE 2013. CASO GELMAN VS. URUGUAY - SUPERVISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman\\_20\\_03\\_13.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf) Acesso em: 12 jul. 2021.

los derechos protegidos), sino también en relación con las normas procesales, tales como las que se refieren al cumplimiento de las decisiones de la Corte.

64. Los Estados Parte en la Convención no pueden invocar disposiciones del derecho constitucional u otros aspectos del derecho interno para justificar una falta de cumplimiento o de aplicación de las obligaciones contenidas en dicho tratado.

65. Por otro lado, se ha acuñado en la jurisprudencia interamericana el concepto del “control de convencionalidad”, concebido como una institución que se utiliza para aplicar el Derecho Internacional, en este caso el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y específicamente la Convención Americana y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de este Tribunal.

66. Así, en varias sentencias la Corte ha establecido que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte en un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, también están sometidos al tratado, lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, de modo que decisiones judiciales o administrativas no hagan ilusorio el cumplimiento total o parcial de las obligaciones internacionales. Es decir, **todas las autoridades estatales, están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana (Grifo Nosso).**

A aproximação entre o Ministério Público e o SIDH representa o fortalecimento à consecução dos Direitos Humanos. Imperiosa a reflexão de Par Engstrom<sup>28</sup>,

---

<sup>28</sup> ENGSTROM, Par. Reconceitualizando o impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista*

Uma visão mais estratégica do SIDH parece ser cada vez mais reconhecida em algumas burocracias estatais em toda a América Latina. Escritórios do Ministério Público Estadual em vários países (por exemplo, Argentina e Brasil) criaram unidades dedicadas aos direitos humanos para solicitar ativamente à Comissão Interamericana. Para muitos funcionários estaduais engajados nessas formas de litígio internacional, este envolvimento entre as instituições do Estado e o SIDH destaca que a defesa dos direitos humanos não é sobre ser a favor ou contra o Estado. Em vez disso, trata-se de usar todas as ferramentas disponíveis para defender os direitos humanos, particularmente quando as autoridades estaduais não os protegem.

Nesse sentido, a edição da Recomendação nº 96/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público está em consonância com o universo protetivo dos direitos humanos. Tal documento “recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos”.

Mais diretamente, a supracitada recomendação orienta:

Art. 3º Recomenda-se aos membros do Ministério Público, respeitada a independência funcional, que: I - **promovam o controle de convencionalidade das normas e práticas internas.**

Portanto, o controle de convencionalidade pelo Ministério Público, a partir da sua disseminação pelas Escolas institucionais, Centros de Apoios Operacionais, Conselhos Superiores e Câmaras de Revisão, pode contribuir para a ampliação da cultura de proteção de direitos humanos.

Na perspectiva do constitucionalismo multinível, o controle de convencionalidade pelo Ministério Público é um reforço argumentativo importante para efetivar não só os direitos constitucionais, mas também os direitos humanos, de forma mais ampla, a partir da aplicação da Constituição e da legislação infraconstitucional de forma integrada e harmônica com os tratados internacionais<sup>29</sup>.

Igualmente, a Recomendação nº 96/2023 do CNMP consubstancia-se em importante instrumento para a atuação do Ministério Público em relação, so-

---

*Direito e Práxis*, Rio de Janeiro (UERJ), v. 8, n. 2, 2017. p. 1260.

<sup>29</sup> MAZZUOLI, Valério. COSTA E FARIA, Marcelle Rodrigues da. OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. *Controle de convencionalidade pelo Ministério Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.



bretudo, aos grupos vulneráveis. O Órgão Ministerial busca combater violações cotidianamente, seja por meio das resoluções editadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, seja pelos instrumentos legais que dispõem para garantir a completude das garantias e direitos humanos.

É importante destacar que, optando o Ministério Público pela tutela jurisdicional, deve primar pela litigância estratégica, voltada a tratar das questões inerentes aos direitos transindividuais, próprios de uma sociedade de massa, ao invés da reprodução de demandas individuais, para - com auxílio de uma rede de membros do Ministério Público brasileiro - obter resultados mais significativos, inclusive na formação de precedentes vinculantes, e com maiores impactos na transformação da realidade social.

Dessa forma, a supracitada Recomendação soma esforços na luta histórica da instituição no combate às violações estruturais de direitos humanos, oportunizando novos mecanismos de atuação e concretização jurídicas, que podem ser potencializados com auxílio do controle de convencionalidade.

### **3. O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E A RECOMENDAÇÃO Nº 123/22 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

De maneira semelhante, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) já havia se posicionado acerca da necessidade de realização do controle de convencionalidade pelos magistrados e tribunais brasileiros, a partir da Recomendação nº 123/2022.

Tal documento reafirma o já exarado pela jurisprudência da Corte regional; isto é: a necessidade da observância dos diplomas internacionais em direitos humanos em vigor no Brasil, assim como da jurisprudência advinda da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual deve refletir no ordenamento jurídico interno por meio do exercício do controle de convencionalidade. Em seu art. 1º, a Recomendação preceitua, *in verbis*:

Art. 1º Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário:

I – a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas.

II – a priorização do julgamento dos processos em tramitação relativos à reparação material e imaterial das vítimas de violações a direitos humanos determinadas pela Corte



Interamericana de Direitos Humanos em condenações envolvendo o Estado brasileiro e que estejam pendentes de cumprimento integral.

Percebe-se a evolução oportunizada pelo inciso II, do artigo 1, da Recomendação supracitada, que consiste em sugerir a priorização do julgamento dos processos que buscam reparar, seja materialmente ou imaterialmente, às vítimas de violações a direitos humanos determinadas pela Corte IDH, nas condenações brasileiras perante o órgão julgador regional. Tal disposição do CNJ vai ao encontro de uma nova ordem marcada pelo *human rights approach*, com a consequente consecução dos direitos humanos<sup>30</sup>.

Garantir às vítimas que seja oportunizada a reparação devida significa caminhar em direção à justiça, a fim de que as violações cometidas não sejam objeto de repetição. Esse novo modelo constitucional busca colocar o Judiciário no centro das inovações transformadoras do direito enquanto mecanismo de tutela e de emancipação das pessoas. As decisões e sentenças, efetivamente, transformam uma sociedade quando encontram respaldo nas ambições de grupos sociais mais vulneráveis<sup>31 32</sup>.

Revela-se necessário que o Poder Judiciário, quando instado a se manifestar acerca de violações em direitos humanos, possa promover a tutela jurisdicional adequada, utilizando como base os diplomas protetivos em direitos humanos para salvaguardar os direitos da população vulnerável. Como exemplo, destaque-se o julgamento da 12ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

DIREITO DAS FAMÍLIAS. AÇÃO DE ALIMENTOS PROVISÓRIOS À EX-CÔNJUGE. AGRAVO DE INSTRUMENTO. SOLIDARIEDADE FAMILIAR E PRINCÍPIO DA BOA FÉ OBJETIVA. ANÁLISE DO TRINÔMIO NECESSIDADE-POSSIBILIDADE-PROPORCIONALIDADE ALIMENTAR. HERMENÊUTICA JURÍDICA. VERIFICAÇÃO DO PADRÃO DE VIDA FAMILIAR EQUIVALENTE AO DA CONSTÂNCIA DO CASAMENTO. INSUFICIÊNCIA DE PROVAS QUANTO À CAPACIDADE FINANCEIRA DO ALIMENTANTE. DEMANDADO NÃO CITADO NO

---

<sup>30</sup> FOGAÇA, Anderson. CAMBI, Eduardo. SOUZA NETTO, José Laurindo. PORTO, Leticia de Andrade. FACHIN, Melina Girardi. A Recomendação n. 123/2022 do CNJ: A construção do devido processo convencional e o controle de convencionalidade pelo Poder Judiciário. p. 243. In. SOUZA NETTO, José Laurindo. GIACOLA, Gilberto. CAMBI, Eduardo. *Direito, Gestão e Democracia*. Editora Clássica, Curitiba, 2022.

<sup>31</sup> BOGDANDY, Armin Von. *Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador*. *Revista Derecho del Estado*, n. 34, enero-junio de 2015, pp. 3-50. p. 23.

<sup>32</sup> FOGAÇA, Anderson. CAMBI, Eduardo. SOUZA NETTO, José Laurindo. PORTO, Leticia de Andrade. FACHIN, Melina Girardi. A Recomendação n. 123/2022 do CNJ: A construção do devido processo convencional e o controle de convencionalidade pelo Poder Judiciário. p. 243. In. SOUZA NETTO, José Laurindo. GIACOLA, Gilberto. CAMBI, Eduardo. *Direito, Gestão e Democracia*. Editora Clássica, Curitiba, 2022.

**PROCESSO DE ORIGEM. NÃO CONSTITUIÇÃO DE ADVOGADO. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DOS ARTIGOS 1.584, § 1º, E 1.634, INCS. I E II, DO CÓDIGO CIVIL, À LUZ DA CONVENÇÃO PARA A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES. JULGAMENTO NA PERSPECTIVA DE GÊNERO. DISCRIMINAÇÃO SEXUAL. PROTEÇÃO DO DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO DA MULHER. RECURSO, PARCIALMENTE, PROVIDO PARA FIXAR ALIMENTOS PROVISÓRIOS DEVIDOS À EX-CÔNJUGE EM 50% DO SALÁRIO MÍNIMO.**

1. Os alimentos provisórios, devidos ao ex-cônjuge, decorrem dos princípios da solidariedade familiar (art. 3º, inc. I, da Constituição Federal) e do princípio da boa-fé objetiva (art. 113 do Código Civil) aplicável ao Direito das Famílias, e o quantum deve ser arbitrado judicialmente conforme as circunstâncias e as provas produzidas em cada caso concreto, sem desprezar a afirmação dos direitos fundamentais à vida digna (arts. 1º, inc. III, e 5º, caput, CF) e à equidade de gênero (art. 5º, inc. I, CF), bem como a necessidade de adaptação à nova realidade familiar.

**2. É papel do Poder Judiciário promover a equidade de gênero por meio da não repetição de estereótipos, que façam perpetuar a cultura da discriminação e de preconceitos, inerentes ao patriarcalismo estrutural que reforça práticas misóginas e mecanismos de opressão contra as mulheres. Exegese do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5 da Organização das Nações Unidas e da Recomendação nº 128 de 2022 do Conselho Nacional de Justiça (Protocolo para Julgamento na Perspectiva de Gênero).**

**3. O patriarcado e o machismo estrutural, ao estabelecer relações hierárquicas de poder entre os sexos biológicos, para justificar a dominação masculina, cria formas de discriminação – direta e indireta – que negam a equidade de gênero e a necessidade de tratamento diferenciado (medidas protetivas) para que as mulheres possam, no âmbito familiar, se dedicarem ao dever de cuidado dos filhos sem a naturalização de obstáculos culturais, econômicos, políticos e jurídicos que comprometam a sua autonomia, dignidade humana e cidadania.**

**6. O Poder Judiciário deve promover a tutela dos direitos**

**humanos, inerente aos diplomas internacionais protetivos do direito da mulher e que guardam consonância com o ordenamento jurídico brasileiro, como a Convenção de para Eliminação de Todas as Formas de Violência contra as Mulheres, da Organização das Nações Unidas, mediante o exercício do controle judicial de convencionalidade. Inteligência da Recomendação nº 123 do Conselho Nacional de Justiça.**

7. A interpretação dos artigos 1.584, § 2º, e 1.634, incs. I e II, do Código Civil à luz da Convenção de para Eliminação de Todas as Formas de Violência contra as Mulheres, da ONU, conduzem as seguintes conclusões: i) a necessidade de reconhecer e valorizar a contribuição da mulher ao bem-estar da família e ao desenvolvimento da sociedade; ii) a relevância da importância social da maternidade; iii) a plena igualdade entre homens e mulheres, no ambiente doméstico e familiar, e a responsabilidade compartilhada de pai e mãe no desempenho dos deveres de cuidado e educação dos filhos; iv) a adoção de medidas necessárias, inclusive judiciais, para suprimir todas as formas de dominação masculina e discriminação sexual contra as mulheres.

8. Na interpretação dos fatos jurídicos relevantes para o julgamento dos processos, em especial os envolvendo o Direito das Famílias, o juiz deve buscar compreender o que está presente nos contextos e nas entrelinhas das argumentações das partes, para que o Direito não se reduza à mera retórica vazia (isto é, distante da verdade das situações fáticas), esteja em permanente sintonia com a realidade social e às exigências do bem comum, bem como contribua para a promoção da justiça da decisão nos casos concretos. Interpretação do artigo 5º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942).

9. In casu, a agravante foi casada por mais de 25 (vinte e cinco) anos com o requerido, tendo se dedicado ao labor doméstico e à criação de 4 (quatro) filhas, permitindo que o ex-cônjuge pudesse prosperar em empreendimento próprio e prover os recursos financeiros à família.

10. Em que pese a requerente tenha alegado que não pôde estudar ou trabalhar por imposição do ex-marido, tendo se dedicado integralmente às tarefas domésticas durante toda

a constância do casamento, não se sabe precisar, nesta fase processual, o padrão de vida vivido pela família na constância do casamento, apenas tendo-se notícias acerca do provento financeiro do apelado, que é proprietário de oficina mecânica.

11. Em razão da cognição sumária e do contexto probatório presente nos autos até o momento, não sendo possível aprofundar a análise do binômio possibilidade-proporcionalidade necessário ao arbitramento dos alimentos devidos à ex-cônjuge, os alimentos devem ser fixados em 50% do salário mínimo, em favor da ex-cônjuge.

12. Recurso conhecido e, parcialmente, provido.

(TJPR - 12ª Câmara Cível - 0055244-24.2022.8.16.0000 - Colombo - Rel.: EDUARDO AUGUSTO SALOMAO CAMBI - J. 30.01.2023).

A perspectiva da ética do cuidado deve nortear o Poder Judiciário na efetivação da máxima proteção da dignidade da pessoa humana, especialmente dos grupos mais vulneráveis da população.

A aplicação da Recomendação nº 123/22 CNJ permite ao Magistrado ampliar os métodos argumentativos de proteção dos direitos humanos, como o Protocolo para julgamento na Perspectiva de Gênero, bem como Convenções da Organização das Nações Unidas e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos que buscam a equidade de gênero, o combate a misoginia, ao machismo estrutural e às indevidas discriminações entre homens e mulheres.

Desse modo, é possível realizar a *convencionalização do processo civil e penal*.

## 4. CONCLUSÃO

O Estado Democrático de Direito tem suas origens na igualdade democrática e na proteção e garantia de direitos da pessoa humana.

Para tanto, deve-se garantir padrões mínimos em direitos humanos, por meio da sinergia entre o Sistema Interamericano de direitos humanos e os ordenamentos jurídicos nacionais.

Em meio a inúmeras violações em direitos humanos, as desigualdades existentes no Brasil, é mais do que necessária uma resposta efetiva, pautada pela cooperação e pela solidariedade.

Uma concepção dialógica em direitos humanos irrompe como vertente de aproximação entre diferentes ordens jurídicas com o objetivo em comum de

respeitar, garantir e ampliar os direitos humanos na região.

É papel das instituições democráticas componentes do Estado de Direito, como o Ministério Público e o Poder Judiciário, atuarem em consonância com a ordem democrática e em observância aos diplomas internacionais que protegem os direitos humanos.

Desse modo, ao remontar à pergunta de pesquisa, que cingia em saber: Qual o reflexo da Recomendação nº 96/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público para a realização do controle de convencionalidade no ordenamento jurídico brasileiro? Denota-se que há um intenso movimento das instituições democráticas brasileiras em consonância à proteção dos direitos humanos.

Tanto a Recomendação nº 123/2022, proveniente do CNJ, quanto a mais recente Recomendação nº 96/2023 do CNMP devem servir para a mais ampla qualificação de Magistrados e Membros do Ministério Público, dando-lhes preparo e incentivos para o engajamento na luta pela promoção dos direitos humanos.

A iniciativa do exercício do controle de convencionalidade pelo Ministério Público, e pelo Poder Judiciário, ajudam a repensar a importância destas instituições no desenvolvimento humano, uma vez que são instrumentos que fortalecem a democracia, diminuem injustiças e minimizam as desigualdades sociais.

Portanto, não há mais espaço para concepções ultrapassadas baseadas na justificativa de soberania estatal como limitação para deixar de incidir diplomas protetivos e garantidores de direitos humanos. É tempo de contemplar o novo paradigma jurídico do constitucionalismo multinível, apoiado no *human rights approach*<sup>33</sup>, na cooperação e na solidariedade.

## REFERÊNCIAS

BALLEI, Renata Christina. Ministério Público e os direitos humanos. In: *Justiça, cidadania e democracia* [online]. Coord. Roberto Livianu. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 193-201. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-17.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BOGDANDY, Armin Von. *Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador*. *Revista Derecho del Estado*, n. 34, enero-junio de 2015, pp. 3-50. p. 23

---

<sup>33</sup> PIOVESAN, Flávia. *Ius commune latinoamericano en derechos humanos e impacto del sistema interamericano: Rasgos, potencialidades y desafíos*. In.: BOGDANDY, Armin Von. MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. ANTONIAZZI, Mariela Morales (Coord.). *Ius Constitutionale Commune en Derechos Humanos en America Latina*. Una aproximación conceptual. México, Porrúa, 2013.

CAMBI, Eduardo. PORTO, Leticia de Andrade. FACHIN, Melina Girardi. *Constituição e Direitos Humanos - Tutela dos grupos vulneráveis*. Editora Almedina. 2021.

CAMBI, Eduardo. PORTO, Leticia de Andrade. *Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos*. D'Plácido. 2019.

CAMBI, Eduardo. FOGAÇA, Marcos Vargas. Ministério Público Resolutivo: o modelo contemporâneo de atuação institucional. *Revista dos Tribunais*, vol. 982, ago/2017, p. 107-134.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. RESOLUCIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DE 20 DE MARZO DE 2013. CASO GELMAN VS. URUGUAY - SUPERVISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman\\_20\\_03\\_13.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf) Acesso em: 12 jul. 2021.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. A atuação do Ministério Público Brasileiro por planos, programas e projetos. *Semana do MP Resolutivo*. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2017 (13min07seg). Disponível em: <https://spark.adobe.com/page/JrWDvgnPrldr9/>. Acesso em: 19 fev. 2019.

ENGSTROM, Par. Reconceitualizando o impacto do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro (UERJ), v. 8, n. 2, 2017.

FOGAÇA, Anderson. CAMBI, Eduardo. SOUZA NETTO, José Laurindo. PORTO, Leticia de Andrade. FACHIN, Melina Girardi. A Recomendação n. 123/2022 do CNJ: A construção do devido processo convencional e o controle de convencionalidade pelo Poder Judiciário. p. 243. In. SOUZA NETTO, José Laurindo. GIACOIA, Gilberto. CAMBI, Eduardo. *Direito, Gestão e Democracia*. Editora Clássica, Curitiba, 2022.

LOPES, Ludmila Reis Brito. A carta de Brasília e a atuação do Ministério Público do Trabalho - Parte 1. *Semana do MP Resolutivo*. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2017. (8min56seg). Disponível em: <https://spark.adobe.com/page/JrWDvgnPrldr9/>. Acesso em 20 fev. 2019.

MAZZUOLI, Valério. COSTA E FARIA, Marcelle Rodrigues da. OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. *Controle de convencionalidade pelo Ministério Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

PIOVESAN, Flávia. Ius commune latinoamericano en derechos humanos e impacto del sistema interamericano: Rasgos, potencialidades y desafíos. In.: BOGDANDY, Armin Von. MAC-GREGOR, Eduardo Ferrer. ANTONIAZZI, Mariela Morales (Coord.). *Ius Constitutionale Commune en*

*Derechos Humanos en America Latina. Una aproximación conceptual.* México, Porrúa, 2013.

PORTO, Leticia de Andrade. Diálogo multinível: o dever de exercício do controle de convencionalidade pelo Ministério Público[meio eletrônico]. Curitiba, 2021. *Dissertação (Mestrado)* –Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2021. Orientadora: Melina Girardi Fachin.

SILVA, Sandoval Alves da. *O Ministério Público e a concretização dos Direitos Humanos.* Salvador: Jus Podivm, 2016.

SOUZA, Augusto César Borges. *A função de ombudsman e os novos desafios do Ministério Público brasileiro.* 05 jun. 2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-funcao-de-ombudsman-e-os-novos-desafios-do-ministerio-publico-brasileiro,48426.html>. Acesso em 21 mar. 2019.

# O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO – UMA VISÃO HISTÓRICA

## *CONTROL OF THE PUBLIC ADMINISTRATION BY THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE DEMOCRATIC RULE OF LAW – A HISTORICAL VIEW*

Adriana Medeiros Gurgel de Faria<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem o objetivo de estudar o controle da Administração Pública pelo Ministério Público, abordando-se o contexto histórico. Demonstra-se que a missão do *Parquet* não é exercida somente através de provocação ao Judiciário, devendo-se priorizar a atuação preventiva e extrajudicial. Destaca-se o Ministério Público resolutivo, preconizado pelas Cartas de Brasília e de Aracaju.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle da Administração Pública. Ministério Público. Resolutividade.

**ABSTRACT:** *This article aims to study the control of Public Administration by the Public Prosecutor's Office, approaching the historical context. It demonstrates that the Parquet's mission is not exercised only by provoking the Judiciary, it also prioritizes preventive and extrajudicial action. The resolute Public Prosecutor's Office, announced by the Charter of Brasília and Charter of Aracaju, stands out.*

**KEYWORDS:** *Public Administration Control. Public Prosecutor's Office. Resolutivity.*

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira sofreu, principalmente nos anos 90, profundas transformações. Sob o pálio do neoliberalismo, serviços que antigamente eram realizados pelo setor público passaram a ser desempenhados pela iniciativa privada, sob a fiscalização de entes estatais, muitas vezes sendo criadas agências reguladoras para tal mister.

---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN). Membro Auxiliar da Corregedoria do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Foi Membro Auxiliar do Procurador-Geral da República (PGR). Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).



Não se pode deixar de destacar a relevância que a Administração Pública mantém em um país como o nosso, com uma distribuição de renda altamente desigual, de modo que a população mais carente necessita de serviços públicos básicos como saúde e educação, enquanto a sociedade, como um todo, clama por mais segurança, manutenção das vias públicas e uma vigilância mais rigorosa dos entes encarregados de vistoriar os serviços descentralizados.

Como os recursos financeiros para tais atividades são insuficientes, mormente considerando que a maior parte dos valores arrecadados é destinada ao custeio da máquina estatal, restando pouco para investimentos, há de se ter uma efetiva fiscalização para que a atuação da Administração, de uma maneira geral, seja pautada pelos princípios estabelecidos na Constituição Federal e, principalmente, que o dinheiro público seja muito bem empregado.

Assim, cresce em importância o controle da Administração Pública, com enfoque especial para aquele exercitado pelo Ministério Público. Este estudo é iniciado com a definição de controle da administração, passando por seus contornos históricos até se alcançar aquele exercitado pelo *Parquet*. Em um capítulo especial, analisa-se a atuação do Ministério Público na fiscalização, não sem antes historiar a gênese de tão destacada instituição, seus preceitos e suas funções.

## 1. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 1.1 CONCEITO

Para melhor compreender o controle da administração pública, faz-se necessária a identificação dos padrões que serviram, em épocas passadas, de paradigmas para aferir sua natureza, destacando-se a extensão, a profundidade, a origem, a finalidade, os sujeitos que o desencadearam, bem como aquilo ou aqueles que devem ser controlados; enfim é preciso estabelecer os limites dessa atividade.

Etimologicamente, a palavra “controle” encontra várias definições, tais como: “ato, efeito ou poder de controlar; domínio, governo; fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas; Fiscalização financeira.”<sup>2</sup>

Segundo Palu<sup>3</sup>, a palavra controle, em sua feição filosófica, “significa um as-

---

<sup>2</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa, 3ª edição, totalmente revista e ampliada, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1999.

<sup>3</sup> PALU, Oswaldo Luiz. Controle dos atos de governo pela jurisdição. São Paulo, ed. RT, 2004. p. 123.

pecto do agir humano, secundário e acessório, tendente a rever ou reexaminar um ato primário ou principal”, sendo que o indivíduo que efetua o controle é geralmente diverso daquele que pratica o ato controlado.

Seguindo a orientação de Diógenes Gasparini<sup>4</sup>, é possível definir o conceito de controle da administração pública como “a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente.” O fundamento dessa atividade se encontra no dever-poder de autotutela, sendo esse exercido normalmente por órgãos superiores e especializados.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>5</sup>, por sua vez, diz que o controle administrativo “é o poder de que dispõe o Estado, exercitável através dos órgãos da Administração, do conformar o comportamento das pessoas auxiliares aos fins que lhe foram legalmente atribuídos.”

No Estado Absolutista, o controle era atividade desempenhada pelo monarca, teoria desenvolvida por Thomas Hobbes (século XVII), em que se defendia a autoridade absoluta do soberano, pela qual o sucesso do governo do rei dependeria do controle das escolas, universidades e do púlpito.<sup>6</sup> A estrutura dessa organização política era montada sobre princípios que estabeleciam a vontade do rei acima de tudo (*Regis voluntas suprema lex, quod principi placuit legis habet vigorem, the king can do no wrong*).

Os fins da atividade administrativa eram definidos pelo soberano monarca. O Estado era o próprio rei, máxima resumida por conhecida afirmação atribuída ao Rei da França Luís XIV: “O Estado sou eu”. Destarte, no Estado Absolutista o interesse público confundia-se com o interesse do monarca, sendo o controle um meio de afastar eventuais ameaças contra o patrimônio do rei.

Com o advento do constitucionalismo pós-revolução francesa (1789) e com o surgimento do Estado Liberal, de cunho legalista, bem como com a promulgação da Constituição Norte-Americana de 1787, passou-se a deslocar o poder político da mão exclusiva de um soberano para um parlamento escolhido para representar o interesse das classes originárias da burguesia.

Na visão pós-revolucionária, o patrimônio e os interesses do Estado se distinguem do rei, possibilitando o surgimento da ideia voltada a fundamentar o efetivo interesse público em oposição ao interesse privado, cabendo ao Estado garantir as liberdades individuais, sem interferir na vida dos particulares, nem

---

<sup>4</sup> GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 16ª edição revista e atualizada, São Paulo, Saraiva, 2011. p. 1025.

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Elementos de direito administrativo. São Paulo, Ed. RT, 1991, p. 35.

<sup>6</sup> PALU, Oswaldo Luiz. Controle dos atos de governo pela jurisdição. São Paulo, Ed. RT, 2004. p. 37

na ordem social ou econômica, deixando os cidadãos exercerem seus direitos e liberdades. Esse Estado foi, por isso, chamado de Guarda-Noturno.

A dinamicidade da vida social, composta por diferentes classes sociais, etnias, religiões, interesses nacionais ou locais, proporcionou a gestação de novas concepções administrativas, aproveitando-se dos avanços teóricos do liberalismo. Assim, surgiu a ideia do Estado Social de Direito na metade do século XIX, em que se advogava a tese de que a sociedade não poderia ser deixada a seus mecanismos de autorregulação, devendo o Estado ostentar uma ação positiva frente às demandas sociais, estruturando a ordem social.<sup>7</sup>

Assim, o paradigma a ser usado na tarefa de controlar a atividade estatal, para fins de adequá-la ao interesse público, e o próprio conceito de controle da administração vão depender dos pressupostos teóricos e políticos adotados pelo Estado. No absolutismo, o interesse público era ditado pela vontade única do monarca, no liberalismo, pela vontade genérica e abstrata da lei, no Estado Social, por sua vez, passa-se a serem fomentadas as ideias voltadas aos interesses do povo. Na verdade, os avanços vislumbrados na atualidade a respeito dos interesses públicos difusos, coletivos e sociais, sejam eles primários ou derivados, reais ou presumidos, decorrem das sementes plantadas no século XIX pelos gestores da ideia do Estado Social.

O conceito de controle da administração leva em consideração, primeiramente, a indicação de quais os cânones que servirão de padrão para se chegar à formação de um juízo de valor acerca do objeto controlado. Enfim, o fenômeno político estará sempre presente na construção dos pressupostos utilizados pelos agentes controladores da atividade administrativa, seja esse controle exercido pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Agências Reguladoras, por Órgãos Administrativos, por Organizações Não Governamentais - ONGs, pela Imprensa e, especialmente, pelo Poder Legislativo, cujo controle é desenvolvido em bases eminentemente políticas.

Desse modo, o controle da administração pública é exercido de acordo com os parâmetros legais estabelecidos pela sociedade, através de seus representantes, tendo como instrumentos de execução dessa fiscalização o Judiciário, o Legislativo, o Executivo, o Ministério Público, as Associações Cívicas (ONGs), a Imprensa, com o objetivo de adequar as ações estatais/governamentais ao interesse público.

## **1.2 PRINCIPAIS ESPÉCIES DE CONTROLE**

Relatado o conceito em que se apoia o controle da administração, é oportuno agora elencar as principais espécies em que se desdobra essa atividade.

---

<sup>7</sup> PALU, Oswaldo Luiz. Controle dos atos de governo pela jurisdição. São Paulo, Ed. RT, 2004. p. 59

Do ponto de vista do órgão que o promove, o controle pode ser administrativo, legislativo ou judicial, podendo-se classificar, ainda, em controle interno (executado pela própria administração) e externo (quando efetuado por órgãos distintos da administração). Já quanto ao momento em que é feito, o controle pode ser prévio, concomitante e posterior. Sob outro ângulo, é possível, ainda, classificar o controle como de legalidade e de legitimidade<sup>8</sup>.

Lúcia Valle Figueiredo<sup>9</sup>, por seu turno, menciona quatro tipos de controle: o interno feito pela própria administração, o interno feito com a participação dos administrados, o externo realizado pelo legislativo e Tribunais de Contas e o externo efetuado pelo Poder Judiciário. Já Hely Lopes Meireles<sup>10</sup> advoga a existência de três espécies: o controle administrativo, o judicial e o parlamentar. No afã de seguir a linha proposta neste estudo, a ênfase será dada aos tipos de controle com maior participação do Ministério Público.

## 1.2.1 CONTROLE JUDICIÁRIO

Em razão do sistema da jurisdição *una*, adotado pelo Direito Pátrio, o verdadeiro contencioso administrativo tem sua sede definitiva no Poder Judiciário, pois a este compete constitucionalmente o processamento e julgamento das ações que veiculem as contendas surgidas entre os particulares e a Administração. O controle em destaque classifica-se como externo, provocado e direto. É externo porque se trata de outro órgão Estatal com função distinta da Administração; é provocado porque o Judiciário em geral não atua *ex officio* e é direto porque se dirige a casos concretos, exceto quando ocorre o controle de conformidade constitucional, em ação direta, pela Corte Constitucional.

Desse modo, o controle judicial é feito privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário, o qual tem por finalidade manter a Administração dentro das regras estabelecidas pelo parlamento. É um controle de legalidade. Existem certos elementos que devem estar presentes na formação do ato administrativo, sob pena de invalidade. Esses elementos servirão de base para a análise da conformidade do ato administrativo com as prescrições legais.

Acerca do tema, Seabra Fagundes<sup>11</sup> aponta a existência de cinco importantes elementos padronizadores do ato administrativo, a saber: a manifestação da vontade da pessoa competente para sua prática; o motivo em que se baseia o ato; o objeto, que representa a própria razão de ser do ato; a finalidade, e a

<sup>8</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 16ª edição, revista e atualizada, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2014. pp. 615/6.

<sup>9</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Controle da Administração pública. São Paulo, Ed. RT, 1991.

<sup>10</sup> MEIRELES. Hely Lopes. A administração e seus controles *in* Revista do Tribunal de contas do Distrito Federal, nº 02, 1975.

<sup>11</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário. Rio de Janeiro, Forense, 5ª edição, 1979, p. 26.

forma pela qual o ato se exterioriza, não podendo faltar nenhum desses elementos, sob pena de invalidação.

O controle judicial é decorrência do Estado Democrático de Direito, em que as funções estatais se encontram delimitadas por uma Constituição democrática. Desse modo, as funções executiva, legislativa e judicial correspondem a uma emanção do Poder Estatal, uno e indivisível, que devem se controlar mutuamente, conforme propalado pela conhecida teoria dos freios e contrapesos.

Na verdade, essa concepção representa uma etapa mais avançada da história do direito moderno, pois no ideário do Estado Liberal, este não deveria interferir na vida dos cidadãos, deixando que cada particular regulasse suas atividades e ações indiferentes à política governamental. O Poder Judiciário era visto, nessa época, como uma mera “boca da lei”, que se limitava a aplicar os enunciados normativos editados pelo parlamento. Assim, não podia adentrar nas questões administrativas, pois estas eram reservadas à vontade política dos governantes, entre eles, os parlamentares que fabricavam as leis, em atendimento a seus interesses. O Legislativo e o Executivo decidiam e controlavam a atuação estatal.

Com a evolução do Direito Administrativo e Constitucional, alargaram-se as funções jurisdicionais. Uma das decisões enigmáticas que muito contribuiu para a mudança de pensamento foi a proferida no famoso caso ocorrido nos Estados Unidos (*Marbury v. Madison*), no ano de 1803, em que o *Chief Justice* Marshall introduziu o controle de constitucionalidade das leis pelo Judiciário.

Palu<sup>12</sup> afirma que o Poder Judiciário tem duas funções primordiais e distintas, as quais são exercidas pelos mesmos agentes e, citando Manoel Gonçalves Ferreira Filho, diz que a primeira é referente à execução da decisão política previamente tomada, que se encontra na Constituição ou nas leis, e a segunda é a que trata do controle político, o qual se encontra presente no controle de constitucionalidade e no controle de conformidade.

Questão que atormenta os juristas, legisladores e administradores é a que diz respeito ao controle dos atos que se enquadram na esfera da discricionariedade política dos governantes, pois, se por um lado o Judiciário deve exercer um controle de legalidade e de legitimidade, por outro, grandes conflitos sociais, que afetam o interesse público primário, decorrem de decisões administrativas amparadas em lei, mas que não atendem à coletividade. Assim, algumas políticas adotadas pelos governos levam a Administração a tomar decisões baseadas na discricionariedade, que causam efetivos prejuízos ao interesse público.

Como controlar os atos políticos governamentais? A Constituição adotou a posição de atribuir ao Supremo Tribunal Federal um controle de constituionali-

---

<sup>12</sup> PALU, Oswaldo Luiz. Controle dos atos de governo pela jurisdição. São Paulo, Ed. RT, 2004. p. 121

dade das leis e dos atos administrativos, com caráter jurídico e político. Sobre o tema, referindo-se a Charles Eliot, Palu<sup>13</sup> menciona a defesa da tese de que a revisão promovida pelo Poder Judiciário, a cujo respeito sejam suscitadas questões constitucionais de índole meramente política, encontra-se inteiramente alheia à competência judicial e, citando a tese desenvolvida por Pedro Lessa a respeito do poder discricionário, diz que ela, como posta por esse referido jurista do século XX, “lembra a prerrogativa hobbesiana ou lockeana, do século XVII, ou, anterior, ainda, o *gubernaculum*, de Bracton<sup>14</sup>”, em que o Judiciário era um simples ramo da administração pública.

Hoje, com o estabelecimento do Estado Democrático de Direito não se aceita com naturalidade a ideia de que há um compartimento da atividade administrativa totalmente alheia ao controle judicial. Desse modo, é compreensível que o administrador, em qualquer seara, mesmo no campo da discricionariedade, deve agir com base nos princípios da Administração, com vistas à realização do interesse da coletividade. Portanto, o controle judicial se impõe inclusive para fiscalizar a legitimidade dos atos discricionários.

No sistema jurídico pátrio, o sistema de controle pelo Poder Judiciário pode ser relacionado como controle da constitucionalidade da ação estatal, voltado aos atos jurídicos-políticos dos agentes do Estado; controle de conformidade dos atos governamentais com a Constituição, inclusive no que diz respeito à omissão; e o controle de mera legalidade.<sup>15</sup>

Vale registrar que, observando a distribuição de competência feita pela Constituição Federal, o controle dos atos normativos só pode ser efetuado por meio de ação direta perante o órgão judicial competente. Por outro lado, os atos políticos sujeitam-se ao controle quando ofenderem concretamente o direito individual.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>16</sup> observa que o Poder Judiciário pode examinar os atos da administração no que tange à legalidade e à moralidade, incluindo nesse rol os atos discricionários como suscetíveis de controle judicial, desde que essa revisão não invada os aspectos reservados à apreciação subjetiva da Administração Pública, podendo apreciar os motivos, para verificar a ocorrência dos fatos que o precederam.

Assim, resta demonstrada a primordial importância do controle da Administração pelo Poder Judiciário, pois, mesmo quando há a participação de outros órgãos do Estado ou de organizações da sociedade na fiscalização, é o Poder Judiciário quem tem a competência constitucional para afirmar, de modo con-

---

<sup>13</sup> PALU, Oswaldo Luiz. Op. Cit. p. 142.

<sup>14</sup> PALU, Oswaldo Luiz. Op. Cit. p. 143.

<sup>15</sup> PALU, Oswaldo Luiz. Op. Cit. p. 145

<sup>16</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 32ª edição, Rio de Janeiro, Forense, 2019. p. 939.

cludente, sobre a regularidade ou não da atuação administrativa.

Os meios previstos no ordenamento jurídico para a provocação do controle em tela estão previstos na Constituição e nas leis, podendo-se destacar o mandado de segurança (individual ou coletivo), o *habeas corpus*, o *habeas data*, a ação popular, a ação civil pública (especialmente a que se dirige ao combate de atos de improbidade administrativa), ações ordinárias, ações cautelares e as ações constitucionais de controle concentrado. Deixa-se para analisar alguns desses instrumentos (mormente a ação civil pública) mais adiante, quando da apreciação da missão do Ministério Público em relação ao controle dos atos administrativos.

## 2. ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO

O Ministério Público é fundamental na defesa das instituições democráticas, na vigilância do cumprimento das leis, com especial finalidade de ver a consecução do interesse público da coletividade. Assim, a Constituição Federal de 1988 consolidou a posição de destaque do *Parquet*. Os arts. 127 a 130 tratam do seu conceito, de sua composição, de seus princípios e de suas funções, elevando-o à condição de instituição autônoma, desvinculada de qualquer dos Poderes da República, que encontra amparo e legitimidade na própria norma constitucional.

Segundo a CF, “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.” (art. 127).

Alexandre de Moraes<sup>17</sup> traça um perfil histórico do *Parquet*, destacando sua origem desde o antigo Egito, há cerca de quatro mil anos, com a existência do funcionário real do Egito *Magiai*, conforme citado por Hugo Nigro Mazzilli<sup>18</sup>. Outra lembrança que o mencionado autor declara é a semelhança com os *Éforos* de *Esparta*, que exerciam o poder real, senatorial e jurisdicional ou com os *advocatus fisci* e os *procuratoris caeseris*, que vigiavam a administração dos bens do imperador. Na modernidade, a instituição passa por diversas configurações, dependendo da época e do país em que se situa, sendo atribuída aos franceses sua “hodierna” criação, nos idos de 1302, referindo-se aos procuradores do rei. Destarte, na sua constituição histórica, o *Parquet* sempre esteve ligado aos interesses do rei, ganhando contornos de independência em relação ao Poder governante apenas a partir do último século.

No Brasil, conforme relatório feito por Alexandre de Moraes, a Constituição Im-

<sup>17</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 36ª edição. São Paulo, Atlas, 2020, p. 655.

<sup>18</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público na Constituição de 1988. 3ª ed. São Paulo, Saraiva, 1996, p. 2.



perial de 1824 não trouxe qualquer referência ao Ministério Público, surgindo a figura do “promotor da ação penal” apenas com o Código de Processo Criminal de 1832, quando os respectivos procuradores eram nomeados pelo Imperador, na capital, e pelos Presidentes das Províncias, nessas localidades. Após a Proclamação da República, na Constituição de 1891, o Ministério Público ganhou *status* constitucional, como instituição necessária, sendo o Procurador-Geral da República escolhido dentre os membros do Supremo Tribunal Federal. Assim, se no império o *Parquet* nasce associado ao Poder Executivo, na República aproxima-se do Poder Judiciário, com a indicação de seu chefe oriundo desse Poder, ainda que permaneça vinculado ao Executivo.

A Constituição de 1934 deu mais importância ao Ministério Público, tratando com mais detalhes sua organização. Dessa vez, a indicação do seu chefe passou a ser feita pelo primeiro mandatário do Poder Executivo, sem a necessidade de ele ser proveniente do Judiciário. A Carta de 1937, em conformidade com seu espírito ditatorial, restringiu bastante a amplitude de importância conquistada na Constituição anterior.

A Constituição de 1946 voltou a aumentar a presença do Ministério Público em suas normas, trazendo como conquista a independência em relação aos demais Poderes do Estado. A escolha do Procurador-Geral passou a ser feita com a participação do Senado, no âmbito federal, que aprovava a escolha feita pelo Presidente da República. Ordenava-se que a organização do *Parquet* fosse efetuada por lei junto com os órgãos do Judiciário. Registra-se que era incumbência sua a representação da União, função que, senão impedia, pelo menos dificultava a fiscalização da administração. Nessa Constituição, garantiu-se o acesso por concurso público, a estabilidade e a inamovibilidade de seus membros.

As Constituições de 1967 e 1969 (na verdade, a EC 01/69) pouco modificaram a instituição sob estudo, pelo menos no plano da positivação da norma. Entretanto, uma alteração foi enigmática nesse período, trata-se de sua reposição ao âmbito do Poder Judiciário. Tal situação não demorou muito, pois em 1969, a Emenda nº 1 levou o *Parquet* novamente para o seio do Poder Executivo.

A atual Carta Política deu grande densidade ao Ministério Público. Primeiro, tratando-o como instituição desvinculada de qualquer Poder, o que, associado às amplas funções, também alargadas, ajudam a imprimir um caráter mais independente à sua atuação. Aspecto muito importante nessa nova ordem constitucional é o que diz respeito à impossibilidade de o Ministério Público fazer a representação judicial da União, deixando tal atividade para a Advocacia da União.

Em razão do aumento da importância do Ministério Público, na atual ordem constitucional, alguns juristas chegaram a denominar o *Parquet* como o Quar-



to Poder, sendo tal ideia combatida por alguns constitucionalistas, como José Afonso da Silva<sup>19</sup>, que declarou a respeito do tema que essa tese não é aceitável, pois as atribuições do Ministério Público, mesmo tendo sido ampliadas consideravelmente, encontram-se vinculadas ontologicamente com a natureza executiva, sendo vinculada ao Poder Executivo, ainda que funcionalmente independente.

Nagib Slaib Filho<sup>20</sup> destaca as diversas influências sofridas pelo conceito ministerial para chegar ao formato da Constituição de 1988. Dos Estados Unidos recebeu força da desvinculação com o Poder Judiciário, o controle externo da Administração, assegurando-se maior autonomia funcional ao *Parquet*. Da Europa, manteve a organização simétrica com a carreira do Poder Judiciário e até os costumes vestimentas, surgindo, no Brasil, o novo *Parquet*, com as forças do Novo e do Velho Mundo.

Para Luís Henrique Paccagnella<sup>21</sup>, o pleno exercício dos mecanismos de controle dos atos da Administração Pública pelo Ministério Público significa um maior aprofundamento da democracia, o que deve ser perseguido ao lado de outros objetivos, como o Estado de Direito e a cidadania, cabendo ao Ministério Público a incumbência de defender os interesses, bens e valores essenciais à vida numa sociedade democrática.

## 2.1 FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O art. 129 da Constituição Federal enumera as funções institucionais do Ministério Público, em seus incisos de I a IX. Dentre estas, listadas no art. 129, de cunho exemplificativo, merecem destaque os incisos II e III, em que se encontra prevista a missão de zelar pelo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados na constituição, bem como a instauração de inquérito civil e de promoção de ação civil pública para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

É nesse ponto em que se baseia, de modo especial, a atividade fiscalizatória do Ministério Público. Regulamentando a norma constitucional, a Lei nº 8.625/93 estabelece, em seu art. 25, as funções institucionais do Ministério Público, em seus incisos de I a XI.

Assim, mostra-se inequívoca a missão e a legitimidade do Ministério Público para lutar em defesa do patrimônio público, zelando, ainda, pelos direitos constitucionais dos cidadãos, como uma das suas nobres funções. Como instru-

<sup>19</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 42ª ed. São Paulo, Malheiros, 2019, p. 605.

<sup>20</sup> SLAIB FILHO, Nagib. Ação declaratória de constitucionalidade. 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 152.

<sup>21</sup> PACCAGNELLA, Luis Henrique. Controle da Administração pelo Ministério Público: Meio de aprofundamento da democracia in Ministério Público II: Democracia, José Marcelo Menezes Vigliar e Ronaldo Porto Macedo jr.(coord), São Paulo, Atlas, 1999.

mentos de atuação do *Parquet*, encontram-se as ações civis públicas e os inquéritos civis.

## 2.2 FORMAS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como foi dito alhures, a sociedade conta com o Ministério Público para promover uma maior democratização da Administração Pública, tendo o legislador, nos últimos anos, editado normas que criam instrumentos processuais, materiais e investigativos para munir os membros do *Parquet* de armas capazes de enfrentar a luta a favor da transparência administrativa, da democracia e da realização do interesse público, missão mais importante do Estado Democrático de Direito. Nessa linha, traz-se à baila a coerente dedução formalizada em tese<sup>22</sup> por Gregório Assagra de Almeida quando anuncia que “se o Ministério é defensor do regime democrático e, se a República Federativa do Brasil constituiu-se em um Estado de Direito, o Ministério Público tornou-se, com a CF/88, Instituição constitucional fundamental do Estado de Direito”.

O Ministério Público tem a legitimidade para agir na defesa dos interesses coletivos e individuais homogêneos, de sorte que uma atuação nesse nível viabiliza a efetivação das medidas de controle da Administração. Assim, o controle por esse órgão de Estado, mediante a provocação do Judiciário, deixou de ser uma questão meramente individual, para se tornar uma ação coletiva, repontando como grande aliado do *Parquet* o princípio da transparência que se vincula ao termo jurídico moderno *accountability*, equivalente, no Brasil, a “combate a corrupção”<sup>23</sup>.

O controle dos atos da Administração, pela provocação do Judiciário pelo Ministério Público, supre a inércia do Estado-juiz, sendo incontáveis, na atualidade, as ações coletivas contra o Poder Público para combater a imoralidade e a improbidade administrativa, bem como guerrear contra a ofensa ao patrimônio público, cultural, ambiental e a outros interesses difusos. Registre-se que o controle feito pelo Ministério Público não é somente pela via da provocação ao Judiciário, mas é possível igualmente pela atuação extrajudicial, quando, por exemplo, instaura o inquérito civil, expede notificações, realiza audiências públicas, celebra termos de ajustamento de conduta e exara recomendações.

Ademais, a sua atuação de controle preventivo se direciona também às outras instituições e organizações dos demais Poderes, de sorte que o membro do Mi-

---

<sup>22</sup> Tese aprovada no VII Congresso Estadual do Ministério do Estado de Minas Gerais, realizado em Tiradentes (MG), nos dias 21 a 23 de março de 2007.

<sup>23</sup> ARRUDA NETO, Pedro Thomé. Princípio constitucional da transparência na administração e Ministério Público: inter-relações e possibilidades da *accountability* no Brasil. In Revista de Artigos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, MPDFT, Procuradoria Geral de Justiça, 2010.

nistério Público pode atuar perante os Poderes Executivo e Legislativo.<sup>24</sup> Como exemplo, citam-se as seguintes práticas: *a*) requisição de informações (art. 8º, inciso II, da Lei Complementar nº 75/93 - Lei Orgânica do Ministério Público da União) sobre evasão escolar em escola de ensino fundamental em determinada localidade de Município; *b*) recomendação dirigida a Chefe do Executivo Municipal e Secretário Municipal de Saúde, a fim de regularizarem a aquisição de remédios pelo Poder Público para o tratamento de determinada doença para pessoas da coletividade, que sofrem da enfermidade e não recebem o medicamento (art. 6º, inciso XX, da LC nº 75/93); *c*) notificação de testemunha (art. 8º, inciso I, da LC nº 75/93) a comparecer perante o membro do Ministério Público a fim de esclarecer questões relativas ao descarte irregular de lixo em determinado logradouro da comunidade; e *d*) requisição de instauração de inquérito policial (art. 129, VIII, CF) a fim de averiguar crime cometido por agentes públicos na gestão irregular da merenda escolar.

Uma questão a ser enfrentada diz respeito ao confronto entre o controle e a delegação do povo pelo governante, ou seja, até que ponto o *Parquet* pode imiscuir-se no controle da atividade pública discricionária, tendo em vista que aí reside uma liberdade de escolha delegada pelo povo por meio da eleição direta<sup>25</sup>.

Mencione-se uma situação que elucida o caso concreto acima referido: uma escola de ensino fundamental em uma determinada cidade se encontra em precárias condições para funcionamento. Entretanto, simultâneo a essa situação de descalabro, o Chefe do Executivo Municipal anuncia a realização da festa da padroeira da cidade com a participação de artistas de grande fama.

Nesse ponto,<sup>26</sup> o *Parquet* tem o fundamento para exercer o controle do ato administrativo discricionário que subestima o interesse público e provoca a falta de serviço público essencial. O membro do Ministério Público deve agir, então, calcado no feixe principiológico da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade que norteiam a Administração.

Verifica-se que, apesar de a escola de ensino fundamental encontrar-se em funcionamento e em péssimas condições para tal, mesmo assim o gestor arroga-se de sua discricionariedade para realizar festejos da padroeira, contratando artistas com cachês vultosos, em total ofensa ao princípio da razoabilidade, de modo a causar aos munícipes sérios danos.

---

<sup>24</sup> ARRUDA NETO, Pedro Thomé. Princípio constitucional da transparência na administração e Ministério Público: inter-relações e possibilidades da accountability no Brasil. In Revista de Artigos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, MPDFT, Procuradoria Geral de Justiça, 2010.

<sup>25</sup> MATOS, Eduardo Lima de. O Ministério Público e o controle do ato administrativo discricionário. In Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura nº 9. Ano 3. p. 203-213. São Paulo. RT. 2019.

<sup>26</sup> MATOS, Eduardo Lima de. O Ministério Público e o controle do ato administrativo discricionário. In Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura nº 9. Ano 3. p. 203-213. São Paulo. RT. 2019.

Nesse exemplo, impõe-se que se exerça o controle constitucional a fim de se obter o equilíbrio entre a opção delegada com a vontade e a necessidade do povo, assinalando-se que o exercício do controle, inerente aos regimes democráticos, visa assegurar que as escolhas sejam realizadas observando-se os princípios que balizam a Administração Pública.

Outro destaque a ser feito é que o controle administrativo, que diz respeito aos interesses patrimoniais da Administração Pública, pode e deve ser efetivado preponderantemente pelo Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, dentro dos quais a instituição (una e indivisível) tem seus representantes, cuja presença é assegurada pela própria Constituição Federal (art. 130).

Sobre o *Parquet*, não se pode deixar de mencionar a publicação da Carta de Brasília, aprovada durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em 22 de setembro de 2016, – que prevê a modernização do controle da atividade extrajudicial pelas corregedorias do Ministério Público –, donde foi enfatizada a necessidade de priorização do modelo de Ministério Público de atuação extra jurisdicional para a efetividade da função resolutiva, evitando-se a propositura de demandas judiciais quando a solução extrajudicial mostra-se a mais adequada.<sup>27</sup>

Trilhando o caminho inaugurado pela Carta de Brasília, a Recomendação CNMP nº 02/2018<sup>28</sup>, conhecida como Carta de Aracaju, decorrente de reunião ocorrida no Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais, em Aracaju/SE, estabeleceu as novas orientações sobre os parâmetros de avaliação sobre resolutividade e qualidade sobre a atuação dos membros do *Parquet*.

Nessa perspectiva, a atuação preventiva, efetiva e célere; a proteção aos direitos e garantias fundamentais e a valorização da participação social para construção de soluções constituem elementos fortalecidos pela Carta de Aracaju que concebem um novo Ministério Público, transformador da realidade social, de forma a promover a justiça.<sup>29</sup>

## 2.3 O CONTROLE POR MEIO DO INQUÉRITO CIVIL

Segundo Hugo Nigro Mazzili<sup>30</sup> a ideia desse procedimento nasceu com uma proposta feita pelo Promotor José Fernando da Silva Lopes, em 1980, antes da Lei da Ação Civil Pública, como peça civil correlata do Inquérito Policial, na

<sup>27</sup> Carta de Brasília. Disponível em [cnmp.mp.br/portal/institucional/biblioteca-digital-vade-ecum/carta-de-brasilia](http://cnmp.mp.br/portal/institucional/biblioteca-digital-vade-ecum/carta-de-brasilia) Acesso em 27/03/2023.

<sup>28</sup> Carta de Aracaju. Disponível em [cnmp.mp.br/portal/images/recomendação\\_dois.pdf](http://cnmp.mp.br/portal/images/recomendação_dois.pdf). Acesso em 27/03/2023.

<sup>29</sup> MELO, Aliana Cirino Simon Fabrício de. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNM – CN Nº 2/2018 (Carta de Aracaju) In Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: qualidade, resolução e transformação social. Edição especial: recomendação de Aracaju, volume VII/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP 2019.

<sup>30</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. Inquérito Civil. 4ª edição. São Paulo, Saraiva, 2015, p. 41

esfera penal, para servir de base à ação do Ministério Público no campo civil. Depois, ele veio encartado na Lei nº 7.347/85, que introduziu os mecanismos processuais da ação civil pública, e, posteriormente, com a Constituição de 1988, ganhou foro de norma constitucional, garantindo-se, dessa forma, maior amplitude ao poder investigativo do *Parquet*.

Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>31</sup> afirma que o inquérito civil é “mera peça informativa, de utilização interna da instituição, cujas conclusões ou mesmo o arquivamento em nada obstam a propositura da ação pelos demais colegitimados.” Desse modo, o inquérito civil é uma forma de permitir o conhecimento de fatos, por meio de uma investigação mais criteriosa pelo *Parquet*, que justifique a propositura de ação civil pública ou de outra medida preventiva que esteja enquadrada na missão do Ministério Público.

O inquérito civil também possibilita uma triagem feita sobre as ‘denúncias’ levadas ao conhecimento do promotor, evitando, assim, a propositura de ações temerárias, motivadas, muitas vezes, apenas pela força das intrigas políticas partidárias ou pessoais.

Esse mesmo autor enumera algumas virtudes do inquérito civil. Primeiro, diz que tal procedimento cumpre uma função preventiva, pois o potencial infrator, ao saber que o Ministério Público está investigando a eventual violação contra interesses coletivos, porventura perpetrada ou a ser efetuada, pode ficar inibido em praticar a irregularidade. Exerce, portanto, um caráter intimidativo e preventivo. Em segundo lugar, a atuação do órgão do Ministério Público não impede que uma associação ou ente político, igualmente legitimados, proponham a ação civil pública, em conjunto ou separadamente.

Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz<sup>32</sup> entende que o inquérito civil favorece o exercício da cidadania, sendo uma forte ferramenta para sua efetividade, apresentando-se para a sociedade através de associações, partidos políticos e cidadãos, que isolada ou coletivamente representam ao Ministério Público sobre irregularidades de quem noticia, para apuração dos fatos. Convém registrar que apenas o Ministério Público é quem tem legitimidade para instaurar o inquérito civil, por isso os referidos entes devem se dirigir a este órgão de Estado com a representação acerca dos fatos que devem ser levados a investigação.

A despeito disso, se esses entes já tiverem material suficiente para comprovar a materialidade da infração civil, é possível a propositura da ação civil pública diretamente ao Judiciário, sem a necessidade de que o *Parquet* o faça, conforme foi dito acima.

---

<sup>31</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública. 14ª ed. São Paulo, RT, 2016, pp. 171/172.

<sup>32</sup> CAMARGO FERRAZ, Antônio Augusto Mello de. Inquérito Civil: dez anos de um instrumento de cidadania. Ação Civil Pública. Coord. Edis Milaré, São Paulo, RT, 1995.

Muito se indagou se o Ministério Público era obrigado a instaurar o inquérito civil. A Lei da Ação Civil Pública não oferece, em caráter literal, os parâmetros para o deslinde dessa questão. Entretanto, considerando o alto interesse público envolvido na missão do Ministério Público, bem como o conjunto das normas constitucionais e legais que tratam das funções ministeriais, é clarividente que o Ministério Público não pode discricionariamente deixar de proceder à abertura do inquérito civil, sem uma motivação adequada, sob pena de contrariar o interesse público e a ordem jurídica cuja defesa lhe é obrigatória.

Adilson Dallari<sup>33</sup> afirma que a instauração do inquérito civil “não pode ser uma prerrogativa pura, como mera faculdade, como questão de foro íntimo, como matéria totalmente submetida ao puro arbítrio do membro do Ministério Público.” Desse modo, o Ministério Público tem o poder-dever de colher as provas que forneçam melhores fundamentos à ação que pretende mover contra a autoridade ímproba ou pessoa infratora, competindo-lhe, na forma da lei, realizar inspeções e diligências investigatórias, notificar testemunhas, requisitar informações, exames periciais e documentos às autoridades da Administração Pública direta ou indireta e requisitar informações e documentos a entidades privadas.<sup>34</sup>

Emanuel Burle Filho<sup>35</sup>, por seu turno, advoga que, tratando-se a missão do Ministério Público de um poder-dever, ele “não deve transformar-se em instrumento de devassa, porém em instrumento para a investigação e a apuração de elementos e fatos necessários para a promoção de ação pública, civil ou penal, para a proteção do patrimônio público e social e de interesses difusos e coletivos”. Também, na mesma linha de pensamento, Hely Lopes Meirelles<sup>36</sup> afirma que os poderes atribuídos ao *Parquet* não justificam a instauração de lides temerárias.

Sopesados os documentos coligidos pelos interessados na investigação, aferida a seriedade da eventual representação contra o ato administrativo ou o agente praticante do ato, verificada a potencial infração à ordem jurídica e ao patrimônio público, compete ao Ministério Público instaurar o inquérito e posteriormente, apurada a efetiva lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, propor a ação civil pública pertinente. É importante deixar claro que, dentre os legitimados para propor a ação civil pública, apenas o Ministério Público detém a atribuição para instaurar o inquérito civil.

---

<sup>33</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Obrigatoriedade de realização de inquérito civil. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador/BA, IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, janeiro/fevereiro/março de 2008, disponível em [direitodoestado.com.br](http://direitodoestado.com.br). Acesso em 27/03/2023.

<sup>34</sup> TRF 3ª R., 1ª Turma, HC 14829/SP, Rel. Dês. Federal Luiz Stefanini, DJU, 16/12/2003, P. 571.

<sup>35</sup> BURLE FILHO, José Emmanuel. Principais aspectos do inquérito civil, como função institucional do Ministério Público in *Ação Civil Pública*, coordenador: Édis Milaré, São Paulo, RT. 1995, pp. 321/322

<sup>36</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e *Habeas Data*, 31ª edição, Malheiros, 2008, p. 176.

Nesse sentido, é possível o exercício do controle dos atos administrativos pelo Ministério Público, sem esperar pelo Judiciário, pois quando esse órgão efetua diligências, investiga, depara-se com o 'véu de irregularidades', que são praticadas em nome do bem-estar da população, mas efetivamente contrariando os legítimos interesses da coletividade, impõe-se uma certa intimidação aos agentes públicos, os quais poderão prevenir a ocorrência de ilegalidades dos seus atos. Na verdade, o inquérito civil pode desaguar em um termo de ajustamento de conduta, corrigindo ou prevenindo a ocorrência de prejuízos ao interesse público. Em ambos os casos, o Ministério Público atuará no controle dos atos da administração.

## **2.4 O CONTROLE POR MEIO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

Na moderna concepção processual tem prevalecido a tese de que a composição pelo acordo é estratégia mais interessante do que uma lide conflituosa e, às vezes, muito prolongada. No processo civil, a transação extingue o processo sem resolução do mérito. Entretanto, nas lides que envolvem interesses transindividuais, a questão se torna mais complexa, pois, a rigor, os entes legitimados de modo especial não dispõem de poderes para transigir<sup>37</sup>.

O ajustamento previsto na Lei da Ação Civil Pública corresponde ao acerto ou combinação feito, no âmbito do inquérito civil ou da ação civil pública, entre o Ministério Público e o agente infrator, no qual se acorda a execução de medidas corretivas e/ou preventivas, gerando uma obrigação de fazer em prol do interesse público. Uma dificuldade para materializar esse ajuste é saber como lidar com a indisponibilidade dos interesses públicos metaindividuais, em face do ajuste, em que ambas as partes renunciam a alguma coisa para possibilitar um resultado aceitável para todos.

É certo que não pode haver a renúncia ou desistência de direitos e interesses que são da coletividade pelo Ministério Público, pois, se assim fosse, estaria o *Parquet* agindo contra sua própria finalidade constitucionalmente estabelecida. Registre-se que o promotor de justiça não poderá arquivar o inquérito ou celebrar acordo sem a anuência do Conselho Superior do Ministério Público.

O termo de ajustamento de conduta deve ser encaminhado em consonância com o princípio democrático, podendo o Ministério Público convocar reuniões ou audiências públicas, quando for formalizar as cláusulas do acordo, gerindo os assuntos envolvidos na questão de modo transparente.

É preciso, antes de qualquer composição, que o Ministério Público ou o ente

---

<sup>37</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 30ª ed. São Paulo, RT, 2017, p. 517



público fiscalizador, que pretenda efetuar um termo de ajuste de conduta, ouça a população interessada, as associações envolvidas na matéria debatida, para que possa produzir um acordo que atenda adequadamente à vontade preponderante da sociedade.

Há de se assinalar que, nos termos do novo CPC, a conciliação e a mediação podem ser utilizadas para solucionar conflitos relativos à Administração Pública, com a possibilidade de formalização de termo de ajustamento de conduta. Além disso, a Lei 13.140, de 29.06.2015, que dispõe sobre a mediação na seara da administração pública, estabelece que não constitui impedimento a natureza indisponível do direito envolvido, desde que transigível, sendo que, em tal caso, deve ser ouvido o *Parquet*, previamente à homologação judicial (art. 3º e parágrafos)<sup>38</sup>.

Na seara do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, a Resolução CNMP 179/2017 regulamenta o instituto do compromisso do ajustamento de conduta, prevendo o art. 1º desse ato normativo que o termo de ajuste poderá ser tomado não apenas para garantia dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, mas também “de outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público”.

Registre-se que o Ministério Público e os órgãos públicos legitimados ao ajuizamento da ação civil pública são os sujeitos que podem tomar o compromisso do ajustamento de conduta.

## 2.5 O CONTROLE POR MEIO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O controle da atividade administrativa pelo Ministério Público, através da via jurisdicional, ocorre por meio de ações civis públicas ou ações de índole coletiva, visando a proteção do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CF). A Lei nº 7.347/85 foi um marco importante na história da defesa dos direitos coletivos, havendo mesmo quem defenda a tese de que, após sua promulgação, surgiu uma divisão no direito processual – o coletivo, em oposição ao individual.

O que havia antes era o império do individualismo processual, o qual não era suficiente para proteger os bens transindividuais, conforme anota Pedro Lenza<sup>39</sup>. Diz, ainda, esse autor que em algumas situações esporádicas a lei já previa uma incipiente norma de proteção coletiva, citando a hipótese do acionista que pode pleitear a anulação da deliberação da assembleia (art. 159, *caput* e parágrafos 3º e 4º, da Lei nº 6.604/66), tratando como legitimação extraordinária; a hipótese da Lei nº 4.215/63, que possibilitava à Ordem dos Advogados do

---

<sup>38</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública. 14ª ed. São Paulo, RT, 2016, p. 332

<sup>39</sup> LENZA, Pedro. Teoria geral da ação civil pública. 3ªed. São Paulo, RT, 2008, pp. 141/146.



Brasil – OAB – a representação dos interesses gerais da classe dos advogados. Afirma que, diante do quadro tradicionalista marcadamente individualista, a doutrina sugeria algumas soluções para a proteção dos interesses difusos, destacando-se a legitimação concorrente e disjuntiva, a legitimação de associações que representassem o conjunto dos interessados, a legitimação do Ministério Público.

Com a edição da Lei das ações civis públicas, foi introduzido um novo capítulo na condução dos direitos difusos. No tocante ao nome Ação Civil Pública ou Coletiva, trata-se de uma questão somente de nomenclatura ou encerra uma discussão sobre as naturezas diversas das ações indicadas?

Hugo Nigro Mazilli<sup>40</sup> afirma que a nomenclatura atribuída à ação em estudo se trata de uma atecnia, predominado a ideia de que tal *actio* quis referir-se, na verdade, à defesa dos interesses transindividuais. O que se tem, na verdade, é uma ação civil cuja finalidade é a defesa de interesses coletivos *stricto sensu*, difusos e, por certo, de natureza pública, especialmente quando proposta pelo Ministério Público.

O Código de Defesa do Consumidor veio estabelecer uma nomenclatura mais adequada, tratando as mencionadas ações como coletivas. O importante é que de um modo ou de outro o objeto da defesa é o interesse metaindividual, não sendo a erronia técnica da nomenclatura merecedora de maiores explicações. No abalizado conceito de Edis Milaré, citado por Rodolfo de Camargo Mancuso, a ação civil pública é definida não mais em função do sujeito, mas de seu objeto, sendo a mesma conceituada como o direito expresso em lei de efetivar a função jurisdicional em nome do interesse público na esfera civil.<sup>41</sup>

Os legitimados para a ação em destaque encontram-se previstos na Lei nº 7.347/85, art. 5º, sendo eles: o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e as associações, que preencham os requisitos dispostos nas alíneas “a” e “b” do dispositivo mencionado. O Ministério Público, mesmo que não seja parte, deve interferir na ação, como fiscal, por força da citada lei. Sobre o polo ativo da ação civil pública, a grande maioria da doutrina posiciona-se pela legitimação extraordinária, com a substituição processual da coletividade.

No caso do Ministério Público, Carlos Alberto de Salles<sup>42</sup> afirma que, quando esse órgão age em defesa de direitos individuais indisponíveis, trata-se de legitimação extraordinária, mas quando se trata de defesa dos interesses difusos

---

<sup>40</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo. 30ª ed. São Paulo, RT, 2017, pp. 77/78.

<sup>41</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública. 14ª ed. São Paulo, RT, 2016, p. 25.

<sup>42</sup> SALLES, Carlos Alberto. Legitimação do Ministério Público para a defesa de direitos e garantias constitucionais *apud* Pedro Lenza in Teoria geral da ação civil pública. São Paulo, RT, 2003, pp. 179/183.

e coletivos não é nem extraordinária nem ordinária, mas anômala, pois o órgão não é titular do direito material, nem trata de um interesse alheio, eis que os interesses difusos e coletivos fazem parte da essência funcional do Ministério Público.

Vale destacar que a sentença proferida na ação civil pública faz coisa julgada *secundum eventum litis*, podendo, em certos casos, ser transportada para as ações individuais, que tratem do mesmo objeto, para aproveitar a essas ações *in utilibus*.

A natureza da sentença é predominantemente de ordem cominatória<sup>43</sup>, voltada para a tutela específica de um direito metaindividual e não para obtenção de uma prestação pecuniária, podendo ocorrer casos em que, não havendo mais possibilidade de restabelecimento do *status quo ante* do bem protegido, a prestação pecuniária poderá ser um meio de compensação pelo dano ocorrido.

Percebe-se que o *Parquet* tem utilizado a ação civil pública como meio de acionar o controle jurisdicional dos atos administrativos. É importante lembrar que este controle não é puramente promovido pelo Ministério Público, que apenas demanda o Judiciário, o qual irá decidir, em última análise, sobre a legalidade ou legitimidade ou moralidade do ato combatido.

## CONCLUSÃO

Indubitável o papel do Ministério Público para a proteção dos interesses públicos, bem como para a garantia do Estado de Direito. Assim, a sociedade conta com o *Parquet* para promover uma maior democratização da Administração Pública, tendo o legislador, nos últimos anos, editado normas que criam instrumentos processuais, materiais e investigativos para munir os membros do *Parquet* de armas capazes de enfrentar a luta a favor da transparência administrativa, da democracia e da realização do interesse público, missão mais importante do Estado Democrático de Direito.

Tem-se que o controle dos atos da Administração, pela provocação do Judiciário pelo Ministério Público, supre a inércia do Estado-Juiz, sendo incontáveis, na atualidade, as ações coletivas contra o Poder Público para combater a imoralidade e a improbidade administrativa, bem como guerrear contra a ofensa ao patrimônio público, cultural, ambiental e a outros interesses difusos.

O controle feito pelo Ministério Público não é somente pela provocação ao Judiciário. Na verdade, deve-se priorizar a atuação preventiva e via extrajudicial, como por exemplo, instaurando-se inquéritos civis, expedindo-se notificações para proceder à oitiva de testemunhas, realizando-se audiências públicas, ce-

---

<sup>43</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública. 14ª ed. São Paulo, RT, 2016, p. 335.

lebrando-se termos de ajustamentos de conduta, expedindo-se recomendações, entre outras atividades. Trata-se do Ministério Público resolutivo, preconizado tanto pela Carta de Brasília como pela Carta de Aracaju.

O controle da Administração Pública não é tarefa de um só: somente se efetivará, para contribuir com uma sociedade mais justa, mais solidária e mais democrática, se todos os poderes e órgãos estatais, o Ministério Público, a sociedade civil organizada, as pessoas individualmente consideradas, a imprensa, formarem uma cultura de defesa permanente da cidadania, de forma a defender a moralidade da Administração Pública e a transparência.

## **BIBLIOGRAFIA**

ANDRADE, Adriano, Cleber Masson, Landolfo Andrade. Interesses difusos e coletivos. Vol. 1. 8ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro. Forense. São Paulo. Ed. MÉTODO. 2018.

ARRUDA NETO, Pedro Thomé. Princípio constitucional da transparência na administração e Ministério Público: inter-relações e possibilidades da accountability no Brasil. *In* Revista de Artigos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, MPDFT, Procuradoria Geral de Justiça, 2010.

BURLE FILHO, José Emmanuel. Principais aspectos do inquérito civil, como função institucional do Ministério Público, *in* Ação Civil Pública. Coordenador: Édis Milaré. São Paulo: Ed. RT, 1995.

CAMARGO FERRAZ, Antônio Augusto Mello de. Inquérito Civil: dez anos de um instrumento de cidadania, *in* Ação Civil Pública. Coord. Edis Milaré, São Paulo: Ed. RT, 1995.

CNMP. Carta de Brasília. Disponível em [cnmp.mp.br/portal/institucional/biblioteca-digital-vade-cecum/carta-de-brasilia](http://cnmp.mp.br/portal/institucional/biblioteca-digital-vade-cecum/carta-de-brasilia) Acesso em 27/03/2023.

\_\_\_\_\_. Carta de Aracaju. Disponível em [cnmp.mp.br/portal/images/recomendação-dois.pdf](http://cnmp.mp.br/portal/images/recomendação-dois.pdf) Acesso em 27/03/2023.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em [cnmp.mp.br/portal/images/Conta-de-Brasilia-2.pdf](http://cnmp.mp.br/portal/images/Conta-de-Brasilia-2.pdf) Acesso em 27/03/2023.

DALLARI, Adilson Abreu. Obrigatoriedade de realização de inquérito civil. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador/BA, IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 13, janeiro/fevereiro/março de 2008, disponível em [direito-doestado.com.br](http://direito-doestado.com.br). Acesso em 27/03/2023.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Vocabulário de Direito Processual. Apud Teoria Geral da Ação Civil Pública. São Paulo: Ed. RT, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *A Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*. 3ª edição, São Paulo, Atlas, 2012.

..... Direito Administrativo. 32ª edição, Rio de Janeiro, Forense, 2019.

FAGUNDES, Miguel Seabra. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. 5ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Aurélio Século XXI: O Dicionário da Língua Portuguesa. 3ª edição. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Controle da Administração Pública. São Paulo: Ed. RT, 1991.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 16ª edição revista e atualizada, São Paulo, Saraiva, 2011.

LENZA, Pedro. Teoria geral da ação civil pública. 3ªed. São Paulo, RT, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Ação Civil Pública. 14ª ed. São Paulo, RT, 2016.

MATOS, Eduardo Lima de. O Ministério Público e o controle do ato administrativo discricionário. *in* Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura nº 9. Ano 3. p. 203-213. São Paulo. RT. 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público na Constituição de 1988. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1996.

..... A defesa dos interesses difusos em juízo. 30ª ed. São Paulo, RT, 2017.

..... Inquérito Civil. 4ª edição. São Paulo, Saraiva, 2015.

MEIRELES, Hely Lopes. A administração e seus Controles, *in* Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nº 02, 1975.

..... Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo, Malheiros, 2015.

..... Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção e *Habeas Data*, 31ª edição, Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Elementos de Direito Administrativo. São Paulo: Ed. RT, 1991.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 36ª edição. São Paulo, Atlas, 2020

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 16 edição, revista e atualizada, Rio de Janeiro, Editora Forense, 2014.

MELO, Aliana Cirino Simon Fabrício de. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNM – CN N° 2/2018 (Carta de Aracaju) In Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: qualidade, resolução e transformação social. Edição especial: recomendação de Aracaju, volume VII/Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP 2019.

PACCAGNELLA, Luis Henrique. Controle da Administração pelo Ministério Público: Meio de Aprofundamento da Democracia, *in* Ministério Público II: Democracia. José Marcelo Menezes Vigliar e Ronaldo Porto Macedo jr. (coord.). São Paulo: Atlas, 1999.

PALU, Oswaldo Luiz. Controle dos atos de governo pela jurisdição. São Paulo: Ed. RT, 2004.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 42ª ed. São Paulo, Malheiros, 2019.

----- . Ação popular constitucional. São Paulo, RT, 1968.

SLAIB FILHO, Nagib. Ação declaratória de constitucionalidade. 2ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 2000.

# O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO PROMOTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE VINCULAM A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL E A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE DO TRABALHO

*PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AS PROMOTER OF PUBLIC POLICIES THAT BIND FUNDAMENTAL EDUCATION AND PRESERVATION OF THE WORK ENVIRONMENT*

Maurício Coentro Pais de Melo<sup>1</sup>

**RESUMO:** O novo perfil constitucional do Ministério Público impõe que este seja o elo entre a sociedade e o direito fundamental previsto pelo constituinte como alicerce do Estado Democrático de Direito brasileiro. Neste contexto, cabe a Instituição como um todo e ao Conselho Nacional do Ministério Público estimular os membros do *parquet* a atuarem de forma estratégica e proativa, sempre próximos da sociedade. A articulação entre os diversos atores sociais incumbidos de tornar os direitos previstos no artigo 6º da CR/88 eficazes decorre do seu papel de agente de transformação social e indutor de políticas públicas. Atuar em rede e dialogar com a sociedade em prol da redução de conflitos torna o Ministério Público mais forte e capaz de promover o desenvolvimento da cultura por meio da melhoria da educação, que por sua vez é a chave para a implementação de outros direitos sociais como meio ambiente, saúde, trabalho e previdência. O expressivo número de acidentes do trabalho que assolam o Brasil pode ser reduzido caso haja a implementação de uma efetiva política de conscientização sobre a importância da prevenção. Portanto, haverá uma atuação resolutiva do Ministério Público na articulação dos agentes sociais e de estado para introjetar esta concepção no ensino fundamental, tornando o aluno não só mais capacitado e prevenido para o mercado de trabalho, mas também um agente de disseminação do conteúdo sobre a prevenção à acidentes e doenças ocupacionais em seu ambiente familiar, tutelando pela vida e saúde de seus pais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos sociais. Saúde e educação. Atuação proativa do Ministério Público. Agente de transformação social.

---

<sup>1</sup> Procurador do Trabalho com mestrado em Direito pela Universidade Autônoma de Lisboa, membro auxiliar da Corregedoria Nacional. Ex juiz do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 10 Região.

**ABSTRACT:** *The new constitutional profile of the Public Ministry imposes that this be the link between society and the fundamental right foreseen by the constituent as the foundation of the Brazilian Democratic State of Law. In this context, it is up to the institution as a whole and the National Council of the Public Prosecutor's Office to encourage parquet members to act strategically and proactively, always close to society. The articulation between the various social actors responsible for making the rights provided for in Article 6º of the CR/88 effective stems from their role as agents of social transformation and inducers of public policies. Acting in a network and dialoguing with society in favor of reducing conflicts makes the Public Ministry stronger and able to promote the development of culture through the improvement of education, which in turn is the key to the implementation of other social rights such as environment, health, work and social security. The expressive number of accidents at work that devastate Brazil can be reduced if there is the implementation of an effective policy of awareness about the importance of prevention. Therefore, there will be a resolute action by the Public Ministry in the articulation of social and state agents to introduce this conception in fundamental education, making the student not only more qualified and prepared for the job market, but also an agent of dissemination of content on the prevention of accidents and occupational diseases in their family environment, protecting the life and health of their parents.*

**KEYWORDS:** *Social rights – Health and Education – Proactive performance of the Public Prosecutor's Office – Social transformation agent.*

## 1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro, como traçado pela Constituição da República, detém poderes e prerrogativas para impulsionar a sociedade em busca da realização dos diversos direitos insculpidos na Carta. Sabe-se que o extenso rol de garantias nela prevista dificulta a sua implementação, a exigir do Estado uma atuação articulada em prol do objetivo de se criar um legítimo Estado Democrático de Direito.

Coube ao *parquet* a função de tutelar pelos direitos sociais e indisponíveis do cidadão, bem como atuar na defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

<sup>2</sup> Registra-se, por oportuno, que não há regime democrático sem a preservação dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente e que são parte integrante da ordem jurídica nacional.

As funções do Estado brasileiro devem, portanto, atuar de forma harmônica para garantir, não só a salvaguarda daqueles direitos vinculados às liberdades

---

<sup>2</sup> Art. 127, da CR/88.

individuais e até coletivas, mas também para fazer cumprir o anseio constitucional de garantir a eficácia plena dos direitos sociais, dentre estes, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer e a segurança.<sup>3</sup>

Inafastável o diálogo ente os chamados poderes da República<sup>4</sup> para que seja implementado o Estado do bem-estar social almejado pelo Texto Constitucional, garantindo aos cidadãos o rol de direitos mínimos ali previstos, sem olvidar os limites do possível, que a própria norma ápice revela.

A relação umbilical entre educação e trabalho não se observa, apenas, no que se refere à necessária qualificação profissional para o desempenho das tarefas previstas no contrato de trabalho. Muito menos se limita às ambições por melhores ocupações com o incremento curricular. Antes, há de se introjetar na concepção social que a educação é o único caminho para a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Não há dúvida de que melhores salários, supostamente adquiridos com anos de estudos e capacitações, podem elevar a condição social de determinado trabalhador, entretanto, a educação fundamental poderá formar cidadãos, não apenas aptos a bem executarem seus misteres no dia a dia laboral, mas vocacionados a estruturar uma sociedade mais igual, justa, segura e, principalmente, culturalmente evoluída.

Hodiernamente, muitos têm lecionado sobre o meio ambiente e os impactos nocivos da atuação do homem sobre a natureza, a demonstrar as fragilidades culturais, normativas e organizacionais dos Estados, que impedem uma atuação mais efetiva e enérgica para a preservação do habitat como conhecido atualmente.

O meio ambiente do trabalho, como espécie do meio ambiente como genericamente conceituado, há séculos sofre impactos nocivos, seja pela atuação do meio, seja pela atuação do homem. Essas transformações, ocasionadas para otimizar os resultados na obtenção de lucro, muitas vezes impõe ao ser humano trabalhador riscos à sua integridade física e psíquica, podendo, inclusive, levá-lo à óbito.

A educação de crianças e adolescentes, incorporando conceitos sobre o que vem a ser o meio ambiente de trabalho e as consequências que este pode trazer para a vida cotidiana e familiar se não forem adotadas medidas de prevenção de acidentes é um dos caminhos para a efetivação do direito à dignidade

---

<sup>3</sup> Nos termos do artigo 6º, da CR/88 - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>4</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O Espírito das Leis; Tradução Cristina Murachco. São Paulo. Martins Fontes, 1996.



da pessoa humana previsto na Constituição.

É importante grifar que o acidente de trabalho poderá mutilar trabalhadores, limitando suas condições laborais, ou implicar a morte de um pai de família, que, para além de fragilizar os cofres público pela concessão de benefícios previdenciários, deixará órfãos e sequelas emocionais incomensuráveis.

Necessária, portanto, a atuação em rede do Estado brasileiro, por meio do Poder Executivo e de suas secretarias de educação, Poder Judiciário, Legislativo e Ministério Público, para a consecução deste objetivo constitucional, qual seja, implementação de um verdadeiro estado democrático de direito através da promoção da educação e do meio ambiente.

## **2. AS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

O Ministério Público brasileiro, como classicamente definido, é a Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos exatos termos do art. 127 da Constituição Federal.

O *parquet*, nos moldes que prevista na Carta Política de 1988, é vanguardista, a exigir dos operadores do direito a adoção de uma interpretação progressista capaz de permitir que esta seja tudo aquilo que desejou o constituinte originário. Este, por sua vez, definiu a atuação do Ministério Público como um agente de promoção e transformação social.

Com efeito, como instrumento para a implementação daquilo que consta na Constituição, a Instituição deve atuar para assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar como valores supremos de uma sociedade fraterna, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, consoante o preâmbulo do Texto Constitucional.<sup>5</sup>

Importante a análise do Título I da Constituição para definir a atuação do Estado democrático de direito brasileiro com fundamento na dignidade da pessoa humana e nos valores sociais da livre iniciativa e do trabalho<sup>6</sup>. A inversão aqui apresentada, no que tange à ordem escrita no artigo 1º da CR/88, ocorre propositamente para alertar o leitor, com arrimo não só no preâmbulo da Cons-

<sup>5</sup> Dispõe o preâmbulo da CR/88 - "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL."

<sup>6</sup> Art. 1, III e IV, CR88

tuição, mas também com fins em uma interpretação sistemática da Constituição, de que os valores sociais não estão restritos ao termo trabalho humano, mas devem incidir sobre a livre iniciativa.

O artigo 170 da CR/88 ao estabelecer princípios da ordem econômica, dispõe estar esta fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa para que se assegure a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, sendo certo que a propriedade privada e a empresa deverão ter a sua função social.

Nenhum direito é absoluto, logo, a propriedade privada e o exercício regular da empresa devem observar parâmetros que estejam de acordo com a nova ordem constitucional e com os anseios do estado democrático de direito, que não se baseiam, apenas, na estrita observância da lei, mas no fato de esta estar submetida aos alicerces que fundamentam uma sociedade livre, justa e solidária e que busca o progressivo e contínuo desenvolvimento social.<sup>7</sup>

José Afonso da Silva, ao comentar o artigo 1º, IV, da Constituição, aduz que a Carta Política consagra uma economia de mercado, de natureza capitalista. No entanto, *“a ordem econômica dá prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado. Conquanto se trate de declaração de princípio, essa prioridade tem o sentido de orientar a intervenção do Estado na economia, a fim de fazer valer os valores sociais do trabalho que, ao lado da iniciativa privada, constituem o fundamento não da ordem econômica, mas da própria República Federativa do Brasil (art. 1º, IV)”*.<sup>8</sup>

É neste contexto que se enquadra o novo perfil constitucional do Ministério Público, seja na atuação extrajudicial ou judicial. Este deve atuar como agente de transformação social para que haja o progressivo desenvolvimento da sociedade brasileira, com a preservação das liberdades constitucionais e com a eficácia dos direitos sociais fundamentais dos cidadãos.

Após o advento da Constituição de 1988 houve incessantes debates sobre qual deveria ser a postura mais adequada do membro do Ministério Público em sua atuação finalística diante da ampla gama de poderes conferidos pelo então novo ordenamento jurídico. Neste contexto, o *parquet* vem aprimorando seu entendimento diante dos instrumentos postos a sua disposição e das prerrogativas que lhe são essenciais para bem compreender a necessidade de atuar proativamente, com o objetivo de implementar o mandamento constitucional.

A Carta de Brasília representa o resultado do debate em torno desta moderna Instituição democrática, cujas funções de Estado definidas pela própria constituição exigem uma resposta social atenta e compromissada e que, em razão

---

<sup>7</sup> Art. 3, I, e II, CR/88

<sup>8</sup> Silva, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9.ed. Malheiros, p. 668.

disto, deve atuar de forma resolutiva, com a apresentação de resultados concretos para a sociedade.<sup>9</sup>

Observa-se, desse modo, que, independentemente da modalidade de atuação do Ministério Público, seja judicial como órgão agente ou interveniente em processos de terceiros nas hipóteses que legitimam sua atuação, seja extrajudicial, a Instituição deve agir para entregar para a sociedade aquilo que fora determinado pela Constituição, isto é, uma sociedade justa.

A Carta de Brasília, já mencionada, trouxe importantes reflexões sobre o moderno perfil do *parquet*, sendo destacada a necessidade de se priorizar a atuação extrajudicial a exercer a função de intermediador da pacificação social, visando à resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas.<sup>10</sup> Percebeu-se, pois, que a atuação perante o poder judiciário não, necessariamente, entrega de forma eficaz a prestação jurisdicional, sendo esta outrora considerada meio principal de resolução de conflitos sociais.

Cabe o registro de estar a orientação institucional constante na Carta de Brasília em plena harmonia com o preâmbulo da Constituição por buscar a solução pacífica de conflitos.

A atuação extrajudicial, por sua vez, exige o devido planejamento para que se possa cumprir os objetivos que venham a ser fixados para o adimplemento da obrigação constitucional. É neste contexto que se insere o Ministério Público como indutor de políticas públicas que, por sua vez, são instrumentos necessários para alavancar o Estado brasileiro para que haja a entrega daquilo que lhe cabe, consoante o Texto Constitucional.

Não por outra razão houve o incentivo, e até mesmo a obrigação, de o Ministério Público ter um planejamento estratégico atualizado, condizente com os objetivos finalísticos da Instituição e focado na atuação ministerial em benefício da sociedade.

O planejamento, inevitavelmente, estimula a elaboração de projetos institucionais que apresentam os motivos para o qual é estabelecido, o objeto, prazos, parceiros e, principalmente, objetivos a serem atingidos. A atuação por projetos facilita a articulação interna e externa entre todos, cujos interesses se afinam e as atribuições lhes impõem, efetivando o estado democrático de direito por meio da realização de políticas públicas que, em última análise, buscam imple-

---

<sup>9</sup> Após amplos debates e discussões no procedimento de estudos instaurado pela Corregedoria Nacional com fundamento no artigo 2º da Portaria CN nº 087 de 16 de maio de 2016, em sessão pública ocorrida no dia 22.09.2016, no 7º Congresso de Gestão do CNMP, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias Gerais dos Estados e da União celebram o presente acordo, aprovando e assinando a carta com os considerandos e diretrizes abaixo no sentido da modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o fomento à atuação resolutiva do MP Brasileiro.

<sup>10</sup> Carta de Brasília.

mentar direitos sociais previstos na Constituição.

### **3. O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DIFUSOR DO NOVO PERFIL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

O Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP é órgão de controle externo de natureza constitucional-administrativa e política, ante a sua composição plural, devidamente regrada pela Carta de 1988<sup>11</sup>, a permitir que este atue de forma orientativa na busca por uma planificação institucional do Ministério Público brasileiro.

Muito mais do que um órgão de controle disciplinar da atuação membro do *parquet*, o CNMP tem como desiderato ser o catalizador da disseminação de boas práticas adotadas pelos diversos Ministérios Públicos do país, que muitas vezes é resultado da atuação proativa de promotores e procuradores vocacionados em determinada área de atuação. Assim é que a Corregedoria Nacional, juntamente com as demais Corregedorias-gerais dos Estados e dos demais ramos do Ministério Público firmam a Carta de Brasília, como um grande instrumento de orientação da atuação dos órgãos internos de controle da Instituição.

Consoante o que dispõe o artigo 18 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, cabe ao Corregedor Nacional expedir recomendações destinadas ao aperfeiçoamento dos membros, órgãos e serviços do *parquet*<sup>12</sup>, bem como promover a coleta de dados para o bom desempenho das atividades ministeriais.<sup>13</sup> Neste contexto, tem-se a Recomendação de caráter Geral 02/2018 que orienta a atuação resolutiva do *parquet* apresentando princípios norteadores para que se atinja o desiderato para qual a Instituição fora concebida.

Percebe-se, pois, da leitura de seus dispositivos, a preocupação do CNMP com promoção da resolução de litígios por meio da autocomposição e a necessária escuta ativa e qualificada dos beneficiários, que implica absorver, avaliar e valorar os reais destinatários dos serviços que são produzidos pelo Ministério Público, vale dizer, a sociedade.

É interessante notar que houve por parte do Conselho Nacional o incentivo para que os diversos ramos da Instituição criassem em suas áreas de atuação núcleos especializados em resolução de conflitos por meio da negociação, promovendo o entendimento entre as partes e reduzindo conflitos, sem a neces-

---

<sup>11</sup> Art. 130-A, da CR/88.

<sup>12</sup> Art. 18, X, RICNMP.

<sup>13</sup> Art.18, XIV, RICNMP.

sidade de intervenção judicial.<sup>14</sup>

A atuação judicial do Ministério Público já se encontra amplamente disseminada entre membros e sociedade, sendo certo que o volume de processos tem impedido que haja por parte do poder judiciário, a entrega efetiva da tutela jurisdicional diante da inevitável morosidade da justiça, fato que impulsionou a procura por meios alternativos de resolução de conflitos, sejam eles individuais ou coletivos.

Essencial debater com a sociedade os caminhos a serem trilhados pelo estado, para que este deixe de ser apenas um Estado de Direito e passe, efetivamente, a ser um Estado Democrático de Direito, pautado não só no princípio da legalidade, como também fincando sua atuação no princípio da legitimidade, como previsto na Carta Magna.

Ouvir os cidadãos, individualmente ou por meio de entidades que os representem, e obter a real impressão em relação aos fatos que ocorrem em seu entorno para aferir os anseios sociais é tornar o Estado mais efetivo para cumprir sua finalidade de garantir a paz social por meio do estabelecimento de uma sociedade justa e fraterna.

A fixação de metas e objetivos por parte do Ministério Público, portanto, deve ser compartilhada com a sociedade, não só para definir aquelas que são prioritárias, mas também para a demonstração de resultados concretos, funcionando como uma resposta da Instituição em razão das demandas por direitos sociais fundamentais que são apresentados.

É imprescindível que o *parquet* tenha pleno conhecimento das necessidades e vicissitudes de cada área de atuação. O Brasil, sendo um país continental, não só por suas enormes dimensões, mas também por conter culturas e realidades sociais discrepantes, impõe ao membro o devido cuidado no manejo das prerrogativas e instrumentos de atuação no seu dia a dia funcional.

A escassez orçamentária exige o planejamento adequado do gasto público, a exigir que o Ministério Público conheça as demandas prioritárias daquela localidade que atua, com o fito de permitir que o membro desenvolva suas atividades focado na resolução das demandas sociais que lhe são apresentadas sem que impeça a execução de outras que, por mais que não sejam prioritárias, devam ser atendidas.

O CNMP tem cumprido o papel de promover e estimular a atuação do Ministério Público resolutivo para que este seja capaz de entregar o que dele se espera e, para tanto, apresenta princípios que destacam a necessidade de composi-

---

<sup>14</sup> RESOLUÇÃO Nº 118, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Auto-composição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. In: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>

ção pacífica do conflito, a autocomposição e a escuta constante da sociedade, não apenas para divulgar resultados, mas para o conhecimento das demandas sociais.<sup>15</sup>

#### **4. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROMOÇÃO DA ESCUTA SOCIAL E A ATUAÇÃO EM REDE**

A sociedade moderna vem, progressivamente ao longo dos séculos, demandando ser ouvida pelo Estado. O distanciamento entre este e a sociedade já demonstrou ser prejudicial para ambos, com a geração de conflitos, escassez e fome a gerar revoluções e guerras. Imprescindível, desse modo, que as funções definidas no Texto Constitucional sejam vocacionadas e interpretadas de modo a implementar o estreitamento do cidadão com os gestores da coisa e das funções públicas.

Assim, ouvir a sociedade em audiências públicas, em fóruns, ou em qualquer espaço e evento criado para permitir que cidadãos possam conhecer e demandar do Ministério Público, é dever institucional imposto pela CR/88.

Não se desconhece o fato de que o enfraquecimento do *parquet* está diretamente ligado ao seu distanciamento com a sociedade. Quanto mais perto da sociedade, quanto mais ouvir os conclames sociais, mais forte e unido será o Ministério Público brasileiro.

É importante registrar que em 2013, quando o Congresso Nacional pautou a Proposta de Emenda Constitucional – PEC n.º 37, denominada vulgarmente de “PEC da mordaza”, em alusão às restrições de poderes do Ministério Público nela previstos, a sociedade foi às ruas para defender a bandeira e as prerrogativas da Instituição, comprovando que sempre que houver a aproximação entre a atuação finalística do MP e os anseios da sociedade, está irradando defendê-lo.

É ouvindo a sociedade que o Ministério Público será capaz de melhor definir suas estratégias de atuação, para que estas possam atender às demandas sociais, que estão alicerçadas nos direitos fundamentais previstos na Constituição. Estes, por sua vez, exigem intensa participação social, seja para definir os melhores caminhos na concretização de seu conteúdo, seja para avaliar resultados obtidos pela atuação do Estado.

Educação, saúde, meio ambiente, trabalho, dentre outros direitos sociais elencados no artigo 6º constitucional, implicam conhecimento do cenário estabelecido em cada localidade e área de atuação. Assim, apenas através da escuta social será possível avaliar suas reais demandas para uma atuação resolutiva

---

<sup>15</sup> Ver: Recomendação de Caráter Geral CNMP CN-02 de 21 de junho de 2018. Recomendação n.º 54 de 28 de março de 2017. Carta de Brasília.

mais eficiente.

Observa-se, ainda, que há um grande número de parceiros, vinculados ou não ao Estado, cujo objetivo é a promoção dos direitos fundamentais. Somando-se a isto, há a representação popular que se faz não apenas pelas Casas do Poder Legislativo, mas também por entidades de classe setoriais que possuem elevado grau de legitimidade entre os membros da comunidade.

Cabe ao Ministério Público, como elemento constitucional de transformação social, impulsionar o diálogo produtivo entre estes diversos atores sociais para que atuem de forma proativa e eficiente na entrega, aos seus representados, de tudo aquilo que almejou o constituinte ao estabelecer extenso rol de direitos constantes na Carta.

É neste contexto que se impõe o aprimoramento da atuação institucional em rede, a permitir que o *parquet* seja um dos elos entre a sociedade e aquilo que foi idealizado pelo constituinte. A harmonização de direitos aparentemente conflitantes e a necessidade de composição de interesses passa a ter maior relevância diante de uma sociedade plural, na qual a diversidade é a regra. Não por outra razão o Conselho Nacional do Ministério Público instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do MP brasileiro, nos termos da Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014.<sup>16</sup>

Percebe-se, pois, que há uma mudança gradual do perfil da Instituição, que passa de uma postura mais reativa e persecutória para adoção de práticas proativas e de escuta social, com a consequente aproximação da sociedade em busca da implementação da paz, minimizando conflitos ao invés de promovê-los.

Atualmente, vêm sendo ofertado aos membros do Ministério Público a capacitação sobre técnicas de escuta ativa e diálogo não violento a permitir um enfoque crescente nas práticas negociais. Interessante transcrever um dos fundamentos da Resolução já mencionada que comprova o que se tem defendido: “Considerando que a negociação, a mediação, a conciliação, as convenções processuais e as práticas restaurativas são instrumentos efetivos de pacificação social, resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas e que a sua apropriada utilização em programas já implementados no Ministério Público têm reduzido a excessiva judicialização e têm levado os envolvidos à satisfação, à pacificação, a não reincidência e ao empoderamento.”<sup>17</sup>

Dessa forma, é preciso atuar com os diversos atores sociais para buscar a implementação dos direitos fundamentais. O universo do trabalho é exemplo desta dinâmica, sendo certo que a relação entre o capital e trabalho, representada

---

<sup>16</sup> <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>

<sup>17</sup> Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014 - <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>

por entes sindicais, associações, organizações não governamentais é conflituosa por essência, logo, apenas o diálogo entre empregados e empregadores pode ser capaz de, efetivamente, solucionar as lides provenientes do contrato.

O exercício da composição como solução mais célere e pacífica dos conflitos evita o desgaste do processo judicial, que muitas vezes por ser mais lento acaba por estimular o acirramento da controvérsia. Assim, imprescindível a participação das diversas entidades que atuam na representação dos interesses da sociedade e dos organismos de Estados para que haja o impulsionamento de medidas capazes de implementar direitos sociais previstos no ordenamento jurídico pátrio.

## **5. O MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E A PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO PARA A DISSEMINAÇÃO DA CULTURA DA PREVENÇÃO**

Ao analisarmos o artigo 6º do Texto Constitucional verificamos um rol de direitos fundamentais estruturantes para a garantia da dignidade da pessoa humana que, por sua vez é o alicerce do Estado Democrático de Direito brasileiro.<sup>18</sup> O direito ao meio ambiente e a educação estão previstos no citado dispositivo e dialogam entre si para que se tornem efetivos.

Não há preservação do meio ambiente sem uma sociedade culturalmente avançada e imbuída na proteção da fauna, flora e dos diversos biomas que encontramos neste país continental. Portanto, os direitos sociais vinculados à educação e à preservação do meio ambiente se comunicam, impondo ao Estado uma atuação suficientemente articulada para que as metas e conteúdos promovam a capacitação de todos no caminho da preservação contínua e da promoção da redução de riscos ambientais.

O meio ambiente do trabalho, que nos termos do artigo 200, VIII, da CR/88 é espécie do meio ambiente genericamente considerado, é o local onde as pessoas executam suas atividades laborais, remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independentemente da condição que ostentem.

É neste contexto que a capacitação e educação adequada do trabalhador, bem como o respeito às normas de tutela do meio ambiente do trabalho, promovem a proteção da vida das pessoas que dispendem suas energias laborais em prol do empreendimento do empregador.

O meio ambiente laboral adequado e seguro é, portanto, direito fundamental do

---

<sup>18</sup> Artigo 1, III, da CR88.



cidadão trabalhador. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, já preconizava que *“todo homem tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego”*.<sup>19</sup> A Organização Internacional do Trabalho, por sua vez, adotando rígida política de proteção do trabalhador, aprovou a Convenção nº 155, ratificada pelo Brasil, que determinou a definição e execução de uma política nacional que vise a *“prevenir os acidentes e os danos para a saúde que sejam consequência do trabalho, guardem relação com a atividade profissional ou sobrevenham durante o trabalho, reduzindo ao mínimo, na medida do possível, as causas dos riscos inerentes ao meio ambiente do trabalho”*.<sup>20</sup>

Registre-se, ademais, que a Constituição Federal, no art. 225, previu que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações.

Com efeito, o dispositivo em referência já menciona a necessidade de articulação entre o Estado e a sociedade para implementar um meio ambiente saudável e que permita o desenvolvimento do ser humano trabalhador. Assim, há de se exigir uma postura capaz de prevenir doenças laborais e acidentes no local de trabalho.

O desenvolvimento da educação por meio da introdução de elementos sensíveis da proteção ao meio ambiente do trabalho será capaz de produzir um efeito cascata na promoção da qualidade de vida do ser humano, otimizando a atuação do Estado e preservando o seu orçamento.

É imprescindível incorporar conceitos de prevenção a acidentes do trabalho e salubridade do meio ambiente laboral para os alunos do ensino fundamental, desde os primeiros anos, para que sejam replicadores dessas informações em casa. Para tanto, é preciso ensinar crianças e adolescentes de forma a capacitá-los a atuar preventivamente, também, em seu ambiente escolar e esclarecê-los do vínculo indissociável entre prevenção e saúde.

Veja-se, desse modo, que a atuação do Ministério Público na indução de políticas públicas na esfera da educação, acaba por incrementar outros direitos fundamentais, tais como, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social e a proteção à infância, nos estritos termos do já mencionado artigo 6º do Texto Constitucional.

A ideia de incorporar nos alunos os necessários cuidados quando do exercício

---

<sup>19</sup> (art. XXIII, 1).

<sup>20</sup> Artigo 4º Convenção nº 155, da Organização Internacional do Trabalho.

do ofício, com explicações sobre o meio ambiente do trabalho e a proteção que os trabalhadores precisam ter na hora de executar suas tarefas diárias, não apenas impactará sobremaneira suas vidas cotidianas quando ingressarem no mercado de trabalho, mas também permitirá que estes repassem as informações incorporadas a seus pais, que muitas vezes não tiveram a mesma oportunidade de, enquanto estudantes, aprenderem sobre os riscos do exercício inadequado da função ou em ambientes não protegidos, como determinam as normas sobre a matérias.<sup>21</sup>

Incorporar a ideia de preservação da vida enquanto trabalha, afastando-se, preventivamente, dos riscos inerentes à profissão, preserva a família, pois óbítos são evitados e este se torna o caminho mais sensível de convencimento do aluno sobre a importância da prevenção e a real necessidade de replicar, em casa, o que aprendeu em sala de aula, sendo certo que o aluno estará atuando para manter seus pais vivos e saudáveis.

Preserva-se a vida, o trabalho e, conseqüentemente, o erário, uma vez que a previdência social não precisará gastar com benefícios previdenciários que são concedidos aos trabalhadores e suas famílias vítimas de acidentes e doenças ocupacionais.

O Ministério Público com a articulação dos parceiros envolvidos na temática atua para implementar a ideia de introjetar a consciência da prevenção nas escolas e com isso passa a atuar de forma proativa evitando danos futuros.

## **6. AS COMISSÕES INTERNAS DE PREVENÇÃO A ACIDENTES E ASSÉDIO E A SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO NAS ESCOLAS**

O Brasil possui elevados índices de acidente do trabalho. Apenas no ano de 2021 foram reportados mais de 570.000 (quinhentos e setenta mil) acidentes de trabalho no país.<sup>22</sup> Isso ocorre uma vez que não há na cultura do povo brasileiro a concepção de prevenção a riscos. Sabe-se que a questão é estruturante, não estando vinculada, apenas, em uma negativa por parte do empregador em fornecer os devidos equipamento de proteção individual ou coletiva. Muitas vezes, é o próprio empregado que assume os riscos da atividade ao dispor dos mencionados equipamentos e não os utilizar adequadamente.

A CLT prevê, inclusive, a rescisão contratual por justa causa do empregado que não utiliza os equipamentos de proteção individual que são fornecidos por seu

---

<sup>21</sup> Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Previdência publicadas pela Portaria MTb nº 3.214, de 8 de junho de 1978.

<sup>22</sup> <https://smartlabbr.org/sst/localidade/0?dimensao=frequenciaAcidentes>

empregador<sup>23</sup>. Não há dúvidas que, por outro lado, por meio do poder diretivo, cabe ao empregador capacitar os empregados para o uso adequado dos EPI's, além de monitorá-los.

Esse cenário impõe uma concepção mais abrangente do tema, para que as salas de aula sejam laboratórios para o exercício da prevenção, com a análise do meio ambiente do trabalho e a propositura de caminhos para que sejam evitados os riscos, que são inerentes a qualquer atividade laboral.

A instituição de uma Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Assédio é obrigação do empregador, nos termos do artigo 163, da CLT e possui como diretriz as normas e disposições previstas na Norma Regulamentadora n.º 5 do Ministério do Trabalho e Previdência. Seu objetivo é a prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, de modo a tornar compatível, permanentemente, o trabalho com a preservação da vida e promoção da saúde do trabalhador.<sup>24</sup>

Importante o registro de que a Lei nº 14.457, de 2022 introduziu a questão vinculada ao assédio nas empresas para a nomenclatura da CIPA, como outrora previsto no mencionado artigo consolidado, sendo certo que há muito se observa a atuação da Comissão para prevenir danos à saúde mental dos trabalhadores.

Os objetivos da CIPA, sua composição eletiva e sua forma articulada de atuar, portanto, foram elementos essenciais para que se percebesse a importância da introdução de CIPA's no âmbito das escolas, com a finalidade de permitir à comunidade escolar o exercício da prevenção aos riscos no desenvolvimento de suas atividades.

Não há dúvidas que as instituições de ensino deverão, nos termos da NR já mencionada, constituir a Comissão para debater entre empregadores e seus empregados, questões relacionadas à execução do contrato de trabalho com objetivo de reduzir e eliminar riscos.

Entretanto, o que se pretende é a instituição de CIPA's escolares cujo objetivo seja envolver o aluno no cenário de avaliação do seu meio ambiente escolar, como uma vertente do programa Saúde e Segurança do Trabalho nas Escolas. Nesta Comissão participariam alunos, professores, encarregados, inspetores, diretores, para observarem problemas encontrados na escola, não apenas aqueles relacionados ao meio ambiente físico como defeitos em cadeiras e mesas escolares, rachaduras ou infiltrações na paredes ou pisos escorregadios que possam provocar acidentes entre os alunos, mas também aqueles afetos ao meio ambiente psíquico, como a existência de bullying, bullying digi-

---

<sup>23</sup> Artigo 158, parágrafo único, "b", da CLT c/c artigo 482, "b" e "h", da CLT.

<sup>24</sup> Item 5.1.1 da Norma Regulamentadora n.º 5 do Ministério do Trabalho e Previdência.

tal, assédio moral ou até mesmo sexual, que, da mesma forma, geram graves repercussões na vida pessoal e acadêmica dos jovens.

O período pós pandêmico tem demonstrado o aumento de problemas comportamentais em razão do retorno às aulas presenciais com reflexos diretos no corpo docente e discente do universo escolar com impactos severos no rendimento dos alunos.

Logo, apresenta-se imprescindível a atuação do Ministério Público na articulação das diversas entidades, principalmente aquelas vinculadas à educação, para permitir a execução do programa de saúde e segurança nas escolas a permitir que alunos sejam engajados na atuação preventiva a acidentes dentro das escolas, que podem ser ocasionados por quedas em razão de cadeiras mal conservadas, escorregões em assoalhos sem antiderrapantes ou sinalizações adequadas, feridas diante de falhas no piso e tantos outros fatos que podem surgir por descuidos na manutenção ou equívocos na utilização de equipamentos.

A CIPA Escolar permitirá que alunos, professores, coordenadores e outros atores envolvidos na temática, direta e indiretamente, possam trocar ideias e informações sobre o melhor caminho para atenuar riscos. Muitas vezes o administrador da escola sequer sabe da existência de determinada falha ou que existem pontos de riscos em seu empreendimento, não havendo melhor informante do que os alunos e demais usuários.

É exatamente essa correlação de parceria que deve ser fomentada pelo Ministério Público em sua atuação, minimizando o conflito entre capital e trabalho e atraindo a participação de alunos, cujo liame com a Instituição se encontra mais pautado nos direitos do consumidor. Permite-se, desse modo, que jovens em formação possam levar o conhecimento e a prática agregada para os seus lares e compartilhar essas informações com seus pais e familiares, disseminando o conhecimento em prol de uma cultura de prevenção.

Merece destaque a atuação do técnico de segurança do trabalho, Sr. Orlandino dos Santos para a promulgação da Lei Federal nº 12.645/12, que instituiu a data de 10 de outubro como o “Dia Nacional de Segurança e Saúde nas Escolas”, com a finalidade de promover a inserção da saúde e segurança na grade curricular dos alunos das escolas públicas e privadas.

Com efeito, o artigo 2º da lei em referência dispõe que no dia 10 do mês de outubro as entidades governamentais e não governamentais poderão, em parceria com as secretarias municipais e estaduais, desenvolver atividades com visitas às empresas. Há, de fato, a necessidade de se envolver os atores da educação no engajamento da prevenção a acidentes, permitindo que haja a mudança cultural desejável, não só pela replicação dos conteúdos em casa,

aos pais trabalhadores, mas também pela incorporação dos conceitos que serão utilizados na sua vida quando ingressarem no mercado de trabalho.

## **7. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E O PROJETO SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO NAS ESCOLAS**

O Ministério Público do Trabalho é ramo do Ministério Público que atua para que haja a saudável relação de trabalho, conforme artigo 128 da CR/88 c/c artigo 83 da Lei Complementar n.º 75/93. Assim, busca o parquet laboral promover a articulação dos diversos atores do universo do trabalho em prol da dignidade da pessoa humana, como princípio que densifica o Estado Democrático de Direito brasileiro.

Importante que se diga que o ser humano trabalhador não se despe desta qualidade enquanto introduzido numa relação de trabalho, não por outra razão, diversas normas de tutela do trabalhador representam a horizontalidade dos direitos fundamentais na relação jurídica privada de trabalho havida entre particulares, qual sejam, empregado e empregador, justamente para a garantia de sua dignidade como pessoa humana.<sup>25</sup>

Cumprindo sua função finalística e em busca de entregar à sociedade tudo aquilo que ela espera em sua atuação, o MPT estabeleceu o Projeto Saúde e Segurança nas Escola como uma de suas prioridades. A atuação da Instituição se dá na articulação e no incentivo à disseminação do conteúdo relacionado à análise de riscos e à prevenção de acidentes no ambiente escolar.

Uma série de capacitações, visitas aos atores da rede de atuação no sistema educacional e promoção de concursos envolvendo os alunos do ensino fundamental induzem políticas públicas vocacionadas a implementar a cultura da prevenção no âmbito escolar e permitir sua replicação na casa dos jovens.

Há o estímulo para que escolas realizem o mapeamento dos riscos com o intuito de identificar os pontos mais críticos de todos os ambientes do estabelecimento escolar e elaborem o seu mapa de riscos, com a participação do maior número de alunos e professores possível, com assessoria da Direção das Escolas e do Serviço Especializado em Segurança e Medicina do Trabalho – SESMT.

Após o engajamento dos alunos e a elaboração do mencionado mapa de riscos, a participação das CIPA's Escolares será essencial para a implementação e controle da qualidade das medidas de prevenção necessárias, bem como na avaliação das prioridades de ação nos ambientes escolares.

<sup>25</sup> SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro Lumen Juris, 2004.

Os alunos, então, são incentivados a realizarem, periodicamente, verificações nos ambientes e nas condições de vivência visando à identificação de situações que venham a trazer riscos para a sua segurança e saúde e, também, dos profissionais que atuam nas escolas.

Há, na verdade, o estímulo para que alunos, em seu dia a dia escolar, possam verificar as condições de seu meio ambiente por meio de um *checklist* que contenham observações como extintores de incêndio, ventilação da sala de aula, corrimão nas escadas, brinquedos seguros nos pátios, proteção dos fios elétricos, dentre outros itens que podem variar de acordo com a realidade local.

Importante, ademais, que sejam realizadas reuniões periódicas, pelo menos uma vez por mês, para que sejam feitas avaliações de cumprimento das metas fixadas no plano de trabalho e permita o debate frutífero sobre as situações de risco que foram identificadas. O diálogo entre os integrantes da comissão é fator de conexão para que haja o envolvimento de toda a comunidade escolar em prol da prevenção.

A participação dos alunos nas discussões com a Diretoria da Escola serve para avaliar os impactos de alterações no ambiente e processo da escola relacionados à segurança e saúde de todos.

A finalidade a ser atingida com a atuação da CIPA Escolar é a disseminação de noções básicas de Saúde e Segurança do Trabalho nas Escola com a divulgação aos profissionais e alunos de informações relativas à prevenção dentro do ambiente escolar e fora dele, com estas sendo levadas ao conhecimento dos pais e parentes dos alunos envolvidos.

A importância do uso contínuo e adequado dos equipamentos de proteção individual para execução das tarefas, o uso do cinto de segurança no transporte escolar, a necessidade de lavar bem as mãos e o uso de álcool em gel, não usar celulares ao andar, subir ou descer escadas, dentre outras, são exemplos de medidas de precaução direcionadas aos alunos, mas que alcança, indubitavelmente, o seu responsável no dia a dia laboral.

O resultado desta iniciativa de aproximação dos alunos permitirá a estes requerer à Diretoria Escolar a paralisação de máquinas ou o bloqueio de ambientes que considerem haver risco grave e iminente à segurança e saúde de todos, colaborar no desenvolvimento e na implementação de programas relacionados à segurança e saúde no trabalho e no ambiente escolar, bem como divulgar e promover o cumprimento das Normas de Segurança e Saúde nas escolas.

Fomentar o diálogo produtivo entre as partes que estão no cerne da questão ambiental trará como resultado a concepção da cultura da prevenção como alicerce capaz de promover a redução dos índices de acidentes do trabalho que

assolam as estatísticas brasileiras.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novo perfil de atuação do Ministério Público brasileiro impõe aos seus membros a busca incessante pelo diálogo crescente com a sociedade civil com a finalidade precípua de aferir suas reais necessidades. Imprescindível a aproximação com os demais atores sociais para o desenvolvimento de políticas públicas capazes de fazer cumprir o mandamento constitucional na implementação dos direitos sociais previstos pelo Texto Constitucional.

É importante que toda a Instituição, não apenas o membro que atua na execução, compreenda esta nova postura constitucional atribuída ao *parquet*. Percebe-se, neste contexto, a orientação das Corregedorias-gerais, e do próprio CNMP, no sentido de promover a atuação mais resolutiva do Ministério Público.

Ciente das dificuldades de se mensurar a atuação resoluta, o que se pretende é que o Ministério Público seja verdadeiro elemento de transformação social, induzindo políticas públicas e articulando com outros órgãos e parceiros para que haja a promoção dos direitos sociais.

A correlação entre direitos sociais vinculados à educação, a saúde, ao trabalho, a previdência e ao meio ambiente serviu de base para fundamentar a utilização do espaço escolar para disseminar a cultura da prevenção aos acidentes de trabalho. Sabe-se que a educação é o caminho mais sólido para o progresso de uma nação.

O Estado brasileiro ainda precisa introjetar a concepção da prevenção para evitar acidentes de trabalho. O MPT percebeu que o universo escolar serve para o duplo propósito de qualificar as futuras gerações e incentivar que estes alunos sejam replicadores da cultura da prevenção em casa, protegendo seus pais e responsáveis.

A articulação entre os diversos atores da rede de atuação na promoção desses direitos fundamentais permitirá a otimização dos resultados, sendo exatamente este o propósito constitucional, consoante o que dispõe artigo 225 da CR/88, ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o Meio Ambiente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). *In*: **A Nova Interpretação Constitucional**. Organizador Luís Roberto Barroso. Rio de

Janeiro: Renovar, 2003. ISBN: 85-7147-409-2

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2015. ISBN 978-85-361-3218-1.

DELGADO, Mauricio Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. **Constituição da República e direitos fundamentais: dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2015. ISBN: 978-85-361-8380-0

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9.ed. São Paulo: Malheiros.



# O MINISTÉRIO PÚBLICO E O IMPULSO COMPARTILHADO DO PROCESSO CIVIL

Marcos Stefani<sup>1</sup>

## 1. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O PROCESSO CIVIL CONTEMPORÂNEO

Em artigo anterior, após meditar sobre os impactos processuais decorrentes do desenvolvimento da tecnologia de informação, bem como sobre os avanços do Processo Civil brasileiro, propiciados, em boa parte, pelo advento do Código de Processo Civil de 2015, defendemos a possibilidade do impulsionamento compartilhado do processo, relativizando a ideia de que o impulso do processo fica a cargo do juiz.

A conclusão da reflexão, que tem o propósito de levantar o debate sobre a questão, é no sentido de que se insere, no novo devido processo legal, a garantia do acesso à ordem jurídica justa e efetiva, de tal forma que o processo, que tem início por provocação da parte e se desenvolve por impulso oficial, pode (e deve, portanto) ser impulsionado pela atividade cooperativa das partes.

Prosseguindo nas reflexões sobre o tema, o presente estudo tem por objetivo analisar de que forma o Ministério Público pode ser um agente efetivo no impulsionamento do processo individual e coletivo, considerando que as ferramentas eletrônicas podem e devem contribuir para a implementação de um modelo processual cooperativo, com redução de custos, sendo que o Poder Judiciário só tem a ganhar com a possibilidade de um impulsionamento do processo pelas partes, sem prejuízo do imprescindível impulso oficial.

A questão, portanto, é refletir sobre de que forma o Ministério Público pode impulsionar o processo civil, pois esta é, certamente, uma função institucional do *Parquet*, como bem destacado no art. 2º, § 1º, da excelente Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG, que dispõe sobre a atuação do Ministério Público como órgão agente e interveniente no processo civil diante do Novo Código de Processo Civil:

“O prazo razoável para a solução integral do mérito, incluída a

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça. Doutor e mestre em Direitos Difusos. Mestre em Processo Civil. Especialista em Direito Civil, Administrativo e em Filosofia e Teoria do Direito. Professor da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Professor e Coordenador do Curso de Direito da FACAMP.

atividade satisfativa, previsto nos arts. 4º e 6º do Novo CPC, deverá atender as necessidades concretas do direito material, de modo que permita, conforme o caso, a aceleração ou até o alargamento do procedimento”.

Cabe destacar que a citada Recomendação Geral tem como objetivo orientar os membros do Ministério Público uma atuação mais efetiva no processo civil, de forma a garantir a defesa dos interesses públicos e sociais, bem como dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, à luz do Novo Código de Processo Civil.

## **2. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ÂMBITO DO PROCESSO CIVIL**

Para analisar o papel do Ministério Público, no processo civil, é sempre oportuno recordar os ensinamentos do saudoso Hely Lopes Meirelles, em clássica publicação, posteriormente integrada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes<sup>2</sup>:

*“O Ministério Público tem posição singular na ação popular: é parte pública autônoma incumbida de velar pela regularidade do processo, de apressar a produção da prova e de promover a responsabilidade civil ou criminal dos culpados”.*

Sempre nos pareceu muito feliz a lição de Hely Lopes Meirelles, pois retrata o papel que tem o Ministério Público, como *parte pública autônoma*, não só na ação popular, mas em todos os processos em que intervêm, de zelar pelo impulsionamento do processo.

Cabe recordar que o Ministério Público recebe, diretamente da Constituição, em rol exemplificativo, uma série de funções institucionais. Em relação ao processo civil, dispõe a Lei Maior (art. 129) que a ele cabe: zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; promover a ação civil pública, para a proteção de interesses difusos e coletivos; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade.

O rol não é taxativo, uma vez que o inciso IX do citado artigo permite ao MP exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com

---

<sup>2</sup> *Mandado de segurança e ações constitucionais*, 32ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 164.

sua finalidade. O STF destacou o caráter exemplificativo do rol constitucional ao julgar a ADI 3.463/RJ:

“O rol de atribuições conferidas ao Ministério Público pelo art. 129 da Constituição Federal não constitui *numerus clausus*. O inciso IX do mesmo artigo permite ao Ministério Público ‘exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas’”.

No processo civil tradicional (individual), o Ministério Público exerce, fundamentalmente, duas funções: órgão agente e órgão interveniente. Ou seja, atua promovendo a atividade jurisdicional, ao promover ações civis, ou atua como órgão interveniente em causas especificadas, de forma exemplificativa, no próprio CPC. A legislação extravagante também estabelece casos em que o Ministério Público deve promover a ação civil ou intervir no processo. Apenas para consignar, trata-se de função institucional não mencionada no art. 129 da Lei Maior, mas plenamente compatível com sua finalidade.

No processo coletivo, o Ministério Público tem uma atuação mais intensa: pode ser autor de ações coletivas; atuar, obrigatoriamente, como órgão interveniente nas ações coletivas que não propôs; assumir a titularidade ativa de ações coletivas no caso de desistência infundada; promover, obrigatoriamente, a execução de sentenças coletivas proferidas em ações propostas por outros legitimados.

O Ministério Público tem legitimidade, amparada na Constituição Federal, para a tutela de direitos transindividuais. A legitimidade para a defesa de direitos difusos e coletivos está expressa no art. 129, III, da CF de 1988. A CF de 1988 não fez referência à legitimidade para a tutela de direitos individuais homogêneos, pois esta espécie de direito transindividual foi sistematizada em 1990, com a Lei n. 8.078/90 (art. 81, parágrafo único, III). Ou seja, o direito ainda não fazia referência expressa aos direitos individuais homogêneos, mas, como já foi destacado acima, o rol constitucional das funções institucionais do MP é exemplificativo.

Parece fundamental registrar, também, que o CPC de 2015 refere-se à atuação do Ministério Público como parte no processo. Embora seja tradicional a ideia de que o Ministério Público, como parte, é autor de diversas ações, é importante que o operador do direito compreenda a possibilidade de que o *parquet* atue como réu no processo civil. Ocorre que há inúmeras ações em que a instituição figura como ré ou como litisconsorte passiva necessária. Cite-se, por exemplo, o caso de ação anulatória de termo de ajustamento de conduta celebrado

por membro do *parquet*. Também a hipótese de ação rescisória promovida em face de decisão de mérito transitada em julgado no bojo de ação movida pelo Ministério Público. As situações são comuns na prática forense. Ao menos no Estado de São Paulo.

Além de propor ações, o Ministério Público também atua, no processo civil, como órgão interveniente. De uma forma geral, os autores afirmam que órgão ministerial atua como parte ou como fiscal da lei (*custos legis*). O CPC de 2015 se utiliza de expressão mais ampla: “fiscal da ordem jurídica”. Parcela da doutrina, porém, faz duras e justas críticas a esta terminologia tradicional. Por exemplo, Cândido R. Dinamarco (1987, p. 327):

“A distinção nada tem de científico, pois baseada em critérios heterogêneos (ser parte não significa não ser fiscal da lei e vice-versa). A qualidade de parte reside na titularidade dos deveres, ônus, poderes, faculdades, que caracterizam a relação processual: partes são os *sujeitos do contraditório* instituído *perante o juiz*, ou os *sujeitos interessados* da relação processual (em confronto com o juiz, que é imparcial e desinteressado do resultado final da causa). Ora, o órgão do Ministério Público, uma vez no processo, é titular dessas posições jurídicas processuais inerentes à relação jurídica que se estabelece no processo, seja fiscal da lei ou não (e o Código, notadamente nos dispositivos citados, ressalta que os poderes do fiscal da lei, equiparando-o, no processo, às demais partes). O que caracteriza a figura do *custos legis* é (ao contrário do que sucede na caracterização do conceito de parte) uma circunstância completamente alheia ao direito processual: ele não é vinculado a nenhum dos interesses em causa. No plano do direito material, o fiscal da lei não se prende ao interesse de nenhuma das partes conflitantes: ele quer que a vontade estatal manifestada através da lei seja observada (mas, para buscar esse objetivo, a lei impõe que ele atue no processo, como parte). Por isso, uma distinção verdadeiramente científica das posições que assume a Instituição no processo é a seguinte: a) defesa imparcial do cumprimento da lei; b) defesa de certas pessoas”.

É de interesse público da coletividade a existência de um órgão público autônomo e independente que possa atuar, no processo civil, em determinadas circunstâncias, para zelar por direitos e interesses superiores. Existem diversos motivos que justificam a atuação do Ministério Público, como órgão interveniente: a proteção de vulneráveis, a promoção da igualdade substancial das partes, o zelo pelo equilíbrio processual e pela paridade de armas, a eliminação

dos obstáculos ao acesso à justiça, dentre outros. Trata-se de relevante contribuição para a democracia e para a proteção de direitos e interesses relevantes, indisponíveis, de interesse social. Direitos e interesses individuais e transindividuais. A defesa do meio ambiente, do consumidor, do idoso, das crianças, dos adolescentes, das pessoas com necessidades especiais, das pessoas em situação de rua, além de outros, é de interesse público. Assim como a legitimação de órgão que goza de grande reconhecimento social e que é constituído por órgãos internos de execução com atuação especializada. Afinal, o Ministério Público é constituído por órgãos especializados para atuar na defesa de determinados direitos e interesses difusos e coletivos. Assim, além de vocacionado para a tutela dos direitos e interesses individuais e coletivos indisponíveis, o Ministério Público é composto por inúmeros órgãos de execução e de apoio, de primeiro e de segundo grau, que gozam de grande respeito social, além de reputação ilibada e de notória combatividade.

O compromisso do Ministério Público é defender o que seja melhor para a sociedade, para a coletividade, para sua existência com dignidade. Como o interesse público, na visão da Administração Pública, pode não coincidir com o interesse geral da coletividade, ou seja, com os interesses sociais, cabe ao órgão ministerial, muitas vezes, agir contra o próprio Poder Público, valendo-se de instrumentos judiciais e extrajudiciais. Assim, o interesse social é aquele que deve ser defendido pelo *parquet*. É sempre importante lembrar a criteriosa definição dos interesses sociais de Ada Pellegrini Grinover (2000, p. 9):

“Interesses espalhados e informais à tutela de necessidades coletivas, sinteticamente referíveis à qualidade de vida. Interesses de massa, que comportam ofensas de massa e que colocam em contraste grupos, categorias, classes de pessoas. Não mais se trata de um feixe de linhas paralelas, mas de um leque de linhas que convergem para um objeto comum e indivisível. Aqui se inserem os interesses dos consumidores, ao ambiente, dos usuários de serviços públicos, dos investidores, dos beneficiários da previdência social e de todos aqueles que integram uma comunidade compartilhando de suas necessidades e seus anseios”.

### **3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O IMPULSIONAMENTO DO PROCESSO CIVIL: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL**

Na condição de parte ou de órgão interveniente obrigatório, cabe ao Ministério Público, como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado” (CF, art. 127), atuar na “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e

dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF, art. 127).

A Constituição Federal e a legislação infraconstitucional dão ao Ministério Público uma série de funções institucionais, a fim de que o mencionado órgão cumpra sua missão. Para tanto, o Ministério Público da União e o Ministério Público dos Estados podem ajuizar ações e atuar em todos os graus de jurisdição. Inclusive “os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal têm legitimidade para propor e atuar em recursos e meios de impugnação de decisões judiciais em trâmite no STF e no STJ, oriundos de processos de sua atribuição, sem prejuízo da atuação do MPF” (RE 985.392 RG).

Além de todas as funções institucionais do Ministério Público afirmadas expressamente pelos textos legais, bem como reconhecidas pela jurisprudência, podemos acrescentar a função, a obrigação de impulsionar o processo civil, com fundamento nos arts. 178 e 179 do CPC.

Afinal, o Ministério Público possui o dever de promover o andamento do processo, requerendo as diligências que entender necessárias e tomando as medidas que lhe pareçam adequadas para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Quando a Constituição Federal legitima o MP a ajuizar ações, implicitamente também o incumbe de impulsionar o processo, o que encontra respaldo no inciso IX do artigo 129 da Lei Maior.

Não falta, também, fundamento legal ao dever de impulsionamento do processo. No microsistema da tutela coletiva, o art. 6º, § 4º, da Lei n. 4.717/65 (Lei da Ação Popular) é expresso nesse sentido, ao afirmar que “o Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova (...)”. O que significa “apressar a produção da prova?” Evidentemente que é consagrado aí o dever de impulsionar o processo.

Portanto, como direito fundamental, como instrumento constitucional para a proteção dos Direitos Fundamentais, como garantia constitucional fundamental, cabe ao Ministério Público, no campo processual, impulsionar o processo civil, individual ou coletivo.

E de que forma o Ministério Público pode impulsionar o processo civil? Vejamos algumas hipóteses, enumeradas e analisadas, ainda que rapidamente, a título exemplificativo.

### 3.1 ESTIMULANDO A SOLUÇÃO CONSENSUAL DO CONFLITO

Também se espera do Ministério Público o estímulo à conciliação, à mediação e aos outros meios adequados de resolução consensual dos conflitos. Tal atribuição vem ao encontro do propósito contemporâneo do órgão, de ser um agente resolutivo dos litígios, em ambiente judicial ou extrajudicial.

A Resolução n. 118, do CNMP, foi pioneira ao dispor sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. Inclusive ao estabelecer, em seu art. 15, sobre convenções processuais. Também enumerou diversas práticas autocompositivas a serem adotadas pelos órgãos ministeriais: negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas e convenções processuais.

O atual CPC, atento à necessidade do uso de métodos adequados para a resolução dos litígios, dispõe em seu art. 3º, § 3º, sobre o necessário estímulo ministerial ao emprego dos métodos adequados e consensuais para o desempenho da atribuição resolutiva:

“A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

No mesmo sentido a Recomendação n. 76, de 8 de setembro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça, que “dispõe sobre recomendações a serem seguidas na gestão dos processos, em termos de ações coletivas, no âmbito do Poder Judiciário”, cujo art. 2º estabelece:

“Recomendar a todos os Juízos com competência para o processamento de ações coletivas que estimulem, incentivem e promovam a resolução consensual dos conflitos no âmbito coletivo, com a realização de mediações, conciliações e outros meios de composição, no âmbito judicial ou extrajudicial, com o eventual apoio de órgãos estatais ou entidades privadas”.

Cabe ao Ministério Público, no caso, cobrar dos órgãos jurisdicionais, tanto nos casos em que atua como parte, quanto naqueles em que atua como órgão interveniente, a observância da Resolução n. 76/2020.

Não pode haver dúvida quanto ao caráter imperativo das normas que já foram citadas no presente tópico. Sobre o tema, aliás, muito oportuna e relevante a lição de Gregório Assagra de Almeida e Rafael de Oliveira Costa (2019, p. 196):

“O modelo de resolução de conflitos, controvérsias e problemas, via acesso à justiça no Brasil, não se dá somente pela via da adjudicação jurisdicional de caráter imperativo (...). Há previsão expressa na Constituição da República Federativa do Brasil de orientações no sentido de que, no plano interno ou externo, o país deve ser regido (isso, como é óbvio, sempre que possível e mais adequado) pelo princípio da resolução pacífica e, portanto, consensual, dos conflitos e das controvérsias”.

Cabe registrar que, no âmbito coletivo, a atuação do Ministério Público como órgão resolutivo começa a ser incentivada e sistematizada a partir da década de 1990.

Com efeito, foi o art. 113 do CDC que determinou o acréscimo do § 6º ao art. 5º da Lei n. 7.347/85, prevendo a legitimidade dos órgãos públicos para tomar dos interessados o compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais.

Antes disso, o art. 211 do ECA dispôs: *Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.*

Portanto, o Ministério Público pode impulsionar o processo mediante a celebração de acordos, inclusive no curso do processo. Acordos que coloquem fim ao litígio, bem como os negócios jurídicos processuais que agilizem a prestação jurisdicional e que garantam o impulsionamento do processo.

A Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG, consagra entendimento corretíssimo sobre a atuação jurisdicional ou extrajurisdicional do Ministério Público, ao consagrar o princípio da primazia da resolução consensual dos conflitos, em seu art. 3º:

Art. 3º Em atenção ao disposto nos §§ 2º e 3º do art. 3º do Novo CPC/2015, os Membros do Ministério Público priorizarão, sempre que possível, a resolução consensual dos conflitos, atentando-se, quando cabível, para o disposto na Resolução CNMP n. 118, de 1º de dezembro de 2014.

Esse é o procedimento que se espera do Ministério Público, tendo em vista que, no caso concreto, podem ser manifestas as vantagens da resolução consensual. Interessante, aliás, mencionar que a Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG, em seu art. 3º, trata dos critérios que podem evidenciar que a resolução consensual é mais adequada, justa e razoável. É relevantíssima a leitura do mencionado ato normativo.



### 3.2 ATUANDO DE FORMA INTEGRADA

É extremamente comum o fato de um conflito envolver mais de uma área de atuação do Ministério Público. Aliás, o problema pode envolver as atribuições do Ministério Público e de outros órgãos públicos. Por exemplo, uma questão relacionada à saúde pode envolver múltiplos agentes públicos, todos colegitimados para pleitear a tutela judicial e extrajudicial. Outro exemplo clássico é o do crime de corrupção, que também configura a improbidade administrativa.

De outro lado, o Ministério Público passou a ter legitimidade para celebrar acordos de não persecução, no campo cível e na esfera criminal. Ocorre que, com o advento da Lei n. 13.964, de 2019, foi dada nova redação ao artigo 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa, no sentido de permitir a celebração de acordo de não persecução cível: “As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”.

É absolutamente imprescindível, nesse cenário, que a atuação do Ministério Público seja integrada. Atenta, a Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG, em seu art. 3º, § 5º, estabelece:

“Se o conflito, controvérsia ou problema envolver a atuação de mais de um órgão de execução do Ministério Público, é recomendável a atuação articulada e integrada para a formulação ou a aceitação de propostas de acordos que abranjam a mais adequada proteção conjunta dos bens jurídicos envolvidos, nos âmbitos cível, criminal e administrativo”.

Cabe lembrar que os acordos podem ter por objeto questões materiais e processuais, sendo muito úteis, inclusive, para a obtenção de provas.

Christiano Jorge Santos e Silvio Antonio Marques (2020, p. 291-314) destacam inúmeras situações em que o consensualismo pode ser bastante útil para garantir a celeridade e a efetividade da tutela:

“A despeito do caráter dogmático da LIA, desde a entrada em vigor do Código de Processo Civil e das Leis 12.846/2013 e 13.140/2015 e, em especial, do Pacote Anticrime (Lei 13.964/2019), não há óbices quanto à subscrição de Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) em inquéritos civis que tratam de atos ímprobos, com vistas à rápida obtenção de provas, para garantir a recuperação de ativos desviados do erário ou ainda para obter indenização por danos morais coletivos, bem como para contribuir com a celeridade da aplicação da Justiça. Também cabe a utilização do Acordo de Leniência, nos casos específicos da Lei 12.846/2013 e o

Termo de Ajustamento de Conduta, nas situações concretas em que tenha havido prescrição da ação civil de improbidade administrativa (Lei 7.347/1985)”.  
*(grifo nosso)*

Na atualidade, portanto, exige-se do órgão ministerial a visão macro de uma situação conflituosa, bem como a superação do pensamento individualista, pois há evidente necessidade de atuação integrada.

### **3.3 ATUANDO DE FORMA INTEGRADA E OBSERVANDO O PRINCÍPIO DA INTERDEPENDÊNCIA FUNCIONAL**

Cabe apontar, ainda, que a atuação integrada será enormemente efetiva se houver a evolução no significado da garantia da independência funcional nos casos em que há necessidade de uma atuação coordenada e efetiva entre diversos órgãos de execução do próprio Ministério Público.

Aliás, a interdependência funcional pode envolver membros do Ministério Público, como também é correto falar em interdependência no caso em que há interesses de outros agentes públicos envolvidos, como é o caso da Defensoria Pública, do Ministério Público e do Poder Judiciário. Cite-se o exemplo de um negócio jurídico processual, como o da calendarização dos atos processuais, inclusive para garantir a implementação de uma política pública.

No caso de diversos órgãos do Ministério Público, é fundamental o acolhimento da excelente proposta apresentada por Alexandre Rocha Almeida de Moraes e Pedro Henrique Demercian (2017, p. 14-40), no sentido da “estruturação de um novo Ministério Público, em um sistema de agências, orientadas pelo princípio da interdependência funcional, que superam o modelo de promotoria de justiça, seja pela composição dos membros e profissionais que a integrariam, seja pela necessidade de regionalização ou atuação conforme a natureza dos crimes e demandas sociais”:

“(…) defende-se que o princípio institucional que deva orientar a atuação da agência seria o princípio da interdependência funcional, a ideia de uma atuação sem ingerências externas, mas orientada para uma atuação efetivamente integrada, em que a independência individual pura e simples dá espaço para uma vontade construída, consensualmente, pela agência, a partir, logicamente, de premissas orientadas pela lei e pelas causas sociais que legitimam e autorizam a atuação do Ministério Público de modo mais racional e eficiente”.

A independência funcional, de fato, princípio fundamental, mas de caráter mais individual, não pode ser aplicada de forma absoluta no caso de fatos de múlti-

pla incidência normativa que são de atribuição de vários órgãos de execução do Ministério Público. Nesse caso deve incidir o princípio da interdependência funcional, que determina a prevalência de uma vontade coletiva.

### **3.4 ANALISANDO RAPIDAMENTE AS QUESTÕES PROCESSUAIS E LUTANDO PELA PRIMAZIA DO JULGAMENTO DO MÉRITO**

O órgão ministerial deve se manifestar sobre questões processuais e de mérito. Verificar a presença dos pressupostos processuais e das condições da ação (ou, para quem assim entende, dos requisitos de admissibilidade do exame do mérito) e, ao final, manifestar-se sobre as questões de fundo, opinando pela procedência ou improcedência do pedido.

Todas as manifestações devem ser fundamentadas. O parecer do MP é semelhante à sentença, pois deve conter relatório, manifestação e conclusão.

Em relação às questões processuais, cabe ao MP analisá-las o mais rapidamente possível, evitando a tramitação inútil do processo. Assim também como devem cobrar do magistrado o exame e a resolução imediata das questões processuais.

A análise das questões processuais deve ser iluminada pelo princípio da primazia da resolução do mérito, um dos mais importantes do atual modelo processual, como bem destacou o art. 2º, § 3º, da Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG:

“Os Membros do Ministério Público zelarão, sempre que possível, pela primazia do julgamento de mérito sobre questões meramente processuais (arts. 4º, 139, IX, do Novo CPC/2015)”.

Em relação ao mérito, cabe ao órgão ministerial apontar a possibilidade do julgamento antecipado parcial do mérito, técnica que, no nosso modesto entender, tem sido utilizada de forma ainda tímida.

Como se sabe, o art. 356 do CPC admite e, a nosso ver determina, que o juiz decida parcialmente o mérito quando um ou mais dos pedidos formulados ou parcela deles: I - mostrar-se incontroverso; II - estiver em condições de imediato julgamento, nos termos do art. 355.

Com a atuação incisiva do Ministério Público será derrubada, na prática forense, o dogma do julgamento único e concentrado do mérito, que tanto compromete uma maior celeridade e efetividade do processo.

### 3.5 CELEBRANDO NEGÓCIO JURÍDICO PROCESSUAL

O CPC de 2015 tem como uma de suas características mais marcantes o fato de ampliar, significativamente, o espaço da autonomia privada, que sempre foi muito restrito no âmbito processual. Afinal, em seu art. 190, o estatuto processual rompeu com a tradição publicística e passou a permitir o negócio jurídico processual a respeito do procedimento, que poderá ser ajustado às peculiaridades do caso concreto. Para exemplificar, as partes poderão alterar a ordem dos atos processuais e convencionar sobre os ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo.

Quando é parte, é inegável que o Ministério Público, diante da sua personalidade judiciária, pode celebrar negócios jurídicos sobre o procedimento, especialmente com o fim de garantir o impulsionamento do processo.

Ademais, considerando que os negócios jurídicos podem ser celebrados antes ou durante o processo, nos termos do art. 190 do CPC de 2015, o compromisso de ajustamento de conduta é um dos grandes instrumentos para que o *Parquet* celebre acordos.

O fato da indisponibilidade do direito material não é considerado impedimento à celebração do acordo procedimental, pois o que o CPC exige é que haja possibilidade de autocomposição. E a possibilidade de solução consensual dos litígios coletivos foi reconhecida, de forma inequívoca, a partir da década de 90, com o Estatuto da Criança e do Adolescente e, posteriormente, com o Código de Defesa do Consumidor, conforme citado acima.

Por isso, cabe ao Ministério Público, com o CPC de 2015, pensar no Compromisso de Ajustamento de Conduta procedimental, isto é, dar a este instrumento uma outra importante função, além daquela destinada à solução do litígio.

De fato, sendo impossível a solução consensual e negociada do litígio coletivo, o Compromisso de Ajustamento de Conduta se torna um importante instrumento para acordos e convenções sobre o procedimento, o que pode ser utilizado para o impulsionamento do processo.

Por exemplo, uma das mais importantes utilizações do negócio jurídico, pelo Ministério Público, pode ser em relação ao custeio das provas técnicas indispensáveis à elucidação de fatos importantes para a tutela dos direitos transindividuais.

Portanto, é fundamental a possibilidade de o Ministério Público poder celebrar negócio processual no bojo de inquérito civil ou de ação civil pública, especialmente para convencionar com a parte contrária ou investigada a questão dos custos das provas periciais; acordar sobre prazos; sobre o papel do assistente

técnico; sobre o procedimento; enfim, sobre a melhor forma de garantir uma prestação jurisdicional mais célere e efetiva.

Nesse contexto, um dos mais importantes negócios jurídicos processuais que pode ser celebrado pelo Ministério Público é um *negócio jurídico executivo*, apontado por Eduardo José da Fonseca Costa (2012, p. 45), quando discorre sobre o *acordo sobre o cronograma de cumprimento voluntário*:

“Na execução judicial de políticas públicas, o melhor a ser feito não é a fixação monolítica e unilateral de um prazo fixo e rígido para o cumprimento forçado da obrigação (ao estilo de uma *hard judicial execution*), mas sim a fixação fracionada e negociada de prazos flexíveis e revisáveis para cada etapa de um cronograma de cumprimento voluntário (ao estilo de uma *soft judicial execution*).

Nesse sentido, o *cronograma negociado de cumprimento voluntário* pode ser inserido no rol do art. 461, § 5º, do CPC (art. 536, § 1º, do CPC de 2015), como mais uma das possíveis ‘medidas de apoio’ para a efetivação da tutela específica as obrigações de fazer (embora se trate de uma medida não coercitiva). Lembre-se que, conquanto esse rol seja exemplificativo, a jurisprudência tem sido pouco criativa na aplicação do aludido dispositivo, limitando-se praticamente às medias de apoio já sugeridas”.

Acreditamos, em consonância com o citado autor, que se trata de um negócio jurídico processual dos mais importantes. A execução de políticas públicas é uma das questões mais complexas enfrentadas pelos operadores do direito. E a possibilidade de negócio jurídico processual na fase executiva traz novas perspectivas no enfrentamento desta questão.

É imprescindível, portanto, que o Ministério Público se utilize do Compromisso de Ajustamento de Conduta para pactuar mudanças procedimentais que possam agilizar a prestação jurisdicional. Deve-se respeitar, contudo, a advertência de Thaís Amoroso Paschoal (2020, p. 368-369):

“É permitida a realização de negócios jurídicos processuais coletivos, desde que tenham como pano de fundo a proteção aos direitos coletivos ou coletizáveis”.

Portanto, respeitadas as normas jurídicas que dispõem sobre os direitos fundamentais, e com o objetivo de garantir a produção dos direitos coletivos e individuais indisponíveis, a flexibilização procedimental negociada é uma importante técnica a serviço de uma melhor prestação jurisdicional e convive com a

possibilidade de flexibilização judicial, fundada no art. 139, VI, do CPC, segundo a qual o pode *dilatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito*.

O processo disponibiliza uma série de métodos (*justiça multiportas*) para a solução dos litígios individuais e coletivos. A fonte das normas processuais, todavia, não pode ser exclusivamente estatal. Afinal, não é democrático o processo que reduz de forma drástica a autonomia das partes e a possibilidade de autorregulação do procedimento.

É por isso que, no atual estágio do processo civil, a lei e a decisão judicial não são as únicas fontes das normas processuais e procedimentais. Também o negócio jurídico processual é fonte dessas normas, ou seja, tem eficácia normativa.

Afinal, conforme Antônio Junqueira Azevedo (2002, p. 16):

“Negócio jurídico é todo fato jurídico consistente em declaração de vontade, a que o ordenamento jurídico atribui os efeitos designados como queridos, respeitados os pressupostos de existência, validade e eficácia impostos pela norma jurídica que sobre ele incide”.

Cresce a importância de se distinguir o litígio processual do litígio material, com a valorização do princípio dispositivo e a conseqüente aceitação da possibilidade de renúncia às posições processuais.

Certa flexibilização do sistema processual pode garantir uma decisão judicial mais justa e um processo mais adequado à realidade fática e ao caso concreto.

Como se sabe, os acordos sobre o procedimento podem ser: i) típicos: quando previstos no próprio CPC: eleição de foro; convenção sobre ônus da prova; aumento de prazos dilatatórios; acordo de suspensão do processo; ii) atípicos: negócios com fundamento na cláusula geral do art. 190 do CPC de 2015. Citem-se os acordos voltados à alteração dos prazos processuais ou da forma de sua contagem e os acordos no campo probatório.

Julio Guilherme Müller (2017, p. 213) defende, por exemplo, que:

“As partes podem negociar e convencionar a produção da prova testemunhal e/ou depoimento pessoal como meios para provar os pontos de fatos fixados para a instrução, mesmo antes da fase de saneamento e organização do processo”.

Thaís Amoroso Paschoal (2020, p. 368-369), aliás, lembra de um importantís-

simo negócio processual sobre as provas:

“Autoriza-se a pactuação que determine a produção antecipada da prova como etapa prévia à propositura da ação coletiva, assim como a produção extrajudicial de prova de caráter coletivo”.

Aguarda-se, pois, do membro do Ministério Público, uma reflexão constante sobre a possibilidade de celebrar negócios jurídicos processuais que possam agilizar a prestação jurisdicional e garantir um efetivo impulsionamento do processo.

### **3.6 PROVOCANDO A CONCERTAÇÃO PARA A PRÁTICA DE ATOS PROCESSUAIS**

O Ministério Público pode e deve estimular a concertação para a prática de atos processuais, sempre que tal providência se mostrar útil para a maior efetividade do processo. A concertação, a título introdutório, pode ser definida como um instrumento de atuação integrada de dois ou mais órgãos jurisdicionais tendo por objetivo a prática de determinado ato processual.

O acordo, no caso, pode envolver órgãos não jurisdicionais, mas sempre tem por objetivo uma repartição de competências para praticar atos do processo.

Cabe registrar que a concertação para a prática de atos processuais, em situações de cooperação jurisdicional, portanto, é outro método que pode ser utilizado para impor mudanças procedimentais, ou seja, para a adaptabilidade do processo às peculiaridades da causa. Mas não se restringe às mencionadas providências. A potencialidade da concertação é enorme. Aliás, a cooperação judiciária é um dos mais importantes instrumentos para uma prestação jurisdicional menos burocrática e mais eficiente.

Oportuna a advertência de Gustavo Cavalcanti Lamêgo (2021, p. 209-233):

“A hipercomplexidade da sociedade contemporânea exige da jurisdição um novo paradigma. A pulverização de demandas repetitivas, a cultura da litigiosidade e a coletivização das relações impedem que os órgãos judiciários atuem isoladamente, sob pena de potencializar os conflitos no plano material ou impactar o tempo necessário para solucioná-los. O paradigma do modelo cooperativo de processo, assim, deve impactar não somente as relações jurídicas processuais em sentido estrito, mas atuar também numa perspectiva macroprocessual, guiando os agentes judiciários a colaborarem

entre si para o cumprimento de seus deveres”.

O art. 6º da Resolução 350, de 27 de outubro de 2020, do CNJ, que estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário, enuncia um extenso rol, exemplificativo, de atos de cooperação. Destacamos alguns: atos de comunicação processual, inclusive de forma conjunta a quem seja parte em diversos processos; reunião ou apensamento de processos, inclusive a reunião de execuções contra um mesmo devedor em um único juízo; obtenção e apresentação de provas, na coleta de depoimentos e meios para o compartilhamento de seu teor; produção de prova única relativa a fato comum; efetivação de medidas decisórias judiciais; gestão e centralização de processos repetitivos; efetivação de decisões judiciais.

Gustavo Cavalcanti Lamêgo (2021, p. 209-233) conceitua a cooperação judiciária nacional:

“É o conjunto de instrumentos e atos disponíveis para que os órgãos jurisdicionais brasileiros interajam entre si, com entidades arbitrais ou órgãos administrativos para a prática de atos processuais de forma racional e eficiente”.

Os arts. 67 e 68 do CPC/2015, que disciplinam a cooperação nacional, estabelecem:

Art. 67. Aos órgãos do Poder Judiciário, estadual ou federal, especializado ou comum, em todas as instâncias e graus de jurisdição, inclusive aos tribunais superiores, incumbe o dever de recíproca cooperação, por meio de seus magistrados e servidores.

Art. 68. Os juízos poderão formular entre si pedido de cooperação para prática de qualquer ato processual.

A Resolução 350 reafirma o dever de recíproca cooperação, em seu art. 2º, e enuncia que o pedido de cooperação pode ser relacionado à prática de qualquer ato processual. Em seu art. 4º, a citada Resolução dispõe que *a cooperação judiciária pode realizar-se por concertação entre os juízos*.

A cooperação por ato concertado está disciplinada pelo art. 69, § 2º, do CPC. Essa modalidade vem sendo definida, com certa divergência, como sendo um negócio jurídico de direito público, do qual o Ministério Público não é normalmente parte, pois envolve órgãos jurisdicionais e, eventualmente, outras partes.

Mesmo sem ser parte, o art. 8º, § 4º, da Resolução 350, evidencia a legitimidade do Ministério Público para requerer ao juízo a realização de atos de cooperação:



“Fica deferida às partes e às pessoas naturais ou jurídicas, órgãos ou entidades especializadas, com representatividade adequada, requerer ao juízo a realização de ato de cooperação para as hipóteses previstas nesta Resolução”.

Sendo assim, cabe ao Ministério Público, para impulsionar o processo, ficar atento às possibilidades de provocar a celebração de atos concertados, isto é, provocar a cooperação jurisdicional que assegure maior efetividade do processo.

### **3.7 ZELANDO PELA PRODUÇÃO DAS PROVAS**

Ainda que atue como órgão interveniente, cabe ao MP exercer papel ativo no que diz respeito à produção das provas, bem como requerer provas necessárias e participar ativamente dos atos voltados à sua produção. Também deve formular quesitos necessários e pertinentes, bem como elaborar perguntas esclarecedoras. Requerer esclarecimentos do perito. Também deve zelar para que a audiência não seja adiada, evitando o encarecimento e a demora na prestação jurisdicional.

Mas há inúmeras outras condutas que podem garantir o impulsionamento do processo em sua fase instrutória.

#### **3.7.1 A CONCERTAÇÃO PARA A PRÁTICA DE ATOS INSTRUTÓRIOS**

O Ministério Público pode garantir o impulsionamento do processo atuando propositivamente na concertação para a prática de atos instrutórios, tendo em vista os avanços do CPC de 2015 no que diz respeito à possibilidade de cooperação dos órgãos jurisdicionais para a prática de atos processuais, conforme destacado acima.

A concertação para a prática de atos instrutórios encontra fundamento, entre outros dispositivos legais, no inciso IV e no § 2º, II, do art. 69 do CPC de 2015.

Com base nos referidos dispositivos legais, pode-se afirmar a possibilidade de cooperação jurisdicional para a obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos, repartindo-se a competência instrutória em dois ou mais órgãos jurisdicionais.

Certamente a providência pode garantir a efetividade do processo, evitando demoras indevidas e comprometedoras do acertamento da demanda em prazo razoável.

### 3.7.2 A PRODUÇÃO ANTECIPADA DA PROVA

Não obstante o fato de o Ministério Público ter legitimidade para instaurar e presidir o Inquérito Civil, com fundamento genérico no art. 8º, § 1º, da Lei n. 7.37/85, cabe ao órgão, à luz de determinado caso concreto, pensar na possibilidade da produção antecipada de provas com fundamento no art. 381 do CPC.

A requisição de certidões e informações, no bojo de inquérito civil, é bastante eficiente quando se trata de buscar a produção de prova com base em informações prestadas por agentes públicos ou delegados.

A produção de prova pericial, de outro lado, também pode ocorrer em sede de inquérito civil. Mas por que não analisar a conveniência da utilização do procedimento de produção antecipada de prova fundado no art. 382 do CPC? O referido procedimento pode oferecer vantagens em relação à sua produção no âmbito do inquérito civil.

Afinal, a produção antecipada de prova, com o advento do CPC de 2015, tornou-se uma ferramenta fundamental para os operadores do direito, inclusive para o Ministério Público.

Cabe considerar, inicialmente, que a produção de prova em juízo, em procedimento contraditório, com a integração da relação processual pelas eventuais partes futuras, garante maior valor probatório.

Além disso, com o CPC de 2015 a produção antecipada de prova passou a ser admitida mesmo quando não há urgência. Pode ser utilizada, por exemplo, com fundamento no art. 381, II, do CPC, para “viabilizar a autocomposição ou outro meio adequado de solução de conflito”, o que certamente garante maior efetividade à prestação jurisdicional.

O procedimento também pode ser fundamental para a formação da *opinio* do órgão ministerial, pois o art. 381, inciso III, do CPC, permite a sua instauração para o “prévio conhecimento dos fatos”, com o objetivo de “justificar ou evitar o ajuizamento de ação”.

O Fórum Permanente de Processualistas Cíveis, como se depreende do Enunciado n. 633, reconheceu a importância do procedimento no âmbito das ações coletivas: “Admite-se a produção antecipada de prova proposta pelos legitimados ao ajuizamento das ações coletivas, inclusive para facilitar a autocomposição ou permitir a decisão sobre o ajuizamento ou não da demanda”.

De outro lado, como bem observa Thaís Amoroso Paschoal (2020, p. 368), “a medida tem caráter mais amplo do que o inquérito civil” e permite até mesmo a produção coletiva de prova, que será analisada em tópico em separado.

Mas o fator principal é a questão do valor probatório das provas produzidas sob o crivo do contraditório e da ampla defesa, perante órgão jurisdicional, o que também evita a repetição da produção de provas extremamente custosas e o questionamento, na fase principal do processo, do valor das provas produzidas em face do caráter inquisitorial do inquérito civil.

### **3.7.3 A COLETIVIZAÇÃO DA PROVA E A RESOLUÇÃO DE QUESTÃO FÁTICA PREJUDICIAL**

A coletivização da prova, isto é, a produção coletiva de determinada prova, apresenta-se como uma importante técnica para as hipóteses de multiplicação de demandas que sejam fundadas em uma mesma questão fática, evitando a produção de prova idêntica em uma série de feitos.

Tháís Amoroso Paschoal (2020, p. 202) estudou com profundidade o tema e aponta que:

“A comunhão de questão de fato decorre de sua repetição em inúmeros processos, gerando a necessidade de produção de prova que, não fosse a coletivização, seria produzida repetidamente em cada um deles. O fator de avaliação acerca do necessário grau de comunhão da questão será a viabilidade de sua solução por meio de uma única prova”.

A citada autora (2020, p. 222), inclusive, propõe a prática de atos concertados entre juízes cooperantes para a produção coletiva de prova de fato único:

“A cooperação entre juízos para a prática dos mais variados atos se operacionaliza por meio das regras dos arts. 67 a 69, incluindo a concertação de atos, tendo por objeto atos de comunicação processual; produção de provas; efetivação de tutela provisória; efetivação de medidas e providências para recuperação e preservação de empresas; facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial; centralização de processo repetitivos e execução de decisão jurisdicional”.

Tháís Amoroso Paschoal (2020, p. 368) lembra, ainda, da possibilidade de produção antecipada e coletiva da prova:

“Admite-se a produção coletiva da prova nas hipóteses do art. 381 do Código de Processo Civil, conduzida por qualquer legitimado (art. 5º da LACP e art. 82 do CDC), não só para a produção de prova de caráter coletivo que interesse a inú-

meras pessoas mas também como forma de possibilitar a compreensão global do problema, conduzindo a uma mais adequada formação da demanda coletiva e adoção das medidas necessárias à solução do problema que afeta determinada coletividade”.

Arenhart e Osna (2020, p. 173-201), contudo, fazem uma importante advertência sobre o uso da técnica de coletivização da prova:

“Parece necessário conferir ao mecanismo um conteúdo mais amplo do que a mera produção probatória, fazendo-o ingressar também em sua valoração. Torna-se imprescindível dar um passo adiante, identificando a concertação como um real caminho para a coletivização de questões; como um instrumento por meio do qual aspectos fáticos, comuns a inúmeros processos, possam ser resolvidos (e não apenas instruídos) de maneira coletiva”.

Acrescentam os autos citados (2020, p. 173-201):

“Sob essa moldura, mais do que produzir coletivamente determinado meio de prova, a técnica se prestaria a acertar a questão que lhe é subjacente. Tomando por base o exemplo anterior, a concertação não se limitaria à elaboração de perícia ligada ao dano ambiental, coletivizando-se a própria deliberação a respeito da responsabilidade da empresa pelo abalo. Mais do que se delegar ao juízo concertado a mera execução do ato, seria a ele transferida a tomada de decisão a respeito da questão que o motivou. Somente assim seria garantida uma verdadeira vinculação de certo posicionamento para os diferentes processos, alcançando maior isonomia e coerência”.

Thaís Amoroso Paschoal (2020, p. 369) também defende a possibilidade de julgamento da questão fática de forma incidental:

“Tratando-se de decisão coletiva acerca de questão prejudicial fundada na prova e presentes os requisitos do § 1º do art. 503 do CPC, incidirá sobre a decisão a autoridade da coisa julgada, com o aproveitamento dessa decisão a todos os titulares de direitos individuais fundados no fato provado, desde que para beneficiá-los, pela aplicação do art. 506 do CPC c/c art. 103 do CDC”.

O tema é desafiador em função do pensamento clássico contrário ao pronun-

ciamento judicial exclusivo sobre a existência ou não de determinado fato.

O direito brasileiro possui diversos instrumentos para cindir a competência dos órgãos julgadores no caso de julgamento de questão de direito. O IRDR, por exemplo, leva ao fracionamento da competência dos órgãos julgadores sobre “a questão unicamente de direito” (art. 976, I, do CPC). No incidente de assunção de competência ocorre a cisão de competência para o julgamento da “relevante questão de direito” (CPC, art. 947). Outro exemplo clássico é o do incidente de inconstitucionalidade, disciplinado entre os arts. 948 a 950 do CPC. Há divisão de competência entre o órgão fracionário de um tribunal, que inicia a pronúncia de inconstitucionalidade, e o órgão plenário, que aprecia com definitividade a questão da constitucionalidade da norma ou do ato normativo impugnado.

A questão é saber se é possível o compartilhamento de competências para o julgamento da questão de fato objeto da prova coletivizada.

Arenhart e Osna (2020, p. 173-201) defendem e demonstram a possibilidade desse compartilhamento. Remetemos o leitor ao referido estudo.

Para concluir o presente tópico, é importante registrar que cabe ao membro do Ministério Público, portanto, pleitear, sempre que se mostrar útil à celeridade e à efetividade do processo, como órgão legitimado que é, a coletivização da prova, inclusive pela técnica da concertação. A medida pode garantir um impulsionamento de inúmeros processos, reduzindo os custos da prestação jurisdicional, bem como reduzindo a carga de trabalho do Poder Judiciário. Especialmente se a coletivização se der com o compartilhamento da competência para que o órgão perante o qual a prova venha a ser produzida possa definir a questão fática objeto da prova.

### **3.7.4 A PRODUÇÃO DE PROVAS ATÍPICAS E A PROVA ESTATÍSTICA**

É imprescindível que o órgão de execução do Ministério Público esteja atento, no impulsionamento do processo, à produção de provas atípicas, sobretudo no caso de litígios complexos.

Mais uma vez cabe elogiar a Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG, que, em seu art. 5º, chama a atenção para a produção da prova estatística ou por amostragem:

Art. 5º Para se atender aos fins sociais e às exigências do bem comum na aplicação do ordenamento jurídico, conforme estatui o art. 8º do Novo CPC/2015, os Membros do Minis-

tério Público poderão pleitear todas as medidas e técnicas de tutelas jurídicas adequadas às peculiaridades do caso, inclusive a produção de provas atípicas legítimas, tais como as provas por estatísticas ou por amostragem.

A doutrina lembra da utilização, mansa e pacífica, no direito brasileiro, de uma prova estatística: a prova de DNA. Portanto, o órgão de execução do Ministério Público, na busca de impulsionar o processo, no campo probatório, deve pensar na adequação ou não, no caso concreto, de se utilizar de dados estatísticos para fundamentar a sua pretensão ou a pretensão que entende deva ser acolhida.

Sérgio Cruz Arenhart (2019, p. 451- 464) assim define a prova estatística:

“A prova estatística corresponde a particular modalidade de prova científica, em que o método estatístico é empregado para, a partir da avaliação de um universo de elementos – inteiramente ou por amostragem – extrair conclusões que possam servir como argumentos de prova no processo civil”.

O autor (2019, p. 451- 464) defende, com razão, a possibilidade de seu uso no processo civil:

“Não há dúvida de que a prova estatística deve, ao menos em tese, ser admitida no modelo nacional, como prova atípica, nos moldes do que autoriza o art. 369, do CPC. Nada obsta seu emprego, havendo circunstâncias que só poderão ser demonstradas mediante recurso a esse instrumento. A par disso, como já se disse várias vezes, a própria prova de DNA – tão empregada no Brasil, sobretudo em casos de reconhecimento de paternidade – é uma prova estatística, cujo emprego jamais foi questionado”.

Edilson Vitorelli (2019, p. 387- 414) aponta importantes fontes de dados estatísticos:

“A utilização de estatísticas no processo também pode se valer de bancos de dados disponíveis em bases externas, como é o caso de dados epidemiológicos, registros públicos e pesquisas que tenham sido realizadas, previamente, sobre a questão objeto da controvérsia. A epidemiologia foi amplamente utilizada em processos judiciais nos Estados Unidos, gerando controvérsias processuais e doutrinárias intensas, mas também viabilizando acordos bilionários, que possibilitaram reparações a vítimas de severos efeitos colaterais de-

rivados do uso de medicamentos”.

Portanto, temos aí outro aspecto importante para eventual impulsionamento do processo, pois a fundamentação da pretensão em uma prova estatística ou científica pode evitar a produção de uma série de outras provas. Por exemplo, pode dispensar a produção da prova testemunhal. Assim, é fundamental que o membro do Ministério Público sempre pense em consultar dados estatísticos que possam ser relacionados à situação conflituosa que enfrente e analisa.

### **3.8 UTILIZANDO TÉCNICAS PARA A RESOLUÇÃO DOS CASOS REPETITIVOS**

Com o CPC de 2015 e a implantação ou aperfeiçoamento de mecanismos de julgamento de casos repetitivos, o Ministério Público passou a assumir novas e fundamentais missões.

Nesse contexto, não pode ser esquecida a nova missão do órgão ministerial, no processo civil, de verificar possível existência de demandas repetitivas e, então, provocar eventual ajuizamento de ação coletiva, bem como, se for o caso, provocar a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR), por exemplo.

No nosso modesto entender, a provocação para a instauração do IRDR, por exemplo, não pode ser de atribuição exclusiva dos membros do Ministério Público que atuam na segunda instância.

Se o art. 977 do CPC legitima o juiz e as partes para pedir a instauração do incidente, que deverá ser dirigido ao presidente de tribunal, não há sentido em se excluir a legitimidade do Promotor de Justiça, por exemplo, que exerce atribuições na primeira instância. Não se trata, no caso, de postular perante o Tribunal, mas sim de postular ao Tribunal, na distinção clássica que já se estabeleceu em relação às atribuições do Ministério Público.

Os casos repetitivos também podem ser objeto de tutela por meio da *técnica representativa*. Ou seja, com fundamento no art. 139, X, do CPC, cabe ao membro do Ministério Público garantir o ajuizamento de ação coletiva que possa garantir o tratamento coletivo da questão.

Nesse sentido também a Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG, em seu art. 6º, § 1º:

“§1º Os Membros do Ministério Público zelarão para que o encaminhamento previsto no art. 139, inciso X, do Novo CPC e no art. 7º da Lei da Ação Civil Pública (Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985) prevaleça, com o ajuizamento das respectivas

ações coletivas, sobre a instauração do Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva, previsto no art. 976 e seguintes do Novo CPC”.

Felipe Barreto Marçal (2019, p. 423-448) aponta outra importante e inovadora técnica para garantir o trato coletivo de questões repetitivas. Pedimos licença para reproduzir as importantíssimas lições:

“Outra possível alternativa é a reunião de demandas (art. 69, II, do CPC) ou a centralização de processos repetitivos (art. 69, § 2º, VI, do CPC), como formas de cooperação jurisdicional, para processamento e julgamento conjunto das demandas individuais que, globalmente, impliquem modificações estruturais.

(...) Importante destacar que algumas dessas novas formas de reunião de processos, independentemente de conexão, podem ocorrer mesmo após a prolação de sentença, o que supera parcialmente o Enunciado 235 da Súmula do STJ (“A conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado”). Isso porque se amplia a função da reunião, que deixa de ser somente para evitar julgamentos contraditórios ou para colheita de provas, podendo servir também para as fases executivas ou até para acordos coletivos.

Note-se que, com isso, dá-se solução adequada a todas as críticas formuladas sobre o art. 333 do CPC e se englobam todas as vantagens e potencialidades dos processos estruturantes sobre as tutelas individuais e pontuais”.

Enfim, o tratamento coletivo de casos repetitivos garante um grande impulso na resolução de inúmeros litígios.

### **3.9 GARANTINDO A EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO**

Conforme já foi defendido acima, cabe ao Ministério Público, para impulsionar o processo, ficar atento às possibilidades de provocar a celebração de atos concertados, isto é, provocar a cooperação jurisdicional que assegure maior efetividade do processo.

A concertação para a prática de atos processuais pode e, sendo o caso, deve envolver a prática de atos executivos.

Arenhart e Osna (2020, p. 173-201) bem demonstram a utilidade dos atos concertados no caso da execução coletiva:



“Menciona-se ainda outro caso de concertação em particular que merece atenção, porque pode descortinar novos espaços para a atuação jurisdicional coletiva. Trata-se da previsão contida no art. 69, § 2º, inc. VII, do CPC, que autoriza os atos concertados para a ‘execução de decisão jurisdicional’.

Embora a previsão não seja muito clara, parece evidente que o que pretende a regra é autorizar a centralização dos procedimentos executivos com relação a situações em que a execução pulverizada não é recomendável”.

A centralização dos procedimentos executivos, de fato, é medida que pode ser muito importante para garantir a efetividade da tutela executiva, como bem demonstra Felipe Barreto Marçal (2019, p. 423-448):

“(…) a prática de atos concertados (arts. 69, IV, e § 2º) também pode ser realizada com finalidade de facilitação da execução de decisões e de medidas executivas (§ 2º, III, IV e VII), pelo procedimento estruturante (o § 2º expressamente estabelece que “os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento”).<sup>53</sup>

Arenhart e Osna (2020, p. 173-201) ainda evidenciam outras situações em que a concertação para a prática de atos executivos é imprescindível:

“Assim, eventualmente, seria possível que o juiz das execuções pudesse aferir uma forma específica de atuação das sentenças (v.g., a penhora de faturamento) ou que pudesse estabelecer um plano de pagamentos, que fosse compatível com as necessidades de todos.

Sob outro ângulo, também se poderia cogitar do emprego dessa técnica de concertação para a eleição de técnicas de execução que fossem mais adequadas para casos complexos. Imagine-se o concurso de várias sentenças que imponham ao Poder Público o fornecimento de certa medicação a um grupo de pessoas. Tradicionalmente, deixa-se a cargo de cada magistrado a efetivação de sua própria decisão, o que implica a convivência de diversos meios de coerção ou iniciativas para a realização da ordem judicial. Haverá juízes, por exemplo, que determinarão o bloqueio de verbas públicas, ou que imporão certas garantias para o fornecimento da medicação, ou, ainda, que tentarão o emprego de multas coercitivas em variados patamares”.

O membro do Ministério Público, no campo da tutela executiva, também deve atuar com consciência da atipicidade das medidas executivas e buscar, à luz do caso concreto, pleitear a medida executiva mais adequada à hipótese, bem como garantir a sua efetivação.

Mais uma vez cabe ressaltar a excelente admoestação lançada pela Recomendação Geral CGMP nº 1, do MPMG, em seu art. 6º, § 2º:

“§ 2º Os Membros do Ministério Público zelarão para que, na defesa dos direitos fundamentais afetos às suas áreas de atribuição, sejam concedidas e efetivadas todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para o cumprimento da ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto a prestação pecuniária (art. 139, inciso IV, do Novo CPC)”.

Não é de se esquecer a possibilidade de requerer as medidas executivas tradicionais, como a penhora de bens do devedor, a realização de leilões, zelando pela correta avaliação dos bens penhorados, por exemplo.

Função extremamente importante é a de promoção ou acompanhamento de cumprimento de sentenças proferidas em ações coletivas e individuais, requerendo a adoção de medidas coercitivas contra a parte devedora, como a aplicação de multas e a realização de bloqueio de contas bancárias.

Outra relevante função de impulsionamento pode decorrer do dever de fiscalizar o cumprimento de acordos judiciais, requerendo a aplicação de sanções em caso de descumprimento do acordo, a aplicação de multas e de medidas executivas coercitivas, diretas e indiretas.

O Ministério Público também deve atuar em processos de falência e recuperação judicial, a fim de garantir a proteção dos interesses dos credores, dos trabalhadores, consumidores e outros vulneráveis envolvidos. Nesse sentido, o Ministério Público pode requerer a realização de perícia contábil, a adoção de medidas para preservação do patrimônio da empresa, entre outras medidas.

Aliás, no contexto empresarial, cabe ao Ministério Público lembrar que a teoria da cegueira deliberada pode ser aplicada aos casos em que os administradores e gestores de uma empresa optam por não investigar ou questionar atividades que podem ser ilegais ou antiéticas, mesmo que tenham a obrigação de fazê-lo. Isso pode incluir situações em que os gestores têm conhecimento ou suspeitam de atividades ilícitas dentro da empresa, mas escolhem deliberadamente não as investigar ou não tomar medidas para interrompê-las. Cabe ao Ministério Público zelar para que todos os sócios, administradores e gestores sejam responsabilizados pelos atos omissos.

Em relação à atividade empresarial e à atividade executiva, também cabe destacar que o órgão ministerial não deve se esquecer da importância fundamental dos serviços notariais e registrais (cartórios) para a efetivação de direitos fundamentais.

Por exemplo, os *cartórios* têm uma importância fundamental para o direito ambiental, especialmente no que diz respeito ao registro de imóveis rurais e urbanos. Isso se deve ao fato de que o registro de imóveis é uma das formas mais efetivas de permitir o monitoramento e a fiscalização da utilização do solo e dos recursos naturais, por meio, por exemplo, da identificação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, bem como as áreas destinadas à produção agropecuária. Além disso, o registro de imóveis rurais é uma ferramenta importante para o controle do desmatamento e da ocupação ilegal de terras, para o controle da poluição ambiental, especialmente nos casos em que as atividades econômicas impactam o meio ambiente.

A Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. A referida lei estabelece, em seu artigo 9º, que o Poder Público deve realizar o cadastro e o registro dos poluidores e atividades potencialmente poluidoras, bem como monitorar e fiscalizar as atividades que possam gerar impactos negativos ao meio ambiente.

Nesse sentido, os cartórios desempenham um papel fundamental na execução dessa política pública, por meio do registro de imóveis e da atividade econômica que neles é exercida. Atuar para o adequado Registro de Empresas Mercantis é fundamental, inclusive por meio de medidas executivas.

Assim, o registro de imóveis e o cadastro de poluidores são instrumentos importantes para a gestão ambiental, pois permitem a identificação e a fiscalização de atividades que possam gerar impactos ambientais negativos, sendo certo que a averbação na matrícula do imóvel é uma medida que pode ser adotada para registrar restrições ambientais ou situações que possam comprometer a qualidade ambiental do imóvel. Essa medida é importante porque permite que os órgãos competentes tenham acesso às informações necessárias para fiscalizar o imóvel e prevenir a ocorrência de danos ambientais.

No caso da poluição ambiental, a averbação pode ser utilizada para registrar a existência de passivos ambientais no imóvel, ou seja, situações em que há contaminação do solo ou da água em decorrência de atividades passadas ou presentes no local.

A averbação desse tipo de situação na matrícula do imóvel deve ser buscada intensamente pelo órgão ministerial desde o início das ações civis públicas que tenham relação com o tema.

No que se refere especificamente à averbação na matrícula do imóvel, a Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, estabelece a obrigatoriedade de registro das áreas verdes e das áreas institucionais nos cartórios de registro de imóveis. Além disso, a Lei nº 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade, estabelece que os municípios podem instituir instrumentos de controle e fiscalização sobre a utilização do solo urbano, incluindo a obrigatoriedade de averbação de restrições ambientais na matrícula dos imóveis.

Por fim, a Lei nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, estabelece que as penalidades aplicáveis às infrações ambientais podem incluir a obrigação de reparar o dano causado ao meio ambiente, bem como a obrigação de realizar obras e serviços necessários para a recuperação do meio ambiente degradado. A averbação na matrícula do imóvel pode ser utilizada como uma medida para garantir a efetivação dessas obrigações, uma vez que permite o acompanhamento e a fiscalização da implementação dessas medidas pelos órgãos competentes.

A averbação de informações ambientais na matrícula dos imóveis é justificada por vários princípios do direito ambiental, tais como os princípios: da precaução; da transparência; do poluidor-pagador; da informação.

Outra importante medida a ser buscada é a do registro de restrições ambientais na matrícula de um imóvel, como a contaminação do solo e da água, para identificar a existência de passivos ambientais. A anotação de servidão ambiental também é fundamental.

Cabe não esquecer que o princípio da concentração, do direito registral imobiliário, estabelece que todas as informações relativas ao imóvel devem ser registradas em uma única matrícula, que deve conter todas as informações relevantes para a perfeita identificação e caracterização do bem imóvel. Daí a elogiável atuação da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial n. 1.857.098-MS e estabelecer quatro teses vinculantes fixadas no Incidente de Assunção de Competência (IAC 13), referentes ao direito de acesso à informação no Direito Ambiental.

Do mencionado julgado não há como não enaltecer a possibilidade de averbação de informações facultativas sobre o imóvel e a possibilidade de requisição diretamente ao Oficial Registrador pelo Ministério Público.

Neste contexto, há que se registrar que um TAC pode resultar na averbação de restrições e informações ambientais na matrícula do imóvel.

Em resumo, o Ministério Público pode garantir a efetividade de um processo executivo por meio de diversas medidas, sempre visando a proteção dos inte-

resses da sociedade e a garantia do cumprimento das decisões judiciais.

Enfim, cabe ao Ministério Público garantir o impulso do processo em suas diferentes fases.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Código de Processo Civil, em seu art. 2º, consigna que cabe ao juiz o impulsionamento do processo, nos seguintes termos: “O processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial (...)”.

O presente trabalho defende que há possibilidade do impulsionamento compartilhado do processo. Aliás, trata-se de mais uma garantia das partes que se insere no conteúdo do devido processo legal contemporâneo.

O impulso compartilhado do processo garante o acesso à ordem jurídica justa e efetiva, além de contribuir para a celeridade do processo.

Defende-se, pois, a leitura contextual do art. 2º do CPC, bem como sua conjugação com o disposto no art. 6º do mesmo estatuto, de tal forma que o processo tem início por provocação da parte, desenvolve-se por impulso oficial, bem como pode e deve ser impulsionado, em certas situações, pela atividade cooperativa das partes.

Cabe, portanto, relativizar a ideia de que o impulso do processo fica a cargo do juiz.

No presente estudo procuramos demonstrar de que forma o Ministério Público pode ser um agente efetivo no impulsionamento do processo individual e coletivo, sendo esta uma função institucional do *parquet*.

As técnicas e institutos analisados, evidentemente, são apenas para ilustrar de que forma o membro do Ministério Público pode exercer a sua função institucional. Priorizou-se, também, a análise de institutos e temas mais contemporâneos.

O objetivo, evidentemente, é estimular a discussão dos temas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. *Direito processual penal coletivo: a tutela penal dos bens jurídicos coletivos: direitos ou interesse difusos, coletivos e individuais homogêneos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz. *A prova estatística e sua utilidade em litígios complexos*. Revista dos Tribunais, v. 1000/2019, p. 451-464.

\_\_\_\_\_; OSNA, Gustavo. *A cooperação nacional como mecanismo de coletivização: algumas questões preliminares*. RePro, v. 310/2020, p. 173-201.

AZEVEDO, Antônio Junqueira de. *Negócio jurídico: existência, validade e eficácia*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 24ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009.

CABRAL, Antonio do Passo. *Convenções processuais*. Salvador: JusPodivm, 2016.

DEMERCIAN, Pedro Henrique; MORAES, Alexandre Rocha Almeida de. *Um novo modelo de atuação criminal para o ministério público brasileiro: agências e laboratório de jurimetria*, REVISTA JURÍDICA ESMP-SP, V.11, 2017: 14-40.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 327.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Significado social, político e jurídico da tutela dos interesses difusos*. São Paulo, Revista de Processo, n. 97, janeiro-março de 2000, p. 9.

LAMÊGO, Gustavo Cavalcanti. *As transformações na garantia do juiz natural e suas implicações na cooperação judiciária nacional do cpc de 2015*, Revista dos Tribunais, v. 1023/2021, p. 209-233.

MARÇAL, Felipe Barreto. *Processos estruturantes (multipolares, policêntricos ou multifocais): gerenciamento processual e modificação da estrutura judiciária*. RePro, v. 289/2019, p. 423-448.

MARQUES, Silvio Antonio; SANTOS, Christiano Jorge. *"Pacote anticrime" (lei 13.964/2019) e acordo de não persecução cível na fase pré-processual: entre o dogmatismo e o pragmatismo*, RePro, v. 303/2020, p. 291-314.

MORAES, Alexandre Rocha Almeida de; DEMERCIAN, Pedro Henrique. *Um novo modelo de atuação criminal para o ministério público brasileiro: agências e laboratório de jurimetria*, REVISTA JURÍDICA ESMP-SP, V.11, 2017: 14-40.

MÜLLER, Julio Guilherme. *Negócios processuais e desjudicialização da produção da prova*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

OSNA, Gustavo; ARENHART, Sérgio Cruz. *A cooperação nacional como mecanismo de coletivização: algumas questões preliminares*. RePro, v. 310/2020, p. 173-201.

PASCHOAL, Thaís Amoroso. *Coletivização da prova: técnicas de produção coletiva da prova e seus reflexos na esfera individual*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SANTOS, Christiano Jorge; MARQUES, Silvio Antonio. *"Pacote anticrime" (lei 13.964/2019) e acordo de não persecução cível na fase pré-processual: entre o dogmatismo e o pragmatismo*, RePro, v. 303/2020, p. 291-314.

VITORELLI, Edilson. *Decisão judicial por métodos estatísticos: novos horizontes para as causas repetitivas?*, RePro, v. 298/2019, p. 387- 414.

# O MINISTÉRIO PÚBLICO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A ATUAÇÃO DOS CEAFs

## *THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN THE DEMOCRATIC STATE OF LAW AND THE PERFORMANCE OF THE CEAFs*

César Bechara Nader<sup>1</sup>  
José Edvaldo Pereira Sales<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este artigo objetiva apresentar o Ministério Público no Estado Democrático de Direito a partir de quatro vocações, a saber, democrática, social, dialógica e preventiva, e como os Centros de Estudo e Aperfeiçoamentos Funcionais (CEAFs) podem, estrategicamente, contribuir com essas vocações.

**PALAVRAS-CHAVE:** Estado de Direito. Democracia. Ministério Público. Vocações. CEAFs.

**ABSTRACT:** *This article aims to present the Public Prosecutor's Office in the Democratic State of Law from four vocations, namely, democratic, social, dialogic and preventive, and how the CEAFs can strategically contribute to these vocations.*

**KEYWORDS:** *State of Law. Democracy. Public Prosecutor's Office. Vocations. CEAFs.*

## 1. INTRODUÇÃO

Há uma relação intrínseca, pode-se dizer, entre o Estado Democrático de Direito, nos moldes postos na Constituição de 1988, e o Ministério Público, que ex-

---

<sup>1</sup> Procurador-Geral de Justiça do Estado do Pará e Promotor de Justiça de Defesa do Consumidor; Presidente do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e da União para o período 2023/2024; Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP nos biênios 2010/2012 e 2012/2014 e da Associação do Ministério Público do Estado do Pará - AMPEP de 2006/2008 e 2008/2010; titular da cadeira n. 06 da Academia Paraense de Letras Jurídicas - APLJ; titular da cadeira n. 39 da Academia Brasileira de Direito - ABD; titular da cadeira n. 03 do Instituto Sílvio Meira Academia de Direito - ISM; membro honorário do Instituto dos Advogados Brasileiros - IAB e do Instituto dos Advogados do Pará - IAP.

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em Direito (PPGD/UFGA). Especialista em Direito Eleitoral (UNISUL/SC) e Filosofia (ESTACIO). Graduado em Direito (UFGA) e Filosofia (UNISUL/SC). Diretor-Geral do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Pará (CEAF/MPPA). Coordenador do Núcleo Eleitoral do Ministério Público do Estado do Pará. Assessor do Procurador-Geral de Justiça. Promotor de Justiça no Estado do Pará.



surge de modo peculiar, com características próprias, e como uma instituição a quem incumbe a defesa do regime democrático, dentre outras funções. Por outro lado, há também uma simbiose entre o Ministério Público e a sociedade em face dos direitos fundamentais a que persegue a instituição ministerial por intermédio dos seus agentes e, porque não dizer, de toda a sua estrutura administrativa.

A atuação preventiva no espaço do Estado Democrático de Direito é consecutivo lógico daquilo que objetivou o Constituinte na configuração dada ao Ministério Público, pois, mais que punir violadores de direitos, na órbita das atribuições ministeriais, está a capacidade de evitar que essas violações ocorram. Esse modo de pensar e conceber o Ministério Público alcança seus mais diversos aspectos que vão desde o trabalho das corregedorias (e.g., ALMEIDA, 2018), passando por áreas sensíveis como o combate à improbidade administrativa (e.g., ISMAIL FILHO, 2015), para mencionar apenas esses dois âmbitos dentre inúmeros que poderiam ser listados.

Questão incontroversa é a de que falar do Ministério Público e de sua atuação preventiva no Estado Democrático de Direito é, como afirma Almeida e Parise (ALMEIDA; PARISE, 2005), uma prioridade e como tal existe uma necessidade de mudança de paradigma. Nesses idos de 2023, passados quase 35 anos desde a Carta de 1988, não soaria bem falar que esse é um paradigma (o da atuação preventiva) ainda não adotado pelo Ministério Público nas suas mais diversas unidades. Mas, certamente, reafirmar e desenvolver esse paradigma em todas as extensões possíveis é um modo de reapresentar o Ministério Público à sociedade no espaço democrático e, com destaque para os fins aqui pretendidos, na relação dialógica que deve existir com os movimentos sociais.

Essa ligeira incursão basta para se perceber a importância que os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAFs)<sup>3</sup> possuem na estrutura administrativa das unidades ministeriais e, por isso mesmo, no modo como são concebidos e suas respectivas atuações a partir do planejamento estratégico. Esses são os vieses que serão seguidos ao longo do texto para discorrer sobre a atuação preventiva do Ministério Público no Estado Democrático de Direito com os recortes mencionados nos parágrafos anteriores.

## **2. A VOCAÇÃO DEMOCRÁTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Sob os auspícios da Carta Política de 1988, que é promulgada como um ápice de ruptura com o regime autoritário e ditatorial que lhe antecedeu – a ditadura militar – exsurge um Ministério Público com feições próprias que o fazem único

---

<sup>3</sup> Embora alguns Ministérios Públicos adotem outras nomenclaturas como “escola superior”, optou-se aqui utilizar o Centro de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) na nomenclatura utilizada pela Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, art. 35.

no cenário internacional. É esse Ministério Público pós-1988 a quem compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A autonomia funcional, administrativa e orçamentária conferida ao Ministério Público, assim como as garantias asseguradas aos seus membros como a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídio, são postulados firmados pela Constituição a fim de que o Ministério Público efetivamente cumpra seu mister.

Há, nesse espaço jurídico e histórico, uma ruptura – e toda constituição nova é uma ruptura, uma revolução – com o passado autoritário. O que se quer dizer com isso é que o Ministério Público é uma instituição que possui vocação democrática. É a própria razão de ser desse novo Ministério Público. Com acerto Machado ao afirmar que a existência desse tipo de Ministério Público só faz sentido numa democracia; ou, por outro lado, sua ausência ou tibieza é somente que faz brotar o regime autoritário; é a própria negação da democracia e desse Ministério Público (MACHADO, 2000, p. 140).

A Constituição de 1988, ao afirmar que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, não faz uma assertiva tautológica ou pleonástica. Há uma relação necessária entre Estado de Direito e democracia. E, mais que uma razão jurídica, há uma razão histórica como já mencionado. A Carta Política de 1988 quer deixar nítida essa relação, mas também a oposição ao Estado de Polícia, que tem natureza autoritária e “apregoa o repúdio às *liberdades públicas*, no sentido mais vasto e completo que esta expressão possa ter” (BULOS, 2015, p. 55).

O art. 127 da Constituição atribui ao Ministério Público não apenas a condição de instituição permanente e essencial à função jurisdicional ou a de defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis, mas também como defensor da ordem jurídica e do regime democrático. O Ministério Público é defensor da sociedade contra todas as formas de atentado às liberdades públicas provenientes de aspirações de implantação do Estado de Polícia. A autonomia conferida ao Ministério Público, em seus mais diversos âmbitos, e a independência funcional de seus membros têm um sentido só, realizar ações condizentes com a democracia, não se sujeitar, como afirma Bulos, a “chefes externos” (ou internos), “ditadores informais”, ou ser “omisso, pequeno, subserviente a interesses do governo ou dos governantes” (BULOS, 2015, p. 1199).

A vivência interna do Ministério Público deve ser democrática, sua atuação em juízo de igual modo, pois suas peças e manifestações devem ser fundamentadas em harmonia com a ordem jurídica vigente (a independência funcional não se presta ao subjetivismo e ao arbítrio), da mesma maneira a atuação extrajudicial, e até de modo mais incisivo, deve ser direcionada para uma relação democrática com a sociedade que é atendida e cujos interesses são defendidos. Os

instrumentos à disposição do Ministério Público só fazem sentido no seu uso se tutelarem direitos fundamentais, se promoverem os direitos humanos, se fortalecerem a democracia.

É nessa perspectiva que uma das medidas adotadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), foi a publicação da Recomendação nº 40, de 9 de agosto de 2016, a fim de que os ramos do Ministério Público da União e dos Estados incluam o tema da promoção da igualdade étnico-racial e legislação específica correspondente como matéria obrigatória nos editais de concurso para provimento de cargos e nos cursos de formação inicial e continuada de membros e servidores do Ministério Público (art. 2º). Portanto, não apenas para a seleção no início de carreira, mas continuamente os integrantes da instituição devem ter formação em temáticas diretamente ligadas aos direitos humanos. É da natureza de concepções autoritárias, do Estado de Polícia, distorcer e até debochar dos direitos humanos.

É inerente ao Ministério Público a defesa e a promoção dos direitos humanos. Quaisquer que sejam suas expressões como direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais etc., esses direitos, albergados no plano internacional, a partir da Segunda Grande Guerra, em oposição às atrocidades vivenciais pela humanidade com destaque para o nacional-socialismo onde o direito foi utilizado para dar azo a todo o tipo de violência contra a pessoa humana, foram recepcionados pela Carta de 1988 ao longo de todo o seu texto (GARCIA, 2014, p. 111-113). Defender a ordem jurídica e o regime democrático são atribuições conferidas ao Ministério Público que estão para além de uma perspectiva democrática apenas formal e de maioria. É necessário sempre aferir a substância ou o aspecto material da democracia e, nos âmbitos próprios, a tutela dos direitos das minorias ou grupos vulnerabilizados contra arbítrios da maioria. Nesse sentido,

Deve-se sublinhar, ainda, que os direitos fundamentais são contramajoritários pois a nenhuma maioria é lícito dispor dos direitos fundamentais e toda e qualquer maioria deve satisfazer as prestações positivas destinadas a tornar efetivos os direitos sociais. Nesse contexto, pode-se dizer igualmente que as instituições de garantia, como o ministério público, são contramajoritárias, pois tutelam isonomicamente os direitos fundamentais de todos, com relação a toda a sociedade, e não à sua maioria representativa. (SOUZA, 2020, p. 144).

O que se nota é que a vocação democrática do Ministério Público o remete, como consequência lógica, à sua vocação social, entendida aqui como uma instituição contramajoritária na medida em que sua atuação, em juízo ou fora dele, está constitucionalmente comprometida com os direitos fundamentais e

não com alguma maioria que se arvore em voz totalizante da sociedade.

### 3. A VOCAÇÃO SOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Estar próximo à sociedade é da natureza do Ministério Público; ou, só faz sentido falar-se em Ministério Público no Estado Democrático de Direito se houver uma vinculação irremovível entre sociedade e Ministério Público. É por intermédio da atuação ministerial que a sociedade tem acesso e garantia a uma série de direitos fundamentais. O uso de instrumentos judiciais como as diversas ações que o Ministério Público pode/deve propor tem sido historicamente um meio de assegurar aqueles direitos. Contudo, mais recentemente, sobretudo a partir da Constituição de 1988, mecanismos não jurisdicionalizados configuram cada vez mais a feição preventiva do Ministério Público (OLIVEIRA, 2013, p. 332).

A presença física do membro do Ministério Público no local de atuação, sem prejuízo de outros modos possíveis de cumprimento de certas atividades, é a identidade que se firma, o ponto de conexão, entre a sociedade e a instituição ministerial. O atendimento ao público, por exemplo, quando bem realizado, confere ao Ministério Público a chancela social na sua atuação. E, a partir daí, imbricam-se as vocações democrática e social. Mazzili já alertava que o atendimento ao público é um modo de expressão da vocação essencialmente democrática que possui o Ministério Público (MAZZILI, 2007, p. 97).

É dessa imbricação que exsurge o Ministério Público como verdadeiro *Ombudsman* brasileiro, pois lhe compete, dentre outras funções institucionais, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (Constituição, art. 129, II). *Ombudsman*, como aquele que está para o povo, para ouvir o povo, para atuar em prol do povo, como enumera Ismail Filho, “seja por meio de uma atuação extrajudicial (reuniões, recomendações etc.) seja por medidas judiciais (como ações de natureza coletiva e/ou ações de controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos)” (ISMAIL FILHO, 2015, p. 117)<sup>4</sup>.

Muito tem-se falado sobre o Ministério Público a partir de dois modelos, a saber, o demandista e o resolutivo. Em síntese, o demandista é um agente processual, atua perante o Poder Judiciário e transfere a esse poder a resolução de questões sociais de relevância. Essa atuação não pode ser eliminada, não só porque em muitos casos é inevitável, mas também porque o Judiciário é a instância a que o Ministério Público deve recorrer quando outros modos de

---

<sup>4</sup> Para maiores informações a respeito do Ministério Público como defensor do povo, sua inspiração no *Ombudsman* dos países nórdicos e como ocorreram os debates no Brasil desde a “Carta de Curitiba” até a Constituição de 1988 e desdobramentos legislativos, vide SOUZA, 2013, p. 73-95.

solução não tenham tido eficácia. Contudo, o modelo de um Ministério Público resolutivo foca no que Almeida e Parise chamam de “plano extrajurisdicional”, pois o Ministério Público atua “como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social”. Ainda seguindo o raciocínio dos autores, é que se reafirma uma passagem de um Ministério Público *custos legis* para um Ministério Público *custos societatis* (*custos juris*), pois o Ministério Público não é um simples guardião da lei, mas o guardião da sociedade ou dos direitos e garantias conferidos à sociedade (ALMEIDA; PARISE, 2005, p. 14).

O Ministério Público, e não se pretende aqui apresentar um histórico da sua evolução ou das suas origens (vide, *e.g.*, SILVA, 2016, p. 227-232; OLIVEIRA, 2013; ), GARCIA, 2014, p. 63-66) passa de uma vinculação com a defesa de interesses da “coroa” ou do “rei” (SANTANA, 2011, p. 39) para ser o *custos societatis*. É aqui que se retoma a ideia lançada no tópico anterior de se conceber o Ministério Público como uma instituição de garantia, pois, no Brasil, o Ministério Público apresenta-se sob um modelo garantista na medida em que não defende interesses do Estado, mas promove a garantia dos direitos fundamentais em prol da sociedade e, tantas vezes, contra o Estado, em especial favor dos mais pobres. Daí afirmar Ferrajoli que “È precisamente questo accesso di tutti alla giustizia, garantito contro le offese penali e contro le violazioni dei diritti fondamentali dall’azione d’ufficio del Pubblico Ministero instituita dalla Costituzione brasiliana, il tratto garantista che di tale figura definisce il fondamento” (FERRAJOLI, 2020).

Para exemplificar o que se quer dizer sobre essa relação entre Ministério Público e sociedade ou Ministério Público e movimentos sociais, como instituição de garantia, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Recomendação nº 40, de 9 de agosto de 2016, no intuito de fomentar a criação de órgãos especializados na promoção da igualdade étnico-racial, a inclusão do tema em editais de concursos e o incentivo à formação inicial e continuada sobre o assunto. Um dos fundamentos para essa recomendação é que o Planejamento Estratégico Nacional do CNMP possui como um dos seus objetivos “a defesa dos interesses individuais indisponíveis e homogêneos de pessoas ou grupos em situação de vulnerabilidade pessoal, familiar, social e econômica, dentre os quais os grupos étnico-raciais historicamente discriminados”.

#### **4. A VOCAÇÃO DIALÓGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Se a vocação democrática do Ministério Público leva à vocação social, esta por sua vez deságua na vocação dialógica na medida em que é impossível conceber a relação entre Ministério Público e sociedade sem um diálogo permanente. As audiências públicas, reuniões, acordos extrajudiciais, atendimento ao público, dentre outros, são meios através dos quais o Ministério Público es-

tabelece um diálogo com a sociedade. E aqui cabe desde logo ressaltar que o mais importante nessa relação dialógica é ouvir o que a sociedade tem a dizer. Um diálogo em que predomina o ouvir da parte do Ministério Público. A oitiva social e o norteamento das ações do Ministério Público, sob os fundamentos da Constituição, confere legitimidade às suas ações como instituição pública.

Sem mencionar outros atos do CNMP que dariam suporte à argumentação aqui lançada, basta a Recomendação nº 61, de 25 de julho de 2017, do CNMP, que deixa explícita a necessidade de que o Ministério Público brasileiro promova a realização de encontros com os movimentos sociais. Um dos fundamentos dessa recomendação é a atuação preventiva do Ministério Público nos mais diversos âmbitos de suas atribuições como meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

Essa recomendação pauta-se no Mapa Estratégico Nacional quanto à orientação existente em se ampliar a atuação extrajudicial como forma de pacificação de conflitos e facilitar o diálogo com o cidadão, e também, o acesso da sociedade às informações do Ministério Público e consolidar a representatividade do próprio CNMP junto ao Ministério Público e à sociedade. Notam-se aqui de modo explícito as vocações do Ministério Público mencionadas ao longo deste texto com destaque para a vocação social e dialógica.

A implementação da recomendação dar-se-á por intermédio de encontros com os movimentos sociais com o objetivo de estabelecer diálogo aberto, informal, leal e transparente; identificar demandas e tendências no âmbito dos direitos fundamentais; conferir aos membros do Ministério Público conhecimento sobre ameaças a direitos fundamentais; aprofundar a democracia, a participação social, a capacitação de lideranças dos movimentos sociais; influenciar diretamente as metas institucionais e a própria elaboração do planejamento estratégico.

A interlocução do Ministério Público com a sociedade pode dar-se por meio de vários canais como as ouvidorias, as corregedorias, os próprios membros, as relações interinstitucionais, e assim por diante. Isso já ocorre inclusive com o uso de canais eletrônicos à disposição. No entanto, o que se almeja aqui é enfatizar uma postura dialógica permanente com o coletivo da sociedade civil organizada e de seus movimentos sociais. E, é nesse sentido, que, por exemplo, audiências públicas, fóruns e rodas de conversas ou eventos assemelhados produzem um impacto expressivo nessa vocação ministerial para o diálogo com a sociedade.

Nesse período pós-pandemia que remeteu muitas ações ao mundo virtual, esse diálogo não resta prejudicado, muito pelo contrário. As diversas plataformas,

redes sociais, aplicativos para telefone celular, ou os meios tecnológicos disponíveis, são ricos instrumentos para o diálogo de modo imediato e ampliado. Não se concebe, desde longa data, um Ministério Público recolhido nos seus muros, ou seus membros não abertos ao diálogo enclausurados nas entranhas de seus gabinetes. Ouvir o que a sociedade espera do Ministério Público é fundamental para nortear suas ações e o seu próprio planejamento estratégico.

## **5. A VOCAÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

É necessário ler a Constituição de 1988 a partir de seus fundamentos os quais estão lançados logo no art. 1º, antecedendo o grande rol de direitos e garantias fundamentais do art. 5º e seguintes. O Brasil constituiu-se num Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Além disso, a soberania popular e os diversos modos de expressão da democracia (direta/representativa), são reconhecidos como fundamentos da República Federativa do Brasil. Não seria demais afirmar, que esses fundamentos são regidos pela prevenção geral na medida em que, uma vez atendidos, as violações serão evitadas.

Numa perspectiva sistêmica, ou de leitura da Carta de 1988 como um bloco, o Ministério Público, assim como tantas outras instituições, é regido pela prevenção. Não seria exagero afirmar que este é seu fundamento norteador. Antes de qualquer outra atuação, em especial a repressiva/punitiva, compete ao Ministério Público atuar preventivamente, valendo-se dos mais diversos instrumentos à sua disposição; e, evidentemente, nos limites do que cabe constitucionalmente ao Ministério Público.

A vivência da rotina do Ministério Público aponta que sua atuação tem ocorrido no acionamento dos conflitos e das violações de direitos. Não seria difícil chegar a essa conclusão em algum levantamento comparativo entre as ações repressivas e as preventivas do Ministério Público. O âmbito criminal, por exemplo, é o espaço por excelência onde essa constatação se dá. Apesar disso, é necessário frisar que o Ministério Público é a instituição a quem incumbe a defesa do regime democrático e, concordando com Almeida e Parise, “a ele incumbe prioritariamente a defesa preventiva da sociedade, pois é essa, repita-se, a mais genuína forma de tutela jurídica no Estado Democrático de Direito” (ALMEIDA; PARISE, 2005, p. 15).

A vocação preventiva do Ministério Público tem recebido atenção do CNMP. A título de exemplo, foi publicada a Recomendação nº 42, de 23 de agosto de 2016, com o objetivo de promover a criação de estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização do enfrentamento à corrupção, com



atribuição cível e criminal. Essa recomendação realça a preponderância da atuação preventiva que deve existir no âmbito do Ministério Público no combate à corrupção que viola os direitos sociais e individuais indisponíveis e o direito à boa administração. E, ainda,

compromisso assumido pelo Brasil na Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção de promover e fortalecer as medidas para *prevenir* e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção, promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na *prevenção* e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos, e promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos. (Recomendação nº 42/2016-CNMP. Itálicos são constam no original).

A recomendação vai além, e lista em seu art. 1º, § 1º, diretrizes para a atuação preventiva do Ministério Público no combate à corrupção. A Recomendação nº 42/2016-CNMP é um bom exemplo de como é possível numa matéria que, à primeira vista, seria tratada por um viés repressivo, pode (e deve) ser, antes de qualquer outra providência, lida e abordada preventivamente. No mesmo sentido da atuação preventiva é também a Recomendação nº 63, de 26 de janeiro de 2018, do CNMP, que dispõe sobre a necessidade de especialização de órgãos do Ministério Público para a atuação nos conflitos coletivos agrários e fundiários.

A atuação demandista do Ministério Público, como frisado antes, sempre haverá. Nem sempre é possível recorrer a vias não judiciais para a busca de soluções para as questões sociais ou para impor sanção a um infrator. Os últimos anos, contudo, têm apontado um movimento a partir do próprio Ministério Público e da sociedade para que a instituição ministerial seja resolutiva em todos os seus âmbitos, áreas meio e fim, não só para atender os princípios constitucionais (arts. 1º e 37) como o da prevenção geral e o da eficiência, mas também por ser uma instituição vocacionada para lidar democraticamente com a diversidade existente na sociedade.

Há uma estrutura complexa prevista na lei orgânica nacional e legislações correlatas a respeito de cada Ministério Público no que se refere à sua Administração Superior, órgãos de execução e órgãos auxiliares. É aqui que os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAFs), órgãos auxiliares, são enfatizados como meios para contribuir no desempenho das funções democrática, social, dialógica e preventiva do Ministério Público. Cabe aos CEAFs, como escolas institucionais, “dar o suporte formativo e técnico-científico que garanta aos agentes políticos e administrativos a compreensão da práxis institucional e o desenvolvimento de postura prática reflexiva, proativa e resolutiva” (GOU-



LART, 2017, p. 48).

## **6. OS CEAFs COMO ÓRGÃOS AUXILIARES DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA REALIZAÇÃO DE SUAS Vocações NO ÂMBITO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Os Centros de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional (CEAFs) são, nos termos da Lei nº 8.625/1993, órgãos auxiliares do Ministério Público aos quais compete realizar cursos, seminários, congressos, simpósios, pesquisas, atividades, estudos e publicações visando ao aprimoramento profissional e cultural dos membros da instituição, de seus auxiliares e funcionários, bem como a melhor execução de seus serviços e racionalização de seus recursos materiais.

Não se pretende aqui fazer um levantamento histórico a respeito da criação e desenvolvimentos dos CEAFs, muitos menos sobre as origens das escolas institucionais. Para informações a respeito, vide Goulart (2015). Apesar dessa ressalva, é importante frisar que os CEAFs integram o sistema público de ensino na medida em que promovem educação profissional (art. 39 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) e, por isso, subordinam-se às normas que dizem respeito ao ensino público, a saber, autonomia pedagógica (didático-científica); liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; gestão democrática do ensino; acesso universalizado do público-alvo prioritário; gratuidade do ensino público; garantia do padrão de qualidade; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; valorização da experiência extraescolar; vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (GOULART, 2015, p. 49).

Os CEAFs como órgão auxiliar desse Ministério Público preventivo também deve pautar sua atuação nesse mesmo viés na relação com o público interno e externo (a sociedade em geral). Dada a dimensão e diversidade da atuação dos CEAFs como cursos, eventos em geral, publicações etc., são eles importantes instrumentos para estabelecer aproximações em grandes proporções com a sociedade e, particularmente, com os movimentos sociais em pautas caras para o Ministério Público e para a sociedade como é o caso dos direitos humanos e grupos minoritários e/ou vulnerabilizados.

Nesses tempos pós-pandemia, de redes sociais e incremento dos modos virtuais de participação, que dão dimensões regionais, nacionais e até globais, para muitas das ações dos CEAFs, é fundamental pensá-los estrategicamente como órgãos auxiliares que fomentarão as mais diversas vocações do Ministério Público com destaque para a preventiva. É que a formação, aprimoramento, capacitação, que se dá por intermédio dos CEAFs soa nas próprias bases do processo educacional da sociedade em sentido amplo. O impacto, por

exemplo, que uma boa formação em direitos humanos se dá numa turma de novos policiais, novos membros do Ministério Público, de lideranças de movimentos sociais etc., repercutirá em consciências e ações preventivas, além de apontar vias para ações e tutelas desses direitos.

Por essa perspectiva, uma boa governança pública, no sentido de tratar as pessoas que integram a sociedade não como consumidoras, mas como cidadãos, deve ser concebida. O planejamento prévio e o diálogo permanente entre administradores/gestores e usuários/destinatários, no caso aqui exposto entre Ministério Público e sociedade, são necessidades que se impõem (ISMAIL FILHO, 2015, p. 112-113).

O vínculo que se dá entre o Ministério Público nas suas vocações democrática, social, dialógica e preventiva, com a sociedade é de natureza eminentemente política. Quer-se dizer com isso que o Ministério Público possui uma política, que é de natureza institucional e, por isso mesmo, inerentemente pública, cujos fundamentos decorrem da Constituição. Daí porque seus marcos valorativos são os princípios constitucionais, dada a natureza de função essencial à justiça, que reafirmam a instituição como democrática e potencialmente transformadora da realidade social (FREITAS, 2017, p. 133).

É nesse contexto de governação e de uma política institucional pública voltada para a sociedade que o planejamento estratégico possui importância. Para mencionar o Planejamento Estratégico Nacional (CNMP, 2019) como exemplo, tanto a missão quanto os valores do Mapa Estratégico Nacional (2020-2029) refletem o que a Constituição de 1988 concebe como Ministério Público no que se refere à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sob os valores da resolutividade, transparência, proatividade, inovação e cooperação. Embora não haja expressamente uma menção à atuação preventiva, é certo que ela é inerente a todo o PEN.

De modo mais específico e no que se refere às atividades que possuem relação com os Centros de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional, as ações listadas no PEN (CNMP, 2019, p. 34-41) indicam o quanto os CEAFs possuem relevância para alcançar determinados objetivos realizando formações e programas de treinamento, desenvolvimento. Essas ações possuem natureza eminentemente preventiva, ainda que forneçam os instrumentais necessários para eventuais ações repressivas. Se estendidas, a depender dos eventos promovidos, de suas finalidades e do público a ser alcançado, essas ações podem ter reflexos informativos, formativos e preventivos relevantes na sociedade.

Não é objetivo aqui fazer uma análise dos diversos aspectos que dizem respeito a um planejamento estratégico, ou analisar do PEN, ou fazer o mesmo quanto a qualquer outro planejamento de algum Ministério Público específico, mas

apenas apontar como o planejamento estratégico se presta a fixar os liames político-constitucionais do Ministério Público nas suas vocações democrática, social, dialógica e preventiva, com a sociedade. E, além disso, como os Centros de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional possuem um papel importante nas ações apontadas no planejamento estratégico na medida em que alcançam não apenas o público interno, mas também o externo, a saber, a sociedade e os movimentos sociais.

Em todas as pautas, listadas aqui exemplificativa nas recomendações do CNMP mencionadas nos tópicos anteriores, os Centros de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional, como órgãos auxiliares do Ministério Público, podem (e devem) contribuir para que as vocações democrática, social, dialógica e preventiva do Ministério Público consolidem-se. Não se quer dizer com isso que outras unidades administrativas ou órgãos de execução, com destaque para os próprios membros, não possam atuar no mesmo sentido. É vidente que podem/devem. A ênfase aqui é nos CEAFs dada a natureza desses órgãos auxiliares e a amplitude de suas ações realizadas em parceria com unidades administrativas, órgãos de execução, outras instituições públicas e privadas, com a sociedade civil organizada, com os movimentos sociais.

Algumas iniciativas, no âmbito dos CEAFs, podem ser apontadas aqui como uma espécie de propostas a serem desenvolvidas como programas estratégicos de cada Ministério Público, a saber,

- (i) conceber os CEAFs estrategicamente equipando-os com estrutura física, pessoal, recursos financeiros e tecnológicos;
- (ii) discriminar as atribuições dos CEAFs vinculadas aos princípios constitucionais e ao tratamento dado pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, com foco nas vocações ministeriais (democrática, social, dialógica e preventiva);
- (iii) elaborar democraticamente projeto político-pedagógico<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Para Goulart, "O PPP sustenta-se em quatro eixos: O PPP sustenta-se em quatro eixos: • **eixo pedagógico** – por meio do qual se desenvolvem as atividades educacionais propriamente ditas (no caso das Escolas Institucionais, todas aquelas relacionadas com ensino, pesquisa e extensão); • **eixo administrativo** – por meio do qual se dá a organização dos quadros burocráticos e do patrimônio físico da escola; • **eixo financeiro** – por meio do qual a escola capta e aplica os recursos financeiros necessários a viabilização de todas as atividades escolares (financiamento); • **eixo relacional** – por meio do qual se desenvolvem as relações da escola: (i) no âmbito interno, com os demais órgãos que compõem a instituição a que está vinculada; (ii) no âmbito externo, com as instituições e organizações que possam contribuir para o cumprimento de suas finalidades" (GOULART, 2015, p. 50). (Negritos do original). E acrescenta, logo adiante, que "Na construção PPP não se pode perder de vista alguns princípios orientadores de suas principais áreas: ensino, pesquisa, extensão e gestão. No ensino: a) autonomia pedagógica; b) acesso; c) qualidade; d) inter/transdisciplinaridade; e) crítica. Na pesquisa: a) autonomia científica; b) inter/transdisciplinaridade; c) interesse institucional; d) aplicação prática. Na extensão: a) fortalecimento da cidadania; b) difusão dos valores democráticos. Na gestão: a) autonomia administrativa; b) gestão democrática; c) valorização dos agentes administrativos; d) visão holística do processo de trabalho; e) trabalho cooperado e solidário" (GOULART, 2015, p. 50-51).

com as especificações próprias do Ministério Público;

(iv) realizar eventos (fóruns, rodas de conversas, diálogos etc.) voltados para o público interno, mas também para o público externo com participação dos movimentos sociais e grupos vulneráveis ou vulnerabilizados;

(v) democratizar e ampliar o acesso da sociedade a esses eventos tanto presencial quanto virtualmente;

(vi) criar canais de comunicação imediata com a sociedade por intermédio das redes sociais, e-mails, formulários eletrônicos, aplicativos para telefones celulares, dentre outros;

(vii) celebrar parcerias, termos de cooperação, convênios, e outros instrumentos, com instituições públicas, privadas e com a sociedade organizada;

(viii) instituir grupos de estudos com participação mista (interna e externa) de pessoas com formação acadêmica para temáticas específicas de interesse do Ministério Público e da sociedade;

(ix) fomentar a escrita e publicação de artigos, cartilhas, revistas, manuais, livros que expressem a produção intelectual condizente com o Ministério Público e suas vocações e com as aspirações sociais, de modo acessível (gratuidade) e rápido (eletrônico no formato e-book);

(x) promover a participação nos espaços de fala daqueles que diretamente são interessados nas temáticas de direitos fundamentais que lhe dizem respeito como negros, indígenas, quilombolas, população LGBTQIA+, ribeirinhos, dentre outros;

(xi) conceber os CEAFs na sua transversalidade institucional no Ministério Público;

(xii) atentar para medidas inclusivas como a linguagem de sinais (LIBRAS), exibição de legendas, autodescrição, dentre outras;

(xiii) promover atividades sociomediadoras com a realização de ações voltadas para esse fim.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A abordagem feita ao longo do artigo afastou-se dos problemas institucionais

que estão presentes nos CEAFs (para uma abordagem sob esse viés incluindo as escolas de advocacia, Ministério Público e magistratura, vide LAGRASTA NETO, 2017), mas apontar diversas ações, sem prejuízo de outras, que podem ser realizadas a fim de esses centros, como órgãos auxiliares, promovam as vocações democrática, social, dialógica e preventiva do Ministério Público.

Para tanto, alguns pressupostos foram adotados como a relação intrínseca entre Ministério Público e Estado Democrático de Direito, ou Ministério Público e democracia, a partir do Texto Constitucional de 1988, que rompe com um período crítico e autoritário da história brasileira. A partir dessa constatação, procurou-se descrever o que se chamou de vocações do Ministério Público já referidas. É que o Ministério Público é defensor do regime democrático; deve ser visto como um verdadeiro defensor do povo ou dos direitos e garantias fundamentais pensados, principalmente, no âmbito da coletividade; sua atuação é um ouvir a sociedade e dialogar com ela, a fim de que haja legitimidade e direcionamento em seus objetivos e ações; e, cada vez mais, o Ministério Público deve ser resolutivo e, para tal, sua atuação preventiva é essencial.

Independentemente do que outras instâncias do Ministério Público possam realizar, inclusive seus próprios membros, a tônica do texto foi fazer apontamentos sobre como os CEAFs podem contribuir, estrategicamente, para que as aludidas vocações do Ministério Público sejam efetivadas. É certo que a atuação desses centros não é isolada, ela se dá na transversalidade com a instituição ministerial em sua totalidade. E, o que se promove é o Ministério Público como instituição democrática, na sua relação com a sociedade, que se pauta, prioritariamente, por ações resolutivas e, como tais, preventivas em diversos aspectos.

Os CEAFs, como escolas institucionais, não estão limitados ao público interno. Seu público-alvo alcança, além desse ambiente interno, “agentes políticos e administrativos de outras instituições públicas, cidadãos interessados nas carreiras de Ministério Público e cidadãos atuantes nas organizações e movimentos sociais voltados à implementação e ao controle de políticas públicas” (GOULART, 2017). E é nesse sentido que o CNMP tem publicado recomendações fomentando a atuação preventiva do Ministério Público e a aproximação e fixação de diálogos com a sociedade, com os movimentos sociais.

É inegável que ações estrategicamente pensadas e executadas, na área da educação, produzem resultados importantes não apenas na instituição ministerial, mas também na sociedade. Esses resultados consistem, em muitos casos, nos efeitos preventivos alcançados, ainda mais no contexto de grande alcance, que é da natureza de muitas ações dos CEAFs, como também pelas mídias sociais e outras vias tecnológicas disponíveis. Por esse caminho, as vocações do Ministério Público (democrática, social, dialógica e preventiva) não

de se desenvolver cada vez mais e se consolidar. A grande beneficiária é a sociedade e, em consequência, a democracia.

## 8. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Pablo Antonio Cordeiro de. Atuação preventiva da corregedoria, especialmente no estágio probatório: inspeções ou correições sistêmicas. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional (CNMP)**. Vol. 5, p. 307-330, 2018.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Planejamento Estratégico Nacional: ministério público 2020/2029 / Conselho Nacional do Ministério Público**. – Brasília: CNMP, 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 11. ed. rev. e atual. De acordo com a EC n. 83, de 5-8-2014, e os últimos julgados do STF. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERRAJOLI, Luigi. Prefácio. In: SOUZA, Luciano Machado de. **O ministério público e a defesa da Constituição e da democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

FREITAS, Ana Tavares Silva de. Perspectiva para uma avaliação pelas corregedorias das escolas institucionais do ministério Público brasileiro: um olhar sobre a pesquisa avaliativa da política de formação educacional. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: A atuação orientadora das corregedorias na avaliação da efetividade do ministério Público**, Brasília, v.4, p. 129-155, 2017.

GARCIA, Emerson. **ministério público: organização, atribuições e regime jurídico**. 4. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

GOULART, Marcelo Pedroso. Órgão de execução, escolas institucionais e corregedorias na dinâmica do ministério público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: A atuação orientadora das corregedorias do ministério público**, Brasília, v.2, p. 29-49, 2017.

GOULART, Marcelo Pedroso et al. O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional na sistemática do ministério público contemporâneo. **Revista Jurídica da Escola Superior do ministério público de São Paulo**, Ano 4, n. 7, p. 45-58, jan./jun. 2015.

ISMAIL FILHO, Salomão. A importância da atuação preventiva do ministério público *ombudsman* em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**. improbidade administrativa. Nº 5. Brasília: CNMP, p. 105-128, 2015.

LAGRASTA NETO, Caetano. As escolas de advocacia, da magistratura e do mi-

nistério público e ensino jurídico profissional. **Cadernos jurídicos**. São Paulo, v. 5, n. 19, p. 107-111, jan./fev. 2004.

MACHADO, Antônio Alberto. **ministério Público, democracia e ensino jurídico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

MAZZILLI, Hugo Niegro. **O acesso à justiça e o ministério público**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

OLIVEIRA, Felipe Faria de. O ministério público Resolutivo: a tensão entre a atuação preventiva e a autonomia institucional. **De Jure** – Revista Jurídica do ministério público do Estado de Minas Gerais. V. 12, n. 21 (jul./dez.). Belo Horizonte: ministério público de Minas Gerais / Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional / Diretoria de Produção Editorial, p. 317-339, 2013.

SANTANA, Maristela. ministério público. De defensor dos direitos do rei a defensor dos direitos do povo. Uma revolução histórica no Rio de Janeiro. **Revista do ministério público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 42, out./dez., p. 39-57, 2011.

SILVA, Sandoval Alves da. **O ministério público e a concretização dos direitos humanos**. Salvador: Juspodivm, 2016.

SOUZA, Alexander Araujo de. **O ministério público como instituição de garantia**: as funções essenciais do Parquet nas modernas democracias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SOUZA, Luciano Machado de. **O ministério público e a defesa da Constituição e da democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

# OPERAÇÃO OSTENTAÇÃO: UMA FORMA DE ATUAÇÃO PREVENTIVA EM MATÉRIA CRIMINAL E SEGURANÇA PÚBLICA

*OPERATION "OSTENTAÇÃO": A FORM OF PREVENTIVE ACTION IN CRIMINAL MATTERS AND PUBLIC SAFETY*

Alfredo Andreazza Dal Lago<sup>1</sup>

Janyne Emanuella Klein Pagliarini<sup>2</sup>

**RESUMO:** A maior parte do artigo se preocupa em detalhar a Operação Ostentação, uma investigação criminal que foi presidida pelo Ministério Público do Estado do Paraná e contou com extraordinário suporte da Polícia Militar do Estado do Paraná no cumprimento das requisições. O trabalho desarticulou uma organização criminosa armada de dimensão local que se dedicava ao tráfico de drogas e à lavagem de capitais, e exercia o controle do território com bastante violência. Houve também a descapitalização dos investigados, que foi viabilizada por técnicas práticas e pouco complexas de investigação patrimonial e financeiras. Por um lado, a atuação preventiva em matéria criminal e segurança pública consistiu em impedir que a organização criminosa em questão continuasse a praticar crimes e se expandisse. Por outro, são destacadas duas características da Operação Ostentação que permitem que ela seja reproduzida em qualquer realidade ministerial com facilidade, o que amplifica o aspecto preventivo. A primeira é a forma de início qualificada pela identificação de potenciais alvos. A segunda é a investigação patrimonial menos complexa, com diligências de campo e tabulação de dados. Em muitos casos, é só o aprofundamento desse tipo de investigação que pode evidenciar a estrutura do poder, comando, execução e financiamento das organizações criminosas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Investigação criminal presidida pelo Ministério Público. Estratégia de instauração. Organização criminosa. Investigação patrimonial e financeira menos complexa.

**ABSTRACT:** *Most of the article is concerned with detailing Operation Ostentation, a criminal investigation that was presided over by the Public Prosecution*

---

<sup>1</sup> Membro do Ministério Público do Paraná, titular da 4ª Promotoria de Justiça do Foro Regional de Piraquara. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pós-graduado em Direito Público, Direito Penal e Processo Penal.

<sup>2</sup> Assessora Jurídica do Ministério Público do Paraná. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pós-graduada em Direito Contemporâneo.



*Office of the State of Paraná and had extraordinary support from the Military Police of the State of Paraná in fulfilling the requests. The work dismantled a local armed criminal organization that was dedicated to drug trafficking and money laundering, and exercised control of the territory with considerable violence. There was also the decapitalization of those investigated, which was made possible by practical and less complex techniques of patrimonial and financial investigation. On the one hand, preventive action in criminal matters and public security consisted of preventing the criminal organization in question from continuing to commit crimes and expand. On the other hand, two characteristics of Operation Ostentation are highlighted that allow it to be easily reproduced in any ministerial reality, which amplifies the preventive aspect. The first is the form of initiation qualified by the identification of targets. The second is the less complex heritage investigation, with field diligence and data tabulation.*

**KEYWORDS:** *Criminal investigation conducted by Public Prosecution Office. Initiation tactics. strategy. Criminal organization. Less complex asset and financial investigation.*

## 1. INTRODUÇÃO

A maior parte do artigo se preocupa em detalhar uma investigação criminal que foi presidida pelo Ministério Público do Estado do Paraná e contou com extraordinário suporte da Polícia Militar do Estado do Paraná no cumprimento das requisições.

Trata-se da Operação Ostentação, que foi idealizada, conduzida, deflagrada, denunciada e ainda hoje é acompanhado judicialmente pela [numeral suprimido para evitar identificação] Promotoria de Justiça do Foro Regional de [Município suprimido para evitar identificação], que integra a Comarca da Região Metropolitana de Curitiba.

A pertinência temática desse trabalho com o proposto no Edital nº 01/2023, da Corregedoria Nacional do Ministério Público, será desenvolvida no próximo item. De antemão, o caso trazido serve para ilustrar uma forma de atuação preventiva em matéria criminal e segurança pública, que é sistematizada ao final justamente por poder ser reproduzida em qualquer realidade ministerial com facilidade.

A instauração do Procedimento Investigatório Criminal nº MPPR-0111.20.000772-7 ocorreu após raciocínio arguto da subscritora, que é a Assessora Jurídica da Promotoria de Justiça, que projetou sucesso numa investigação que começasse a partir da extração de dados de um telefone celular apreendido numa prisão em flagrante pelo crime de tráfico de drogas. O que chamou a atenção dela foi a apresentação da droga, que ainda estava em-

balada em pacotes coloridos, e a quantidade relativamente maior do que se observa rotineiramente nas apreensões.

Essa ideia foi levada ao conhecimento da chefia imediata, que é o outro subscritor e o Promotor de Justiça titular, e foram iniciadas tratativas informais com a Polícia Civil e Militar para apurar informações policiais e de inteligência sobre o local em que houve a apreensão, os relacionamentos das pessoas que foram presas e quais equipes teriam disponibilidade para cumprir as requisições do Ministério Público em caso de instauração de uma investigação.

A forma de início qualificado da investigação – a partir de uma prisão em flagrante de pessoa que poderia estar bem posicionada na estrutura de poder de uma organização criminosa de dimensão local e/ou regional – é o primeiro aspecto da reprodutibilidade da Operação Ostentação.

No caso dela, o crime era tráfico de drogas, e essa conclusão foi extraída da quantidade e da apresentação delas. Por ser reproduzível, essa estratégia poderia ser utilizada numa prisão em flagrante por receptação ou roubo de carga, e o que poderia chamar a atenção do Ministério Público seria o local da prisão, o nível sociocultural da pessoa que foi presa, os antecedentes criminais dela, o veículo utilizado, as pessoas que estavam juntas, entre tantos outros aspectos.

A extração de dados de um aparelho apreendido nessas circunstâncias permite que se tenham somente alvos relevantes na linha de investigação, pois demonstraram relacionamento suspeito com a pessoa que foi presa e que poderia estar bem-posicionada numa organização criminosa.

Já a segunda característica que marca a Operação Ostentação consiste no tipo de investigação patrimonial e financeira realizada. A descapitalização da atividade criminosa foi fruto de técnicas práticas e pouco complexas, num formato que também pode ser reproduzido em qualquer realidade ministerial com facilidade.

Como se sabe, em muitos casos, é só o aprofundamento desse tipo de investigação que pode evidenciar a estrutura do poder, comando, execução e financiamento das organizações criminosas.

Embora essa seja uma estratégia bem-sucedida e bastante utilizada em megaoperações que focam organizações criminosas sofisticadas, no caso a ser detalhado a investigação patrimonial e financeira foi realizada em âmbito local, com diligências de campo e tabulação de dados por um analista Policial Militar com habilidade no *software* Excel, o Cb. QPMG Anderson Cley Vieira de Souza.

A Operação Ostentação foi repercutida internacionalmente como Caso *Trafigata*, e desarticulou e descapitalizou uma organização criminosa armada de dimensão local que se dedicava ao tráfico de drogas e à lavagem de capitais, e

exercia o controle do território com bastante violência.

Com a deflagração da fase ostensiva houve a apreensão de milhares de reais em espécie, dezenas de armas de fogo e munições, veículos de luxo, joias, e o sequestro de dezoito imóveis, que podem gerar o perdimento de bens no valor de R\$ 5 milhões.

Além disso, foram apreendidos diversos telefones celulares, e a estratégia de investigação que a originou foi implementada novamente pela [numeral suprimido para evitar identificação] Promotoria de Justiça, agora com a expectativa da extração dos dados dos aparelhos dos alvos principais.

Uma conversação específica revelou o envolvimento de terceira pessoa que não estava na linha de investigação da Operação Ostentação. Tratava-se de um possível distribuidor de drogas da organização criminosa desarticulada, e isso motivou a instauração de uma nova investigação, batizada de Operação Babilônia (Procedimento Investigatório Criminal nº MPPR-0111.22.000178-3), com foco numa possível organização criminosa de dimensão regional.

Ao fim e ao cabo, a intenção do artigo é repercutir a Operação Ostentação e demonstrar que qualquer órgão de execução do Ministério Público, mesmo aqueles que cumblem a matéria criminal com outras atribuições, pode facilmente reproduzir a estratégia que deu início a ela, realizando, inclusive, o aprofundamento da investigação na perspectiva patrimonial e financeira.

## **2. PERTINÊNCIA TEMÁTICA**

O trabalho se alinha com o proposto no Edital nº 01/2013, que é o de divulgar um modo de atuação preventivo do Ministério Público no Estado Democrático de Direito em matéria criminal e segurança pública.

O aspecto preventivo do trabalho talvez seja o mais importante, pois, como dito, o objetivo é detalhar e sistematizar a Operação Ostentação, uma investigação que desarticulou e descapitalizou uma organização criminosa armada de dimensão local que se dedicava ao tráfico de drogas e à lavagem de capitais, e exercia o controle do território com bastante violência.

A uma, impediu-se que a organização criminosa em questão continuasse a praticar crimes e se expandisse.

A duas, com a deflagração da investigação, a estratégia que a originou foi implementada novamente, agora com a extração de dados dos aparelhos dos alvos principais. A partir daí foi iniciada a Operação Babilônia para tratar de uma possível organização criminosa de dimensão regional.

A três, a pertinência temática da atuação preventiva do Ministério Público em matéria criminal e segurança pública é amplificada pela já mencionada característica da repetibilidade do modo como as Operações Ostentação e a Babilônia se iniciaram.

Isso porque existe a potencialidade de um trabalho equivalente ser reproduzido em qualquer realidade ministerial com facilidade, gerando o enfrentamento de organizações criminosas de dimensão local e o aprofundamento da investigação na perspectiva patrimonial e financeira.

Por essas razões, e em especial pela última, que pode se concretizar um sem-número de vezes, é que o aspecto preventivo da atuação do Ministério Público é realçado no Estado Democrático de Direito e o trabalho merece ser repercutido nacionalmente.

### **3. O INÍCIO DA OPERAÇÃO OSTENTAÇÃO**

No início de 2020, pouco antes de começar a crise sanitária, o subscritor titularizou na [numeral suprimido para evitar identificação] Promotoria de Justiça do Foro Regional de [Município suprimido para evitar identificação], que integra a Comarca da Região Metropolitana de Curitiba.

É um órgão de execução ordinário do Ministério Público Estadual, que cumula atribuição para atuar em todas as fases da persecução penal, desde a investigação até a eventual interposição e/ou contraminuta de recursos, no revezamento nas sessões do Tribunal do Júri, bem como na tutela coletiva na área da saúde pública.

Em 1º de Julho de 2020 **A** e **B** (mulher) foram presos em flagrante por tráfico de drogas numa abordagem de rotina realizada pela Polícia Militar (autos nº 0006369-86.2020.8.16.0034). Também foi identificada e qualificada **C** (mulher) na ocorrência, mas nenhuma droga foi atribuída a ela.

Tratava-se de uma apreensão de droga rotineira, embora a quantia fosse relativamente maior do que a observada de modo sistemático na Região Metropolitana de Curitiba.

O que imediatamente chamou a atenção da subscritora, que é a Assessora Jurídica da Promotoria de Justiça, foi o modo como a droga estava acondicionada, ainda embalada em tijolos coloridos, nas cores verde, vermelho, amarelo e marrom.



Com **A** foram apreendidos i) 49g de substância vulgarmente conhecida como “crack”, extraída de *Erytroxylum coca*; ii) 148g de substância vulgarmente conhecida “maconha”, extraída de *Cannabis sativa lineu*, e iii) uma balança de precisão.

Com **B** (mulher) foram apreendidos i) 37 tijolos de substância vulgarmente conhecida “maconha”, extraída de *Cannabis sativa lineu*, pesando 22,440 Kg; ii) 02 (dois) sacos plásticos, contendo 1,672 Kg, de substância vulgarmente conhecida como “crack”, extraída de *Erytroxylum coca*; iii) um pé de *Cannabis sativa lineu*; e vi) uma balança de precisão.

A experiência mostra que o local da apreensão era um ponto intermediário de armazenamento e distribuição, onde normalmente não há venda de drogas aos usuários, e as pessoas que foram presas em flagrante poderiam estar bem-posicionadas na estrutura de poder do tráfico.

Como houve a apreensão de um telefone celular, de modo bastante arguto, a subscritora projetou possibilidade de sucesso de uma investigação que começasse a partir da extração de dados desse aparelho.

Essa ideia foi levada ao conhecimento da chefia imediata, que é o outro subscritor e o Promotor de Justiça titular, e foram iniciadas tratativas informais com a Polícia Civil e Militar para apurar informações policiais e de inteligência sobre o local em que houve a apreensão, os relacionamentos das pessoas que foram

presas e quais equipes teriam disponibilidade para cumprir as requisições do Ministério Público em caso de instauração de uma investigação.

O Chefe da Agência Local de Inteligência - ALI do 29º Batalhão de Polícia Militar do Estado do Paraná, 1º Ten. QOPM Phelipe Swiantek de Carvalho, realizou uma verificação preliminar de informações que confirmou que a vizinhança onde **A** mora era conhecida como localidade de grande traficância. Foi realizada diligência de campo pela equipe policial, que juntou cinco boletins de ocorrência em que houve apreensão de drogas naquela região do ano 2020.

Ainda no mês de julho de 2020, a primeira diligência investigatória consistiu no pedido de autorização judicial (autos nº 0007005-52.2020.8.16.0034) para a extração de dados do telefone celular que foi apreendido com **A**. O pedido foi distribuído de modo incidental aos autos nº 0006369-86.2020.8.16.0034, que geraram a ação penal decorrente da prisão em flagrante.

O resultado da primeira extração ficou pronto no mês de agosto de 2020, e revelou enorme conteúdo indicando tratativas do tráfico de drogas em aplicativos de mensagens, o que motivou a instauração do Procedimento Investigatório Criminal nº MPPR-0111.20.000772-7, que contou com o extraordinário suporte da referida ALI da Polícia Militar para o cumprimento das requisições.

#### 4. AS PRIMEIRAS DILIGÊNCIAS INVESTIGATÓRIAS

No início de setembro de 2020 o PIC foi instaurado e tinha como objeto identificar as demais pessoas que praticariam o tráfico de drogas com **A** e **B** (mulher) e que integrassem eventual associação ou organização criminosa.

A equipe da ALI já havia documentado os relacionamentos e vínculos familiares deles. **B** era mãe de **D**, pessoa conhecida por ser ligada ao tráfico de drogas na Região Metropolitana de Curitiba, e com alguns registros criminais. A mulher **C**, que apenas foi identificada naquela primeira prisão em flagrante, era esposa de **D**.

A partir daí, na perspectiva de identificar eventual associação para o tráfico de drogas a partir daquela prisão é que o Ministério Público instaurou o Procedimento Investigatório Criminal nº MPPR-0111.20.000772-7, que contou com o extraordinário suporte da referida Agência Local de Inteligência da Polícia Militar para o cumprimento das requisições.

Nesse momento, o que se tinha como objeto de investigação era identificar as demais pessoas que praticariam o tráfico de drogas com **A** e **B** (mulher). A equipe da ALI já havia documentado os relacionamentos e vínculos familiares deles. **B** era mãe de **D**, pessoa conhecida por ser ligada ao tráfico de drogas na Região Metropolitana de Curitiba, e com alguns registros criminais. A mulher **C**, que

apenas foi identificada naquela primeira prisão em flagrante, era esposa de **D**.

Paralelamente, o relatório final da primeira extração de dados revelou enorme conteúdo indicando tratativas do tráfico de drogas em aplicativos de mensagens, em especial com o interlocutor que seria **D**, pois nas mensagens de texto o numeral utilizado estava nomeado como KK, apelido utilizado por ele.

Merece especial destaque que as drogas eram referidas pelas cores verde, vermelho, amarelo e marrom, as mesmas que foram apreendidas com **A** e **B** no dia 1º de julho de 2020. Ainda, numa conversa específica houve tratativas envolvendo uma grande quantidade de drogas, em quantia suficiente para ser trocada por um veículo.

Os numerais que mantinham tratativas envolvendo o tráfico de drogas com **A** não haviam sido identificados ainda, e tinham como nome relacionado MOR, KK, GUI BTTT, KBCA, THIAGO, TONICO, CESARRR e BAIER.

Eles passaram a ser alvos da investigação e foi distribuída a primeira medida cautelar, com pedido de autorização para a interceptação telefônica e ação controlada (autos nº 0008216-26.2020.8.16.0034).

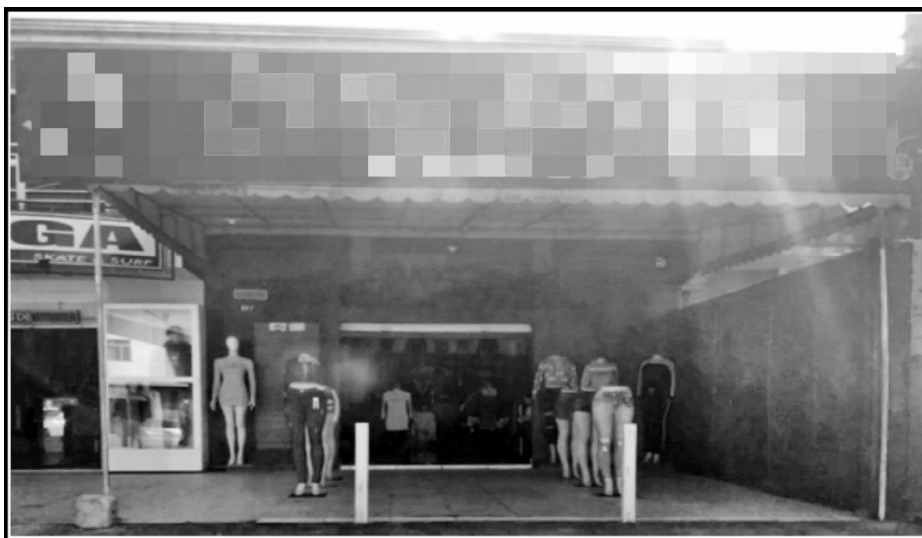
## **5. A AÇÃO CONTROLADA, INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA E QUEBRA DE DADOS TELEMÁTICOS**

Ao todo, foram realizadas 14 prorrogações da interceptação telefônica e ação controlada dos alvos, e a equipe policial desenvolveu com extremo denodo as atividades de campo e de análise das informações.

A coleta de dados em fontes abertas, em especial interação em redes sociais, bem como o monitoramento dos alvos e a ação controlada, revelaram que o casal **C** e **D**(KK), **E** (irmão de **D**) e o casal **F** (mulher) e **G** mantinham vínculos de amizade e convivência próxima.



**E** (irmão de **D**) é pessoa com diversos registros criminais, à época estava com um mandado de prisão em aberto, e tinha um numeral telefônico registrado em seu nome que era ao contato da pessoa jurídica Mila Modas MEI (CNPJ 26.923.257/0001-09), loja de roupas femininas da mulher **F**, esposa de **G**. A fachada do estabelecimento foi fotografada em meados de 2020.



Embora se tratasse uma loja popular, com capital social de R\$ 5.000,00, num bairro na periferia de um Município na Região Metropolitana de Curitiba, ficou bastante documentado o altíssimo padrão de vida do casal **F** (mulher dona da Mila Modas) e **G**, que exibiam sinais exteriores de riqueza nas redes sociais e na vida real.

As fotos a seguir foram coletadas da rede social *Facebook* de **F**, e mostram a diferença dos sinais exteriores de riqueza do casal em 2016 e em 2020. **F** submeteu-se a procedimentos estéticos e passou a utilizar adereços; **G** deixou de utilizar um colar de miçangas e passou a utilizar um colar dourado, além de conduzir um veículo de luxo.

Ambos eram vistos em veículos de luxo nas diligências de campo, que estavam no nome de terceiros, além de publicarem fotografias nas redes sociais em festas de alto padrão, em viagens, na praia pilotando lanchas e *jetskys*, exibindo bolsas, roupas, joias e adornos caros, além de divulgarem imóveis para locação. Daí o nome da investigação, que foi batizada de Operação Ostentação.

Esse padrão de vida era incompatível com o que seria a atividade lícita deles, oriunda da Mila Modas. Também chamava a atenção a divulgação de imóveis para locação.

Ao longo das sucessivas prorrogações, a investigação detalhou a estrutura do





poder de uma organização criminosa liderada pelo casal **F e G**, que eram auxiliados diretamente por sete pessoas, entre elas **D(KK)**, que seriam os “gerentes” dos diversos pontos de vendas de drogas. Ao todo, foi documentada a participação de 28 pessoas.

Foram captados conversações e deslocamentos de alvos que relacionavam o casal ao tráfico de drogas. Embora **G** fosse falasse pouquíssimo por telefone, numa ocasião ele foi referido como “Patrão”.

A quebra de dados telemáticos, distribuída em novembro de 2020 de modo incidental aos autos nº 0008216-26.2020.8.16.0034 (interceptação telefônica e ação controlada), revelou de modo inquestionável o poder de comando e financiamento do casal **F e G**.

Foi a partir desse momento que a investigação conseguiu detalhar as atividades da maior parte dos alvos, além de terem sido encontradas fotografias e vídeos com drogas, maços de dinheiro e capturas de tela com saldos milionários em contas correntes.

O comprovado envolvimento deles com o tráfico de drogas, que era praticado de modo estruturado por “gerências”, aliado aos sinais exteriores de riqueza das lideranças, que eram incompatíveis com o que seria a atividade lícita deles motivou o aprofundamento da investigação patrimonial e financeira.

## **6. O APROFUNDAMENTO DA INVESTIGAÇÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA**

Como dito na introdução, uma das características que marca a Operação Os-

tentação consiste no tipo de investigação patrimonial e financeira, que utilizou técnicas práticas e pouco complexas. A descapitalização ocorreu num formato que também pode ser reproduzido em qualquer realidade ministerial com facilidade.

Em abril de 2021 foi determinada a quebra dos sigilos bancário e fiscal dos principais alvos, do casal **F** e **G**, e da pessoa jurídica Mila Modas (autos nº 0001918-81.2021.8.16.0034).

Desde antes do ajuizamento dessa medida já estava sendo realizada a investigação patrimonial diante dos sinais exteriores de riqueza do casal e dos “gerentes”. Também chamava a atenção a divulgação de imóveis para locação em redes sociais e as tratativas envolvendo a cobrança de aluguéis captadas em ligações telefônicas.

Isso foi suficiente para identificar 18 imóveis, bem como diversos veículos de luxo, em especial dois Porsches, um Cayenne e um Macan, e um Chevrolet Camaro.

A tabulação dos dados financeiros foi realizada por um analista Policial Militar com habilidade no *software* Excel, o Cb. QPMG Anderson Cley Vieira de Souza, e consistiu em: contabilizar o montante financeiro que creditou nas contas dos investigados; contabilizar o montante financeiro que debitou da conta dos investigados; identificar as pessoas que estabeleciam vínculos financeiros com eles, destacando os recorrentes e os mais frequentes.

Ainda, foi realizado o cotejo das informações bancárias com conversações telefônicas, que apontaram que determinados interlocutores eram fornecedores de armas e drogas dos líderes e dos “gerentes”, havendo vínculo financeiro crescente (pagamentos). Por outro lado, foi constatado também que membros subordinados da organização criminosa realizavam depósitos periódicos aos alvos principais, havendo vínculo financeiro crescente (pagamentos das vendas diárias de drogas).

## 7. A DEFLAGRAÇÃO DA FASE OSTENSIVA

A Promotoria de Justiça e a o Chefe da ALI ajustaram como data provável da deflagração da fase ostensiva o início de dezembro de 2021, quando seriam cumpridos os mandados de busca e de prisão preventiva.

Sucedo que no dia 07 de novembro de 2021, o alvo principal da investigação, **G**, foi assassinado no Município e Foro Regional de Pinhais, fato apurado no Inquérito Policial Eletrônico nº 0007496-28.2021.8.16.0033).

Era um Domingo e ele saía do local acompanhado de seu filho que acabara de

comemorar a festa de aniversário de cinco anos quando foi abordado por quatro homens encapuzados que desferiram inúmeros disparos de arma de fogo. O evento não foi previsto pela equipe policial que fazia a ação controlada e não houve nenhum diálogo indicando que **G** estava sendo ameaçado.

A violência da execução de uma pessoa nessas circunstâncias, aliada ao fato de que se tratava de um bairro de classe média, a vítima seria um empresário de sucesso entrando num Porsche fez com que a imprensa repercutisse intensamente o crime. **G** e sua esposa **F** não eram conhecidos publicamente por serem lideranças de uma organização criminosa ligada ao tráfico de drogas, e ela deu algumas entrevistas dizendo não imaginar qual fosse a motivação do crime

Naquela noite mesmo foi decidido que a Operação Ostentação seria deflagrada na sexta-feira seguinte, dia 12 de novembro de 2021. Houve um pico de trabalho de todos que trabalharam na investigação, e o que seria realizado no prazo de um mês teve que ser feito em três dias.

A organização criminosa era integrada por outras 28 pessoas, e a equipe policial que fazia a ação controlada teve que certificar o paradeiro atual de cada um dos alvos – em especial a viúva **F** e os sete “gerentes” dos diversos pontos de vendas de drogas – para que os mandados de prisão e de busca que pudessem ser cumpridos.

Já a equipe policial que fazia análise de dados e a equipe da Promotoria de Justiça teve que fazer a análise sistematizada de todos os elementos de prova e de informação de mais de um ano de investigação que atrelavam cada um dos envolvidos, elaborar o relatório final e as representações judiciais.

Paralelamente, ao longo daquela semana foram captados áudios na interceptação telefônica que indicavam que o alvo principal foi morto em razão de desinteligências relacionada ao tráfico de drogas. A viúva **F** foi interceptada prometendo retaliação e afirmando que iria assumir os pontos de venda de droga, além de cobrar aluguéis.

Com a deflagração da fase ostensiva foram cumpridos aos mandados de prisão e de busca, que autorizaram a apreensão de milhares de reais em espécie, dezenas de armas de fogo e munições, veículos de luxo, joias, e o sequestro de 18 imóveis, que podem gerar o perdimento de bens no valor de R\$ 5 milhões.

Além disso, foram apreendidos diversos telefones celulares, e a estratégia de investigação que originou a Operação Ostentação foi implementada novamente pela [numeral suprimido para evitar identificação] Promotoria de Justiça, agora com a expectativa da extração dos dados dos aparelhos dos alvos principais.

Alguns bens apreendidos já foram leiloados e/ou restituídos para terceiros de boa-fé, e duas apreensões valiosas estão sob os cuidados da Polícia Militar do

Paraná, que deu extraordinário suporte para o Ministério Público no cumprimento das requisições participando das ações de investigação que deu causa à apreensão (art. 62, c/c §1º-B, da Lei nº 11.343/2006). Nessa página é um Porsche Macan, e na outra um Chevrolet Camaro.



## 8. O PROCESSAMENTO DA OPERAÇÃO OSTENTAÇÃO

A Promotoria de Justiça ofereceu diversas denúncias com fatos criminosas específicos que foram documentados ao longo 14 prorrogações da interceptação telefônica e ação controlada, em especial imputando diversos casos de tráficos de drogas, e uma “ação principal” que processava o crime de organização criminosa armada de dimensão local que se dedicava ao tráfico de drogas e à lavagem de capitais, e exercia o controle do território com bastante violência (autos nº 0007512-76.2021.8.16.0034). Diversos feitos já tiveram a instrução encerrada, e alguns já tem sentença condenatória.

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como mencionado no início, a pertinência temática desse trabalho com o proposto no Edital nº 01/2023 consiste em ilustrar uma forma de atuação preventiva em matéria criminal e segurança pública.

Isso porque existe a potencialidade de um trabalho equivalente ser reproduzido em qualquer realidade ministerial com facilidade, gerando o enfrentamento de organizações criminosas de dimensão local e o aprofundamento da investigação na perspectiva patrimonial e financeira.

A forma de início qualificado da investigação – a partir de uma prisão em flagrante de pessoa que poderia estar bem-posicionada na estrutura de poder de uma organização criminosa de dimensão local e/ou regional – é o primeiro aspecto da reprodutibilidade da Operação Ostentação.

No caso dela, o crime era tráfico de drogas, e essa conclusão foi extraída da quantidade e da apresentação delas. Por ser reproduzível, essa estratégia poderia ser utilizada numa prisão em flagrante por receptação ou roubo de carga, e o que poderia chamar a atenção do Ministério Público seria o local da prisão, o nível sociocultural da pessoa que foi presa, os antecedentes criminais dela, o veículo utilizado, as pessoas que estavam juntas, entre tantos outros aspectos.

A extração de dados de um aparelho apreendido nessas circunstâncias permite que se tenham somente alvos relevantes na linha de investigação, pois demonstraram relacionamento suspeito com a pessoa que foi presa e que poderia estar bem-posicionada numa organização criminosa.

Já a segunda característica que marca a Operação Ostentação consiste no tipo de investigação patrimonial e financeira realizada. A descapitalização da atividade criminosa foi fruto de técnicas práticas e pouco complexas, num formato que também pode ser reproduzido em qualquer realidade ministerial com facilidade.

A tabulação dos dados financeiros foi realizada por um analista Policial Militar com habilidade no *software* Excel, o Cb. QPMG Anderson Cley Vieira de Souza, e consistiu em: contabilizar o montante financeiro que creditou nas contas dos investigados; contabilizar o montante financeiro que debitou da conta dos investigados; identificar as pessoas que estabeleciam vínculos financeiros com eles, destacando os recorrentes e os mais frequentes.

Ainda, foi realizado o cotejo das informações bancárias com conversações telefônicas, que apontaram que determinados interlocutores eram fornecedores de armas e drogas dos líderes e dos “gerentes”, havendo vínculo financeiro decrescente (pagamentos). Por outro lado, foi constatado também que membros

subordinados da organização criminosa realizavam depósitos periódicos aos alvos principais, havendo vínculo financeiro crescente (pagamentos das vendas diárias de drogas).

Em muitos casos, é só o aprofundamento desse tipo de investigação que pode evidenciar a estrutura do poder, comando, execução e financiamento das organizações criminosas. As prisões em flagrante não têm a aptidão de desarticular uma organização criminosa, na medida em que ela atinge pessoas que são irrelevantes e descartáveis dentro da estrutura de poder dela.

A investigação patrimonial e financeira pode ocorrer de modo paralelo ao da investigação do próprio crime organizado, pois ele existe justamente porque gera uma atividade lucrativa.

Com a deflagração da fase ostensiva, foram apreendidos os telefones celulares dos alvos principais, e uma conversa específica revelou o envolvimento de terceira pessoa que não estava na linha de investigação da Operação Ostentação.

Tratava-se de um possível distribuidor de drogas da organização criminosa desarticulada, e isso motivou a instauração de uma nova investigação, batizada de Operação Babilônia (Procedimento Investigatório Criminal nº MPPR-0111.22.000178-3), com foco numa possível organização criminosa de dimensão regional.

A intenção do artigo foi repercutir a Operação Ostentação e demonstrar que qualquer órgão de execução do Ministério Público, mesmo aqueles que cumulem a matéria criminal com outras atribuições, pode facilmente reproduzir a estratégia que deu início a ela, realizando, inclusive, o aprofundamento da investigação na perspectiva patrimonial e financeira.



# OS ÓRGÃOS DE REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO GARANTIA DE RESOLUTIVIDADE

## *REVIEWING BODIES OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AS A GUARANTEE OF RESOLUTNESS*

Manoel Veridiano Fukuara Rebello Pinho<sup>1</sup>  
Rafael Schwez<sup>2</sup>

**Resumo:** O artigo problematiza os órgãos de revisão do Ministério Público segundo a resolutividade que é impositiva à atuação dessa instituição. Para tanto, mediante revisão bibliográfica e análise documental, estuda a estrutura e as principais características desses órgãos de revisão, em suas principais áreas de atuação. Além disso, o trabalho examina o problema à luz dos princípios institucionais da unidade, da independência funcional e da resolutividade, que juntos devem fomentar um diálogo estratégico necessário para o fortalecimento de um Ministério Público resolutivo com vistas ao cumprimento das funções de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Órgãos de Revisão. Unidade. Independência funcional. Resolutividade.

**Abstract:** *The paper studies the reviewing bodies of the Public Prosecutor's Office upon the resoluteness that is mandatory on the performance of this institution. For this purpose, through bibliographical review and documental analysis, it examines the structure and the main characteristics of this reviewing bodies on its working fields. Besides, the paper studies the issue under the principles of unity, functional independence and resoluteness, that together must foment a strategic dialogue that is necessary to the strengthening of a resolute Public Prosecution Office that aims the accomplishment of the functions of defending the law, the democratic regime and the social and individual rights.*

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Mestre em Direito pela Universitat de Girona. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Promotor de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. Membro Auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UNICEUB). Especialista em Inteligência Estratégica pela Escola Superior de Defesa (ESD). Especialista em Gestão Acadêmica do Ensino Superior pela Faculdade Pio Décimo (FAPIDE). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integrante do grupo de pesquisa Tutela Penal dos Interesses Difusos da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Sergipe (MPSE). Membro Auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Professor de Processo Penal da Escola Superior do Ministério Público do Estado de Sergipe (ESMPSE).

**Keywords:** *Public Prosecutor's Office. Reviewing bodies. Unity. Functional independence. Resolutness.*

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo busca estudar como o exercício das funções inerentes dos órgãos de revisão do Ministério Público contribui para a resolutividade que deve marcar a atuação ministerial.

Para esse propósito, o trabalho, mediante revisão bibliográfica e análise documental, examina a estrutura e as principais características desses órgãos de revisão, em suas principais áreas de atuação, em cada ramo do Ministério Público.

Além disso, o problema será analisado à luz dos princípios institucionais e constitucionais da unidade, da independência funcional e da resolutividade, que juntos devem dialogar estrategicamente para fins do fortalecimento de um Ministério Público resolutivo com vistas ao cumprimento das funções de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

## 2. ASPECTOS GERAIS DA REVISÃO DOS ATOS MINISTERIAIS

A possibilidade de controle e de revisão dos atos praticados pelos Membros do Ministério Público por um outro órgão ministerial, em uma segunda instância, justifica-se nos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa e do direito de petição. Estes, integrantes do Estado Democrático de Direito, permitem que a instituição atenda ao interesse público primário, como função essencial à atividade jurisdicional<sup>3</sup>.

*Mutatis mutandis*, a existência de uma estrutura revisional e de controle dos atos praticados em primeira instância no Ministério Público assemelha-se à presença do princípio do duplo grau de jurisdição no Poder Judiciário, reconhecido implicitamente pela Constituição Federal<sup>4</sup> e expressamente previsto no

<sup>3</sup> Cf. artigo 5º, incisos XXXIV, LIV, LV: Art. 5º (...): XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal; (...) LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

<sup>4</sup> Por todos, confira-se Sarlet, que sustenta que o princípio do duplo grau de jurisdição decorre implicitamente da Constituição, quando esta prevê a existência de tribunais cuja função é julgar recursos; o princípio da lesão segundo o qual a lei não pode excluir da apreciação do Judiciário a lesão a direito; a ampla defesa (SARLET, Ingo Wolfgang. Valor de alçada e limitação do acesso ao duplo grau de jurisdição. Problematização em nível constitucional à luz de um conceito material de direitos humanos. **Revista de Informação Legisla-**



artigo 8º, 2, "h", da Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>5</sup> (Pacto de San José da Costa Rica).

Assim, há meios de impugnação e recursos próprios, com a finalidade de controle e revisão de atos administrativos, com o fito invalidá-los, revê-los ou esclarecê-los. Isso possibilita que sejam questionados atos praticados pelos membros dentro do próprio âmbito do Ministério Público, em uma verdadeira instância recursal<sup>6</sup>.

Ao falar em revisão de atos praticados pelos Membros do Ministério Público (promotores de justiça, promotores militares, procuradores da república e procuradores do trabalho), o presente trabalho refere-se àqueles atos que não foram submetidos ao crivo do Poder Judiciário, visto que estes, após esse exame, já não se sujeitam mais à revisão interna dentro do âmbito ministerial<sup>7</sup>.

Assim, por exemplo, com o ajuizamento de uma denúncia criminal ou de uma ação civil pública, ou com a interposição de um recurso cível ou criminal, a matéria discutida passa a ser de competência judicial, não sendo mais passível de revisão no âmbito do Ministério Público. Do mesmo modo, se determinado ato praticado pelo Ministério Público (por exemplo, instauração de inquérito civil) for questionada por uma ação judicial, a questão será resolvida no âmbito do Poder Judiciário.

### 3. OS ÓRGÃOS DE REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Dois importantes órgãos de revisão no Ministério Público são o Conselho Superior<sup>8</sup>, no âmbito do Ministério Público Estadual, e as Câmaras de Coordenação e Revisão, no âmbito do Ministério Público da União.

---

tiva, Brasília, v. 33, n. 131, p. 5-30, 1996. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176432/000507777.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jun. 2018. p. 24).

<sup>5</sup> Art. 8.2.h: direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior.

<sup>6</sup> Eis o pensamento de Fredie Didier e Leonardo Cunha: "O princípio do duplo grau de jurisdição pressupõe dois órgãos judiciários diversos, postos em posição de hierarquia: um inferior, outro superior. A decisão proferida pelo órgão de grau inferior é revista pela decisão proferida pelo órgão de grau hierárquico superior. A segunda decisão não é necessariamente melhor que a primeira; é apenas superior, ou seja, é apenas proferida por um órgão hierarquicamente superior" (DIDIER J., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de direito processual civil. Meios de impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais**. 15 ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 116).

<sup>7</sup> Segundo José Carvalho Filho: "Ficou também destacado no conceito que o recurso tramita pela via administrativa. Significa dizer que o percurso se dá pelos diversos órgãos que compõem o escalonamento organizacional da Administração e dentro desta o pedido é resolvido. Não há, portanto, na hipótese, qualquer ingerência da função jurisdicional para a obtenção do resultado pretendido pelo recurso. A solução se exaure na via administrativa" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 1013).

<sup>8</sup> Conforme Emerson Garcia, "[a]s atribuições do Conselho Superior do Ministério Público, em sua quase totalidade, têm natureza administrativa, estando previstas no art. 15 da Lei n. 8.625/1993. A única função característica de órgão de execução outorgada ao Conselho Superior pela Lei Orgânica Nacional consiste na atribuição de 'rever o arquivamento de inquérito civil, na forma da lei' [art. 30]" GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 589).

O Conselho Superior do Ministério Público Estadual tem como membros natos o Procurador-Geral de Justiça, que o preside, o Corregedor-Geral do Ministério Público e Procuradores de Justiça eleitos pelos Membros integrantes da carreira<sup>9</sup>.

Compete ao Conselho Superior do Ministério Público a atividade de revisão do arquivamento de inquérito civil<sup>10</sup>. No âmbito do Ministério Público da União, essa tarefa compete às Câmaras de Coordenação e Revisão<sup>11</sup>.

A Resolução CNMP n. 23, de 17 de setembro de 2007 disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Esse ato normativo dispõe que, nos casos de indeferimento de inquérito civil ou procedimento preparatório, cabe recurso administrativo, no prazo de 10 (dez) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão, com a possibilidade prévia de reconsideração do Membro *a quo*:

Art. 5º (...)

§ 1º Do indeferimento caberá recurso administrativo, com as respectivas razões, no prazo de dez dias.

§ 2º As razões de recurso serão protocoladas junto ao órgão que indeferiu o pedido, devendo ser remetidas, caso não haja reconsideração, no prazo de três dias, juntamente com a representação e com a decisão impugnada, ao Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão respectiva para apreciação.

Visando regulamentar o art. 9º, § 3º, da Lei n. 7.347/85<sup>12</sup> (Lei da Ação Civil Pública), a Resolução do CNMP estabelece em seu artigo 10 que, em casos de arquivamento do inquérito civil ou do procedimento preparatório, em razão da natureza difusa e coletiva dos interesses em discussão, há previsão de uma remessa *ex officio* ao órgão revisor, que poderá manter a decisão ou rejeitá-la. Em caso de não homologação, o órgão de revisão competente pode converter o julgamento em diligência ou determinar o prosseguimento do inquérito civil

---

<sup>9</sup> Art. 14 da Lei nº 8.625/93: "Lei Orgânica de cada Ministério Público disporá sobre a composição, inelegibilidade e prazos de sua cessação, posse e duração do mandato dos integrantes do Conselho Superior do Ministério Público, respeitadas as seguintes disposições: I – o Conselho Superior terá como membros natos apenas o Procurador-Geral de Justiça e o Corregedor-Geral do Ministério Público; II – são elegíveis somente Procuradores de Justiça que não estejam afastados da carreira; III – o eleitor poderá votar em cada um dos elegíveis até o número de cargos postos em eleição, na forma da lei complementar estadual."

<sup>10</sup> Art. 30 da Lei nº 8.625/93: "Cabe ao Conselho Superior do Ministério Público rever o arquivamento de inquérito civil, na forma da lei."

<sup>11</sup> Art. 171, inciso V, da Lei Complementar nº 75/93: "Compete às Câmaras de Coordenação e Revisão: (...) IV – homologar a promoção de arquivamento de inquérito civil ou peças de informação ou designar outro órgão do Ministério Público para fazê-lo."

<sup>12</sup> Art. 9º (...) § 3º A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu Regimento.

ou do procedimento preparatório<sup>13</sup>.

Já a Notícia de Fato e o Procedimento Administrativo são disciplinados, no âmbito do Ministério Público, pela Resolução CNMP n. 174, de 4 de julho de 2017. Segundo essa normativa, as decisões de arquivamento de Notícias de Fato e de Procedimentos Administrativos são desafiadas por recurso endereçado ao Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão, no prazo de 10 (dez) dias.

Neste sentido são as disposições contidas nos art. 4º, §§ 1º e 3º, e art. 13, § 3º, ambos da Resolução CNMP n. 174:

Art. 4º. A Notícia de Fato será arquivada quando:

(...)

§ 1º O noticiante será cientificado da decisão de arquivamento preferencialmente por correio eletrônico, cabendo recurso no prazo de 10 (dez) dias.

(...)

§ 3º O recurso será protocolado na secretaria do órgão que a arquivou e juntado à Notícia de Fato, que deverá ser remetida, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão respectiva para apreciação, caso não haja reconsideração.

(...)

Art. 13. No caso de procedimento administrativo relativo a direitos individuais indisponíveis, previsto no inciso III do art. 8º, o noticiante será cientificado da decisão de arquivamento, da qual caberá recurso ao Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão, no prazo de 10 (dez) dias.

(...)

§ 3º O recurso será protocolado na secretaria do órgão que arquivou o procedimento e juntado aos respectivos autos extrajudiciais, que deverão ser remetidos, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão respectiva, para apreciação, caso

---

<sup>13</sup> Art. 10 (...) § 1º Os autos do inquérito civil ou do procedimento preparatório, juntamente com a promoção de arquivamento, deverão ser remetidos ao órgão de revisão competente, no prazo de três dias, contado da comprovação da efetiva cientificação pessoal dos interessados, através de publicação na imprensa oficial, quando não localizados os que devem ser cientificados. (...) § 4º Deixando o órgão de revisão competente de homologar a promoção de arquivamento, tomará uma das seguintes providências: I – converterá o julgamento em diligência para a realização de atos imprescindíveis à sua decisão, especificando-os e remetendo os autos ao membro do Ministério Público que determinou seu arquivamento, e, no caso de recusa fundamentada, ao órgão competente para designar o membro que irá atuar; II – deliberará pelo prosseguimento do inquérito civil ou do procedimento preparatório, indicando os fundamentos de fato e de direito de sua decisão, adotando as providências relativas à designação, em qualquer hipótese, de outro membro do Ministério Público para atuação.”

não haja reconsideração.

No âmbito penal, a Lei n. 13.964/2019, rotulada de Lei Anticrime, estipulou nova sistemática quanto ao arquivamento do inquérito policial pelo Ministério Público, que, pela redação anterior do Código de Processo Penal, em seu art. 28, necessitava da concordância do juízo.

Com a nova redação do art. 28 do Código de Processo Penal, dada pela Lei n. 13.964/2019, esse controle passa a ser feito pelas instâncias revisoras do Ministério Público, quais sejam, o Conselho Superior ou a Câmara de Coordenação e Revisão<sup>14</sup>.

Todavia, na época da finalização deste trabalho, essa nova redação encontrava-se suspensa por liminar proferida no bojo da ADI 6298 MC/DF, em 22 de janeiro de 2020, permanecendo válida, portanto, a sistemática da redação original do art. 28 do Código de Processo Penal.

Hugo Nigro Mazzilli já defendia que o controle do arquivamento do inquérito policial se desse por órgão colegiado do Ministério Público, à semelhança do que ocorria com o inquérito civil. Argumenta o autor que a matéria não seria propriamente jurisdicional e que o controle assim exercido seria mais efetivo; já o arquivamento controlado pelo Judiciário implicaria uma inadequação psicológica e funcional sobre o juiz, além de violar a inércia daquele<sup>15</sup>. Emerson Garcia fundamenta a mesma conclusão acerca da homologação judicial sobre o arquivamento do inquérito policial: “Trata-se de anomalia que tende a ser abolida, pois tal intervenção ocorre em uma fase pré-processual e as decisões proferidas, não raras vezes, não assumem um caráter definitivo, isto porque

---

<sup>14</sup> Art. 28. Ordenado o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer elementos informativos da mesma natureza, o órgão do Ministério Público comunicará à vítima, ao investigado e à autoridade policial e encaminhará os autos para a instância de revisão ministerial para fins de homologação, na forma da lei.

§ 1º Se a vítima, ou seu representante legal não concordar com o arquivamento do inquérito policial, poderá, no prazo de 30 (trinta) dias do recebimento da comunicação, submeter a matéria à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica.

§ 2º Nas ações penais relativas a crimes praticados em detrimento da União, Estados e Municípios, a revisão do arquivamento do inquérito policial poderá ser provocada pela chefia do órgão a quem couber a sua representação judicial.

<sup>15</sup> Confira-se o ensinamento de Mazzilli: “*De lege ferenda*, acreditamos que a revisão do arquivamento do próprio inquérito policial deveria também ser feita por órgão colegiado da instituição, possivelmente por câmaras do Colégio de Procuradores. Como o controle do arquivamento do inquérito policial foi impropriamente deferido ao juiz (pois não se trata de prestação jurisdicional), por inadequação psicológica e funcional são muito raros os casos em que o juiz recusa o arquivamento e remete os autos ao procurador-geral, até porque terá de submeter-se à decisão deste último. E mesmo quando o faça, já participa de uma deformação absurda do sistema, pois ele, juiz, estará *pedindo* ao autor para propor a ação... Já o controle de arquivamento do inquérito civil não ocorre por exceção, nem é feito pelo Judiciário: o controle ocorre sempre, pois *todos os arquivamentos de inquérito civil ou de peças de informação* na área não penal são objeto de reexame obrigatório e de ofício pelo colegiado competente do Ministério Público. Isso assegura mais efetividade no controle, pois é maior o índice de reforma das decisões de arquivamento de inquéritos civis do que o de inquéritos policiais” (destaques do autor) (MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 476).

não vinculam o Procurador-Geral de Justiça<sup>16</sup>.

Contudo, há posição no sentido de que esse controle do arquivamento do inquérito penal também poderia recair sobre o Procurador-Geral de Justiça, a depender da previsão da respectiva Lei Orgânica<sup>17</sup>.

A utilização de outras classes procedimentais, além do inquérito civil e da possibilidade de sujeição da matéria examinada ao Conselho Superior e à Câmara de Coordenação e Revisão, inclusive mediante a interposição de recurso pelo interessado, contribui para o correto registro e a publicidade das decisões proferidas no Ministério Público, de modo a permitir o adequado controle social especialmente em matérias de direitos individuais indisponíveis, coletivos e difusos.

Ao analisar tais procedimentos encaminhados à sua apreciação, o Conselho Superior do Ministério Público bem como as Câmaras de Coordenação e Revisão atuam como órgãos de execução recursais no âmbito do Ministério Público. Bem explica essa atuação do órgão revisor, por exemplo, no caso do inquérito civil, Emerson Garcia:

“Caberá a este colegiado homologar o arquivamento, deliberar pela realização de novas diligências ou, visualizando a existência de elementos probatórios que permitam o imediato ajuizamento da ação civil pública, realizar a devida comunicação ao Procurador-Geral para que este designe membro do Ministério Público para ajuizá-lo<sup>18</sup>.”

Por sua vez, o Conselho Nacional do Ministério Público, embora não julgue recursos contra decisões praticadas finalisticamente pelos Membros do Ministério Público, passou também a ser um órgão com competência em casos de conflitos de atribuições entre ramos ministeriais distintos. A despeito de não atuar para revisar, manter ou reformar decisão tomada por Membro do Ministério Público, dirime divergência de entendimentos entre Membros integrantes de ramos diversos sobre a presença ou não de atribuição. O conflito de atribuição pode ser negativo – quando o membro para o qual a questão foi remetida entende que não detém atribuição para atuar – ou positivo – quando o membro

<sup>16</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 289-290.

<sup>17</sup> Segundo Mauro Messias: “Importante questão a ser colocada é identificar o órgão ministerial revisor nas promoções de arquivamento de investigações criminais. Nesse aspecto, a norma prevista no novel art. 28, ‘caput’ e § 1º, do CPP, depende de complementação legislativa, pois ela própria usa as expressões ‘na forma da lei’ e ‘conforme dispuser a respectiva lei orgânica’ (...) Diante da problemática acima, dois órgãos de execução superiores têm sido apontados a exercer a função de revisar o arquivamento: PGJ e Conselho Superior do Ministério Público – CSMP. Todavia, a LONAMP confere ao CSMP uma única função enquanto órgão de execução: ‘rever o arquivamento de inquérito civil’ (art. 30). Já em relação ao PGJ, são várias as funções de órgão de execução” (MESSIAS, Mauro. Natureza jurídica e sistemática anterior. In: **Lei anticrime: comentários à Lei 13.964/2019/Renee do Ó Souza**. – 1.ed. – Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2020. p. 38-39).

<sup>18</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 293.

avalia que tem atribuição.

Mais recentemente, antes de o Conselho Nacional do Ministério Público exercer essa função, os conflitos de atribuições entre Ministérios Públicos Estaduais ou entre Ministério Público Estadual e Ministério Público da União, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, eram julgados pelo próprio Tribunal Constitucional. Nesse sentido, referem-se as decisões exaradas na ACO 889<sup>19</sup> (conflito entre Ministérios Públicos Estaduais) e na Pet. 5075<sup>20</sup> (conflito entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual).

A partir do julgamento da Pet. 5756 AgRg, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal inovou sua jurisprudência ao reconhecer a competência do Conselho Nacional do Ministério Público para dirimir conflito de atribuições entre Ministérios Públicos diversos<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> DIREITO PROCESSUAL PENAL. CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. CARACTERIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE DECISÕES DO PODER JUDICIÁRIO. COMPETÊNCIA DO STF. LOCAL DA CONSUMAÇÃO DO CRIME. POSSÍVEL PRÁTICA DE EXTORSÃO (E NÃO DE ESTELIONATO). ART. 102, I, f, CF. ART. 70, CPP. 1. Trata-se de conflito negativo de atribuições entre órgãos de atuação do Ministério Público de Estados-membros a respeito dos fatos constantes de inquérito policial. 2. O conflito negativo de atribuição se instaurou entre Ministérios Públicos de Estados-membros diversos. 3. Com fundamento no art. 102, I, f, da Constituição da República, deve ser conhecido o presente conflito de atribuição entre os membros do Ministério Público dos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro diante da competência do Supremo Tribunal Federal para julgar conflito entre órgãos de Estados-membros diversos. 4. Os fatos indicados no inquérito apontam para possível configuração do crime de extorsão, cabendo a formação da opinião delicti e eventual oferecimento da denúncia por parte do órgão de atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo. 5. Conflito de atribuições conhecido, com declaração de atribuição ao órgão de atuação do Ministério Público onde houve a consumação do crime de extorsão. (ACO 889, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Ellen Gracie, Publicação: 28/11/2008).

<sup>20</sup> COMPETÊNCIA – CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL VERSUS MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. Compete ao Supremo a solução de conflito de atribuições entre o Ministério Público Federal e Ministério Público estadual. Precedente – Petição nº 3.528-3/BA, de minha relatoria, acórdão publicado no Diário da Justiça de 3 de março de 2006. INQUÉRITO – CRIME AMBIENTAL – MINISTÉRIO PÚBLICO – ATUAÇÃO. A inexistência de envolvimento de terras da União conduz a concluir pela atuação do Ministério Público estadual. (Pet 5075, Primeira Turma, Relator Ministro Marco Aurélio, Publicação: 14/11/2014).

<sup>21</sup> AGRAVO REGIMENTAL NA PETIÇÃO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA DIRIMIR CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO ENTRE MINISTÉRIOS PÚBLICOS DIVERSOS. EXERCÍCIO DO CONTROLE DA LEGALIDADE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA. RESPEITO À INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL. CF, ART. 130-A, § 2º, INCISOS I E II. INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito de atribuições entre membros de ramos diversos do Ministério Público. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo. 2. Impossibilidade de encaminhamento do conflito de atribuição para o Procurador-Geral da República, enquanto autoridade competente, pois é parte interessada na solução da demanda administrativa, uma vez que acumula a Chefia do Ministério Público da União com a chefia de um de seus ramos, o Ministério Público Federal, nos termos da LC 75/1993. 3. Os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção única de um só Procurador-Geral, ressaltando-se, porém, que só existem unidade e indivisibilidade dentro de cada Ministério Público, inexistindo qualquer relação de hierarquia entre o Ministério Público Federal e os dos Estados, entre o de um Estado e o de outro, ou entre os diversos ramos do Ministério Público da União. 4. EC 45/2004 e interpretação sistemática da Constituição Federal. A solução de conflitos de atribuições entre ramos diversos dos Ministérios Públicos pelo CNMP, nos termos do artigo 130-A, § 2º, e incisos I e II, da Constituição Federal e no exercício do controle da atuação administrativa do Parquet, é a mais adequada, pois reforça o mandamento constitucional que lhe atribuiu o controle da legalidade das ações administrativas dos membros e órgãos dos diversos ramos ministeriais, sem ingressar ou ferir a independência funcional. 5. Desprovimento do agravo regimental. Não conhecimento da Ação e encaminhamento dos autos ao Conselho Nacional do Ministério Público para, nos termos do artigo 130-A, incisos I e II, da Constituição Federal, dirimir o conflito de atribuições. (Pet 5756, Tribunal Pleno, Relator do acórdão: Ministro Alexandre de Moraes, Publicação: 16/12/2020).

A inovação é benéfica pois torna mais ágil a resolução dos conflitos de atribuições e permite uma atuação eficaz do “promotor natural”<sup>22</sup>, além de ser uma decisão colegiada por órgão constitucionalmente criado para zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público e a legalidade dos atos praticados pela Instituição.

No conflito de atribuições, mesmo quando decidido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, a respectiva decisão deve ser restrita à indicação de qual Membro tem atribuição para atuar no inquérito civil, procedimento preparatório, notícia de fato, procedimento administrativo, ou inquérito policial, no bojo dos quais houve o conflito<sup>23</sup>.

Ainda nesse ponto, o Conselheiro do CNMP Otávio Luiz Rodrigues Jr. observa que o precedente inicial para fixar a competência do Conselho Nacional do Ministério Público para resolver os conflitos de atribuições foi a Ação Cível Originária n. 843/SP<sup>24</sup>. A matéria passou, então, a ser regulamentada pelo Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público (Resolução CNMP n. 92, de 13 de março de 2013), em seus artigos 152-A até 152-H. Dessa maneira, confere o Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público a legitimidade ativa para propor o conflito positivo ou negativo de atribuições a qualquer dos Membros conflitantes.

Um ponto a ser destacado é a possibilidade de atuação concertada entre os Membros de ramos diversos para preservação das atuações concorrentes e a de atuação conjunta, com a finalidade de melhor resolução dos conflitos levados ao Ministério Público e da preservação da autonomia de todos os ramos.

---

<sup>22</sup> Não é escopo do presente trabalho conceituar, analiticamente, o princípio do promotor natural. Sinteticamente, o promotor natural, em correlação ao juiz natural, é o Membro do Ministério Público previamente investido no cargo com atribuições para atuar perante a situação que lhe é apresentada. Então, esse princípio objetiva evitar “a designação de ‘agentes de encomenda ou de exceção’ e os consequentes afastamentos *ad nutum*, mazelas incompatíveis com o Estado de Direito e a efetividade dos direitos fundamentais” (GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 357).

<sup>23</sup> Sobre essa questão, Mazzilli observa que: “No conflito de atribuições entre membros do Ministério Público, a decisão do procurador-geral da República, do procurador-geral de Justiça ou da Câmara de Coordenação e Revisão deve limitar-se a decidir *qual dos membros da instituição tem atribuição para instaurar ou presidir o inquérito civil e propor eventual ação civil pública*. As demais questões acaso subjacentes, como o objeto das investigações, o alcance do pedido em eventual ação civil pública a ser proposta, as questões de competência jurisdicional e outras afetas ao próprio mérito das investigações, embora possam ser *discutidas* quando da decisão do conflito (até para afirmar ou negar atribuição de um ou de outro promotor), constituem apenas *motivação* e não integram sua *decisão (decisum)*” (destaques do autor) (MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2015. pp. 151-152).

<sup>24</sup> “O caso que deu origem à nova competência do CNMP corresponde à Ação Cível Originária nº 843/SP, distribuída inicialmente em 2006 à relatoria do min. Marco Aurélio Mello, tendo por objeto o conflito negativo de atribuições suscitado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do Ministério Público Federal, no curso de inquérito civil instaurado para apurar suposta irregularidade, no âmbito criminal, referente ao repasse de verbas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) do município de Guataporá, no Estado de São Paulo” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, Comissão de Acompanhamento Legislativo e de Jurisprudência. **Ementário de Conflitos de Atribuições**. Otávio Luiz Rodrigues Júnior (coord.). – Brasília: CNMP, 2021. p. 23)



Nesse item, há diferença dos conflitos de competência verificados no Poder Judiciário, já que, nesse âmbito, necessariamente a matéria é resolvida com a fixação de apenas um órgão jurisdicional competente<sup>25</sup>.

Ainda na temática do conflito de atribuição, o Conselheiro Ângelo Fabiano Farias da Costa apresentou proposição ao Egrégio Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, na 3ª Sessão Ordinária de 2023, em 14 de março de 2023, no sentido de conferir nova redação ao artigo 152-D, § 1º, do Regimento Interno do CNMP, para que os declínios de atribuição sejam necessariamente submetidos ao controle e à homologação dos órgãos de revisão (Conselhos Superiores e Câmaras de Coordenação e Revisão):

Art. 152-D. O Relator requisitará informações dos Membros em conflito no prazo de 10 (dez) dias.

§ 1º Verificando que a questão não foi submetida à avaliação das instâncias internas que apreciam declínios de atribuição, o Relator deverá determinar que o declínio seja submetido a juízo homologatório do órgão revisor.

A finalidade dessa proposição consiste em conferir um controle maior sobre o declínio de atribuição, ao não permitir a sua apresentação imediata ao CNMP, sem antes passar pelo crivo do órgão de revisão interno dos Ministérios Públicos envolvidos.

## **4. INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL, UNIDADE E RESOLUTIVIDADE**

Entre os princípios institucionais do Ministério Público, a Constituição Federal elenca a unidade e a independência funcional<sup>26</sup>.

A independência funcional "é um atributo dos órgãos e agentes do Ministério Público, ou seja, é a liberdade que cada um destes tem de exercer suas funções em face de outros órgãos ou agentes da mesma instituição, subordinando-se

---

<sup>25</sup> Nesse sentido, cf. artigo 152-D, § 2º e 3º e 152-H: Art. 152-D: (...) § 2º a critério do Relator, poderá ser realizada audiência de conciliação ou mediação com os órgãos envolvidos, nos moldes dos artigos 48 e seguintes, para melhor delineamento de enfoques em relação às atribuições de cada Ministério Público e para verificar a possibilidade da atuação concertada que preserve as atuações concorrentes. § 3º Havendo possibilidade de concertação e reconhecendo as partes que o ajuste preserve os espaços de atuação recíprocos, o Relator poderá lavrar Termo de Atuação Concertada, que fixará as diretrizes de atuação articulada no caso concreto, encerrando o procedimento e dando ciência ao Plenário.  
(...)

Art. 152-H. A decisão do conflito de atribuições não impede a atuação conjunta entre os Ministérios Públicos.

<sup>26</sup> Art. 127, *caput*, da Constituição Federal: O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.



por igual à Constituição e às leis”<sup>27</sup>. Ela representa, então, uma prerrogativa dos Membros do Ministério Público, para que possam exercer suas relevantes atribuições adequadamente, sem interferências ou retaliações de setores sociais, econômicos ou políticos.

Além disso, a independência funcional é um instrumento que possibilita a atuação dos Membros do Ministério Público especialmente em problemas em que não há uma solução jurídica pronta e, portanto, demanda uma intensa atividade hermenêutica dentro das balizas fornecidas pelo ordenamento jurídico (leis e Constituição Federal). Exemplo: atuação em defesa do idoso, da infância e juventude e do deficiente.

Por força da independência funcional, o Membro do Ministério Público só pode ser responsabilizado disciplinarmente nas hipóteses do exercício irregular das suas funções com dolo ou fraude.

Esclarece Ives Gandra da Silva Martins Filho, no âmbito do Poder Judiciário, que a independência funcional é uma garantia em benefício da própria sociedade, e não um direito subjetivo do juiz de decidir *contra legem*, e por esse motivo, incabível a sua responsabilização pelo *error in iudicando*<sup>28</sup>. Esse raciocínio é aplicável, *mutatis mutandis*, ao Ministério Público em sua esfera de atuação funcional, como sustenta Emerson Garcia: pelo princípio da independência funcional, os Membros do Ministério Público “não podem ser responsabilizados pelos atos que praticarem no estrito exercício de suas funções, gozando de total independência para exercê-las em busca da consecução dos fins inerentes à atuação ministerial”<sup>29</sup>.

Além disso, a independência funcional impede que as deliberações concernentes à atividade-fim do Membro possam ser revistas ou desconstituídas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, mas apenas pelos órgãos internos de revisão. Nesse sentido, é o que estabelece o Enunciado nº 6 do CNMP<sup>30</sup>:

Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à

---

<sup>27</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios Institucionais do Ministério Público brasileiro. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 50, out./dez. 2013. p. 48.

<sup>28</sup> MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **O controle disciplinar da magistratura e o perfil ético do magistrado**. São Paulo: Saraiva, 2016. Série IDP. p. 283: “O juiz, como intérprete da lei, não pode ser responsabilizado pelo denominado *error in iudicando*, pois a garantia de sua imparcialidade está na independência com que aplica a lei ao caso concreto, de acordo com sua convicção, devendo apenas fundamentar a decisão.”

<sup>29</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 143.

<sup>30</sup> Confira-se também o art. 181 do Código de Processo Civil: O membro do Ministério Público será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções.

atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, § 2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da Instituição.

Já o princípio da unidade ministerial significa que os Membros de cada ramo estão sujeitos à direção institucional do seu Procurador-Geral, como chefe do órgão, ou seja, submetem-se às políticas institucionais do respectivo Ministério Público. O princípio visa à “atuação político-institucional de forma coordenada e uniformizada dos órgãos, objetivando-se o fortalecimento do Ministério Público”<sup>31</sup>.

O princípio da unidade ministerial não autoriza, porém, que um Membro atue perante as atribuições de outro. Por exemplo: a apresentação, por um Promotor de Justiça da Infância e Juventude, de uma denúncia de crime doloso contra a vida no Tribunal do Júri. Tampouco permite que os Ministérios Públicos diversos invadam as atribuições dos outros. Exemplo: Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal, um atuando na esfera de atribuição do outro.

A unidade do Ministério Público é reforçada por um entendimento que seja o mais uniforme possível, respeitada a independência funcional do Membro. Para contribuir a essa uniformidade, cita-se a Resolução CNMP n. 258, de 14 de março de 2023, que introduziu relevante redação à Resolução nº 173/2017 para o fortalecimento do princípio da unidade, qual seja, a consolidação da jurisprudência, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, dos órgãos colegiados com competência extrajudicial finalística<sup>32</sup>.

Em leitura própria, o princípio da resolutividade, embora não esteja previsto explicitamente na Constituição Federal, está implicitamente. Nesse sentido, referido princípio decorre das próprias funções destinadas ao Ministério Público constitucionalmente, como uma função essencial à Justiça, cabendo a ele a defesa do regime democrático bem como a atuação nas mais diversas áreas sociais: criminal, serviços de relevância pública, proteção do patrimônio público e social, meio ambiente, direitos e interesses de populações indígenas etc.<sup>33</sup>O

<sup>31</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Pedido de Providências nº 1.00250/2020-00**. Conselheira Relatora Sandra Krieger Gonçalves. 7ª Sessão do Plenário por Videoconferência. 23/06/2020.

<sup>32</sup> Art. 1º-A. Os ramos e unidades do Ministério Público deverão fornecer ao Conselho Nacional do Ministério Público as decisões proferidas por seus órgãos colegiados investidos do controle da atuação extrajudicial finalística, para alimentar o Sistema de Decisões Colegiadas, que centralizará a pesquisa de julgados dos referidos órgãos no sítio eletrônico do CNMP.

Parágrafo púnico. O Sistema de Decisões Colegiadas, disponibilizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, deverá seguir, guardadas as devidas proporções, os padrões utilizados nas buscas jurisprudenciais dos sítios eletrônicos dos Tribunais Superiores, marcadamente no que se refere aos campos de pesquisa e à possibilidade de acessar o inteiro teor das decisões.

<sup>33</sup> Confirmam-se, a propósito, os arts. 127, *caput*, e 129, ambos da Constituição Federal:

princípio da resolutividade demanda uma compatibilização entre o Ministério Público de perfil resolutivo e aquele de perfil demandista. Para Gregório Assagra de Almeida:

No novo perfil constitucional do Ministério Público brasileiro há dois modelos de Ministério Público: o demandista e o resolutivo. O Ministério Público demandista, que ainda prevalece, é o que atua perante o Poder Judiciário como agente processual, transferindo a esse órgão a resolução de problemas sociais, o que de certa forma é desastroso, uma vez que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados. O Ministério Público resolutivo é o que atua no plano extrajurisdicional como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social<sup>34</sup>.

No específico âmbito normativo do Ministério Público, a resolutividade foi definida no art. 1º, § 1º, da Recomendação CNMP n. 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro:

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou

---

“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

“Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

<sup>34</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no Contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público. v. 1, p. 49-107, 2016. p. 54.

interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações<sup>35</sup>.

O princípio da resolutividade significa que a atuação do Ministério Público deve ir além da propositura de ações judiciais; deve também buscar resolver os conflitos e controvérsias a ele trazidos de maneira eficiente, com a máxima tutela dos interesses e direitos defendidos, mediante o uso dos instrumentos legalmente previstos, mediante o atendimento ao público e o diálogo com as partes e pessoas envolvidas, com a sociedade e com o poder público.

Nesse sentido, dispõem os §§ 2º e 3º do art. 1º da Recomendação de Caráter Geral n. 2, de 11 de junho de 2018, expedida pela Corregedoria Nacional do Ministério Público sobre a resolutividade material<sup>36</sup>.

Com o princípio da resolutividade, busca-se o acesso à Justiça de maneira mais ampla e eficiente, sem necessariamente ter que se valer da propositura de uma ação perante o Poder Judiciário<sup>37</sup>. Afinal, o Ministério Público constitui “uma garantia fundamental de acesso à justiça, o que não se confunde com acesso ao Poder Judiciário”<sup>38</sup>.

A rigor, o Ministério Público resolutivo<sup>39</sup> passou a ter, ao lado do Poder Judi-

<sup>35</sup> Esse conceito é praticamente idêntico ao apresentado no art. 12 da Recomendação de Aracaju (Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 02, de 21 de junho de 2018).

<sup>36</sup> Art. 1º. (...)

§ 2º Para os fins do disposto no § 1º deste artigo, serão considerados como resolutividade material os impactos sociais diretos, indiretos e reflexos da atuação jurisdicional ou extrajudicial das unidades ou dos Membros correccionados ou inspecionados, tais como as mudanças de atitudes e de comportamentos, o aperfeiçoamento de estruturas de atendimento, a cessação ou a remoção de ilícitos e a reparação dos danos.

<sup>37</sup> “Denomina-se Ministério Público resolutivo o Ministério Público voltado para a resolutividade dos conflitos correlatos aos direitos difusos, coletivos, sociais e individuais indisponíveis, ou de direitos de grupos, conforme o enfoque do acesso à justiça. Para tal, prima-se institucionalmente por utilizar meios alternativos e criativos. (...) Defende-se que a resolutividade institucional é o marco do Ministério Público para ampliar o acesso à justiça de forma alternativa ao tradicional acesso ao Poder Judiciário. Conforme a terceira onda, é o canal para o desenvolvimento da democracia e efetiva resolutividade de questões primordiais para a sociedade, tais como os direitos coletivos ou de grupos” (GUIMARÃES, Leísa Mara Silva. Ministério Público resolutivo no enfoque do acesso à justiça. In: **Ministério Público, constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz. (Orgs). Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 888-889).

<sup>38</sup> ROCHA, Ana Gabriela Brito Melo; BONIFÁCIO, Frederico Augusto Massote. O Ministério Público Resolutivo: porta para a gestão social no sistema de justiça. In: **Ministério Público, constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz. (Orgs). Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 706.

<sup>39</sup> O Ministério Público resolutivo opõe-se ao Ministério Público demandista, cuja preponderância pode “apequenar as funções ministeriais, porquanto o encaminhamento das questões ao Poder Judiciário não apenas reduz consideravelmente a possibilidade de participação de outros atores na construção da resposta e no próprio processo que nela culmina, como também elimina a possibilidade de respostas criativas e mais adequadas às demandas sociais” (ROCHA, Ana Gabriela Brito Melo; BONIFÁCIO, Frederico Augusto Massote. O Ministério Público Resolutivo: porta para a gestão social no sistema de justiça. In: **Ministério Público,**

ciário e de outras instituições que asseguram essa garantia constitucional, a função de oferecer aos cidadãos novas formas de acesso à justiça<sup>40</sup>. Especialmente na área criminal, o “*Parquet* deve constituir mais um canal para que a vítima obtenha a reparação do dano que lhe foi impingido pela prática de crime, uma vez que a vítima não mais deve ser refém da própria condição de sujeito passivo do crime”<sup>41</sup>.

Então, por intermédio da resolutividade, cabe ao Ministério Público, no âmbito de suas atribuições, contribuir para a concretização dos direitos humanos fundamentais na realidade social, de modo efetivo, conquistados pela sociedade e pelo cidadão. Nesse sentido, os mecanismos de atuação institucional, seja na esfera extrajudicial, seja na judicial, devem ser interpretados de forma ampliati-va; não devem ser submetidos, portanto, a uma hermenêutica restritiva<sup>42</sup>.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

- A Resolução CNMP n. 23, de 17 de setembro de 2007, e a Resolução CNMP n. 174, de 4 de julho de 2017, contribuíram para regulamentar em âmbito nacional os procedimentos de revisão e de controle de deliberações do Membro do Ministério Público de primeiro grau, em atenção aos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa e do direito de petição, todos de índole democrática. A observância dos ritos procedimentais estabelecidos permite o adequado registro e publicidade das decisões proferidas no Ministério Público, de modo a garantir o adequado controle social e, em consequência, uma maior proteção dos direitos individuais indisponíveis, coletivos e difusos.

---

**constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público.** ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz. (Orgs). Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 14).

<sup>40</sup> GORDILHO, Heron José de Santana; SILVA, Marco Antonio Chaves da. Avaliando o novo Ministério Público resolutivo. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 85-99, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaprocessojuridicao/article/view/4860/pdf>. Acesso em: 10 out. 2020. p. 87.

<sup>41</sup> GORDILHO, Heron Santana; KURKOWSKI, Rafael Schwez. O Ministério Público Resolutivo e os Principais Institutos Jurídicos da Justiça Penal Consensual. In: GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; CARVALHO, Marcia Haydée Porto de; CHAI, Cassius Guimarães (Orgs.). **Passada, presente e futuro do Ministério Público brasileiro: 50 anos da Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão**. São Luís: EDUFMA, 2021. p. 179-209. Livro eletrônico. p. 186.

<sup>42</sup> “É muito importante o estudo, a reforma e a concretização do Ministério Público diante dos seus novos desafios à luz dos núcleos centrais, que possuem força jurídica irradiante em grau máximo, consagrados na Constituição Federativa do Brasil de 1988, quais sejam: os direitos e as garantias constitucionais fundamentais como conquistas magnas e históricas da sociedade e do cidadão. (...) É inconstitucional a interpretação restritiva do papel constitucional do Ministério Público, das suas atribuições e dos seus mecanismos de atuação jurisdicional ou extrajurisdicional na defesa dos direitos fundamentais (arts. 1º, 3º, 5º, XXXV, § 2º, arts. 127 e 129, todos da CR/1988)” (ALMEIDA, Gregório Assagra de. Teoria crítica do direito, o acesso à justiça como novo método de pensamento e o Ministério Público como uma garantia fundamental de acesso à justiça. In: **Ministério Público, constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz. Orgs. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. p. 530, 536).

- Os órgãos revisores e de controle do Ministério Público exercem grande importância na preservação da unidade e na implementação da resolutividade, já que, como órgãos de execução, indicam um norte de atuação aos Membros. Por isso, devem primar pela manutenção da atuação uniforme dentro da Instituição, mediante a utilização de métodos resolutivos, sempre sob o respeito do exercício regular da independência funcional no âmbito das atribuições.
- A nova competência de dirimir conflitos de atribuições entre ramos de Ministérios Públicos diversos pelo Conselho Nacional do Ministério Público beneficia toda a Instituição, por agilizar a resolução dessas questões e, conseqüentemente, possibilitar uma atuação célere e eficaz dos “promotores naturais”. Além disso, o Conselho Nacional do Ministério Público passa, como órgão colegiado, com integrantes de diversas carreiras, a atuar como verdadeiro órgão superior de todo o Ministério Público Brasileiro, e não como mero órgão de controle externo com finalidades precípua de índole disciplinar e fiscalizatória, o que em muito auxilia o fortalecimento ministerial. Referida tendência também resta demonstrada a partir da Resolução CNMP n. 258, de 14 de março de 2023.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no Contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público. v. 1, p. 49-107, 2016.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Teoria crítica do direito, o acesso à justiça como novo método de pensamento e o Ministério Público como uma garantia fundamental de acesso à justiça. *In*: **Ministério Público, constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz. Orgs. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. San José, CRC: CIDH, 1969.COSTA RICA.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO 889, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Ellen Gracie, Publicação: 28/11/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 5075, Primeira Turma, Relator Ministro Marco Aurélio, Publicação: 14/11/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 5756, Tribunal Pleno, Relator do acór-

dão: Ministro Alexandre de Moraes, Publicação: 16/12/2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, Comissão de Acompanhamento Legislativo e de Jurisprudência. **Ementário de Conflitos de Atribuições**. Otávio Luiz Rodrigues Júnior (coord.). – Brasília: CNMP, 2021.

DIDIER J., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de direito processual civil. Meios de impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais**. 15 ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GORDILHO, Heron Santana; KURKOWSKI, Rafael Schwez. O Ministério Público Resolutivo e os Principais Institutos Jurídicos da Justiça Penal Consensual. In: GUIMARÃES, Claudio Alberto Gabriel; CARVALHO, Marcia Haydée Porto de; CHAI, Cassius Guimarães (Orgs.). **Passado, presente e futuro do Ministério Público brasileiro: 50 anos da Associação do Ministério Público do Estado do Maranhão**. São Luís: EDUFMA, 2021. p. 179-209. Livro eletrônico.

GORDILHO, Heron José de Santana; SILVA, Marco Antonio Chaves da. Avaliando o novo Ministério Público resolutivo. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 85-99, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistaprocessojurisdicao/article/view/4860/pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

GUIMARÃES, Leísa Mara Silva. Ministério Público resolutivo no enfoque do acesso à justiça. In: **Ministério Público, constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz. Orgs. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **O controle disciplinar da magistratura e o perfil ético do magistrado**. São Paulo: Saraiva, 2016. Série IDP.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios Institucionais do Ministério Público brasileiro. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 50, out./dez. 2013.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público: análise do Ministério Público na Constituição, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público,**



na Lei Orgânica do Ministério Público da União e na Lei Orgânica do Ministério Público paulista. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MESSIAS, Mauro. Natureza jurídica e sistemática anterior. In: **Lei anticrime: comentários à Lei 13.964/2019/Renee do Ó Souza**. – 1.ed. – Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

ROCHA, Ana Gabriela Brito Melo; BONIFÁCIO, Frederico Augusto Massote. O Ministério Público Resolutivo: porta para a gestão social no sistema de justiça. In: **Ministério Público, constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz. (Orgs). Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. Valor de alçada e limitação do acesso ao duplo grau de jurisdição. Problematização em nível constitucional à luz de um conceito material de direitos humanos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 33, n. 131, p. 5-30, 1996. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176432/000507777.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 jun. 2018.



# O VELAMENTO DE FUNDAÇÕES PRIVADAS E O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

## *THE VEILING OF PRIVATE FOUNDATIONS AND THE RESOLVING PUBLIC MINISTRY OF THE FEDERAL CONSTITUTION OS 1988*

Janine Borges Soares<sup>1</sup>

**RESUMO:** Trata-se de artigo que apresenta brevemente alguns projetos e ações realizados pelo Ministério Público, especialmente através de Curadorias de Fundações, em parceria com Fundações Privadas. Todos foram escolhidos de forma qualitativa, com o objetivo principal de fomentar que o Curador de Fundações Privadas pode atuar de forma preventiva e resolutiva na implementação de direitos fundamentais, assumindo a missão constitucional do Ministério Público de ser agente político de transformação social e colaborar com o projeto democrático da Constituição Federal de 1988. Suscita o artigo que o velamento de Fundações Privadas deve ultrapassar os limites da mera fiscalização contábil, orçamentária e finalística, para que, quando regular a instituição, sejam rompidos paradigmas rumo à construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

**PALAVRAS-CHAVE:** velamento, fundações privadas, impacto social, resolutividade, prevenção.

**ABSTRACT:** This is an article that briefly presents some projects and actions carried out by the Public Ministry, especially through Trustees of Foundations, in partnership with Private Foundations. All were chosen qualitatively, with the main objective of promoting that the Trustee of Private Foundations can act in a preventive and resolute way in the implementation of fundamental rights, assuming the constitutional mission of the Public Ministry of being a political agent of social transformation and collaborating with the democratic project of the Federal Constitution of 1988. The article raises that the veiling of Private Foundations must go beyond the limits of mere accounting, budgetary and finalistic inspection, so that, when regulating the institution, paradigms are

---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do Rio Grande do Sul, Presidente da PROFIS – Associação Nacional de Procuradores e Promotores de Justiça de Fundações Privadas e Entidades de Interesse Social, Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS (2005), Especialista em Direito – Ênfase em Infância e Juventude pela Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul 2002

broken towards the construction of a fairer society and egalitarian.

**KEYWORDS:** veiling, private foundations, social impact, resolution, prevention.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva demonstrar o potencial inestimável que possuem o Terceiro Setor e o Ministério Público para produzir impacto social positivo quando, no exercício do velamento pelo *parquet*, unem-se em ações, projetos e programas em prol da sociedade, dentro do escopo das finalidades sociais das Fundações Privadas, previstas no art. 62, parágrafo 1º, incisos I a IX, do Código Civil (BRASIL, 2002).

Pretende-se fazer uma breve apresentação de algumas ações e projetos desenvolvidos entre o Ministério Público, em sua maioria por intermédio dos curadores de Fundações, Fundações Privadas e outras instituições, nos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Minas Gerais, e seus respectivos resultados. Essas ações e projetos caracterizam uma amostra da transversalidade e da efetividade das parcerias desenvolvidas, numa demonstração do impacto produzido quando a criatividade e a capacidade de articulação política do Ministério Público e das entidades é colocada em movimento.

Cabe ressaltar que esses projetos/ações foram desenvolvidos e implementados de forma empírica e que por isso os indicadores quantitativos não são precisos, o que precisa ser melhorado na execução da estratégia do Ministério Público. Porém, mesmo com essa flexibilização dos procedimentos, obteve-se êxito pois os objetivos foram amplamente atingidos, ou seja, houve resolutividade em importantes áreas.

A importância desse artigo, pois, não está propriamente na apresentação de dados e indicadores quantitativos de resultados dos projetos desenvolvidos. O que se pretende é instigar a melhor interpretação da atribuição extraordinária e infraconstitucional do Ministério Público de velar pelas Fundações Privadas, fomentando que a instituição e a sociedade vejam o valor que é possível gerar na sociedade, suscitando, assim, uma revolução cultural nessa área de atuação.

Deseja-se ressaltar também que a presença do curador de Fundações e/ou de outro Procurador ou Promotor de Justiça no planejamento e na execução de ações, de projetos e de programas das Fundações Privadas lhes empresta credibilidade, pela força institucional e política da instituição eleita pela Constituição como agente de transformação social, e por isso facilita o projeto de proteção e efetivação dos direitos fundamentais pelos quais elas trabalham.

## 2. VELAMENTO DE FUNDAÇÕES PRIVADAS E RESOLUTIVIDADE

O velamento das Fundações Privadas, atribuição infraconstitucional trazida no art. 66, “caput”, do Código Civil (BRASIL, 2002), fundamentado no art. 129, inciso IX, da Constituição Federal, que diz que outras funções, além das ordinárias, poderão ser atribuídas ao *parquet* desde que compatíveis com sua missão, até hoje não é suficientemente bem compreendido, sendo na maioria das vezes se confunde com a mera fiscalização, que é uma atribuição ordinária que faz parte de seu escopo, mas que não o representa integralmente.

Velamento de Fundação Privadas é algo infinitamente maior do que fiscalização. Que o alcance dessa assertiva seja assimilado é o que se pretende ilustrar através da breve apresentação de algumas práticas disruptivas que romperam essas barreiras. Velar por essas instituições de direito privado, respeitando a autonomia que lhes é própria sem deixar de zelar pela sua regularidade administrativa e contábil, e pelo cumprimento das suas finalidades, é tarefa essencial do curador de Fundações, que, contudo, sugere-se que pode ir muito além, como será apresentado a seguir.

Em geral a atribuição do velamento perpassa, como repetido exaustivamente por Soares e Clós (2021, p. 384-385) por três diferentes funções:

Primeiro o exercício do Poder de Polícia sobre as atividades administrativas das Fundações Privadas (aprovação de atas, estatutos, prestações de contas, autorização para venda de imóveis e constituição de ônus reais etc.) e o exercício do Poder de Polícia na fiscalização da concretização das finalidades para as quais foram instituídas (em regra exercida a partir de inspeções *in loco*). Segundo a atuação extrajudicial, a qual visa à instauração de procedimentos investigatórios tendentes ao esclarecimento de situações que possam caracterizar irregularidades na administração da fundação, como o descumprimento de leis ou do próprio estatuto, que possam comprometer sua finalidade e/ou seu patrimônio, o que pode vir provocar acordos de correção de rumos e procedimentos com efeitos no contexto da terceira hipótese, qual seja da atuação judicial. Terceiro, ajuizamento de ações judiciais visando ao afastamento de dirigentes ou reparação de danos à entidade fundacional ou intervenção judicial em processos como fiscal da lei, nas hipóteses em que haja interesse das fundações, que se subsumem em interesses da própria sociedade, a serem preservados.

O que fundamenta essa atribuição é o fato de que as Fundações Privadas constituem um patrimônio afetado a uma das finalidades sociais do art. 62, parágrafo único, incisos I a IX, do Código Civil (BRASIL, 2002). Essas finalidades sociais possuem absoluta correspondência com a missão constitucional do Ministério Público de ser um agente político de transformação social. Com efeito, o art. 127, "caput", da Constituição Federal diz que é atribuição do Ministério Público defender os interesses sociais e individuais indisponíveis e esses se coadunam com assistência social, cultura, educação, saúde, segurança alimentar, defesa do meio ambiente, promoção da ética e da cidadania, entre outras das importantes finalidades sociais das Fundações Privadas.

Assegurar a dignidade da pessoa humana é função do Ministério Público resolutivo que, após a Constituição Federal de 1988, substituiu o Ministério Público demandista que era atrelado ao Poder Judiciário. Entretanto, conforme Goulart (2016, p. 219):

Nesse cenário crítico, dois paradigmas compartilham o espaço institucional. O velho, que pode ser denominado *Ministério Público demandista*, resiste e encontra respando em estruturas e mentalidades que não mudam. O novo, projetado como *Ministério Público resolutivo*, não consegue de afirmar diante da inércia institucional em promover reformas transformadoras.

Muito já se afirmou no sentido de que velamento não é só fiscalização, pode ser uma parceria, uma união de propósitos e de forças pelo impacto social. O desafio de assimilar o significado dessa assertiva e a mudança cultural correspondente persiste, sendo possível dizer que inclusive muitas vezes os órgãos de execução atuam em conjunto com Fundações Privadas sem sequer identificar essa circunstância, por desconhecerem que a instituição é uma Fundação Privada.

Dessa forma, pretende-se sugerir uma estratégia no âmbito das curadorias de Fundações que corresponda às expectativas do Ministério Público resolutivo, da transformação social, e envolva, quando possível, parceria com as Fundações Privadas pelas quais ele deve velar.

Pelas práticas que serão apresentadas verifica-se que é possível, pelo velamento, corresponder à missão, à visão e aos valores do Mapa Estratégico do Ministério Público (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, c2015) e produzir impacto social positivo, executando muitas das metas ali propostas. Segundo Hrebiniak (2006, p. 23) "A execução é essencial para o sucesso. Ela representa um processo disciplinado ou um conjunto lógico de atividades conectadas que permite que uma organização utilize uma estratégia e a faça funcionar."

Por outro lado, de acordo com Kerzner (2006, p. 34), “Se a história nos ensinou algo, foi o fato de que o sucesso global pode depender muito mais de habilidades gerenciais que dos produtos oferecidos e dos mercados atendidos. Uma boa metodologia de gestão de projetos é suficiente para dar uma estrutura consistente a projetos globais.”

Através das ações e dos projetos descritos a seguir, almeja-se fazer uma demonstração prática do que foi até aqui suscitado. Execução da estratégia nacional, habilidade para negociação, cumprimento de metas e relações interinstitucionais, cooperação, criatividade, aproximação com a sociedade civil, ou seja, muito daquilo que deve nortear o Ministério Público após Constituição Federal de 1988 pode ser identificado. Os resultados auferidos exemplificam situações em que direitos fundamentais foram garantidos por uma atuação política do *parquet*, e a efetivação desses resultados é a prova de que somos capazes de contribuir com o acesso à cidadania pelas populações mais vulneráveis.

Seguem os exemplos de atuação conjunta com Fundações Privadas:

## **2.1 AÇÕES EM PARCERIA COM A ORQUESTRA SINFÔNICA DE PORTO ALEGRE - OSPA**

A Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre é um complexo musical-educativo que foi criado em 1950 pelo maestro Pablo Komlós e que desempenha importante trabalho de difusão da música orquestral e de formação de plateias no Estado do Rio Grande do Sul, sendo uma das mais antigas e tradicionais orquestras do país.

Constitui-se como uma Fundação Pública vinculada à Secretaria de Estado da Cultura do Rio Grande do Sul, recebe apoio da Fundação Privada Pablo Komlós, seu Diretor Artístico é o maestro Evandro Matté e possui, além da orquestra, um coro sinfônico e uma escola da música.

Em média 300 alunos selecionados entre crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social frequentam regularmente as aulas da Escola de Música da OSPA, de forma totalmente gratuita. Essa democratização do acesso à cultura, à música e à profissionalização demonstram que responsabilidade social faz parte do escopo da instituição. Além disso, atualmente participam da Orquestra OSPA JOVEM em torno de 55 jovens, oriundos da Escola.

A Fundação Privada Cultural Pablo Komlós foi criada em 2004 com o objetivo de viabilizar a construção de uma sede própria para a OSPA e atualmente também trabalha pelas melhorias do complexo cultural, colabora com a realização da programação artística e na elaboração e gestão de projetos culturais da instituição.

No dia 24 de março de 1918, realizando um sonho que cultivava há mais de 70 anos, a Orquestra Sinfônica de Porto Alegre (OSPA) inaugurou sua Sala de Concertos, num espaço de 1,5 mil metros quadrados, com capacidade para mil e cem espectadores, com saguão, salas de estudo, camarins e café. A fala do Diretor Artístico e maestro Evandro Matté resume a importância da colaboração do Ministério Público no projeto: “Sem o aporte financeiro que recebemos do Ministério Público, dificilmente estaríamos aqui.” (MINISTÉRIO PÚBLICO (RS), 2019a).

A OSPA há muitos anos sonhava em ter um espaço próprio, quando o Estado prometeu destinar um local no Centro Administrativo Fernando Ferrari (CAFF), sede de parte do Poder Executivo Estadual, sob a condição de que os interessados captassem recursos para a execução da obra. Nessa época estava sendo extinta administrativamente uma Fundação Privada velada pela Procuradoria de Fundações de Porto Alegre, de cujo patrimônio restou cerca de R\$ 1.000.400,00 (um milhão e quatrocentos mil reais) que, nos termos do art. 69 do CC (BRASIL, 2002), deveriam ser destinados para outra Fundação de finalidade semelhante.

Assim, por deliberação do Procurador de Fundações da época, Dr. Keller Dornelles Clós, e da Curadoria de Fundações, Dra. Carmem Conti, o montante de mais de um milhão de reais foi entregue à Fundação Cultural Pablo Komlós para repasse à Fundação OSPA, a fim de que a verba fosse utilizada na construção da idealizada sede própria, que pode ser inaugurada em 1917.

Na sequência, em 10 de novembro de 2020, a OSPA venceu como primeira colocada o edital nº 01/2020 do Fundo para Reconstituição de Bens Lesados do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul – FRBL com o projeto estruturante “Em Tempo Futuro”, tendo recebido o valor de R\$ 4,69 milhões para realizar as obras de finalização de seu teatro, além de compra de equipamentos para a orquestra e para a escola e de todo o projeto social que ela realiza. Para esse edital foram apresentados 168 projetos, dos quais 105 estavam em condições de serem apreciados, sendo que foram aprovados 06 projetos, entre eles, em primeiro lugar, o projeto estruturante da OSPA (MINISTÉRIO PÚBLICO (RS), 2020a). Todas as notícias a respeito do fundo, inclusive sobre os constantes editais, podem ser acessadas no site do Ministério Público do Rio Grande do Sul ([www.mprs.mp.br](http://www.mprs.mp.br)).

Mais uma vez o maestro Evandro Matté esclareceu a importância desse fato dizendo que “É uma conquista histórica, a Casa da OSPA será um espaço de mais alta qualificação para a música de concerto e com as condições ideais de trabalho para a orquestra e acolhimento do público” (CONCERTO, 2020).

Com esse aporte a OSPA começou a implementar a segunda etapa de seu

projeto, no qual uma área adicional de 1200m<sup>2</sup> será incorporada ao complexo. Ocorrerá a construção de uma sala de música de câmara para 240 pessoas, memorial da OSPA, cafeteria e restaurante, salas de estudo e camarins para os músicos, banheiros novos para o público e orquestra, sala de ensaio para o coro e OSPA Jovem, e também elevadores. Também serão adquiridos equipamentos e instrumentos para a orquestra e para a Escola da OSPA, que assim poderá ser ampliada e receber mais alunos (CHIDIAC, 2020).

Para além da estrutura física, a verba será destinada à elaboração do programa OSPA SOCIAL, que está em andamento e que permitirá maior oferta de vagas a estudantes a partir da compra de instrumentos para a Escola da OSPA (ORQUESTA SINFÔNICA DE PORTO ALEGRE, 2020).

Em 14 de maio de 2021 a Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre – OSPA - assinou o termo de cooperação para o repasse dos R\$ 4,7 milhões do Fundo para Recuperação de Bens Lesados (FRBL) do Ministério Público e as novas etapas do projeto inicial se tornaram possíveis.

Importante referir que esse Fundo foi instituído pela Lei Estadual nº 14.791/2015 e Regulamentado pelo Decreto nº 53.072/2016 e destina-se a ressarcir a coletividade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, à economia popular, a bens e direitos de valor artístico, histórico, estético, turístico e paisagístico, à ordem urbanística, à ordem econômica, ao patrimônio público, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ou a qualquer interesse difuso ou coletivo, atendendo ao disposto na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7347, de 20.07.1985). As receitas do Fundo advêm de condenações, acordos judiciais promovidos pelo Ministério Público por danos causados a bens e direitos e de multas aplicadas em razão do descumprimento de ordens ou de cláusulas naqueles atos estabelecidos, valores decorrentes de medidas compensatórias estabelecidas em acordos extrajudiciais ou termos de ajustamento de conduta. Ainda, de doações de pessoas físicas ou jurídicas, entre outros. O conselho gestor do fundo é presidido pelo Ministério Público e integrado por instituições públicas estaduais e por integrantes da sociedade civil. De forma democrática e com a participação da sociedade civil são julgados os editais do Fundo.

Assim, com o recebimento dessa última verba, ficou garantida a finalização do Complexo Cultural Casa da OSPA e a instrumentalização da Escola da OSPA, a partir do programa OSPA SOCIAL (ORQUESTA SINFÔNICA DE PORTO ALEGRE, 2019).

De acordo com as notícias veiculadas, os recursos garantidos pelo repasse do primeiro milhão e, após, pelo edital do Fundo para Recuperação de Bens Lesados, permitiram que a Casa da OSPA, que completou 70 anos em 2020, tivesse



agora sua primeira sede fixa numa estrutura que conta com a Sala Sinfônica, além de salas de ensaio e que logo será ampliada para outras estruturas tais como construção de memorial, sala de recitais, restaurante, cafeteria, obras de acessibilidade. A construção tem quatro etapas previstas, duas já concluídas e a terceira está em andamento. Também foram obtidos recursos pelas leis de incentivo estadual e federal.

“A Ospa tem 70 anos. Precisou 68 para ter uma sala para fazer concertos. Me angustiava muito não ter um lugar para trabalhar. Todos aqueles espaços que estivemos, que foram extremamente úteis, não tinham todas as condições”, conclui Evandro Matté (LOPES, 2020).

O impacto social e cultural do trabalho da OSPA é impossível resumir num artigo. Além de fomentar a cultura musical, contribuindo para o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, pela Escola de Música muitos jovens tem suas vidas transformadas e acabam se profissionalizando como grandes músicos que trabalham no Brasil e também no exterior. Sem a parceria entre a Procuradoria e Curadoria de Fundações e a Fundação Privada Pablo Komlós, como bem ressaltou o Diretor Artístico maestro Evandro Matté, nada disso seria possível.

## **2.2 PROJETOS REALIZADOS COM A FUNDAÇÃO LEONÍSTICA**

A Fundação Privada Leonística de Assistência Social do Distrito LD3 tem como finalidade promover diversos projetos sociais para comunidades em vulnerabilidade social, através de serviços dos Clubes de Lions, entre eles projetos vinculados a atendimentos oftalmológicos. A Fundação é proprietária de um ônibus que contém um consultório oftalmológico ambulante, com todos os aparelhos necessários para realizar atendimento oftalmológico completo e os respectivos exames nos pacientes. Além disso, a Fundação Leonística é proprietária de mais de 100.000 armações de óculos de diversos modelos, materiais e marcas, que recebeu por doação da Receita Federal, oriundos de apreensão em operações envolvendo delitos (FUNDAÇÃO LEONÍSTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL LD-3, 2023).

No ano de 2019, a partir de uma parceria entre a Curadoria de Fundações de Porto Alegre, a Fundação Leonística e a Sociedade de Oftalmologia do Rio Grande do Sul (Sorigs), com apoio da Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre, do Sindicato Médico do Rio Grande do Sul - SIMERS, do Conselho Regional de Medicina do Rio Grande do Sul - CREMERS, que acabou envolvendo outras instituições, foi implementado o “Projeto Ver”, base de várias ações de atendimento oftalmológico completo para crianças, jovens, idosos e servidores terceirizados do Ministério Público no Estado do Rio Grande do Sul. O proje-



to englobou também campanhas de conscientização quanto à importância do exame médico oftalmológico completo, campanha de prevenção do ceratocône e atendimento oftalmológico completo gratuito de refração e ocorreu em datas e locais diversos.

Durante o “Projeto Ver” foram realizadas as ações Apresentadas a seguir.

### **2.2.1 CAMPANHA DE PREVENÇÃO AO CERATOCONE E ATENDIMENTO OFTALMOLÓGICO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES (09.11.2019)**

No dia 09 de novembro de 2019, o Ministério Público e a Fundação Leonística uniram-se à campanha de prevenção ao ceratocône da Sociedade de Oftalmologia do Rio Grande do Sul - SORIGS, sendo que o primeiro cooptou pacientes e o segundo forneceu óculos e armações para os que necessitaram, enquanto os médicos oftalmologistas da SORIGS fizeram os atendimentos oftalmológicos.

Durante a campanha mais de 200 crianças e adolescentes de instituições de ensino público e de acolhimento foram atendidas na Fundação Santa Casa de Misericórdia – que também é uma Fundação Privada - e no Hospital de Clínicas, em Porto Alegre; e no Instituto Ivo Correa Meyer, na Cidade de Viamão. Em Porto Alegre o Ministério Público indicou os pacientes a partir de uma triagem realizada na Escola Estadual de Educação Básica Gomer Carneiro, Obra Social Imaculado Coração de Maria (Osicom) e Lar São José.

Estiveram envolvidas nessa ação: Dra. Janine Borges Soares, Curadora de Fundações de Porto Alegre e Coordenadora do Serviço de Atendimento e Informação ao Servidor; Dra. Denise Casanova Villela, coordenadora do Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude, Educação, Família e Sucessões (Caoijefam); Dra. Cinara Vianna Dutra Braga, Promotora de Justiça da Infância e da Juventude de Porto Alegre, responsável pela fiscalização da rede de acolhimento de Porto Alegre; Dra. Tatiana Alster, Promotora de Justiça da Infância e da Juventude de Viamão; Dra. Terla Castro, Presidente da Sociedade Brasileira de Oftalmologia do Rio Grande do Sul – Sorigs; o Sr. Guilherme Reinhardt II, Presidente da Fundação Leonística; e os servidores do Ministério Público Eduardo Codorniz, Kassiany Cattapam, e a estagiária de Viamão Luíza Salina, além de médicos oftalmologistas e colaboradores das instituições de saúde (MINISTÉRIO PÚBLICO (RS), 2019b).

## **2.2.2 ATENDIMENTO OFTALMOLÓGICO E ÓCULOS PARA TERCEIRIZADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL (22.11.2019)**

No dia 22 de novembro de 2019 foi ofertado atendimento oftalmológico completo aos servidores terceirizados que trabalhavam em sedes do Ministério Público em Porto Alegre. A ação foi promovida pela Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, Curadoria de Fundações, Serviço de Informações e Atendimento ao Cidadão, Centro de Apoio Operacional de Defesa dos Direitos Humanos, Sociedade de Oftalmologia do Rio Grande do Sul e Fundação Leonística de Assistência Social, com apoio das empresas Essilor e Latinofarma, que doaram as lentes e os colírios utilizados nas consultas.

Durante a ação o ônibus do atendimento oftalmológico da Fundação Leonística foi posicionado no estacionamento externo da sede principal do Ministério Público e no interior do mesmo foram atendidos pelos oftalmologistas Dr. Vitor Saafeld e Dra Simone Barcaro, mais de 80 servidores terceirizados que trabalham em Porto Alegre, que foram triados pela Unidade de Serviços Gerais do Ministério Público. Desses, 57 precisaram de óculos.

Estiveram envolvidas nessa ação: Dra. Janine Borges Soares, Curadora de Fundações de Porto Alegre e Coordenadora do Serviço de Atendimento e Informação ao Servidor; Dr. Keller Dornelles Clós, Procurador de Fundações; Dr. Benhur Biancon Júnior, Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos; Dra. Terla Castro, Presidente da Sociedade Brasileira de Oftalmologia do Rio Grande do Sul – SORIGS; Sr. Guilherme Reinhardt II, Presidente da Fundação Leonística; os servidores Eduardo Codorniz e Rozangela Padi-lha além de médicos oftalmologistas Dr. Vitor Saafeld e Dra. Simone Barcaro. Apoiaram as ações as empresas Essilor e Latinofarma (CAMILA, 2019).

## **2.2.3 MUTIRÃO PARA ATENDIMENTO OFTALMOLÓGICO EM PORTO ALEGRE E VIAMÃO (07.12.2019)**

No dia 7 de dezembro de 2019 dezenas de oftalmologistas voluntários atenderam 434 pessoas na campanha da Sociedade de Oftalmologia do Rio Grande do Sul - SORIGS em parceria com o Ministério Público e com a Fundação Leonística. As consultas ocorreram na Fundação Santa Casa de Misericórdia – que também é uma Fundação Privada -, Hospital de Clínicas, ambos na Cidade de Porto Alegre, e no Instituto Ivo Correa Meyer, na Cidade de Viamão.

Dentre esse total de 434 pacientes cerca de 250 pessoas que receberam exame oftalmológico completo nos municípios de Porto Alegre e Viamão, com fornecimento gratuito de óculos para os que necessitaram foram cooptadas pelo

Ministério Público, por meio da Curadoria de Fundações, do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e do Serviço de Informações e Atendimento ao Cidadão, que também prestaram auxílio para o transporte daqueles que precisaram, por meio de vans da Instituição.

Estiveram envolvidas nessa ação: Dra. Janine Borges Soares, Curadora de Fundações de Porto Alegre e Coordenadora do Serviço de Atendimento e Informação ao Servidor; Dra. Angela Salton Rotunno, coordenadora do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos (CAODH); Dra. Tatiana Alster, Promotora de Justiça da Comarca Viamão; Dra. Terla Castro, Presidente da Sociedade Brasileira de Oftalmologia do Rio Grande do Sul – Sorigs; o Sr. Guilherme Reinhardt II, Presidente da Fundação Leonística; e os servidores Eduardo Codorniz, Tais Regina Biz Willing e Moises Bauer Luis, além de médicos oftalmologistas e colaboradores das instituições de saúde que fizeram parte do projeto (MINISTÉRIO PÚBLICO (RS), 2019c).

Segundo dados obtidos informalmente no Centro de Apoio de Direitos Humanos, em Porto Alegre, foram disponibilizadas 150 fichas para consultas oftalmológicas a adultos, 100 para atendimento na ISCMPA (Hospital Santa Clara - Fundação Privada Santa Casa de Misericórdia) e 50 para atendimento no HCPA (Hospital de Clínicas). Ao final do dia, ultrapassando o número de fichas distribuídas, 119 pessoas foram atendidas na Fundação Privada Santa Casa e 61 pessoas foram atendidas no Hospital de Clínicas.

O público atendido no Hospital de Clínicas foi cooptado pelo Ministério Público (Curadoria de Fundações e Centro de Apoio de Direitos Humanos) nas seguintes instituições: - Abrigo Marlene (32 pessoas); Lar Amizade (30 pessoas); Abrigo Bom Jesus (18 pessoas); Lar Nordlund (13 pessoas); e Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul - FPE (26 pessoas).

Ainda segundo dados obtidos no Centro de Apoio de Direitos Humanos, o público atendido na Fundação Privada Santa Casa foi cooptado pelo Ministério Público (Curadoria de Fundações e Centro de Apoio de Direitos Humanos) nas seguintes instituições: SPANN, que é uma Instituição de Longa Permanência dirigida por integrantes dos Rotarys Clubes de Porto Alegre (20 pessoas) e servidores terceirizados do MPRS (41 pessoas).

Na cidade de Viamão foram disponibilizadas 100 fichas para consultas oftalmológicas para adultos que foram realizadas na Clínica Instituto Ivo Correa Meyer, sendo que o público foi cooptado pelo Ministério Público (Curadoria de Fundações e Centro de Apoio de Direitos Humanos) nas entidades de acolhimento CT Seguidores de Davi e CT Fênix do Sul e nas Instituições de Longa Permanência Lar Alice Kinsolving, Geriatria Vô Luiz, Morada do Lago, Tu Bene e Lá Vita, além dos Residências Terapêuticos Morada Viamão, Altos do Lago e São Jerônimo e

de 51 servidores terceirizados do Ministério Público.

As ações referidas nos itens 01, 02 e 03, culminaram em ato de encerramento da parceria entre as diversas instituições e unidades do Ministério Público no dia 15 de janeiro de 2020, quando em torno de 400 pessoas receberam óculos gratuitamente (armações e lentes graduadas).

Esse é um bom exemplo de atuação interinstitucional e da força que tem a união entre a sociedade civil organizada e o Ministério Público. Estiveram juntos o Ministério Público, a Sociedade Brasileira de Oftalmologia do Rio Grande do Sul – SORIGS; a Fundação Leonística, a Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre, o Sindicato Médico do Rio Grande do Sul - SIMERS, o Conselho Regional de Medicina do Rio Grande do Sul – CREMERS, a Fundação Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Porto Alegre, o Hospital de Clínicas de Porto Alegre, o Instituto Ivo Correa Meyer de Viamão, as empresas Essilor, Ojo By Mr Ray e Latinofarma (MINISTÉRIO PÚBLICO (RS), 2020b).

Muitas pessoas – 400 pelo que foi contabilizado - que estavam com problemas de visão receberam não só o atendimento oftalmológico completo, mas também a doação dos óculos (lentes e armações), de forma totalmente gratuita, em projetos de iniciativa da Curadoria de Fundações de Porto Alegre, a partir da parceria realizada com a Fundação Leonística.

Sabe-se que problemas de visão são causa de evasão escolar de crianças e adolescentes, exclusão social, bullying, equivocados diagnósticos de hiperatividade, quedas e doenças de idosos, entre outros. Cada pessoa que recebeu seus óculos teve sua vida transformada nestas ações. O valor gerado por esse projeto é inquestionável, e espera-se possa ser reproduzido.

## **2.3 ALGUNS PROJETOS PREMIADOS NO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP**

O Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP anualmente seleciona projetos que estão em seu banco nacional e que estão alinhados ao planejamento estratégico nacional para receberem premiações por se destacarem por seu valor especialmente em termos de resolutividade e transformação social. A seguir apresenta-se alguns premiados que foram realizados pelo Ministério Público com Fundações Privadas e que merecem destaque.

### **2.3.1 CAMPANHA “O AMOR CONTAGIA”**

Desenvolvida pela Dra. Karina Anastacio Faria de Moura, Curadora de Fundações titular da Promotoria de Justiça de Fundações e do Terceiro Setor de Curi-

tiba-PR, que recebeu, em 2021, o 2º lugar no Prêmio do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP – na categoria Integração e Articulação, e, como destaque, o selo Respeito e Diversidade. A campanha foi organizada em parceria com a Fundação de Apoio da Universidade Federal do Paraná, a própria Universidade Federal do Paraná, Ministério Público do Trabalho da 9ª Região, Comissão de Direito do Terceiro Setor da OAB-PR, PUC-PR, Instituto GRPCOM, Grupo Marista, Instituto Positivo e Rede Solidariedade de Empresários, e teve como objetivo arrecadar verbas para contribuir com o enfrentamento dos problemas oriundos da pandemia da Covid 19. Durante a campanha foram arrecadados mais de 17 milhões que foram utilizados para compra de equipamentos de proteção individual, insumos hospitalares, medicamentos, cestas básicas e kits de higiene que foram distribuídos a mais de 200 instituições que atendem pessoas em situação de vulnerabilidade em Curitiba, como hospitais filantrópicos e entidades de acolhimento de crianças e adolescentes e idosos em situação de risco (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2022a; MINISTÉRIO PÚBLICO (PR), 2021).

### **2.3.2 PROJETO “CONHECENDO O ACOLHIMENTO SOCIAL”**

Desenvolvido pela Dra. Cinara Vianna Dutra Braga, titular da 11ª Promotoria da Infância e da Juventude de Porto Alegre, que foi classificado, em 2022, em 1º lugar na categoria Transversalidade dos Direitos Fundamentais no Prêmio do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. O projeto foi realizado em parceria com a Fundação Privada Escola Superior do Ministério Público, com Instituições de Acolhimento Institucional de Porto Alegre e com o 2º Juizado da Infância e da Juventude de Porto Alegre e foi implementado primeiramente no período compreendido entre o mês de agosto de 2017 e março de 2021, sendo que atualmente constitui um processo que é renovado semestralmente. Através do projeto são oportunizadas aos estudantes de direito da Fundação Privada Escola Superior do Ministério Público palestras sobre adoção e seus reflexos na rede de acolhimento institucional, visitas acompanhadas a abrigos e casas-lares do sistema de acolhimento institucional e práticas processuais. Os alunos do mestrado e dos cursos de Pós-Graduação da Fundação, por sua vez, realizam palestras para funcionários e para acolhidos nas casas de acolhimento institucional. Por fim, são garantidas 04 vagas anuais de estágio remunerado na Fundação para adolescentes acolhidos institucionalmente, que frequentam o ensino médio e 01 bolsa integral de graduação para cursar a faculdade de Direito na Fundação. A parceria é transformadora tanto para jovens estudantes de direito quanto para os acolhidos. Os estudantes podem conhecer a realidade das crianças e dos adolescentes acolhidos e exercer práticas processuais, enquanto os acolhidos têm a oportunidade de receber bolsa integral para cursar a faculdade de Direito e realizar estágios na Fundação Escola

do Ministério Público, sendo que alguns são efetivados (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2020a, 2022b).

### **2.3.3 PROJETO “HANDS ON COMPLIANCE”**

Desenvolvido pela Dra. Valma Leite, Curadora de Fundações de Belo Horizonte, e pela Dra. Tatiana Pereira, Coordenadora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Velamento de Fundações Privadas e Entidades de Interesse Social, que, no ano de 2022, recebeu o 2º lugar no Prêmio do Conselho Nacional do Ministério Público, na Categoria Governança e Gestão, foi desenvolvido em parceria com a Fundação Privada Dom Cabral e com a Federação Mineira de Fundações e Associações de Direito Privado – Fundamig. O projeto tem como objetivo oportunizar às Fundações Privadas do Estado a possibilidade de realizarem curso gratuito de capacitação em *compliance*, melhorando a eficiência, a transparência e a gestão das entidades. Esse projeto democratiza o acesso a uma gestão eficiente e tem capacidade de contribuir com a prevenção de corrupção, pois uma boa governança evita desvios e abusos econômicos e administrativos nas entidades (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2020b).

De tudo que foi apresentado ficou claro que o trabalho desenvolvido entre o Ministério Público e as Fundações Privadas – Pablo Komlós, Leonística, Escola Superior do Ministério Público, Fundação de Apoio à Universidade do Paraná, Dom Cabral –reverberaram numa grande rede transversal de instituições que se somaram às ações e projetos, e causaram importante impacto social positivo. Nesse contexto o verdadeiro perfil constitucional do Ministério Público se consolidou em consonância com os interesses da sociedade civil.

Os Curadores de Fundações e outros membros do Ministério Público saíram da esfera da fiscalização, rumo a uma postura moderna e proativa, realizando projetos de impacto social e de prevenção de problemas especialmente nas áreas da saúde, educação e assistência social, com impacto na economia e até na segurança pública – educação, cultura e saúde evitam a criminalização de jovens vulneráveis, entre outras. Essas ações pressupõem uma mudança de paradigma, uma nova visão sobre justiça, direito e cidadania. Baseia-se em elencar prioridades sociais e atuar como agente de transformação social e defensor de políticas públicas nas áreas dos direitos humanos.

Para além da capacidade de articulação interinstitucional, evidenciou-se a capacidade de atuar preventivamente quanto à garantir a efetividade de direitos fundamentais a uma parcela da população.

Quando cultura, educação, saúde, transparência, informação são garantidas por uma atuação conjunta de Curadores de Fundações com Fundações Priva-

das e outras instituições, cumprem-se alguns parâmetros objetivos de resolutividade, no sentido não só de resolver, mas também de prevenir problemas.

A missão constitucional do Ministério Público, sua razão de ser e de existir, na concepção dos arts. 127 a 130-A da Constituição Federal, que é a de colaborar com a construção de uma nova ordem social, se coaduna com os exemplos de atuação resolutivos enunciados. “Daí o papel fundamental que está reservado ao Ministério Público brasileiro, que deve ser entendido, enquanto instituição, na inteireza de sua função política, como canal de demandas sociais, a alargar o acesso à *ordem jurídica justa* [...]”, refere Goulart (1998, p. 97, grifo do autor).

Para Kerzner (2006, p. 89), “Melhorar a *eficiência e eficácia* de uma empresa como um todo é tarefa de difícil concretização. Isso exige, frequentemente, mudanças de práticas e costumes na empresa, e todos sabemos que tais mudanças são sempre dolorosas.” Sair do espectro da fiscalização para praticar o velamento em forma de união de propósitos esbarra nas barreiras de uma atuação mais repressiva e inerte do que preventiva que ainda nutre o Ministério Público demandista, que precisa ser suplantado pelo resolutivo, do impacto social, pelo Ministério Público que não tem medo de fazer política social e de contribuir com o Estado Democrático Social pois assumiu realmente sua missão constitucional. Conforme Goulart (2016, p. 219),

No paradigma demandista, a atuação do Ministério Público é limitada, reativa e apresenta baixo grau de efetividade. As atividades práticas desenvolvem-se nos limites espaciais da comarca e funcionais do processo, sob a regência de agentes que atuam de forma individualizada e isolada e que tem como horizonte a solução judicial dos problemas que lhes são postos. No paradigma resolutivo, a atuação é proativa, integrada, desenvolvida em escalas múltiplas de organização espacial e marcada pela busca de eficácia.

É extremamente importante que o Ministério Público demandista ceda espaço para o Ministério Público resolutivo da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, conclui Kerzner (2006, p. 95) que “A força de uma cultura pode não apenas impedir que uma empresa perceba a necessidade de algumas mudanças, como, também, bloquear a implementação das mudanças mesmo depois de terem sido finalmente percebidas como indispensáveis.” Assim, diante das funções institucionais que a Constituição Federal de 1988 trouxe ao Ministério Público, surge a necessidade de se compreender a amplitude do velamento, e utilizá-lo como instrumento de transformação social.

Quando a Fundação Privada está regular sob os pontos de vista contábil e administrativo deve o curador de Fundações estar ao seu lado na consecução



das finalidades sociais. O curador deve não apenas se posicionar “em face de” (Ministério Público demandista), mas também “ao lado de” (Ministério Público resolutivo) e se unir às pautas positivas das entidades em prol de ações e de projetos que tratem de direitos sociais e individuais indisponíveis. “Quanto maior for a interação entre os ‘fazedores’ e os ‘planejadores’, ou quando maior for a sobreposição dos dois processos ou tarefas, maior será a probabilidade do sucesso da execução”, afirma Hrebiniak (2006, p. 28). É preciso pensar e atuar junto das Fundações Privadas em prol do cumprimento de suas finalidades sociais, pelas quais o Ministério Público também é responsável, com foco em estar próximo da sociedade e trazer resultados materiais importantes.

Da simples leitura do Mapa Estratégico do Ministério Público (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, c2015), verifica-se que é preciso enxergar que seus objetivos se coadunam com as finalidades sociais das Fundações Privadas e assim considerar não só a importância do fomento de parcerias, mas também a necessidade de se produzir indicadores mais precisos dos impactos desse tipo de atuação, indicadores especialmente de resultados de impacto social positivo.

Conclui Hrebiniak (2006, p. 102) que

É importante enfatizar um ponto final: os aspectos operacionais dos objetivos estratégicos e de curto prazo indicam que esses objetivos são mensuráveis. Eles são úteis para a execução da estratégia caso avaliem os resultados importantes. A estratégia deve ser transformada em métricas que sejam mensuráveis e consistentes com a estratégia.

O universo dos termos de cooperação, convênios, projetos, programas do Ministério Público há muito reconhecem a importância não só de uma constante reaproximação da sociedade, mas também o valor que as trocas entre as diversas instituições proporciona. “Negócios perenes e marcas respeitadas pela sociedade dependem da troca que estabelecem com seu entorno social e com o meio ambiente”, aduzem Mafei e Cecato (2011, p. 30).

De acordo com Goulart (1998, p. 98), “Isso implica mudança de mentalidade e de postura dos membros do Ministério Público.” E complementa dizendo: “A nova práxis política importa nova forma de encarar e usar o direito. Ou seja, o direito deve ser entendido e utilizado como instrumento de transformação social.” (GOULART, 1998, p. 98).

Consta no Planejamento Estratégico do Ministério Público a importância de aumentar o diálogo com a sociedade. Alinhar esse propósito com atuações interinstitucionais como as apresentadas é um novo paradigma a ser perseguido, que irá reverter em resolutividade na ponta da prevenção.



Nesse sentido, refere Mackey, Mcintosh e Phipps (2021, p. 105) que

A evolução genuína e a criação de novidades costumam acontecer nas margens, nas fronteiras, nas zonas intermediárias. Ela floresce nesses lugares onde diferentes padrões culturais se misturam, onde regras consolidadas e convenções têm menos peso, e onde a experimentação e a invenção podem acontecer livres de supervisão restritiva.

A importância das curadorias de Fundações ainda é pouco percebida no contexto nacional do Ministério Público, mas é justamente nas promotorias onde elas estão que muitas transformações acontecem, muito impacto social é produzido.

E conclui Goulart (2016, p. 222):

A atividade do Ministério Público deve dirigir-se à modificação da realidade social. Essa atividade, entendida como conjunto de atos modificadores do real, é determinada, em abstrato, pelo objetivo estratégico da República brasileira, assim como posto na Constituição (art. 3º), e, em concreto, pelos objetivos e metas estabelecidos nos planos e programas de atuação institucionais.

Discorrendo sobre os primeiros passos para um diagnóstico de comunicação, ferramenta de extrema importância para o Ministério Público, Mafei e Cecato (2011, p. 49) referem que “Informe-se sobre o planejamento estratégico de sua empresa e descubra quais são suas metas para o curto, médio e longo prazos. Essas informações o ajudarão a ter foco no que realmente importa para o negócio. Faça o mesmo com a missão, visão e valores.” Por isso é de grande importância mostrar a potência, a chama que pulsa nas Fundações Privadas, já reconhecida inclusive em importantes premiações recebidas no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

É preciso mudar a cultura institucional de atuar preponderantemente na ponta da repressão – onde, aliás, também é possível ser resolutivo -, fiscalizando, punindo, reprimindo. A ponta da prevenção é mais fértil para se colaborar com a implementação do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º, inciso III, da nossa Constituição Cidadã (BRASIL, 1988). As finalidades das Fundações Privadas são um campo ainda pouco explorado se compararmos o que já foi feito com o que é possível realizar. “Quando pensamos em inovação, geralmente focamos produtos ou serviços. Mas a inovação também pode fazer maravilhas no design fundamental de uma empresa – transformando a estrutura e a cultura de tal forma a liberar suas capacidades criativas para servir seus stakeholders”, afirma Mackey, Mcintosh e Phipps (2021, p. 110).

Impõe-se um comprometimento de longo prazo, com aprendizado voltado ao crescimento institucional, para dominarmos a habilidade de libertar a imaginação e possibilitar soluções criativas no escopo do velamento, contrárias à velha e confortável burocracia. Encorajar a criatividade em instituições que tem a responsabilidade social no seu DNA, como é o caso do Ministério Público e das Fundações Privadas, é o caminho para influenciar todos os *stakeholders*, internos e externos, mudar cultura organizacional e fomentar as ações que a sociedade necessita. É, em resumo, uma de nossas grandes chances de alcançar a desejada resolutividade.

Segundo Hamal e Zanini (2021, p. 21, grifo do autor),

Defensores do Statos quo dirão que a burocracia é o correlato inevitável da complexidade, mas nossas evidências sugerem o contrário. As empresas de vanguarda provam que é possível construir organizações que são grandes e rápidas, disciplinadas e fortalecedoras, eficientes e *empreendedoras*, *ousadas* e prudentes.

Se por um lado nosso Mapa Estratégico Nacional (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, c2015), que é resultado do planejamento estratégico nacional, é o referencial para nossa missão, visão e valores, e esses se alinham com as finalidades sociais das Fundações Privadas, também é importante lembrar que ele deve servir como base para a necessária unidade. Um bom planejamento estratégico acaba refletindo unidade na instituição, pois alinhados aos propósitos construídos democraticamente todos passam a ter um norte para exercer melhor suas atribuições.

No caso do velamento, esse horizonte é o da transformação social, objetivo do Ministério Público resolutivo e das Fundações Privadas. A unidade advinda da estratégia é capaz de facilitar o alcance das finalidades sociais. Dessa forma, exercer um velamento eficiente não é ser demandista, burocrático, persecutório e sim, ao contrário, ser resolutivo e trabalhar em unidade institucional, garantindo direitos fundamentais e segurança jurídica a todos os envolvidos. Com unidade nas metas e no propósito, com unidade de atuação capaz de gerar segurança jurídica, com certeza será imensurável a resolutividade em termos de velamento.

É importante dizer que a parceria com a Fundação Pablo Komlós está garantindo educação, cultura e profissionalização a inúmeros jovens em situação de vulnerabilidade, para além de fomentar entretenimento à sociedade em geral e, com isso, gerando também turismo, emprego e renda, movimentando a economia. Cultura, educação e trabalho são prevenção ao desemprego, ao crime, à fome. A atuação da Procuradoria e da Curadoria de Fundações, e depois dos

responsáveis pelo Fundo de Recuperação de Bens Lesados do Ministério Público do Rio Grande do Sul está contribuindo para que, através da Fundação Pablo Komlós, o modelo de democracia econômica e social do Estado Democrático de Direito da Constituição Federal de 1988 seja implementado no Rio Grande do Sul.

Quando se garantiu visão a crianças, jovens, adultos e idosos através dos projetos com a Fundação Leonística preveniu-se doenças, evasão escolar, pobreza, entre outros problemas, além de se garantir vida digna pelo acesso à saúde ocular, ao direito de enxergar. Assegurou-se saúde e qualidade de vida a idosos que, por problemas de visão estavam predispostos ao isolamento social, a risco de quedas e até de óbito. Exemplo de exercício de cidadania foi também garantir visão aos terceirizados. Cabe ressaltar que de 80 pessoas que trabalham servindo cafés, fazendo a limpeza e a segurança de sedes do próprio Ministério Público, 57 estavam enxergando mal e receberam atendimento oftalmológico completo e doação de óculos com armações refratárias. Cabe refletir de quem é a cegueira quando aqueles que servem diariamente ao *parquet* sofrem com falta de acesso à saúde ocular.

Quando uma campanha entre Curadoria de Fundações e Fundação de Apoio à Universidade do Paraná, com outras instituições, arrecada 17 milhões de reais para doações em plena pandemia da covid 19, quantas vidas são impactadas? Igualdade social e erradicação da fome e da miséria são temas materiais da democracia, e isso ficou mais evidenciado na pandemia. Esse Ministério Público que participa de arrecadações de verbas para compra de alimentos e de EPIs, entre outros objetos, é o agente político da Constituição Federal de 1988.

O projeto Conhecendo o Acolhimento Social traz muito mais do que aprendizado jurídico a estudantes de direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Garante direitos fundamentais para acolhidos quando lhes são ofertadas possibilidades de estágio, de emprego e quando recebem bolsa de estudo para cursar a faculdade de direito na Fundação. Resolutividade acontece aqui quando estudantes e acolhidos cruzam seus caminhos e trocam experiências de responsabilidade social e qualificação profissional.

Em tempos onde o combate à corrupção e a busca de transparência em todos os setores (Público, Privado e Terceiro Setor) são necessidade urgente, o projeto 'Hands on Compliance' oferta qualificação sobre *compliance* ao terceiro setor em Minas Gerais. Governança, prevenção e qualificação do trabalho possibilitam melhor cumprimento das finalidades sociais pelas entidades. Compliance garante eficiência na gestão, previne crimes e desvios de verbas, facilita a fiscalização, possibilita melhor da missão do Terceiro Setor.

É importante relatar que essas parcerias são valiosas para as Fundações Priva-

das, pois a participação do curador de Fundações empresta credibilidade para suas ações e seus projetos, facilitando a participação de outros atores sociais, instituições e até mesmo a captação de recursos. A aprovação das contas pelo *parquet* atesta a regularidade contábil e administrativa da entidade, e as parcerias selam o valor e a importância do trabalho desenvolvido rumo à consecução das finalidades sociais.

A postura resolutiva dos curadores de Fundações Privadas demonstrada nesse artigo é uma ponta de iceberg, uma grão de areia na praia, pois o universo de atuação do Terceiro Setor é impossível descrever. Há um mundo a ser explorado fora dos gabinetes dos curadores de Fundações Privadas. Por ora o que se pode afirmar é que uma boa articulação política e uma atuação proativa entre Ministério Público e Fundações Privadas é capaz de trazer transformação social e que por isso a resolutividade e a unidade nesse campo de atuação, priorizando uma atuação preventiva, precisa ser assimilada pelo novo Ministério Público que a Constituição Federal de 1988 erigiu a agente político responsável pelos direitos fundamentais.

Fomentar talentos disruptivos, criar, trabalhar com outras instituições, exercer a liberdade de inovar e prosperar criativamente, enfim, colaborar efetivamente para institucionalizar e operacionalizar ideias de um novo velamento capaz de ultrapassar a fiscalização e trazer transformação social, esse o tópico que esse artigo pretendeu suscitar. Talento para isso há de sobra tanto no Ministério Público quanto nas Fundações Privadas, resta apenas ampliar os olhares possíveis.

Refere Mackey, Mcintosh e Mcintosh (2021, p. 118) que “Um popular aforismo empresarial contemporâneo diz: ‘sua margem é minha oportunidade’. É também verdade que, às vezes, ‘sua área negligenciada é minha oportunidade’. Às vezes, essas áreas que não foram tocadas por anos, se é que já foram, estão prontas para a mudança.” Seria possível pensar que a margem ainda não compreendida totalmente do velamento é uma importante oportunidade para o Ministério Público se consolidar como agente de transformação social? Fica esse questionamento para reflexão sobre a resolutividade nessa área.

### **3. CONCLUSÃO**

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público o papel de agente político de transformação social, fomentando debates sobre resolutividade e unidade institucional, essenciais para que seja possível exercer esse papel e trazer à sociedade impacto social positivo.

Pretendeu-se com esse artigo chamar a atenção do Ministério Público para o potencial inestimável das parcerias realizadas com as Fundações Privadas,

pelas quais ele tem a atribuição infraconstitucional de velar, apresentando-se algumas experiências concretas que foram resolutivas e que colaboraram com a implementação de alguns direitos fundamentais.

O verdadeiro e eficiente velamento, que pode corresponder aos anseios de ser resolutivo, é aquele que, superada a fiscalização das questões orçamentárias, administrativas e finalísticas das Fundações Privadas, abre espaço para parcerias em prol da implementação dos direitos fundamentais.

As finalidades sociais das Fundações Privadas se conectam com a missão constitucional do *parquet* de zelar pelos direitos sociais e individuais indisponíveis, razão pela qual trabalhar com ações e projetos das entidades corresponde às metas de eficiência e de efetividade e com a mudança de paradigma de Ministério Público demandista para Ministério Público resolutivo.

Historicamente, as mudanças culturais constroem-se a partir de pequenas conquistas, pequenos exercícios de cidadania, essa entendida como difusão de direitos e garantias. Embora nossa Constituição Federal tenha completado mais de 30 anos, o novo Ministério Público ainda não está consolidado, pois exige grandes rupturas e uma reestruturação institucional, mas muitos avanços já ocorreram.

A compreensão dos limites e da extensão do velamento é ainda uma fronteira pouco explorada, que merece mais atenção. A universalização dos direitos fundamentais exige do Ministério Público que esteja próximo da sociedade civil, trabalhando com ela pela consolidação do projeto democrático, de uma sociedade mais justa e igualitária. O processo democrático pressupõe que a sociedade civil seja respeitada no seu papel de coautora e coresponsável pela implementação das políticas públicas, posto que é do interesse de todos que haja justiça social, liberdade e igualdade para todos, sem qualquer distinção.

A sociedade civil organizada, em especial as Fundações Privadas que constituem um patrimônio social com finalidades sociais, é um espaço privilegiado para o fortalecimento dos sujeitos políticos sociais articulados na defesa de interesses sociais. O caráter democrático de um regime político pressupõe a participação da sociedade civil organizada, dos Poderes Públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) e do próprio Ministério Público como agentes de uma realidade onde prevaleça a dignidade da pessoa humana.

O projeto democrático da Constituição Federal de 1988 exige ampla articulação entre sistemas e órgãos diversos, que liberdades sejam respeitadas, que as funções políticas sejam exercidas em ambiente de legalidade e de respeito, e que os direitos humanos sejam a meta. Nesse sentido, falar de velamento de Fundações Privadas e do potencial do Terceiro Setor em conjunto com o Ministério Público é falar de esperança num mundo melhor.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 10 fev. 2023.

CAMILA. **Ação proporciona atendimento oftalmológico e óculos para terceirizados do MP**. Porto Alegre: MPRS, 2019. Disponível em: <https://intra.mp.rs.gov.br/site/noticias/atuacao/50293/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

CHIDIAC, Paula. **Fundação Ospa vence edital de R\$ 4,6 milhões e dá passo para se consolidar como referência em música e inclusão social**. Porto Alegre: Gaúcha ZH, 2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/cultura-e-lazer/musica/noticia/2020/11/fundacao-ospa-vence-edital-de-r-46-milhoes-e-da-passo-para-se-consolidar-como-referencia-em-musica-e-inclusao-social-ckhv5h1ws000q014lvmg8zqss.html>. Acesso em: 10 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Mapa estratégico nacional**. Brasília, c2015. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/acao\\_nacional/mapa\\_estrategico/Mapa\\_Estrategico.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/acao_nacional/mapa_estrategico/Mapa_Estrategico.pdf). Acesso em: 10 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Banco nacional de projetos: conhecendo o acolhimento social**. Brasília, 2020a. Disponível em: <https://bancoedeprojetos.cnmp.mp.br/Detalhe?idProjeto=2966>. Acesso em: 10 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Banco nacional de projetos: hands and compliance**. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://bancoedeprojetos.cnmp.mp.br/Detalhe?idProjeto=3524>. Acesso em: 10 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Prêmio CNMP 2021**. Brasília, 2022a. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2022/novembro/CNMP2022-PREMIO.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Prêmio CNMP 10ª edição: conexão que transforma**. Brasília, 2022b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2022/novembro/CNMP2022-PREMIO.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

CONCERTO. **Ospa vence edital de R\$ 4,7 milhões para conclusão de seu teatro**. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://www.concerto.com.br/noticias/politica-cultural/ospa-vence-edital-de-r-47-milhoes-para-conclusao-de-seu-teatro>. Acesso em: 10 fev. 2023.

FUNDAÇÃO LEONÍSTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL LD-3. Porto Alegre, 2023. Disponível em: Acesso em: <https://www.fundacaolionsld3.org.br/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia, teoria e prática**. São Paulo: Ed. de Direito, 1998.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**, Porto Alegre, v. 1, p. 217-238, 2016.

HAMEL, Gary; ZANINI, Michele. **Humanocracia: criando organizações tão incríveis quanto as pessoas que as formam**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

HREBINIAK, Lawrence G. **Fazendo a estratégia funcionar: o caminho para uma execução bem sucedida**. Porto Alegre: Bookman, 2006.

KERZNER, Harold. **Gestão de projetos: as melhores práticas**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

LOPES, Janaína. **OSPA conquista R\$ 4,69 milhões em edital do MP-RS e planeja conclusão de obras na sede**. Porto Alegre: RBSTV, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2020/11/26/ospa-conquista-r-469-milhoes-em-edital-do-mp-rs-e-planeja-conclusao-de-obras-na-sede.ghtml>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MACKEY, John; MCINTOSH, Stve; PHIPPS, Carter. **Liderança consciente: inspirando a humanidade através dos negócios**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

MAFEI, Maristela; CECATO, Valdete. **Comunicação corporativa: gestão, imagem e posicionamento**. São Paulo: Contexto, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO (PR). **Campanha “O Amor Contagia” arrecada mais de R\$ 17 milhões e contribui com cerca de 200 instituições filantrópicas afetadas pela pandemia**. Curitiba, 2021. Disponível em: <https://comunicacao.mppr.mp.br/2021/11/24117/Campanha-O-Amor-Contagia-arrecada-mais-de-R-17-milhoes-e-contribui-com-cerca-de-200-instituicoes-filantropicas-afetadas-pela-pandemia.html>. Acesso em: 12 mar. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO (RS). **“Sem o aporte financeiro que recebemos do Ministério Público, dificilmente estaríamos aqui”, diz maestro da OSPA**. Porto Alegre, 2019a. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/49766/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO (RS). **Ação entre MP e SORIGS proporciona atendimento oftalmológico a crianças e adolescentes**. Porto Alegre, 2019b. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/50192/>. Acesso em: 10 mar. 2023.



MINISTÉRIO PÚBLICO (RS). **Mutirão para promoção de saúde oftalmológica atinge a meta em Porto Alegre e Viamão.** Porto Alegre, 2019c. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/50402/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO (RS). **FRBL anuncia seis novos projetos aprovados para destinação de recursos de cerca de R\$ 7 milhões.** Porto Alegre, 2020a. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/52061/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO (RS). **“Projeto Ver” entrega mais de 400 óculos a crianças e idosos vulneráveis e servidores terceirizados do MP.** Porto Alegre, 2020b. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/50531/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

ORQUESTA SINFÔNICA DE PORTO ALEGRE. **Fundação OSPA oficializa recebimento de R\$ 4,7 milhões de fundo do MPRS.** Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://www.ospa.org.br/fundacao-ospa-oficializa-recebimento-de-r-47-mi-de-fundo-do-mprs/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

ORQUESTA SINFÔNICA DE PORTO ALEGRE. **FOSPA obtém R\$ 4,6 mi em edital do MPRS para conclusão de sua Casa e projeto social.** Porto Alegre, 2020. Disponível em: Acesso em: <https://www.ospa.org.br/fospa-obtem-r-46-mi-em-edital-do-mprs-para-conclusao-de-sua-casa-e-projeto-social/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SOARES, Janine Borges; CLÓS, Keller Dornelles. O velamento das fundações privadas pelo Ministério Público. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, São Paulo, ano 8, v. 29, p. 369-395, 2021.



# PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICA HABITACIONAL: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA

*URBAN PLANNING AND HOUSING POLICY:  
THE PERFORMANCE OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S  
OFFICE IN THE REALIZATION OF THE RIGHT TO  
ADEQUATE HOUSING*

Felipe Teixeira Neto<sup>1</sup>  
Camila Rapach Xavier<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo tem como objetivo discorrer sobre a atuação do Ministério Público no planejamento de políticas públicas habitacionais de interesse social como uma medida de necessária prevenção às consequências do acelerado crescimento urbano. A pesquisa parte da assertiva de que a Instituição deve desempenhar papel na prevenção da instalação de irregularidades de moradia, atuando não somente de forma reativa, nas hipóteses em que o planejamento urbano não é mais apto à solução. A partir desta identificação, apresenta-se o “Programa MORADA – Moradia Adequada”, instituído pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, que visa a fomentar a atuação institucional uniforme na construção e melhoria dos Sistemas Locais/Municípios de Habitação de Interesse Social, visando a potencializar a efetividade do direito à moradia por meio do planejamento da política pública habitacional.

**Palavras-chave:** Urbanismo. Direito à moradia. Ministério Público. Política Pública Habitacional. Atuação preventiva.

**Abstract:** This article aims to discuss the performance of the Public Prosecutor's Office in the planning of public housing policies of social interest as a measure of necessary prevention of the consequences of accelerated urban growth. The research starts from the assertion that the Institution must play

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça, Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS). Doutor em Direito Privado Comparado pela Università degli Studi di Salerno (Itália). Doutor e Mestre em Direito Civil pela Universidade de Lisboa (Portugal).

<sup>2</sup> Assessora Jurídica do Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS). Mestre em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP).

a role in preventing the installation of housing irregularities, acting not only reactively, in cases where urban planning is no longer able to solve it. Based on this identification, the “MORADA Program – Adequate Housing”, established by the Public Prosecutor’s Office of the State of Rio Grande do Sul, which aims to encourage uniform institutional action in the construction and improvement of Local/Municipal Housing Systems of Interest Social, aiming to enhance the effectiveness of the right to housing through the planning of public housing policy.

**Keywords:** Urbanism. Right to housing. Public Prosecutor’s Office. Housing Public Policy. Preventive action.

## 1. INTRODUÇÃO

O processo de urbanização e de crescimento populacional das cidades somado, agora, às consequências oriundas da pandemia da COVID-19, que implicaram numa piora das condições de vida da população, especialmente de baixa renda, trazem à tona o debate a respeito da necessidade do enfoque de uma atuação mais eficiente no enfrentamento da crise habitacional que desafia as cidades brasileiras. Daí a imprescindibilidade de se debater alternativas à tutela urbanística sob a ótica de um modelo de atuação preventivo – contraposto à tradicional reatividade que tem pautado o tema – frente aos problemas associados à efetivação do direito constitucional à moradia.

Neste cenário, o Ministério Público, enquanto órgão legitimado pela Constituição da República para defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, assume relevante papel na salvaguarda dos valores instituídos no capítulo da política urbana e do direito social à moradia.

Partindo dessas premissas, o presente artigo pretende examinar o papel do Ministério Público na tutela urbanística, nomeadamente sob a ótica de um modelo de atuação preventivo frente aos problemas associados à efetivação do direito constitucional à moradia.

É necessário, para tal fim, demonstrar a importância do planejamento de políticas públicas habitacionais de interesse social para a concretização dos direitos e princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito. E, sendo o Ministério Público um relevante agente indutor da política urbana e mediador dos interesses em conflito, detém evidente importância na construção e no acompanhamento das políticas públicas que materializam tais direitos, o que merece ser feito não sob uma perspectiva reativa, como tem sido tradicionalmente feito, mas propositiva, proativa.

Assim, num primeiro momento, é preciso pontuar o cenário habitacional brasileiro, o qual está associado a um desenfreado processo de expansão urbana, bem como traçar o quadro normativo do ordenamento jurídico brasileiro que representou mudança determinante na noção da gestão das cidades. Para analisar a política habitacional, aqui, discorre-se acerca da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), programa que institui importantes instrumentos voltados ao desenvolvimento da política habitacional de baixa renda no país. Trata-se de proposta de arranjos institucionais que articulem fontes de recursos públicos por meio da elaboração, pelos entes públicos, de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Em seguida, tendo em conta o perfil constitucional do Ministério Público delineado pela Carta de 1988, abordar-se-á a atuação da instituição na tutela urbanística, especialmente sob a perspectiva de ações preventivas e proativas em relação à macropolítica habitacional de interesse social, ainda que conjugadas com ações reativas, especialmente aquelas relacionadas à regularização fundiária.

Com isso em vista, finalmente, será apresentada a iniciativa do Ministério Público do Rio Grande do Sul de criação do “Programa MORADA – Moradia Adequada”, para fomento à atuação institucional uniforme na construção e na melhoria da política habitacional de interesse social, voltada a potencializar a efetividade do direito à moradia.

Como se verá, trata-se de programa que altera o enfoque de atuação na área, uma vez que propõe um papel proativo e, especialmente, preventivo dos seus órgãos de execução relativamente à política municipal destinada à habitação de interesse social. A proposta, assim, tem o intuito de apurar a situação e acompanhar o funcionamento dos Sistemas Locais/Municipais de Habitação de Interesse Social (SLHIS), a fim de garantir a sua estruturação adequada e inserção no planejamento urbano da cidade.

Conforme se pretende evidenciar, a referida iniciativa pode contribuir para o aperfeiçoamento da função ministerial, ao propor um modelo de atuação resolutivo direcionado a ações de planejamento estratégico de políticas públicas habitacionais no âmbito dos Municípios. A intervenção via extrajudicial para soluções habitacionais constitui um formato de resolução mais ágil e efetivo.

## **2. PLANEJAMENTO URBANO E DIREITO À MORADIA: CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA**

Na grande maioria das cidades brasileiras, a rápida urbanização ocorrida em meados do século XX, aliada ao processo de industrialização, implicou duradouros problemas urbanos de difícil enfrentamento pelo Estado. O déficit habitacional aparece com mais evidência como um dos resultados do modelo de

urbanização desenfreado que implicou a formação de um significativo número de assentamentos irregulares nas cidades.

O Brasil, até a década de 1960, era um país predominantemente agrícola, com 55,3% da população morando na zona rural. Com o processo de modernização econômica, na década de 1970, este percentual inverteu-se, com 55,9% das pessoas passando a residir nas cidades<sup>3</sup>. Houve, nesse momento, significativo crescimento da população brasileira e adensamento dos grandes núcleos urbanos. O período constituiu, então, marco de verdadeira virada econômica e social de uma sociedade rural e agrária para uma sociedade urbana e industrializada.

A urbanização do país, assim, associa-se diretamente ao processo de industrialização das cidades, que não se deu de maneira idêntica no território, concentrando-se em algumas regiões. Isto é, os padrões das regiões do Brasil diferem uns dos outros, porquanto tiveram discrepâncias na urbanização, implicando desigualdade na formação e integração do território no que diz com o contingente populacional. Foram, assim, configurando-se densas regiões urbanizadas, marcadas por um célere crescimento populacional, que, somado às desigualdades já existentes, proporcionou o crescimento elevado das periferias<sup>4</sup>. O loteamento irregular/ilegal tornou-se alternativa habitacional da maior parte da população urbana de baixa renda.

Esse contexto criou a realidade habitacional atual, que desafia a gestão das cidades brasileiras. A estimativa até o ano de 2019, segundo pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, era de que o país possuía 25 milhões de domicílios irregulares e um déficit habitacional de 5,8 milhões de unidades habitacionais<sup>5</sup>.

O IBGE<sup>6</sup>, em mapeamento preliminar dos Aglomerados Subnormais, até dezembro de 2019, identificou 5.127.747 domicílios situados em ocupações irregulares de terrenos de propriedade alheia, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação. Esse número se refere a uma pesquisa

---

<sup>3</sup> ALVES, Eliseu Roberto de Andrade; CONTINI, Elisio; GASQUES, José Garcia. **Evolução da produção e produtividade da agricultura brasileira**, p. 69. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/153552/1/Evolucao-da-producao.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2022.

<sup>4</sup> MOURA, Rosa. Arranjos urbano-regionais no Brasil: especificidades e reprodução de padrões. **Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 7, n. 923, 2011, p. 3.

<sup>5</sup> Os dados decorrem de estudo anual sobre o setor habitacional realizado pela Fundação João Pinheiro, desenvolvido em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por meio do Programa Habitar/Brasil/BID. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

<sup>6</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais**. Rio de Janeiro, IBGE: 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 10 out. de 2022.

realizada em 734 Municípios, o que equivale tão somente a 13,2% dos entes municipais do país, a demonstrar, portanto, que o número de domicílios em condição de precariedade é ainda muito maior.

Os desafios, portanto, que emergem nas cidades brasileiras envolve a absorção do crescimento populacional com melhorias das condições de urbanização no espaço territorial. Nestas circunstâncias, a política habitacional enfrenta soluções complexas e desafiadoras, mas absolutamente necessárias.

Tanto é assim que, nas grandes cidades brasileiras, os programas de regularização fundiária de interesse social têm sido crescentemente utilizados em busca da promoção de melhorias urbanísticas e de habitação dos moradores de ocupações irregulares, tudo como instrumento de concretização do direito fundamental à moradia digna. Entretanto, atuar na regularização fundiária constitui enfrentamento da consequência do não funcionamento da política pública habitacional, o que implica, em última análise, numa atuação reativa, que trata a irregularidade fundiária já consolidada, seja de parcelamentos irregulares, seja de ocupações irregulares.

O planejamento urbano, assim, apresenta-se como fundamental meio para reduzir o déficit habitacional e viabilizar cidades mais justas e igualitárias. E, para este fim, políticas de desenvolvimento habitacional merecem ser promovidas como forma de organizar a cidade e de viabilizar a concretização do direito fundamental à moradia digna por intermédio de ações que tornem factível a oferta de habitação de interesse social.

Para este fim, a Administração Pública pode combinar o enfrentamento do déficit habitacional com medidas de regularização fundiária com ações de planejamento urbano, pois, para responder adequadamente a esse duplo desafio, deve-se buscar o planejamento e a organização dos entes para viabilizar estruturação adequada para a promoção de políticas públicas urbanas preventivas e efetivas.

Com relação ao desenvolvimento urbano e à moradia, o capítulo da política urbana inscrito na Constituição da República de 1988 representou mudança determinante na noção do direito de propriedade e da sua função. Reconhece-se, com isso, a preocupação do Estado com a habitação, tornando-se o marco legal da política habitacional no Brasil ao positivizar direitos e deveres da sociedade no crescimento das cidades.

A instauração de um novo paradigma se inicia com a Constituição 1988, cujo texto foi aperfeiçoado pela Emenda n.º 26/2000, para incluir expressamente, na letra do artigo 6º, o direito à moradia no rol dos direitos sociais, ao lado da educação, da saúde, do trabalho, do lazer, da segurança, da previdência social, da assistência aos desamparados e da proteção à maternidade e à infância. E,

sendo um direito social formalmente reconhecido, passa a exigir ação positiva do Estado por meio de medidas de promoção e proteção voltadas a tal fim, o que se operacionaliza através de políticas públicas de habitação.

Neste cenário, o direito à moradia consiste, de um lado, na não privação arbitrária de uma habitação e, de outro, no direito de obter uma, ou seja, de exigir medidas e prestações estatais adequadas à sua efetivação<sup>7</sup>. Tanto que a própria Constituição, no seu artigo 23, inciso IX, estabelece competir à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios a competência comum para a promoção de programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Relembra-se, aqui, que embora o texto constitucional não qualifique a concretude do direito à moradia, pode-se considerar que não quis o constituinte conferir uma garantia a qualquer moradia, mas a uma moradia adequada, assim entendida como aquela dotada de qualidade mínima e com condições de dignidade. Tal se extrai da interpretação sistêmica do texto constitucional, tendo como pilar o seu artigo 1º, que coloca como um dos fundamentos da República Federativa Brasileira a dignidade da pessoa humana.

Além da previsão constitucional, o Estatuto da Cidade, após seu trâmite de mais de dez anos no Congresso Nacional, foi aprovado pela Lei Federal n. 10.257/2001, estabelecendo uma nova ordem jurídico-urbanística baseada no direito à moradia e no planejamento e na gestão do solo urbano com a finalidade de inclusão territorial. Assim é que, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, o referido Diploma predispôs diretrizes gerais da política urbana e trouxe uma gama de instrumentos políticos, jurídicos e urbanísticos para a gestão do meio ambiente urbano.

E, para dar concreção específica a ditos preceitos constitucionais e legais, foi criado, por intermédio da Lei Federal n. 11.124/2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)<sup>8</sup>. Seu escopo foi justamente viabilizar à população de baixa renda o acesso à moradia digna, sendo o planejamento habitacional um dos seus componentes mais importantes. Constituído para conferir perspectivas para a implementação de uma política nacional habitacional, o SNHIS surgiu como uma estratégia para reduzir o déficit habitacional no país, a partir da proposta de elaboração de planos habitacionais locais – nacional, estaduais, distrital e municipais – com o intuito de contribuir para o aumento dos recursos destinados à produção habitacional de baixa renda.

Referido Sistema foi, assim, instituído com o objetivo de orientar o planejamento urbano das cidades brasileiras com o foco específico de direcionar e articu-

---

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 382.

<sup>8</sup> <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social>.

lar recursos para o enfrentamento das necessidades habitacionais do país. A criação de uma estrutura institucional é a base para destinação de recursos aos entes que cumprirem com os requisitos exigidos para adesão do SNHIS, recurso estes provenientes do também por ela criado Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que centraliza os recursos orçamentários da União destinados à produção de habitação para a população de baixa renda.

Nessa perspectiva, o SNHIS prevê como seu principal instrumento o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o qual tem como finalidade propor arranjos institucionais que articulem as fontes de recursos públicos sob a gestão pública por meio da elaboração, pelos Municípios, dos seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Isto é, o SNHIS conta com a participação imprescindível dos governos locais numa atuação estratégica e preventiva de políticas públicas habitacionais por meio de planos locais, os quais são requisito obrigatório para efetiva adesão ao Sistema Nacional, conforme artigo 12 da Lei n. 11.124/2005.

O conteúdo proposto pelo Ministério das Cidades aos PLHIS relaciona-se com diversos aspectos, tais como o estágio de desenvolvimento institucional do Município, a capacidade administrativa, a disponibilidade de informações e de dados, as características da cidade, as dimensão do problema habitacional, além dos recursos humanos e financeiros disponíveis<sup>9</sup>. O PLHIS, assim, constitui fundamental instrumento de planejamento habitacional, na medida em que deve conter diagnóstico das necessidades habitacionais locais e prever plano de ação com estratégias voltadas à produção ou adequação de habitações, de acordo com os principais problemas identificados.

O plano local deve apresentar diagnóstico capaz de reunir informações a respeito do déficit e da inadequação habitacional, identificar os assentamentos precários e levantar suas características urbanísticas, ambientais, sociais e fundiárias. Também, deve indicar as necessidades de habitação, além de estimar o volume de recursos necessários para reduzir o déficit habitacional acumulado e a demanda populacional futura. Por sua vez, a partir do estudo da situação e da dimensão dos principais problemas habitacionais e urbanos, deve prever as estratégias de ação, estabelecendo diretrizes e objetivos da política local de habitação, linhas programáticas e ações, metas a serem alcançadas e estimativa dos recursos necessários e indicadores para apuração dos resultados<sup>10</sup>.

Ao que se percebe, portanto, o PLHIS configura um importante instrumento de planejamento e gestão habitacional. É a partir de sua elaboração que os Municípios, como ordenadores da política urbana em seu território, organizam, em

---

<sup>9</sup> Módulo do "Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social / EaD - PLHIS", coordenado pelo Ministério das Cidades, maio de 2009. Página 05.

<sup>10</sup> Módulo do "Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social / EaD - PLHIS", coordenado pelo Ministério das Cidades, maio de 2009. Página 05.



nível local, a sua política de habitação, considerando as suas demandas atuais e futuras por moradia. A compreensão do direito à moradia deve ser aplicada no desenho das ações e metas dos planos locais para que possa servir como diretriz para todas as soluções pensadas.

### **3. O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DA ORDEM URBANÍSTICA E DO DIREITO À MORADIA**

Diante da realidade posta no concernente ao planejamento urbano e na efetivação do direito constitucional à moradia, a atuação de uma instituição como o Ministério Público pode traduzir importante aspecto na prevenção de problemas habitacionais, evitando a formação de novas ocupações irregulares do solo e de áreas com situações de evidente violação de direitos básicos inerentes a uma vida digna na cidade. Para isso, o exercício efetivo da defesa da ordem urbanística não deve se limitar à promoção de ações reparadoras que buscam tão somente fiscalizar e regularizar situações já consolidadas, mas também atuar na construção e no acompanhamento das políticas públicas urbanas delineadas.

O Ministério Público, tal qual preconiza a Constituição da República, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, tendo como missão a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Incumbe-lhe, a partir do seu dever de tutela integral dos valores maiores da sociedade, atuação na política urbana, sob a ótica do que dispõe o artigo 182 da Carta de 1988, do qual emanam interesses sociais e coletivos referentes à moradia adequada, ao parcelamento do solo e ao planejamento urbano, dentre tantas outras temáticas com repercussão social da área.

Nesse sentido, em matéria urbanística, os artigos 182 e 183 da Constituição trataram de dispor sobre a política de desenvolvimento urbano, estabelecendo a sua execução pela municipalidade com o objetivo de assegurar as funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Em seguida, no § 1º do mesmo dispositivo, o constituinte apresenta o plano diretor como o instrumento de concretização de tal política de desenvolvimento e de expansão urbana e, ainda, no § 2º, estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Ao analisarmos a ordem urbanística instituída pelo texto constitucional vigente, é possível concluir que ele não só consagra a proteção a bens e valores ligados à ordem urbana (histórico, paisagístico, artístico e cultural, entre outros), mas também garante o direito social à moradia e o próprio direito à cidade (ainda que de natureza coletiva *lato sensu*). Isso significa que o capítulo da política urbana



e, por conseguinte, a tutela urbanística, reflete na esferas de diversos outros direitos, assumindo relevante papel na busca da concretização dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Em linhas gerais, o capítulo da política urbana estabelece um marco legal urbano voltado ao cumprimento da função social da propriedade como forma de apresentar um valor social no uso do espaço da cidade, tudo com o objetivo de garantir o bem-estar dos habitantes. É dizer, o constituinte criou o dever de formação de ambientes organizados e providos de condições mínimas para a garantia de uma adequada vida na cidade, com condições de exercício de moradia, de saneamento ambiental, infraestrutura urbana e serviços públicos necessários.

Com base neste arcabouço normativo é que a atuação do Ministério Público na esfera urbanística é legitimada. A tutela, em especial, do direito à moradia, compete-lhe por mandamento constitucional. Aliás, sob essa perspectiva, cabe lembrar que o direito à moradia constitui, aqui, um direito de terceira geração classificado como direito difuso. Isto é, este deve ter eficácia maximizada, com aplicabilidade imediata, assumindo posição jurídica de direitos e deveres, com prestações positivas e de defesa. Assim sendo, tem-se um direito subjetivo público de caráter social, a serviço da igualdade e da liberdade material, objetivando, em última análise, a proteção da pessoa contra as necessidades de ordem material e a garantia de uma existência com dignidade.<sup>11</sup>

Sob esse enfoque, considerando que o direito à moradia pressupõe políticas públicas de habitação que assegurem a sua efetividade, é certo que o Ministério Público deve buscar atuar na tutela urbanística na defesa dos interesses sociais no âmbito das cidades. E esta atuação é desafiadora e também complexa, especialmente diante da realidade urbana e do caráter cogente das normas aplicáveis, já que o Estatuto da Cidade estabelece regras de ordem pública e interesse social (artigo 1º, parágrafo único, Lei Federal n. 10.257/01).

Ao realçar o papel ministerial na tutela urbanística, entende-se fundamental a atuação extrajudicial preventiva, para além das funções judiciais tradicionais, de índole preponderantemente reativa. A atuação resolutiva da instituição é fundamental para o acompanhamento da efetividade da condução das políticas públicas de habitação social pelos Municípios, porquanto provoca os administradores públicos e demais atores envolvidos a pensarem a respeito das problemáticas num ambiente livre de formalidades, proporcionando uma interação participativa entre o Ministério Público e os demais integrantes do Poder Público.

Nessa linha, a intervenção pela via extrajudicial e autocompositiva, voltada à de

---

<sup>11</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito do seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. In: **Arquivos de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro, Renovar, 2002, p. 153.

solução dos conflitos, mediante a edição de recomendações, termos de ajustamento de condutas e outros instrumentos, é modelo de atuação que contribui para um formato de resolução mais ágil, interativo, proativo e efetivo. O enfrentamento do litígio em um ambiente extrajudicial abre espaços para alternativas de conversão, especialmente quando se privilegia o estabelecimento de uma via de comunicação qualificada, com o compartilhamento de dados, informações e *expertise* por agentes capacitados e especializados.

Desse modo, no âmbito das políticas de habitação de interesse social, a tutela urbanística exercida pelo Ministério Público pode ser um diferencial no planejamento do desenvolvimento da cidade, ao exigir dos gestores públicos um trabalho de estudo do fenômeno da urbanização local e de antecipação dos efeitos ocasionados por esse processo, a fim de finalmente antever os problemas habitacionais e estabelecer estratégias e ações para um real enfrentamento das demandas de habitação de interesse social.

Aqui, vale realçar a importância de preocupação com essa área, já que a tutela do direito à moradia, por meio de políticas que garantam habitação de interesse social, reflete diretamente na realidade da cidade em seu todo. A habitação possui papel essencial tanto para o indivíduo quanto para a sociedade em geral, porque tem relação com a forma de sobrevivência do ser humano, da qualidade da vida da comunidade e do bom funcionamento das cidades.

O tema da construção e do desenvolvimento das cidades implica considerar diversos aspectos que fazem parte do cenário cotidiano: edificações, tráfego de pessoas e veículos, poluição, violência, comércio, periferias, condomínios. Aspectos econômicos, demográficos e de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais compõem a o conceito de cidade<sup>12</sup>.

Portanto, o relevante papel do Ministério Público nessa seara é na provocação dos Poderes Públicos Municipais a despertarem maior intencionalidade na promoção do planejamento urbano, que se concretiza por vários instrumentos, dentre eles as políticas de habitação de interesse social, pois impacta em diversas ordens: nos moradores beneficiados com a concretização de direitos sociais a que fazem jus, na coletividade, com uma cidade mais justa e menos desigual, e na própria Administração Pública, com uma gestão mais eficiente.

Compreendendo a necessidade do aperfeiçoamento da atuação ministerial preventiva em relação à macropolítica habitacional de interesse social, passou-se a antever a necessidade de planejamento de uma atuação voltada a este fim. No ponto é que se idealizou o “Programa MORADA – Moradia Adequada”, desenvolvido no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS), com a finalidade de institucionalizar um modelo de atuação resolutivo

---

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 24.

direcionado à concretização das políticas públicas habitacionais nos Municípios gaúchos.

#### **4. O PROGRAMA MORADA – MORADIA ADEQUADA E A ATUAÇÃO DO MPRS NA CONSECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL**

Antevendo os graves problemas vivenciados nas cidades em razão do déficit habitacional, que se agravou em razão da pandemia da COVID-19, especialmente nos grandes centros, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, no seu papel de defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis e de zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição da República, lançou o “Programa MORADA – Moradia Adequada”, instituído por meio do Provimento n. 56/2022-PGJ. Seu objetivo foi fomentar uma atuação institucional uniforme, resolutiva e autocompositiva, voltada à melhoria da política habitacional de interesse social a ser executada pelas várias esferas de governo.

Preliminarmente, vale registrar que o MPRS, na revisão do seu Planejamento Estratégico Institucional para o período compreendido entre os anos de 2022 e 2029, em matéria urbanística, elegeu como ações institucionais prioritárias relacionadas à política habitacional de interesse social a indução de políticas públicas de enfrentamento ao déficit habitacional (proteção à moradia adequada), o fomento à viabilidade da moradia de interesse social (com diagnóstico de políticas públicas e de áreas de interesse público) e o fomento à atuação em regularização fundiária.

Sob esse enfoque, alicerçado na importância de uma atuação preventiva na tutela da ordem urbanística, foi constituído o denominado Programa MORADA, programa institucional de atuação na questão da Política de Habitação de Interesse Social destinado a potencializar a efetividade do direito à moradia adequada no Estado do Rio Grande do Sul. A iniciativa tem como objetivo fomentar a atuação macro das Promotorias de Justiça com atribuição em matéria urbanística no acompanhamento dos Sistemas Locais/Municipais de Habitação de Interesse Social (SMHIS), e, também, de forma subsidiária, no desenvolvimento de projetos de regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda.

Assim, a finalidade da iniciativa consiste na qualificação da atuação institucional preventiva do MPRS, transformando-a em proativa no que diz com a construção e melhoria de políticas públicas habitacionais. O engajamento pretendido é justamente baseado na ideia de a Instituição antever os reflexos da urbanização desenfreada pelo crescimento urbano, possibilitando um acompa-

nhamento das políticas públicas urbanas e a orientação para a utilização dos instrumentos legais destinados à moradia.

Nesse sentido, o primeiro módulo da proposta do programa é voltado à estruturação dos Sistemas Locais de Habitação de Interesse Social (SLHIS) nos Municípios, a fim de garantir a sua integração no planejamento urbano para fins de estruturação da política municipal destinada à habitação de interesse social. Propõe-se, com isso, a verificação junto aos Municípios da sua situação perante o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)<sup>13</sup> para o estabelecimento de um ponto de partida.

A especial relevância desse módulo se dá em razão do elevado número de municípios em condição de inobservância dos requisitos do SNHIS. De acordo com os dados do Ministério das Cidades<sup>14</sup>, em que pese o precário cenário habitacional existente, muitos Municípios ainda não aderiram ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social ou, em que pese tenham aderido, apresentam pendências quanto a um ou mais itens obrigatórios definidos pela Lei Federal n. 11.124/2005, deixando, assim, de implementarem programas e projetos governamentais de incentivo à moradia.

A adesão ao SNHIS é voluntária e é realizada a partir da assinatura do termo de adesão<sup>15</sup>, por meio do qual os Estados, o Municípios e o Distrito Federal se comprometem a constituir, no âmbito de sua gestão, um fundo local de natureza contábil específico para habitação de interesse social gerido por um conselho gestor com membros da sociedade ligados à área, bem como a elaborar um plano local de habitação. A partir dessa estruturação, com a adesão ao sistema, será possível que os agentes locais obtenham acesso aos recursos do FNHIS, com transferências fundo a fundo.

Desse modo, num primeiro momento, o *Programa MORADA* promove a apuração do estado de coisas do SLHIS, o qual é composto por Plano Local/Municipal de Habitação de Interesse Social – PLHIS, Fundo Local/Municipal de Habitação de Interesse Social – FLHIS e Conselho Gestor – CGFLHIS, a fim de permitir a verificação da situação formal e substancial de cada ente municipal às diretrizes estabelecidas na legislação federal e na Lei Estadual n. 13.017/2008. Ocorre que não basta aderir ao sistema. É necessário o cumprimento substancial dos seus requisitos para que haja efetivamente a participação do ente local na estratégia nacional.

---

<sup>13</sup> A situação do Município no SNHIS pode ser consultada no sítio eletrônico do Ministério das Cidades: [http://app.mdr.gov.br/situacao\\_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site](http://app.mdr.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site).

<sup>14</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. **Situações do SNHIS**. Disponível em: <[http://app.mdr.gov.br/situacao\\_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site#](http://app.mdr.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site#)>. Acesso em: 10 mar. de 2023.

<sup>15</sup> BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Adesão ao SNHIS**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/adesao-ao-snhis>>. Acesso em: 10 mar. de 2023.

Somente com essa estruturação dos instrumentos previstos no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social é que será possível a organização dos agentes que atuam na área para reunir esforços dos governos (União, Estado e Municípios) com vistas a combater o déficit habitacional.

Para a execução do programa, o Centro de Apoio Operacional de Defesa da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do MPRS elaborou roteiro de atuação com o fim de orientar o cumprimento da proposta pelos respectivos órgãos de execução. Primeiramente, caberá aos membros com atribuições nas matérias de habitação e ordem urbanística instaurar expedientes com objetivo de “acompanhar e zelar pela regularidade do funcionamento dos instrumentos componentes dos Sistemas Municipais de Habitação de Interesse Social, quais seja, Plano Local/Municipal de Habitação de Interesse Social e respectivos Fundos e Conselhos Municipais correlatos”. A obrigatoriedade de instauração recai nas Promotorias de Justiça com atribuição nos Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes, sendo facultativo, aos demais, independentemente do quantitativo populacional<sup>16</sup>.

Na primeira etapa da execução do programa, incumbe ao Promotor de Justiça verificar os dados do Município junto ao SNHIS no sistema informatizado do Ministério das Cidades. Após, caso não conste a situação “pendente”, ou assim que esclarecido(s) o(s) motivo(s) da pendência junto ao respectivo órgão, deverá ser oficiado ao Município para que informe e remeta a documentação correspondente sobre: **i)** a criação e implantação do Fundo Local/Municipal de Habitação de Interesse Social – FLHIS<sup>17</sup>, a fim de servir para que se tenha noção geral acerca do real funcionamento do fundo, enquanto destino de recursos para ações do Município na temática da habitação para pessoas de baixa renda; **ii)** a criação, implantação, atual composição e funcionamento do Conselho Gestor do FLHIS – CGFLHIS ou indicação de outro conselho existente que se entenda ter finalidades compatíveis com SNHIS e SEHIS<sup>18</sup> e **iii)** a elaboração/existência

---

<sup>16</sup> RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. **Provimento n.º 56/2022 – PGJ.** – Dispõe sobre a instituição e a adoção de medidas que garantam a implementação do PROGRAMA MORADA – Moradia Adequada. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/de/arquivos/demp-11-10-2022.pdf>>. Acesso em: 10 mar. de 2023.

<sup>17</sup> O Fundo Municipal precisa ser criado por lei (art. 2º, § 1º, da Resolução CGFNHIS n.º 2/2006), a qual deve prever que tenha dotação própria em lei orçamentária anual do Município, em unidade orçamentária específica; que ele sirva para receber recursos do FNHIS (art. 12, I, da Lei n.º 11.124/05 e art. 12 da Lei estadual n.º 13.017/08); as possíveis aplicações dos recursos; e a vinculação ao Conselho Gestor respectivo (art. 12, I e II, da Lei n.º 11.124/05 e art. 13, I e II da Lei estadual n.º 13.017/08).

<sup>18</sup> O Conselho Gestor também precisa ser criado por lei (art. 2º, § 1º, da Resolução CGFNHIS n.º 2/2006), a qual deve prever natureza participativa de entidades públicas e privadas e de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantir a escolha democrática de seus membros e a proporção de 1/4 das vagas para representantes de movimentos populares (art. 12, II), e ter como atribuições mínimas: (I) a fixação de critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e atendimento dos beneficiários de programas habitacionais; (II) a promoção de ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados; (III) a publicização de regras e critérios para o acesso a moradias e, em especial às condições de concessão de subsídios; (IV) promover audiências públicas e conferências representativas dos segmentos

do Plano Local/Municipal de Habitação de Interesse Social – PLHIS.<sup>19</sup> Especificamente quanto aos Planos Locais, os quais constituem principal instrumento do sistema, busca-se verificar se há correspondência entre o seu conteúdo e as especificidades do local e da demanda, tal como previsto no artigo 12, inciso III, da Lei n. 11.124/2005, e artigo 13, inciso III, da Lei n. 13.017/2008, ou seja, se além de formalmente editado, é substancialmente adequado à realidade do ente municipal<sup>20</sup>.

Tendo em conta a situação do Município que for apurada, conforme cada caso concreto, o roteiro de atuação também sugere que poderá ser articulada a criação de Grupo de Trabalho para planejamento de elaboração ou adequação dos instrumentos do SNHIS, para nortear os procedimentos que deverão ser adotados para as deficiências que tenham sido reveladas.

Por fim, levanta-se a possibilidade, também, de articular com o Município a inclusão para acompanhamento ordinário e específico, pelo órgão de Controle Interno, da movimentação dos recursos do FLHIS, em especial sua utilização exclusivamente na implementação da política municipal de habitação de interesse social (ações que visem à produção e qualificação de habitação de interesse social), bem como para que esse órgão de Controle Interno, quando detectar irregularidade, além das providências de rotina, efetue comunicação à Promotoria de Justiça sobre eventuais atos em desconformidade com o regimento do FLHIS.

Portanto, o “Programa MORADA – Moradia Adequada” ressalta a importância do processo de planejamento urbano das cidades como forma de evitar a formação de situações de irregularidades de moradia. Objetiva-se, com a execução das providências sugeridas, verificar as condições do Sistema Local de Habitação de Interesse Social, sanando eventuais inconsistências ou irregularidades, tudo com o objetivo de que o Município possua uma política pública de habitação de interesse social e a execute da melhor forma possível.

---

sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais; e (V) aprovar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (arts. 18 a 20 da Lei n.º 11.124/05 e 19 a 21 da Lei Estadual n.º 13.017/08).

<sup>19</sup> Esses dados servirão para que se tenha noção geral acerca da correspondência entre o PLHIS e as especificidades do local e da demanda (como previsto no art. 12, III, da Lei n.º 11.124/05 e art. 13, III, da Lei n.º 13.017/08), ou seja, se além de formalmente editado, é substancialmente adequado à realidade do município. Deve ser esclarecido por meio das informações prestadas pelo Município: a) se houve diagnóstico prévio que tenha servido como embasamento, b) se houve análise e valoração desses dados de modo a produzir substrato ao conteúdo do PLHIS (em caso positivo, quem foi responsável por tal análise e valoração), c) se o CGFLHIS deu sua aprovação à proposta de PLHIS11, e d) se já aconteceu ou ainda não alguma revisão/atualização do PLHIS por decurso de tempo desde a edição.

<sup>20</sup> Não há prazo determinado normativamente para revisão do PLHIS, então, em uma interpretação sistêmica, levando em conta que o Plano Diretor, instrumento básico da política urbana (art. 40, *caput*, da Lei n.º 10.257/01) ao qual devem estar articuladas as políticas setoriais, deve ser revisado pelo menos a cada 10 anos (§ 3º), pode-se concluir que o PLHIS deve ter como horizonte temporal máximo revisional esse mesmo prazo.

O papel do Ministério Público nesse modelo de atuação visa à organização da gestão de políticas públicas viáveis de moradia, não adstritas a uma atuação repressiva somente em relação aos parcelamentos irregulares do solo urbano e situações consolidadas. O enfoque proposto nessa atuação ministerial se volta a se pensar em políticas públicas urbanas que antecipem os efeitos causados pela urbanização e provoque o Poder Público para a elaboração de planos, a fim de controlar e planejar o desenvolvimento da política habitacional nos Municípios.

E tudo isso se dará com a participação popular, viabilizando a diretriz da gestão democrática da cidade, pois o sistema como um todo será gerido por um conselho com participação popular, democratizando as decisões sobre a concretização do direito fundamental à moradia.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A atuação do Ministério Público na tutela urbanística assume fundamental relevância diante do elevado déficit habitacional do país. A ordem urbanística, prevista enquanto bem jurídico coletivo na Constituição da República, não só consagra a proteção a bens e valores ligados à ordem urbana, mas também garante o direito social à moradia. Nestes termos, atuar em prol da tutela urbanística significa, em grande medida, atuar na concretização dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, instituído por lei federal com o fim de estabelecer políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna a população de baixa renda, constitui ferramenta que centraliza todos os programas e projetos destinados à concretização do direito à habitação de interesse social.

A partir do seu Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, que desde 2006 vem centralizando os recursos orçamentários de programas da área, estão a dispor dos Municípios brasileiros que aderiram ao respectivo sistema mediante a criação dos seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social.

Com isso em vista, a iniciativa proposta pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul surge da compreensão da necessidade de acompanhamento do funcionamento dos Sistemas Locais/Municipais de Habitação de Interesse Social (SLHIS), a fim de provocar e impulsionar os Municípios que aderiram ao SNHIS a desenvolverem a estruturação dos instrumentos do sistema para agilizar a prestação adequada da política pública habitacional.

Nessas circunstâncias, o "Programa MORADA - Moradia Adequada", privilegia



a atuação não reativa do Ministério Público do Rio Grande do Sul, propondo à apuração do estado de coisas do SLHIS, composto por Plano Local/Municipal de Habitação de Interesse Social – PLHIS, Fundo Local/Municipal de Habitação de Interesse Social – FLHIS, e respectivo Conselho Gestor – CGFLHIS, de modo a permitir a verificação do que se teve até o momento, da adequação ou não, formal ou substancial, às diretrizes estabelecidas na legislação federal (Lei n. 11.024/2005) e estadual (Lei Estadual n. 13.017/2008). A partir daí, com a identificação do panorama da política municipal destinada à habitação de interesse social, serão tomadas as providências entendidas cabíveis, no que diz com a necessidade de adequações e melhorias.

Portanto, entende-se que a iniciativa apresentada consagra a possibilidade de condições de influência do Ministério Público, numa perspectiva extrajudicial e preventiva, na construção do planejamento habitacional das cidades. O “Programa MORADA” se preocupa não só com a fiscalização reativa das consequências da urbanização desenfreada; pelo contrário, como preocupação primordial está o suporte no desenvolvimento de estratégia de planejamento habitacional que antevêja as demandas por moradia para o planejamento de ações, no médio e longo prazo, para enfrentar as necessidades habitacionais identificadas.

## 6. REFERÊNCIAS

ALVES, Eliseu Roberto de Andrade; CONTINI, Elisio; GASQUES, José Garcia. **Evolução da produção e produtividade da agricultura brasileira**, p. 69. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/153552/1/Evolucao-da-producao.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais**. Rio de Janeiro, IBGE, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Adesão ao SNHIS**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/adesao-ao-snhis>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Ministério Das Cidades. **Módulo do “Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social / EaD – PLHIS”**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

\_\_\_\_\_. **Situações do SNHIS**. Disponível em: <[http://app.mdr.gov.br/situacao\\_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site#](http://app.mdr.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site#)>. Acesso em: 10 mar. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público **Provimento n.º 56/2022 – PGJ**. Dispõe sobre a instituição e a adoção de medidas que garantam a implementação do PROGRAMA MORADA – Moradia Adequada. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/de/arquivos/demp-11-10-2022.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MOURA, Rosa. Arranjos urbano-regionais no Brasil: especificidades e reprodução de padrões. *Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales*. Barcelona, v. 7, n. 923, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito do seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. *In: Arquivos de Direitos Humanos*. Rio de Janeiro, Renovar. 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA. José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

WORLD INEQUALITY REPORT. **World Inequality Report 2022**. Disponível em: <<https://wir2022.wid.world/download/>>. Acesso em: 10 mar. de 2023.

# PROJETO ENIATO: CONTROLE DE EVOLUÇÃO PATRIMONIAL DE AGENTES PÚBLICOS

## *“ENIATO PROJECT”: ASSET EVOLUTION CONTROL OF PUBLIC AGENTS*

Lauro Francisco<sup>1</sup>  
Lorena Mesquita<sup>2</sup>

**RESUMO:** Com o intuito de dar máxima eficácia aos princípios administrativos da Carta Magna de 1988, editou-se a Lei nº. 8.429/1992, que, regulamentando o art. 37, §4º, CF/88, previu reprimendas aos agentes públicos, por condutas qualificadas como ímprobas. O mesmo diploma legal constitui marco no controle da evolução patrimonial de agentes públicos, de modo a identificar eventuais acréscimos indevidos, eis que tipificou como ato de improbidade o enriquecimento ilícito do agente público que adquire bens de valor desproporcional à evolução do patrimônio ou à sua renda (art. 9º, VII<sup>3</sup>), como também estatuiu a obrigatoriedade de apresentação de declaração de bens pelo agente que ingressa no serviço público e a sua respectiva atualização anual (art. 13). Por esta senda, este artigo apresenta os objetivos, ações e resultados alcançados com o Projeto ENIATO – CONTROLE DE EVOLUÇÃO PATRIMONIAL DOS AGENTES PÚBLICOS, desenvolvido pelo Ministério Público do Estado do Pará, por intermédio do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e de Combate à Sonegação Fiscal (CAODPP).

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle. Evolução patrimonial. Enriquecimento ilícito. Improbidade Administrativa.

**ABSTRACT:** *In order to give maximum effectiveness to the administrative principles of the Brazilian Federal Constitution of 1988, edited Law nº. 8.429/1992, which, regulating art. 37, §4º, CF/88, provided for reprimands to public agents, for conduct qualified as improper. The same legal diploma constitutes a milestone in the control of the evolution of the assets of public agents, in order to identify any undue increases, since it typified as an act of improbity the illicit*

<sup>1</sup> Doutorando em Teoria e Pesquisa do Comportamento (UFGA). Mestre em Direito (UNAMA). Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Pará.

<sup>2</sup> Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (Cesupa). Especialista em Direito Público (Uniderp). Analista Jurídico do Ministério Público do Estado do Pará.

<sup>3</sup> Art. 9º VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

*enrichment of the public agent who acquires assets of disproportionate value to the evolution of the assets or his income (art. 9, VII ), as well as establishing the mandatory presentation of a declaration of assets by the agent who joins the public service and its respective annual update (art. 13). For this reason, this article presents the objectives, actions and results achieved with the Project "ENIATO" – CONTROL OF ASSET EVOLUTION OF PUBLIC AGENTS, developed by the Ministério Público do Estado do Pará, through the Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e de Combate à Sonegação Fiscal (CAODPP).*

**KEYWORDS:** *Control. Asset development. Illicit enrichment. Administrative Improbability.*

## 1. INTRODUÇÃO

Desde o advento da Lei Anticorrupção (Lei nº. 12.846/2013), que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta foram considerados critérios para redução de eventuais sanções.

Associado a isso, já se admite<sup>4</sup>, a despeito dos referidos instrumentos preventivos de controle, que o principal mecanismo instituído na atualidade de combate ao enriquecimento ilícito corresponderia ao regime de monitoramento da evolução patrimonial. De acordo com Spinelli (2020, p. 335), a análise da evolução patrimonial de agentes públicos pode ser definida como o "conjunto de procedimentos que tem por objetivo aferir a compatibilidade entre as suas receitas lícitas e o seu patrimônio privado". Consiste, portanto, em ação voltada à identificação de proporcionalidade entre os bens e valores de propriedade de agentes públicos e a soma dos rendimentos por eles obtidos por fontes consideradas legais.

Nesses termos, o controle de evolução patrimonial é extremamente importante para prevenir a prática de atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito, na forma do artigo 9º, inciso VII, da Lei nº. 8.429/92. A metodologia de análise patrimonial, já exigida em diversos diplomas legais nacionais e internacionais, constitui relevante ferramenta de combate à corrupção e de proteção dos direitos dos investigados, na medida em que "o desvio de recursos públicos por agentes estatais corruptos aniquila oportunidades dos menos favorecidos, impede a execução de políticas públicas [...] e fragiliza as instituições públicas" (MUNHÓS, 2019, p. 795).

---

<sup>4</sup> Esse é o entendimento, por exemplo, de Jorge Munhós (2019) e Mário Vinícius Spinelli (2020).

Diante desse contexto e buscando ir além de uma pesquisa puramente normativa e teórica, este estudo tem por objetivo compartilhar, mediante o subsídio teórico necessário, os objetivos, ações e resultados alcançados com o Projeto ENIATO – CONTROLE DE EVOLUÇÃO PATRIMONIAL DOS AGENTES PÚBLICOS, desenvolvido pelo Ministério Público do Estado do Pará, por intermédio do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e de Combate à Sonegação Fiscal (CAODPP/MPPA). Intenta-se, com isso, disseminar a iniciativa e provocar o interesse dos órgãos em continuamente exercer o controle de legitimidade do enriquecimento de agentes públicos no exercício de funções públicas.

Desse modo e considerando as limitações espaciais de um artigo, a parte inicial do trabalho abordará o princípio da publicidade como ferramenta de controle da corrupção, evidenciando a importância da norma, especialmente quando se trata de aferir a licitude da evolução patrimonial, de modo a identificar eventuais acréscimos indevidos. Em seguida, serão tecidas considerações sobre o dever de probidade e controle preventivo atribuídos a toda a Administração Pública. A terceira seção, por sua vez, reúne definições doutrinárias e legais, posicionamento jurisprudencial, além de material teórico sobre a evolução patrimonial desproporcional como ato de improbidade. Por fim, a quarta e última seção apresentará a descrição e resultados do Projeto ENIATO.

## **2. DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE COMO FERRAMENTA DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO**

Em se tratando dos princípios norteadores da atividade estatal, nota-se que estes se encontram em profusão no texto constitucional, indicando a necessidade de a eles conferir a devida normatividade e imperatividade inerente à Carta Fundamental, tornando-os, com isso, vinculantes da atuação da Administração Pública Direta e Indireta. Evidencia-se, assim, que os princípios constitucionais expressos e implícitos atinentes à normatização do Poder Público atuam como delimitadores, sob uma ótica otimizador e correccional, do comportamento do agente público frente o compromisso de alcance do interesse de toda a coletividade.

Desta feita, pretende-se a seguir tratar da publicidade, enquanto princípio constitucional regente da probidade administrativa, cuja aplicação é estendida a todos os agentes do Poder Público e que, portanto, importa, na hipótese de eventual descumprimento, no reconhecimento de infração aos deveres do cargo e, conseqüente, indício de prática de ato de improbidade administrativa.

Com exceção das hipóteses expressas na Constituição Federal<sup>5</sup>, o adminis-

---

<sup>5</sup> A exemplo dos incisos XXXIII e LX, do artigo 5º, da CF/88.

trador público tem o dever de transparência junto aos seus administrados, o que se perfaz, segundo Bandeira de Mello (2016, p. 102), pela mais ampla divulgação dos seus atos, consagrando o que a Carta Magna denominou como princípio da publicidade. Com isso, tem-se importante instrumento colocado à disposição do povo para a fiscalização, e aos demais legitimados, para o controle da legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Caso assim não fosse, a coletividade estaria impedida de zelar por seus direitos.

Desta feita, Carvalho Filho (2016.,p. 25) sugere meios constitucionais de reclamar a consecução do princípio da publicidade, quais sejam, o direito de petição e as certidões. E, ainda, observa que no caso de restar negado o exercício de tais direitos, assegura-se ao administrado instrumentos de restauração da legalidade – mandado de segurança e habeas data.

Nessa esteira, Fazzio Junior (2008., p.17) ressalta que a publicidade não remonta à ideia de promoção ou propaganda, mas ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, motivo pelo qual a Constituição veda no §1º, do art. 37, a utilização de nomes, símbolos ou imagens em publicidade institucional que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Inobservado este preceito, resta violado não só o princípio em causa, mas também a impessoalidade e a moralidade administrativa.

Como se sabe, por uma decorrência lógica, os gestores e agentes públicos em geral, tidos como corruptos, têm imensa dificuldade em lidar com a publicidade e a transparência dos atos administrativos, especialmente quando se trata de aferir a licitude da sua evolução patrimonial, de modo a identificar eventuais acréscimos indevidos. Essa relutância é, sobretudo observada, segundo Rufato e Silva (2021), em pequenos municípios brasileiros, “nos quais os gestores, em sua grande maioria, se comportam [...] como se fossem donos da coisa pública, numa confusão entre o público e o privado [...]”.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527/11) consolidaram a publicidade e a transparência como ferramentas imprescindíveis de controle da corrupção.

### **3. DO DEVER DE PROBIDADE E CONTROLE PREVENTIVO**

Considerando o rol de princípios constitucionais que balizam a atividade administrativa, é notório o dever geral de probidade exigido aos agentes públicos no sentido de dar plena eficácia aos postulados inseridos no art. 37, caput, CF/1988.

Destarte, os agentes públicos, como verdadeiros destinatários da norma supracitada, tornam-se garantes dos princípios constitucionais, isto é, são res-

ponsáveis em velar pela estrita observância aos seus ditames. Desta feita, ao pessoal administrativo, de todos os níveis e poderes, conferiu-se, por força de dispositivo constitucional e legal, a constante atividade de guarda dos princípios administrativos, cuja inobservância vicia de mácula insanável o comportamento. Isso significa dizer que eventual dissonância entre a conduta administrativa e os postulados fundamentais da Administração Pública implica a configuração, em maior ou em menor grau, de ilicitudes penais, político-administrativas e/ou ato de improbidade administrativa.

Diante disso, relevantes são as iniciativas orientadas a elaborar diretrizes básicas de atuação do agente público no intuito de consolidar a obediência às prescrições constitucionais e legais delimitadas pelos valores que decorrem do sistema jurídico, normalmente, consagrados sob o âmbito da moralidade administrativa e, assim, estabelecer o controle preventivo da probidade administrativa.

Em se tratando dos mecanismos preventivos de controle do enriquecimento ilícito de agentes públicos, Jorge Munhós (2019, p. 764) ressalta que, a despeito das normas que impõem rígido dever de transparência, a exemplo de códigos de ética e normas de conflito de interesses, “o principal mecanismo instituído na atualidade é o *regime de monitoramento da evolução patrimonial*”. Nesse contexto, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº. 8.429/92 constitui o primeiro grande marco em preconizar o controle patrimonial dos agentes públicos, ao exigir no seu artigo 13 uma obrigação bem particular – entregar declaração de bens anual, conforme melhor explicitado no tópico seguinte.

#### **4. EVOLUÇÃO PATRIMONIAL DESPROPORCIONAL COMO ATO DE IMPROBIDADE**

De acordo com o sentido etimológico do termo, tem-se que *probidade* decorre do latim “*probus*”, representando a noção de boa qualidade, cujo uso social contínuo sob uma concepção figurada acabou por caracterizar a conduta honesta, virtuosa, íntegra e leal.

Diante dessa concepção, há doutrinadores que se limitam a correlacionar a expressão improbidade à imoralidade, definindo-a ora como uma espécie de imoralidade qualificada, como o fez José Afonso da Silva (2009, p. 649) – “A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.”, – ora como sinônimos, pois ambos os termos possuiriam o mesmo conteúdo normativo, se os admitir como princípios, tal como leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006, p. 768).



Em contrapartida, outros doutrinadores<sup>6</sup>, admitem a dificuldade de estabelecer contornos nítidos à noção de probidade e moralidade administrativa, entretanto, entendem que aquela seria espécie desta última, eis que a probidade administrativa, como subprincípio localizado no §4º, do art. 37, CF/88, deteria função instrumentalizadora do princípio da moralidade situado no *caput* do referido dispositivo constitucional.

Para Garcia e Alves (2008), entretanto, não há que se limitar a noção de improbidade ao de imoralidade, visto que aquele termo seria mais amplo a ponto de abranger outros princípios administrativos. Desta feita, entende o doutrinador que, embora a moralidade seja elemento fundamental para a construção do conceito de improbidade administrativa, não é ele o único, o que implica conceber que a amplitude de improbidade não está restrita, tampouco delimitada pelo da imoralidade.

Em que pese a divergência doutrinária acerca da ideal delimitação do conceito de improbidade administrativa, nota-se que o esforço da doutrina majoritária converge no sentido de buscar um conceito de improbidade administrativa no Direito Positivo, no contexto da sua própria legislação de regência, onde precisamente não está explícito. De acordo com a Lei nº. 8.429/1992, os atos de improbidade administrativa estão descritos e subdivididos no Capítulo II em três seções: 1) atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º); 2) atos que causem prejuízo ao erário (art. 10); 3) atos que atentem contra os princípios da administração pública (art.11).

Assim sendo, em face dos princípios administrativos expostos pela Carta Magna e a demarcação tripartida estabelecida pelo Direito Positivo, tem-se que:

[...] a improbidade administrativa, como concebida no direito brasileiro, pela Constituição Federal (1988) e, depois, pela Lei nº. 8.429/92, não se restringe à simples desonestidade ou à singela ruptura de valores. Se há uma qualificação especial da improbidade, em razão da lesão ao erário (art. 10) ou do enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º), o fato é que aquela lei ordinária prevê (art.11) modalidade de ato de improbidade que não carece de nenhum desses resultados para se caracterizar (art. 21, I). [...] numa aproximação conceitual, tem-se o *ato de improbidade administrativa* como ato ilegal, fundado na má-fé do agente público que, isoladamente ou com a participação de terceiros, viola o dever de probidade administrativa [...] (FAZZIO JUNIOR, 2008, p. 72-74).

No dizer de Marino Pazzaglini Filho (2007, p. 17), a improbidade administrativa

---

<sup>6</sup> Bitencourt Neto, Eurico. **Improbidade Administrativa e Violação de Princípios**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.p.105.

pode ser assim conceituada:

[...] toda conduta ilegal (corrupta, nociva ou inepta) do agente público, dolosa ou culposa, no exercício (ainda que transitório ou sem remuneração) de função, cargo, mandato ou emprego público, com ou sem participação (auxílio, favorecimento ou indução) de terceiro, que ofende os princípios constitucionais (expressos e implícitos) que regem a Administração Pública. Nesse contexto, a improbidade administrativa constitui violação [...] ao dever do agente público de atuar sempre com probidade (honestidade, decência, honradez) na gestão dos negócios públicos.

Por esta senda, a Lei nº. 8.429/92, de 2 de junho de 1992 não só tipificou como modalidade de ato de improbidade o enriquecimento ilícito do agente público que adquire bens de valor desproporcional à evolução do patrimônio ou à sua renda (art. 9º, VII<sup>7</sup>), como também estatuiu a obrigatoriedade de apresentação de declaração de bens pelo agente que ingressa no serviço público e a sua respectiva atualização anual (art. 13).

Com a mais recente redação do referido dispositivo, conferida pela Lei nº. 14.230/21, a posse e o exercício do agente público passaram a ser condicionados especificamente à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, sob pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, ressalvada a possibilidade de o agente demonstrar a legalidade da origem das verbas.

A seguir, apresenta-se a transcrição da atual redação do artigo 13, da Lei nº. 8429/92:

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º A declaração de bens a que se refere o caput deste artigo será atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego

---

<sup>7</sup> Art. 9º VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021).

ou da função. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º Será apenado com a pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens a que se refere o caput deste artigo dentro do prazo determinado ou que prestar declaração falsa. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Por oportuno, cumpre mencionar, para efeito de prova do enriquecimento ilícito do agente público, a recente decisão da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em acórdão da Relatoria do Ministro Herman Benjamin, que confirmou a jurisprudência da Corte, no sentido de que, em matéria de enriquecimento ilícito, uma vez verificada “evolução patrimonial a descoberto, [...], independe de alegação ou prova pelo Estado de conduta ilícita do servidor público”. Ao contrário, incumbe ao servidor público o ônus de justificar a origem e a legitimidade do capital, sobretudo porque o próprio dispositivo da nova Lei de Improbidade assegurou a possibilidade do agente de demonstrar a licitude da origem dessa evolução. Veja a ementa do acórdão:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EVOLUÇÃO PATRIMONIAL A DESCOBERTO. ART. 9º, VII, DA LEI 8.429/1992. CONDUTA ÍMPROBA. PROVA DA ORIGEM LÍCITA. ÔNUS DO AGENTE PÚBLICO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONTRARIEDADE À JURISPRUDÊNCIA DO STJ. HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa contra dois Auditores Fiscais da Previdência Social, acusados da prática de advocacia administrativa, excesso de exação e evolução patrimonial incompatível com a remuneração de seus cargos.

2. O Recurso Especial comporta conhecimento apenas em relação ao recorrido Joaquim Acosta Diniz e, exclusivamente, quanto à imputação de evolução patrimonial a descoberto prevista no art. 9º, VII, da Lei 8.429/1992. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE EVOLUÇÃO PATRIMONIAL A DESCOBERTO 3. O acórdão recorrido consigna que, para a incidência do inciso VII do art. 9º da LIA, “há necessidade de se atrelar a conduta ilícita do agente público no exercício de suas funções à evolução patrimonial considerada desproporcional” (fl. 2.141, e-STJ) (grifei).

**4. Evolução patrimonial a descoberto, manifestada por bens materiais, despesas ou estilo de vida incompatíveis**

com rendimentos efetivamente recebidos, independe de alegação ou prova pelo Estado de conduta ilícita do servidor público. Ao revés, incumbe a este o ônus de cabalmente justificar a origem e a legitimidade do capital ou meios exibidos. Precedentes do STJ.

5. Vale destacar que a nova redação do art. 9º, VII, da Lei 8.429/1992, conferida pela Lei 14.230/2021 - em que pese inaplicável ao caso presente ante os limites do quanto decidido pelo STF no Tema 1.199 (irretroatividade do novo regime, salvo em relação às ações em andamento atinentes aos tipos culposos extintos) -, reforça o entendimento jurisprudencial supra-apontado, porque o próprio dispositivo ressalva que será “assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução”. AUSÊNCIA DE ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO DA LICITUDE DA VARIAÇÃO PATRIMONIAL NO ACÓRDÃO RECORRIDO 6. Como o acórdão recorrido adotou a premissa equivocada de que ao autor da Ação de Improbidade cabia o ônus de provar a correlação entre o acréscimo patrimonial e algum ato ilícito praticado no exercício do cargo, o Tribunal de origem deixou de se pronunciar sobre a alegada desproporção do patrimônio do agente com seus rendimentos como Auditor Fiscal e as eventuais provas por ele apresentadas no sentido da licitude da evolução patrimonial.

7. Deve a instância ordinária, firmada a tese jurídica que predomina no STJ, reapreciar os fatos e julgá-los de acordo com a orientação do STJ, motivo pelo qual é de se anular o julgamento para que outro seja realizado. CONCLUSÃO 8. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido, a fim de que, nos termos da fundamentação, os autos tornem à Corte de origem para, com base na orientação de que compete ao acusado comprovar a licitude da evolução patrimonial, reapreciar os fatos da causa, exclusivamente em relação a Joaquim Acosta Diniz e à imputação do art. 9º, VII, da Lei 8.429/1992.

(REsp n. 1.923.138/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/12/2022, DJe de 19/12/2022.)  
(Grifou-se)

Nota-se, com isso, que, uma vez verificada variação patrimonial incompatível com a remuneração do agente público, haveria inversão do ônus probatório ao

acusado, que terá que demonstrar a licitude do patrimônio, nos termos da atual redação do inciso VII, do artigo 9º, da Lei nº. 8.429/92. Afasta-se, com isso, a tese doutrinária de que seria necessária à acusação a comprovação não só da desproporcional evolução patrimonial do agente público, mas também da prática do ilícito no exercício das funções e do nexo entre o ilícito e o enriquecimento ilícito.

Nada obstante a sistemática originalmente estabelecida pelo artigo 13 da Lei de Improbidade, em 10 de novembro de 1993 foi promulgada a Lei nº. 8.730, a qual “estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências”. Apesar de a norma ser direcionada aos agentes públicos dos Poderes da União, as suas diretrizes, na falta de legislação estadual e municipal específica, são também aplicáveis aos Estados e Municípios como normas gerais de direito financeiro (artigo 7º). Isso significa dizer, segundo Wallace Paiva Martins Junior (2012), que:

Estados e Municípios, por sinal, têm a prerrogativa de estabelecer normas próprias a respeito, sem, no entanto, nulificar ou contrariar as disposições da legislação federal supramencionada, que fixa requisitos mínimos de observância compulsória para as unidades federadas, além daqueles que estas venham posteriormente estabelecer.

No âmbito do Estado do Pará, por sua vez, a Constituição é expressa em impor, consoante artigo 304, que autoridades e agentes públicos, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, apresentem cópias da última declaração do imposto de renda como requisito de posse, além da atualização anual até o final do mandato, exercício ou investidura. Tal medida é salutar para aprimorar o controle de legitimidade, no âmbito estadual, do enriquecimento de agentes públicos no exercício de funções públicas, de modo a identificar eventuais acréscimos indevidos.

Nesse contexto e considerando o dever de o Ministério Público de zelar, de forma efetiva e rigorosa, pela estrita observância dessas normas, sobretudo no âmbito municipal, onde se observa a maior dificuldade dos gestores de lidar com a publicidade e transparência, no ano de 2022, foi desenvolvido pelo Ministério Público do Estado do Pará, por iniciativa do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio e de Combate à Sonegação Fiscal (CAODPP) o projeto ENIATO<sup>8</sup> – CONTROLE DE EVOLUÇÃO PATRIMONIAL DOS AGENTES PÚBLICOS, cujas diretrizes e resultados estão descritos na seção seguinte.

---

<sup>8</sup> De acordo com a mitologia grega, ENIATO era considerado o Deus da riqueza, um personagem muito caridoso que queria distribuir riqueza somente para as pessoas boas. Por esse motivo, Zeus o deixou cego, para que não fosse mais capaz de distinguir as pessoas boas das más.

## 5. DESCRIÇÃO DO PROJETO ENIATO – CONTROLE DE EVOLUÇÃO PATRIMONIAL

Alinhado ao Planejamento Estratégico Nacional (PEN-MP 2020/2029), que objetiva (1.5) “impulsionar a fiscalização do emprego de recursos público, a implementação de políticas públicas e o controle social”, o projeto ENIATO visa aprimorar o controle de legitimidade, no âmbito dos municípios paraenses, do enriquecimento de agentes públicos no exercício de funções públicas, de modo a identificar eventuais acréscimos indevidos.

Para tanto, a iniciativa envolve a atuação integrada de órgãos de execução do Ministério Público do Estado do Pará que atuam na defesa do patrimônio público. A partir de orientação e acompanhamento deste CAODPP, as Promotorias de Justiça participantes não só identificarão junto aos respectivos Municípios os riscos de irregularidade na gestão pública, como realizarão o monitoramento e, quando necessário, a repressão de atos de enriquecimento ilícito.

Nesse contexto, pretende-se, com auxílio dos Promotores de Justiça que atuam na defesa do patrimônio público: i) identificar, junto às respectivas Prefeituras Municipais, se existe norma municipal (lei/decreto) que exija dos seus agentes públicos a apresentação de declaração de bens; ii) levantar informações sobre o cumprimento de normas municipais eventualmente existentes sobre a matéria, bem como dos dispositivos legais já vigentes sobre o assunto em normas federais e na própria Constituição do Estado do Pará; iii) estimular os Municípios que não possuam norma específica a legislar sobre o tema; iv) estimular os Municípios que já possuam norma específica sobre o tema a colocar em prática os seus termos no que tange ao controle de evolução patrimonial; v) estimular agentes públicos a melhor valorarem os seus atos, servindo de mecanismo inibitório à improbidade e preventivo de atos de corrupção.

Nota-se, com isso, que a iniciativa tem o propósito de se tornar grande aliado de membros do Ministério Público, além de órgãos públicos municipais em geral, como ferramenta de combate preventivo da corrupção. Isso porque, considerando as modernas e engenhosas técnicas de ocultação de patrimônio e do contexto normativo vigente, tem-se que o monitoramento efetivo e rigoroso da renda do agente público, ora estimulada por este projeto, serve minimamente de freio inibitório à improbidade;

Cumpra mencionar que o Projeto foi organizado em 6 fases, contendo, cada uma, 6 etapas, com término estimado para fevereiro de 2025. Considerando a quantidade de municípios compreendidos pelo projeto e visando a maior organização e acompanhamento dos trabalhos e dos resultados obtidos, cada fase envolveu os municípios situados em um conjunto de regiões administrativas do Ministério Público do Estado do Pará, nos termos da Resolução nº. 011/2003-

MP/CPJ, de 14 de outubro de 2003, do Colégio de Procuradores de Justiça do MPPA e conforme detalhamento a seguir:

Quadro 1 – Fases do Projeto ENIATO, conforme região administrativa do MPPA

<b>Fases</b>	<b>Região Administrativa</b>
1ª Fase	Marajó I, Marajó II e Tocantins
2ª Fase	Nordeste II e Nordeste III
3ª Fase	Belém I, Belém II e Nordeste I
4ª Fase	Sudeste I, Sudeste II e Sudeste III
5ª Fase	Sudoeste I, Sudoeste II e Sudoeste IV
6ª Fase	Baixo Amazonas

Fonte: Projeto ENIATO (CAODPP/MPPA)

Das 6 fases pretendidas, o Projeto encontra-se, até a data de conclusão deste artigo<sup>9</sup>, no desenvolvimento da 3ª fase, compreendendo os municípios das Regiões Administrativas Belém I, Belém II e Nordeste I.

Nesse sentido, a primeira etapa destinou-se à divulgação do projeto e compartilhamento do material de apoio, desenvolvido pelo CAODPP, às Promotorias de Justiça com atuação na defesa do patrimônio público. Após, na segunda etapa, cada Promotoria de Justiça que aderiu ao projeto procedeu ao levantamento de informações junto à Prefeitura Municipal sobre a realização de controle da evolução patrimonial de seus agentes públicos, além da existência de norma municipal específica sobre o assunto. Na sequência, o CAODPP, já na terceira etapa, mapeou os resultados obtidos pelos órgãos de execução. As duas últimas etapas (4ª e 5ª), por sua vez, destinam-se à expedição e acompanhamento de recomendação ministerial aos Prefeitos Municipais, conforme o caso<sup>10</sup>, e, na hipótese de descumprimento desse instrumento, adoção de providências judiciais para responsabilização dos envolvidos.

## 5.1 RESULTADOS PARCIAIS DO PROJETO

Considerando os dados obtidos junto às Promotorias de Justiça com atuação na defesa do patrimônio público até a data de fechamento deste estudo, foi possível compilar os dados apenas da 1ª fase, concluindo-se o seguinte:

- a) Do total de 27 municípios paraenses que compõem as

<sup>9</sup> Data: 31/03/2023.

<sup>10</sup> Para efeito de expedição de recomendação ministerial, o CAODPP elaborou dois modelos: Recomendação 1 – Caso se constate que o Município já dispõe de norma municipal específica que regulamente a obrigatoriedade de apresentação, pelos agentes públicos, de declaração de bens e valores, bem como a sua atualização anual; Recomendação 2 - Caso verificada a inexistência de norma municipal específica sobre o assunto.



Regiões Administrativas Marajó I, Marajó II e Tocantins, constatou-se que 15 Promotorias de Justiça<sup>11</sup> abriram Notícia de Fato e solicitaram informações às Prefeituras Municipais;

- b) Do total das 15 Promotorias de Justiça que aderiram ao projeto na 1ª fase, 1112 obtiveram resposta da Prefeitura Municipal.

Assim, das 11 Promotorias que obtiveram resposta da Prefeitura Municipal:

- a) 1 Promotoria<sup>13</sup> permanece com a notícia de fato em curso, apesar da sugestão de arquivamento por parte do CAODPP;
- b) 6 arquivaram a sua notícia de fato<sup>14</sup>, por concluírem pela adequada atuação municipal aos normativos pertinentes à matéria;
- c) 1 Promotoria<sup>15</sup> arquivou a sua notícia de fato, por falta de adesão da Prefeitura Municipal ao Projeto, evidenciada pela omissão em prestar as informações solicitadas;
- d) 1 Promotoria de Justiça<sup>16</sup> recebeu do CAODPP a sugestão de que fosse expedida Recomendação, porém, até a data de conclusão deste artigo, não havia o registro de envio da peça;
- e) 2 Promotorias de Justiça<sup>17</sup> expediram a Recomendação Ministerial – Modelo II, que se refere à hipótese de o Município não dispor de norma municipal específica que regulamente a obrigatoriedade de apresentação, pelos agentes públicos, de declaração de bens e valores, bem como a sua atualização anual.

A seguir, apresenta-se o Gráfico 1, contendo o resumo dos resultados da 1ª fase do Projeto ENIATO:

---

<sup>11</sup> Promotorias de Justiça de Acará, Baião, Cametá, Igarapé-Miri, Tailândia, Muaná, Soure, Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Chaves, Currálinho, Gurupá e Portel.

<sup>12</sup> Promotorias de Justiça de Acará, Baião, Tailândia, Muaná, Afuá, Bagre, Breves, Currálinho, Gurupá, Portel e Igarapé-Miri.

<sup>13</sup> Promotoria de Justiça de Bagre.

<sup>14</sup> Promotorias de Justiça de Baião, Afuá, Currálinho, Acará, Igarapé-Miri e Tailândia.

<sup>15</sup> Promotoria de Justiça de Breves.

<sup>16</sup> Promotoria de Justiça de Gurupá.

<sup>17</sup> Promotorias de Justiça de Muaná e Portel.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como demonstrado, o projeto ENIATO – CONTROLE DE EVOLUÇÃO PATRIMONIAL envolve a ação integrada de órgãos de execução em todo o Estado do Pará, visando não só o aprimoramento do controle da legitimidade do enriquecimento de agentes públicos, mas também de estímulo aos Municípios para normatização do assunto no âmbito de suas esferas.

Assim, considerando a árdua tarefa de monitoramento da evolução patrimonial de agentes públicos, cuja prova é tormentosa, esta iniciativa é proativa, pois, atenta às novas e mais efetivas exigências normativas, provoca diretamente o seu público-alvo (agentes públicos municipais) a melhor valorarem seus atos, servindo de freio inibitório à improbidade.

Além disso, o projeto inova ao promover, diante de recente alteração das exigências da Lei de Improbidade quanto ao monitoramento da evolução patrimonial de agentes públicos, ações integradas e sistematizadas entre órgãos de execução junto aos entes federativos (municípios) mais resistentes à transparência e publicidade, e por conseguinte mais propícias à corrupção.

Em se tratando dos resultados, no ano de 2022, o Projeto ENIATO obteve desempenho ainda tímido na participação de promotorias de justiça, como também no levantamento de dados sobre o controle exercido pelos municípios paraenses quanto à evolução patrimonial dos agentes públicos. Na execução do projeto, foram diversos os desafios encontrados, notadamente relacionados à reduzida adesão e engajamento de órgãos de execução na difusão e implementação do projeto, como também a demora, por parte de gestores públicos, no atendimento de solicitações ministeriais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 06 jul 2013.

\_\_\_\_\_, **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 05 jul. 2013.

\_\_\_\_\_, Superior Tribunal de Justiça. **REsp n. 1.923.138/RJ**. Relator: Min. Herman Benjamin, Segunda Turma. Julgamento: 6/12/2022. Publicação: DJe de 19/12/2022. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 20 mar. 2023

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MUNHÓS, Jorge. **Provas e presunções sobre a evolução patrimonial desproporcional como ato ímprobo de enriquecimento ilícito**. In: SALGADO, Daniel de Resende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro. (Org.). *A prova no enfrentamento à macrocriminalidade*. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. São Paulo: Atlas, 2007.

RUFATO, Pedro Evandro de Vicente; SILVA, Vinicius de Oliveira. **Combate à Corrupção nos Municípios Brasileiros**. São Paulo: JH Mizuno, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SPINELLI, Mário Vinícius Claussen. **A análise patrimonial de agentes públicos como ferramenta de promoção da integridade**. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Compliance, Gestão de Riscos e Combate à Corrupção: Integridade para o Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 335-355. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1550/4204/26732>. Acesso em: 20 mar. 2023.

# **UMA ANÁLISE DO PROGRAMA “INDIVIDUALIZAÇÃO DO ESTÁGIO PROBATÓRIO DOS PROMOTORES DE JUSTIÇA: CUSTOMIZAÇÃO DAS TÉCNICAS E DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO E PERSONALIZAÇÃO DO RELACIONAMENTO CORRECCIONAL. ÊNFASE NA ORIENTAÇÃO E NA PREVENÇÃO” DA CORREGEDORIA- GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS**

*AN ANALYSIS OF THE PROGRAM “INDIVIDUALIZATION OF THE PROSECUTOR’S PROBATIONARY PERIOD: CUSTOMIZATION OF TECHNIQUES AND EVALUATION TOOLS AND PERSONALIZATION OF THE CORRECTIONAL RELATIONSHIP. EMPHASIS ON GUIDANCE AND PREVENTION” BY THE PUBLIC PROSECUTION’S OFFICES OF PROFESSIONAL RESPONSIBILITY OF THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE OF MINAS GERAIS*

Manoel Luiz Ferreira de Andrade<sup>1</sup>  
Rodrigo Iennaco de Moraes<sup>2</sup>  
Fabíola de Sousa Cardoso<sup>3</sup>  
Everton Henrique de Paula Oliveira<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais. Assessor da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais na Diretoria de Estágio Probatório e Orientação.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Ciências Penais pela Universidade Federal de Minas Gerais. Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais. Assessor da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais na Diretoria de Estágio Probatório e Orientação.

<sup>3</sup> Licenciada em Letras. Bacharela em Direito. Analista do Ministério Público de Minas Gerais – especialidade Letras – desde 1999. Coordenadora da Diretoria de Estágio Probatório e Orientação da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais

<sup>4</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-graduando em Linguagem Jurídica pela Faculdade de Letras da UFMG. Assistente da Diretoria de Estágio Probatório e Orientação da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais.

**RESUMO:** O Ministério Público contemporâneo é pautado pela necessidade de resolutividade e prevenção, com impacto efetivo e positivo na transformação da realidade social. Nesse sentido, torna-se um desafio para as Corregedorias-Gerais colocar em prática critérios avaliadores da atuação resolutiva dos membros, especialmente daqueles em estágio probatório. Assim, o presente artigo desenvolve uma breve análise do Programa de Individualização desenvolvido pelo órgão correcional do *Parquet* de Minas Gerais, que, norteado, especialmente pela Carta de Brasília e pela Recomendação de Maceió, apresenta não apenas métodos de aferição da resolutividade, mas também meios de fomentá-la, pautando-se, ainda, pela valorização da singularidade de cada Promotor de Justiça em período de prova, com ênfase na prevenção de problemas e de conflitos e na orientação da atividade funcional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Corregedoria-Geral do Ministério Público. Estágio Probatório. Programa de Individualização. Resolutividade. Prevenção.

**ABSTRACT:** *The contemporary Public Prosecutor's Office is guided by the need for resolution and prevention, with an effective and transformative impact on society. Regarding this, the Office of Professional Responsibility of the Public Prosecution has the challenge of putting into practice evaluative standards of the resolute action of its members, especially for those in probationary period. Therefore, this article brings a brief analysis of the Individualization Program developed by the correctional body of the Parquet of Minas Gerais, which, guided, especially by the Charter of Brasilia and the Recommendation of Maceió, presents not only methods of measuring the resoluteness as well as means to encourage it, also guided by valuing the uniqueness of each Public Prosecutor in probation, with an emphasis on prevention and functional activity guidance.*

**KEYWORDS:** *Office of Professional Responsibility of the Public Prosecution. Probationary Period. Individualization Program. Resoluteness. Prevention.*

## 1. INTRODUÇÃO

Não é exagero afirmar que as relações de trabalho atuais passam por uma verdadeira revolução, decorrente não só dos avanços tecnológicos, mas também da forma de pensar a vida e o mundo, reforçada com a pandemia da covid-19.

Maneiras tradicionais de trabalhar estão cedendo espaço a novas modalidades e técnicas. Assim é, por exemplo, a tendência de implantação do teletrabalho – de forma exclusiva ou parcial – tanto no ambiente corporativo quanto nos setores públicos, possível tão somente em razão do incremento das ferramentas tecnológicas, que, embora se tornem cada vez mais acessíveis, ainda não são uma realidade para todos.

O avanço tecnológico e o déficit de acessibilidade a ele atrelado é o paradoxo com que se deparam as instituições, inclusive o Ministério Público, constitucionalmente formatado para garantir aos cidadãos – atenção especial aos vulneráveis – o acesso aos direitos fundamentais.

Como garantir, por exemplo, que um cidadão que mal consegue exercer o direito à moradia e à segurança alimentar se utilize de uma videoconferência para falar com o Promotor de Justiça, em situações em que o contato presencial seja inviável? Como ser agente de transformação da realidade social se a conversa entre o Promotor de Justiça e o cidadão se intermedia por ferramentas inacessíveis ou por obstáculos da realidade ao diálogo?

Nesse sentido, para assegurar a existência – e a legitimidade – da própria Instituição como garantidora de direitos fundamentais, é necessário equilibrar esses fatores que, pelo menos aparentemente, indicam a coexistência de forças contraditórias.

É preciso cuidar, ao mesmo tempo, tanto do cidadão – destinatário de todo serviço público – quanto do próprio Promotor de Justiça, também inserto em todo esse contexto revolucionário das relações sociais.

Para tanto, faz-se necessário compreender o panorama do trabalho na contemporaneidade, que revela uma dupla perspectiva: a) dispersão (quebra da unidade) e despertencimento (quebra da identidade) e b) mudança das condicionantes de sustentabilidade do meio ambiente do trabalho, com ampliação da potência dos fatores de risco para o equilíbrio psicológico (e a saúde mental).

Registra-se que quase metade dos Promotores de Justiça ingressantes no Ministério Público do Estado de Minas Gerais nos últimos concursos é oriunda de outras unidades da federação, com designação, após trinta dias de frequência em curso de preparação, na capital, para o exercício das funções institucionais, para as diversas regiões de Minas Gerais, em regra para Promotorias de primeira entrância distantes dos centros regionais, ou seja, unidades administrativas únicas e generalistas, com múltiplas atribuições.

A grande dimensão territorial mineira, que contempla mais de 850 municípios, essencialmente distintos, dificulta a construção da unidade e estimula a dispersão. Esta, por sua vez, dependendo das realidades socioculturais envolvidas (na origem e no destino, com desafios para a integração e para a interação sociais dos novos membros) e da capacidade adaptativa individual, projeta, a par do distanciamento geográfico e referencial, a sensação de despertencimento: sentimento de desenraizamento natural, ruptura com a identidade pretérita e dificuldade de inserção no novo ambiente socioinstitucional (reforço da dispersão).

A evolução da tecnologia e a confusão ambiental entre trabalho e vida privada



tendem a aprofundar esse processo de degradação institucional, a partir do distanciamento físico e da mitigação das relações estruturadas na convivência presencial, o que dificulta, em última análise, a aferição da resolutividade e exige, de pronto, a valorização da singularidade de cada Promotor de Justiça.

Nesse contexto, é fundamental a aproximação entre a Corregedoria-Geral e os Promotores recém-ingressos na carreira, a fim de garantir a individualização dos processos de comunicação e de relacionamento funcional em prol da unidade do Ministério Público e da almejada resolutividade de sua atuação.

Posto o protagonismo do órgão correcional no processo de acolhimento dos membros recém-ingressos, verifica-se, também, a necessidade de que o referido órgão afira e fomente a resolutividade em seu duplo aspecto: na atuação do Promotor de Justiça e no trabalho da própria Corregedoria-Geral.

Verifica-se que um dos grandes desafios encontrados pelas Corregedorias é estabelecer critérios para a avaliação da resolutividade da atuação dos órgãos de execução.

A definição de parâmetros objetivos, por óbvio, não se mostra suficiente. A resolutividade, em razão de sua complexidade, exige o esclarecimento de critérios avaliativos intrincados, capazes de refletir o real impacto social do Promotor de Justiça na comunidade em que atua.

Atenta a essas questões, a Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais desenvolve, desde 2016, o Programa "Individualização do estágio probatório dos Promotores de Justiça: customização das técnicas e dos instrumentos de avaliação e personalização do relacionamento correcional. Ênfase na orientação e na prevenção".

Trata-se de um programa de acompanhamento do estágio probatório – inclusive, cadastrado no Banco Nacional de Projetos do CNMP – que contempla a avaliação e o fomento da resolutividade, bem como promove a individualização do Promotor de Justiça.

No decorrer deste artigo, busca-se apresentar um panorama sobre a empreitada da Corregedoria-Geral mineira, o que se fará, em um primeiro momento, pela análise histórica da constituição do Programa e da demonstração da sua adequação às diretrizes do Planejamento Estratégico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e do Conselho Nacional do Ministério Público.

Na sequência, o presente trabalho se debruçará sobre os atuais contornos do referido Programa, que é norteado pela aproximação da Corregedoria-Geral com os Promotores de Justiça recém-ingressos, bem como pelo fomento da resolutividade e da atuação preventiva do Ministério Público.

Ao final, busca-se demonstrar em que medida o trabalho desenvolvido no âmbito do Programa de acompanhamento do estágio probatório do Ministério Público mineiro, em constante aperfeiçoamento e construção, constitui-se em um modelo adequado e eficiente de fomento à resolutividade das atividades ministeriais, tendo como marcos de referência a Carta de Brasília e a Recomendação de Maceió.

## **2. COMO A CORREGEDORIA-GERAL TEM ACOMPANHADO O ESTÁGIO PROBATÓRIO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS?**

O Programa “Individualização do estágio probatório dos Promotores de Justiça: customização das técnicas e dos instrumentos de avaliação e personalização do relacionamento correccional. Ênfase na orientação e na prevenção”, da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, preza pela construção dialógica de seus procedimentos, encontrando-se em constante aperfeiçoamento.

Em razão disso, apresenta-se um pequeno histórico do acompanhamento do estágio probatório para melhor compreensão dos aspectos aqui discutidos.

Até 2012, a avaliação do estágio probatório dos Promotores de Justiça calçava-se em critérios eminentemente subjetivos, a cargo tanto do responsável pela avaliação na Corregedoria-Geral quanto do próprio membro em estágio probatório, uma vez que este tinha a possibilidade de escolher dez peças processuais encaminhadas fisicamente ao órgão correccional.

Essa metodologia fazia com que, não raras vezes, trabalhos com qualidade muito parecida recebessem conceitos distintos, os quais, além de decorrerem da escolha feita pelo próprio membro avaliado – que selecionava em tese as melhores manifestações de sua produção trimestral –, variavam conforme o entendimento de cada Promotor de Justiça Assessor avaliador.

Para corrigir essa discrepância e garantir um mínimo de isonomia avaliativa, entendeu-se necessário que somente um Assessor ficasse responsável pela análise de todos os relatórios trimestrais. Entretanto, apenas a especialização do avaliador não se mostrou suficiente para que a avaliação fosse feita da forma mais isonômica possível.

Em razão disso, em 2014, decidiu-se transpor para a avaliação do estágio probatório a metodologia que se inaugurava com as correções ordinárias, apresentando-se, para tanto, formulário avaliativo consistente em perguntas relativas a cada uma das peças processuais avaliadas e em atribuição de notas a elas, variando de zero (nota mínima) a um (nota máxima), passando por meio

ponto ou por “inaplicável”.

Nesse contexto, a Corregedoria-Geral apresentou ao Conselho Superior do Ministério Público minuta de resolução que, após ser discutida e devidamente aperfeiçoada no órgão colegiado, ensejou a publicação da [Resolução CSMP n.º 2/2014](#), que aprovou o regulamento do estágio probatório. Procurou-se criar, assim, a avaliação mediante critérios mais objetivos, conforme estabelecido no art. 9º da referida Resolução<sup>5</sup>.

Implementou-se, então, o Parecer de Avaliação do Estágio Probatório, documento de que constam as perguntas norteadoras da avaliação, bem como as respectivas notas e eventuais recomendações, quando estas se fazem necessárias.

Apesar desse esforço de aprimoramento da avaliação, naquele momento, em razão da inexistência de ferramentas tecnológicas institucionalmente adequadas, que permitissem ao órgão corregedor o acesso a toda a produção escrita dos Promotores em estágio probatório, as peças avaliadas pela Corregedoria-Geral ainda eram as selecionadas por eles mesmos, de acordo com a previsão do art. 5º, §1º, VII, da Resolução CSMP n.º 2/2014<sup>6</sup>.

Posteriormente, em 2016, com a disponibilização da ferramenta denominada Pasta Virtual, o membro do Ministério Público em estágio probatório passou a ter o dever de compartilhar com a Corregedoria-Geral toda a sua produção técnica escrita, conforme dispunha o [Ato CGMP n.º 17/ 2016](#)<sup>7</sup>. A partir do acesso a todas as manifestações, a escolha das peças para avaliação passou a ser do órgão corregedor.

Estabelecidos, assim, critérios de avaliação mais elaborados e aplicáveis, isonomicamente, a todos os Promotores de Justiça sob avaliação, a Corregedoria-Geral entendeu por bem sistematizar melhor a forma como deveria ocorrer o envio das informações por parte do membro avaliado, uma vez que, até então, embora fundada nos incisos I a XII do art. 5º da [Resolução CSMP n.º 2/2014](#), a parte descritiva/informativa do relatório trimestral era apresentada de maneira relativamente aleatória, o que foi aperfeiçoado no biênio posterior.

---

<sup>5</sup> Art. 9º. Recebido o relatório trimestral eletrônico pela Secretaria da Corregedoria-Geral do Ministério Público, este será imediatamente distribuído à Assessoria do Corregedor-Geral do Ministério Público, que, seguindo critérios objetivos, emitirá parecer, com atribuição dos conceitos “excelente”, “muito bom”, “bom”, “insuficiente” ou “ruim”, conforme for o caso, no qual analisará.

<sup>6</sup> Art. 5º. O membro do Ministério Público em estágio probatório deverá encaminhar à Corregedoria-Geral do Ministério Público, por meio eletrônico, no prazo de dez dias contados do vencimento de cada trimestre, relatórios de atividades abrangendo as diversas áreas de atuação, na forma deste Regulamento. §1º Para os fins deste Regulamento, considera-se Relatório Trimestral o documento eletrônico composto de: [...] VII - cópias de dez peças processuais.

<sup>7</sup> MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Ato CGMP n.º 17/2016. Disponível em: [https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C969-28-ato\\_cgmp\\_17\\_2016.pdf](https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C969-28-ato_cgmp_17_2016.pdf). Acesso em: 7 mar. 2023.

Assim, em 2017, criou-se o documento intitulado Relatório de Atividades, consistente em um formulário, preenchido trimestralmente pelo membro do Ministério Público em estágio probatório, do qual constam perguntas relacionadas à atividade processual (penal e extrapenal) e extraprocessual, o que, como se verá adiante, constitui um dos principais instrumentos de fomento e avaliação da resolutividade.

Entre 2018 e 2019, desenvolveu-se, com o trabalho de Analistas em Estatística da Corregedoria-Geral, um sistema pioneiro de automatização da organização dos documentos e do registro da avaliação do estágio probatório, estruturados inicialmente via “Microsoft Excel”, permitindo-se que as notas atribuídas a cada uma das perguntas fossem somadas e, no intervalo de determinados grupos de notas, transformadas em conceitos, reduzindo-se a carga de subjetivismo na avaliação e otimizando-se o tempo e a qualidade do trabalho da equipe de acompanhamento do estágio.

Nessa toada, seguindo o viés orientador, a Corregedoria-Geral publicou em 2021 o *Manual de Elaboração de Peças Jurídicas*<sup>8</sup>, um referencial de “modelos” e de técnicas de produção de peças, disponível digitalmente aos integrantes do Ministério Público, bem como a todos que visitem a página eletrônica da Instituição.

Em 2022, levou-se a efeito uma revisão normativa do estágio probatório por meio da publicação da Resolução CSMP n.º 1/2022 e reviu-se o documento Parecer de Avaliação do Estágio Probatório, adequando-o a uma sistemática mais criteriosa na avaliação da reiteração dos equívocos cometidos ao longo dos relatórios trimestrais e prevendo-se, em conformidade com a Recomendação de Caráter Geral CNMP CN n.º 1/2018 (Recomendação de Maceió), a realização de correções ordinárias presenciais para os(as) Promotores(as) de Justiça em estágio probatório.

Paralelamente, reordenou-se, na estrutura interna da Corregedoria-Geral, nos termos do que já previa o seu Regimento Interno, a unidade específica e especializada na análise dos relatórios trimestrais de estágio probatório, composta por Analistas (em Direito e em Letras), Assistente Administrativo e estagiários – a Diretoria de Estágio Probatório e de Orientação (DOCG) –, racionalizando-se, assim os recursos e as ações setoriais.

Além disso, as assessorias correccionais de acompanhamento do estágio e de orientação funcional foram aproximadas para a atuação articulada e alinhada, evitando-se contradições entre as normas aplicáveis para os Promotores vitais em relação aos do estágio probatório.

---

<sup>8</sup> MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Manual de Elaboração de Peças Jurídicas. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/corregedoria-geral/manual-de-elaboracao-de-pecas-juridicas.shtml>. Acesso em: 7 mar. 2023.

Ainda com o objetivo de fomentar a resolutividade e sistematizar sua aferição pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, na esteira do art. 4º, I, da Recomendação n.º 54/2017 do CNMP<sup>9</sup>, estabeleceu-se fluxo comunicacional com o setor responsável pelo planejamento institucional, para fortalecimento do banco de dados destinado ao armazenamento e ao compartilhamento de atividades e projetos reconhecidos como boas práticas, conforme disposto no Ato CGMP n.º 1/2023.<sup>10</sup>

Ainda no contexto do planejamento, identificou-se a necessidade de permanente interlocução entre a Diretoria de Estágio e os demais setores da Corregedoria-Geral, de modo a preservar o contínuo aperfeiçoamento dos instrumentos correccionais, adaptando-os às necessidades de personalização própria da individualização do estágio probatório.

A nova regulamentação também teve o condão de sobrelevar a importância da individualização do relacionamento com o Promotor de Justiça ingressante, por meio do estreitamento da comunicação entre a Corregedoria-Geral e o membro, simbolizada na criação do “Café com a Corregedoria” – metodologia de diálogo institucional que terá seus contornos expostos mais adiante.

Finalmente em 2023, o Parecer de Avaliação do Estágio Probatório ganhou nova roupagem, a partir da inserção, no arquivo, de fotografia do Promotor de Justiça e dos dados referentes à sua vida pessoal, anteriores à posse no cargo (data de nascimento, estado civil, residência, formação acadêmica, experiências profissionais, etc.). Tudo isso com vistas a personalizar ainda mais o documento, bem como personificar os registros formais, com fulcro no constante processo de individualização do órgão de execução, na perspectiva humanística.

Assim, ao percorrer toda a linha do tempo de construção do Programa “Individualização do estágio probatório dos Promotores de Justiça: customização das

<sup>9</sup> Art. 4º A visibilidade institucional para a atuação resolutiva e para a produção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis será assegurada, dentre outros meios, por: I – criação e constante alimentação de cadastro ou banco de dados em cada unidade e de âmbito nacional, de acesso público, contendo o registro da atuação resolutiva, tanto no que respeita às peças jurídicas quanto, sempre que possível, breve relato da atuação e dos resultados alcançados, de forma a permitir não apenas compartilhamento e reprodução institucional da experiência, como subsídio de consulta e publicações, em especial naquelas de responsabilidade do CNMP.

<sup>10</sup> Boas Práticas Institucionais. Identificação, Mapeamento, Divulgação e Difusão. Art. 177. A Corregedoria-Geral realizará, de modo permanente, em todos os seus instrumentos e expedientes, o mapeamento, a avaliação e a difusão de boas práticas institucionais, encaminhando os projetos que considerar dignos de disseminação à Coordenadoria de Planejamento da Procuradoria-Geral de Justiça, para análise do escritório de projetos e eventual incorporação no plano geral de atuação do exercício vindouro, se for o caso mediante apoio e aperfeiçoamento metodológico, fazendo registro de nota elogiosa nos assentos funcionais, quando da boa prática decorrer, concretamente, impacto social relevante. Parágrafo único. Entende-se por impacto social relevante o resultado que traz benefício à comunidade como um todo ou a parcela significativa dela, mensurável concretamente. Art. 178. Observadas as diretrizes avaliativas previstas nesta Consolidação para os procedimentos correccionais e no Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público para os procedimentos de inspeções em Procuradorias de Justiça, o Corregedor-Geral, de ofício ou mediante provocação do interessado ou de terceiro, ou por sugestão da respectiva equipe, em decorrência do produto da correição ou da inspeção, deliberará sobre eventual registro de nota abonadora na ficha funcional, se for o caso.

técnicas e dos instrumentos de avaliação e personalização do relacionamento correcional. Ênfase na orientação e na prevenção”, da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais, percebe-se que a busca pelo aperfeiçoamento interno do órgão correcional sempre visou à resolutividade do trabalho de acompanhamento do estágio probatório, bem como ao fomento e à avaliação da resolutividade na atuação do Promotor de Justiça fiscalizado/acompanhado/orientado.

### **3. O QUE SE ESPERA DA CORREGEDORIA NO ESTÁGIO PROBATÓRIO?**

É tarefa típica da Corregedoria-Geral acompanhar o estágio probatório dos Promotores de Justiça após o ingresso na carreira por aprovação em concurso público, desempenhando, para tanto, funções de fiscalização e de orientação, com vistas à adaptação ao regime jurídico especial de prerrogativas e vedações e à preparação para o exercício das atribuições ministeriais, do ponto de vista finalístico e, também, administrativo.

À Corregedoria-Geral incumbe, como decorrência, manifestar-se pela confirmação ou pela impugnação da sua permanência na carreira (avaliação meritória do vitaliciamento), sem prejuízo da apuração de condutas com repercussão disciplinar, conforme o caso.

No contexto da Carta de Brasília – acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público e aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de 2016, que explicitou premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, prevendo diretrizes estruturantes do Ministério Público, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correccionais –, a Corregedoria de Minas Gerais, alinhada com a Corregedoria Nacional, reconheceu a necessidade de ampliar a resolutividade de sua própria atividade de controle.

Iniciou-se, com isso, a reestruturação do acompanhamento do estágio probatório, especialmente sob um novo paradigma normativo e com a marca da individualização. Aqui se insere a necessidade de modernização da avaliação desenvolvida no estágio probatório, que consta do Mapa Temático da Corregedoria-Geral desde o Plano Diretor de 2018/2019<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Plano Diretor da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – ciclo 2018/2019**. Disponível em: [https://www.mpmg.mp.br/data/files/D9/16/B1/96/D744A7109CEB34A7760849A8/Plano%20Diretor%20-%2029\\_10.pdf](https://www.mpmg.mp.br/data/files/D9/16/B1/96/D744A7109CEB34A7760849A8/Plano%20Diretor%20-%2029_10.pdf). Acesso em: 28 fev. 2023.

Mais adiante, buscando o contínuo aprimoramento de suas atividades, a reorganização do Programa de acompanhamento do estágio probatório seguiu a linha do Plano Diretor da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – ciclo 2022/2023 (em andamento) –, de acordo com os vinte objetivos de contribuição para a estratégia institucional do Ministério Público mineiro (macro objetivos do Planejamento Institucional), notadamente em conformidade com o que consta no Plano Diretor e com os seguintes objetivos de contribuição desenhados desde o plano congênere de 2016:

- 1) Estimular os membros ministeriais a alinharem a atuação ao planejamento estratégico;
- 2) Potencializar o cumprimento das Resoluções do CNMP;
- 3) Fomentar a utilização dos instrumentos de composição no âmbito da CGMP;
- 4) Potencializar a atividade orientadora da CGMP;
- [...]
- 8) Aprimorar processos na sistemática do estágio probatório.
- [...]
- 10) Aprimorar a metodologia de aferição dos critérios para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros;
- [...]
- 12) Potencializar o uso dos recursos das ferramentas tecnológicas;
- [...]<sup>12</sup>

A atuação planejada da Corregedoria-Geral, com ênfase na orientação, assim,

[...] tem por escopo conferir maior eficiência e transparência às atividades da Corregedoria. Dessa forma, almeja a CGMP, com a instituição do seu Plano Diretor, dotar sua atuação de maior relevância social ao buscar a resolutividade e, sempre que possível, a solução de conflitos por meio de processos autocompositivos<sup>13</sup>.

Noutro giro, o Programa reflete, também, o Planejamento Estratégico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais 2020-2029<sup>14</sup>, especialmente as

---

<sup>12</sup> MINAS GERAIS. **Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Plano Diretor da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – ciclo 2022/2023 (em andamento).**

<sup>13</sup> MINAS GERAIS. **Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Plano Diretor da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – ciclo 2022/2023 (em andamento).**

<sup>14</sup> MINAS GERAIS. **Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Planejamento Estratégico do Ministério Público de Minas Gerais - 2020-2029.** Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/planejamento-institucional/planejamento-estrategico.shtml>. Acesso em: 28 fev. 2023.



seguintes metas: “consolidar atuação ministerial integrada e estimular a articulação interinstitucional” (resultado para a sociedade) e intrainstitucional; “disseminar práticas de governança e gestão em todos os níveis, orientadas para os resultados”, “zelar pela sustentabilidade em toda forma de atuação” (processos integradores); “estabelecer gestão administrativa compartilhada”, “fortalecer os processos de comunicação e a imagem institucional”, “promover a gestão por competências e a qualidade de vida no trabalho” e “prover soluções integradas e inovadoras” (aprendizado e crescimento).

Esse modo de compreensão da atividade correcional, refletido no Programa analisado neste artigo, encontra-se, ainda, alinhado ao Mapa Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público.

Portanto, percebe-se que o Programa “Individualização do estágio probatório dos Promotores de Justiça: customização das técnicas e dos instrumentos de avaliação e personalização do relacionamento correcional. Ênfase na orientação e na prevenção” está respaldado por um denso arcabouço normativo, alinhado com as principais diretrizes institucionais do Ministério Público.

#### **4. RESOLUTIVIDADE DA CORREGEDORIA-GERAL NO ESTÁGIO PROBATÓRIO**

Com base na Recomendação de Caráter Geral CNMP n.º 1, de 15 de março de 2018 (Carta de Maceió), ao ingressar na Instituição, para além das habilidades técnico-jurídicas esperadas e aferidas no concurso público, faz-se necessário que o Promotor de Justiça apresente um perfil humanista, capaz de efetivar o seu papel de agente transformador da realidade social, atribuído constitucionalmente ao órgão ministerial.

Assim, são necessárias habilidades complexas para a solução humanizada e integrada dos conflitos, seja no âmbito judicial ou no extrajudicial.

Presume-se que o ingressante na carreira detenha diferenciado saber jurídico, aferido nas etapas que compõem destacado e concorrido concurso público. Contudo, a formação humanística e multidisciplinar necessária ao adequado desempenho das funções ministeriais nem sempre é adquirida conjuntamente a essa *expertise* manifestada nas provas técnicas do certame. Por isso, o momento imediatamente posterior à posse, ou seja, o período de prova do estágio, é a oportunidade ímpar de formatação desse perfil simplesmente essencial aos objetivos constitucionais do Ministério Público.

Nessa linha de inteligência, se, de um lado, busca-se o perfil humanístico do membro ingressante, por outro, a Corregedoria-Geral, como avaliadora do estágio probatório, também deve adotar essa mesma face no seu acompanhamen-

to: a aproximação entre o órgão correcional e o Promotor em estágio, pautada em diretrizes de integração e, predominantemente, de orientação, é de suma importância para a tão almejada formação de um agente político transformador da realidade social.

Percebe-se que o caminho de formação do membro do Ministério Público com tal característica perpassa necessariamente pelo processo de humanização da Corregedoria-Geral, com o aperfeiçoamento dos métodos de avaliação e de orientação, com vistas a não só fomentar e aferir a resolutividade, mas também ser ela própria resolutiva.

A Carta de Maceió teve o condão de redesenhar o papel das Corregedorias, atribuindo-lhes protagonismo na governança e na prestação de contas do Ministério Público. Da sua análise extrai-se que o acompanhamento do estágio probatório constitui um momento de profícua aproximação da Instituição com o novo membro, oportunidade em que os princípios da unidade institucional e da independência funcional podem ser prosperamente conjugados.

Ainda no período de estágio, a Corregedoria-Geral funciona, também, como um importante banco de dados e de informações, que podem ser permanentemente aperfeiçoados e adaptados, favorecendo a individualização e a humanização dos processos correccionais, focados, especialmente, na orientação.

Hermes Zaneti bem demonstrou esses novos contornos correccionais:

As Corregedorias passam a ser reconhecidas como órgãos de governança (*governance*) e também de prestação de contas (*accountability*) do Ministério Público, alinhando-se com os princípios de unidade institucional e da garantia da independência dos membros. Hoje são as Corregedorias que detêm os dados para mostrar como faz, o quanto faz e o que deve fazer o Ministério Público para estar alinhado com sua missão constitucional; são elas os órgãos capazes de ao lado da administração superior do Ministério Público desenvolver e garantir o desenvolvimento do planejamento estratégico da instituição.

O surgimento desse novo modelo de correição, mais humano e mais preocupado com a efetividade, com o planejamento estratégico, e não só com a repressão dos membros, sinaliza um passo significativo para a maturidade da nossa instituição.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> ZANETI JR., Hermes. Normas fundamentais do processo civil: os talentos do Ministério Público da Constituição in **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro**. Conselho Nacional do Ministério Público, vol. V, Brasília: CNMP, 2018, p. 104.

Assim, fica claro que o desafio da resolutividade se apresenta para a Corregedoria-Geral, que é chamada a aperfeiçoar os seus métodos de acompanhamento do estágio probatório, a fim de aferir, em última medida, a vocação do órgão de execução para o mister a que se propõe.

Nesse cenário, deve-se permanentemente refazer a pergunta: o que significa, para a Corregedoria-Geral, ser resolutiva?

A resposta não é única, mas a assertividade das soluções deve estar norteada pela própria correlação entre a resolutividade da atuação do Ministério Público na comunidade em que está inserido e a identificação dessa atividade pelo órgão de controle de suas atividades.

É preciso atentar para a resolutividade interna da Corregedoria-Geral, que está em constante construção, por meio do aperfeiçoamento dos métodos correccionais, com o objetivo de individualizar e humanizar o trato com o Promotor de Justiça recém-ingresso.

Por isso, ao menos desde 2016, a Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais tem desenvolvido esse “Programa de Individualização do estágio probatório” com o objetivo de aperfeiçoar os critérios de avaliação da resolutividade, bem como se aproximar do Promotor de Justiça ingressante na Instituição.

O seu conteúdo pretende evidenciar um novo perfil correccional no estágio probatório – bem ilustrado nas palavras de Cléia Cristina Fernandes e Carmelina Maria de Moura:

Diante do novo perfil social e político do membro, na qualidade de agente de transformação social, surge também o necessário redesenho do estágio probatório, numa visão apta a integrar e preparar o membro na sua missão constitucional, por meio de sua formação humana, com o desenvolvimento de seu potencial e das diversas habilidades além do conhecimento técnico-jurídico, a fim de que possa fazer uso desse conhecimento associado às competências técnicas para melhorar desempenhar seu mister e enfrentar as problemáticas sociais, com alcance da resolutividade, eficiência e atendimento de anseios sociais<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> FERNANDES, Cléia Cristina Pereira Januário; MOURA, Carmelina Maria Mendes de. Atuação Humanista e integrada: um novo olhar sobre o estágio probatório *in* **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro**. Conselho Nacional do Ministério Público, vol. V, Brasília: CNMP, 2018, p. 21.

Assim, da análise do Programa “Individualização do estágio probatório dos Promotores de Justiça: customização das técnicas e dos instrumentos de avaliação e personalização do relacionamento correccional. Ênfase na orientação e na prevenção”, percebe-se que a resolutividade no acompanhamento do período de prova pode ser identificada, dentre outros aspectos, por:

- participação da Corregedoria-Geral como protagonista nos cursos de ingresso e de vitaliciamento, por meio das seguintes iniciativas: (i) estruturação do Módulo Corregedoria; (ii) realização de entrevistas individuais durante o curso, com participação de membros da equipe correccional; (iii) interlocução com o setor de saúde da Procuradoria-Geral de Justiça, com abordagem multidisciplinar e fomento à política institucional de acompanhamento da saúde mental durante o processo de adaptação à carreira;
- foco na promoção da qualidade de vida no trabalho, com garantia do bem-estar, da segurança ocupacional e do respeito nas relações socioprofissionais, por intermédio de um fluxo integrado entre a Corregedoria-Geral e o departamento de saúde, com utilização de entrevistas aptas a identificar possíveis gatilhos e indicadores de eventuais intervenções médicas e os respectivos encaminhamentos clínicos;
- alinhamento estrutural (modernização e otimização) e funcional (oficinas de discussão e capacitação entre membros e servidores da Corregedoria) da Diretoria de Estágio ao Plano Diretor da Corregedoria-Geral, garantindo abordagens multidisciplinares (inclusive com interlocução com o Departamento de Saúde da Procuradoria-Geral de Justiça) nos processos comunicacionais e na avaliação;
- reconstrução do fluxo de trabalho – conjugação de métodos e de instrumentos;
- sugestão de encaminhamento do Promotor de Justiça a cursos de aprimoramento ministrados pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf) quando obtido o conceito insuficiente ou ruim em qualquer área de avaliação (penal, extrapenal, extrajudicial ou vernáculo);
- diversificação das atividades voltadas ao acompanha-

mento do estágio probatório, como (i) a realização de reuniões individuais, tais como as que ocorrem no “Café com a Corregedoria” – oportunidade de contato desburocratizado entre o órgão correcional e o Promotor de Justiça em estágio probatório e (ii) reuniões coletivas presenciais, como as que ocorrem em encontros regionais promovidos pela Corregedoria-Geral;

- interlocução promovida pela Corregedoria-Geral entre os Promotores de Justiça Naturais e os Coordenadores de Centros de Apoio e de Coordenadorias Regionais das diversas áreas de atuação;
- identificação das vocações, competências e habilidades do membro, para estímulo ao desenvolvimento e direcionamento à futura especialização de atividades;
- fomento da atuação resolutiva, por intermédio da estruturação do Relatório de Atividades, que instiga a interlocução social do membro e o trabalho em rede;
- orientação humanizada e customizada: a partir dos dados coletados pela Corregedoria-Geral, é possível individualizar o membro ingressante, o que permite eventual intervenção orientadora mais assertiva e condizente com a realidade pessoal do Promotor de Justiça em estágio probatório;
- disponibilidade plena: assim como o Promotor de Justiça deve estar plenamente disponível para o público na comarca em que oficia, a Corregedoria-Geral também se mostra disponível para o membro, como um órgão de confiança e acolhimento;
- agilidade procedimental: em tempos de incessante e descentralizado fluxo de acontecimentos e informações, a orientação do Promotor de Justiça em estágio probatório ganha caráter de oportunidade, prontidão e assertividade, a fim de amparar os anseios de respostas e diminuir as inseguranças típicas do início da carreira. Assim, a entrega célere do Parecer de Avaliação do Estágio Probatório a cada Promotor de Justiça é um dos principais pontos de atenção da Corregedoria-Geral. A agilidade desse expediente evita a reiteração de eventuais inconsistências nos Relatórios subsequentes, assegurando a

boa formação do membro e a consequente repercussão positiva para a sociedade;

- celeridade procedimental: rápida intervenção da Corregedoria-Geral, especialmente por meio de correições extraordinárias e convocações para reuniões presenciais, logo que constatado desvio funcional, inibindo-se o ilícito ou sua reiteração;
- otimização do trabalho interno da Corregedoria-Geral: o acompanhamento próximo, individualizado, humanístico e orientador do estágio probatório permite, inclusive, o desafogamento de outros setores do órgão correcional, tal como o disciplinar, pois um Promotor de Justiça bem orientado no período de estágio tende a não incorrer em faltas e ilícitos funcionais;
- execução das correições presenciais no estágio probatório, sem prejuízo da incorporação/manutenção do progresso informacional advindo com a correição virtual instituída em 2018, inclusive com a colheita de dados preliminares a distância;
- correições extraordinárias temáticas com critérios específicos;
- realização de audiências públicas correcionais temáticas, previstas desde a Resolução CAPJ n.º 12, de 28 de setembro de 2016 (art. 204, §11)<sup>17</sup> – Regimento Interno da Corregedoria-Geral – com participação externa e sob coordenação do Promotor de Justiça, em especial nas áreas de atuação que demandam a prestação de serviços em rede;
- integração entre os setores da Corregedoria-Geral res-

---

<sup>17</sup> No mesmo sentido, o Ato CGMP n.º 1/2023 assim dispõe: “Art. 144. O Corregedor-Geral, diretamente ou por delegação a Subcorregedor-Geral, poderá realizar audiência pública com o objetivo de ouvir notícias, sugestões ou reclamações de representantes da comunidade acerca do funcionamento da unidade do Ministério Público, visando ao aperfeiçoamento dos serviços prestados, nos termos do art. 3º, V, da Resolução CNMP n.º 149/2016 e do art. 204, § 11, do Regimento Interno da Corregedoria-Geral, sempre que razões extraordinárias envolvendo a credibilidade institucional do Ministério Público na localidade o justificar. §1º Na realização, pela Corregedoria-Geral, de audiência pública para ouvir notícias, sugestões ou reclamações sobre o funcionamento do Ministério Público na localidade correcionada, os órgãos de execução em exercício na comarca que tiverem sido mencionados, ainda que indiretamente, durante os pronunciamentos dos representantes da comunidade terão assegurados, no mínimo, trinta minutos de fala, ao final da audiência, independentemente de solicitação ou inscrição prévias. §2º A Corregedoria poderá ainda realizar audiências públicas correcionais para acompanhar reuniões de trabalho em rede presididas, organizadas ou com participação do Ministério Público, especialmente no acompanhamento de Promotores de Justiça em estágio probatório e/ou no contexto de correições temáticas presenciais, nos termos desta Consolidação”.

ponsáveis pelo estágio probatório e pela orientação funcional, com especialização de atividades;

- fluxo contínuo de resgate harmônico da unidade (estímulo à integração e ao pertencimento) e da independência (fomento à autonomia adaptativa) funcionais;
- desenvolvimento de produtos aptos a eliminar ou diminuir os reiterados erros dos Promotores de Justiça em estágio probatório, tal como o *Manual de Elaboração de Peças Jurídicas*;
- celebração de acordo de resultados, com o objetivo de evitar eventual instauração de procedimento disciplinar administrativo, quando cabível;
- encontros regionais presenciais com coordenadores de áreas especializadas de atuação;
- realização de ajustes disciplinares nas infrações de reduzida gravidade, com foco na recomposição do dano provocado pelo ilícito administrativo, na adoção de medidas compensatórias e no aprimoramento dos serviços ministeriais prestados à sociedade;
- realização, nas correições presenciais, de visitas institucionais coordenadas pelo próprio Promotor de Justiça correccionado às entidades e aos órgãos inspecionados pelo Ministério Público, de acordo com o sistema de resoluções do CNMP (asilos de idosos, casas de acolhimento e abrigos, etc.)

Como se percebe, o referido Programa pretende redefinir, constantemente, as diretrizes de avaliação e o relacionamento da Corregedoria-Geral com o Promotor de Justiça em estágio probatório, favorecendo ou criando ambiente propício ao desenvolvimento de mecanismos de fomento à resolutividade, bem como promovendo a individualização do acompanhamento do trabalho do membro.

## **5. PRODUTOS PARA A RESOLUTIVIDADE, PREVENÇÃO E INDIVIDUALIZAÇÃO**

A linha de atuação então sistematizada nos afirma a coerência e a evolução do Programa “Individualização do estágio probatório dos Promotores de Justiça: customização das técnicas e dos instrumentos de avaliação e personalização



do relacionamento correccional. Ênfase na orientação e na prevenção”, seja do ponto de vista do Planejamento Estratégico institucional, seja em relação, principalmente, aos objetivos constitucionais do Ministério Público, em favor dos interesses sociais mais relevantes e sensíveis.

Não se mostra possível o esgotamento do seu conteúdo no presente trabalho, o que nos leva a apresentar apenas três produtos que, ante seus potenciais resolutivos, preventivos e individualizadores, demonstram o fundamento do Programa na perspectiva dos efetivos resultados para a sociedade.

Nesse contexto, nos subtópicos seguintes apresenta-se o Relatório de Atividades, o *Manual de Elaboração de Peças Jurídicas* e o “Café com a Corregedoria”, instrumentos desenvolvidos, no âmbito do Programa de Individualização, a partir da necessidade de adequação do acompanhamento do estágio probatório ao perfil resolutivo, humano, preventivo e de relevância social do trabalho do Ministério Público.

## **5.1 RELATÓRIO DE ATIVIDADES**

O Relatório de Atividades, como visto, foi criado em 2017 e constitui um documento de preenchimento obrigatório pelo Promotor de Justiça em estágio probatório a cada três meses. A sua estrutura é formada, especialmente, por perguntas, com espaço, também, para comentários do membro sobre todas as áreas de atuação no trimestre avaliado.

Destaca-se que as perguntas contidas no citado Relatório foram elaboradas não apenas para coletar dados, mas para fomentar e induzir, intuitivamente ou mesmo como roteiro, a atuação do Promotor de Justiça em estágio quanto aos aspectos relacionados à resolutividade, especialmente quanto às atividades extrajudiciais que não podem ser apreciadas exclusivamente sob a rubrica da produtividade ou avaliadas do ponto de vista formal.

Esse documento – reformulado sucessivamente desde a sua criação, de acordo com as necessidades observadas ao longo do acompanhamento do estágio probatório – constitui importante instrumento por meio do qual a Corregedoria-Geral espelha para o membro em estágio probatório o que é objeto de avaliação/informação, possibilitando-se, assim, que, além de objetiva, a avaliação seja transparente, não surpreenda o avaliado e permita a construção dialógica da individualização do plano de trabalho correccional, nos períodos subsequentes de apresentação e de avaliação das atividades relatadas.

Além de informar o tipo de atuação (judicial – penal ou extrapenal – e extrajudicial) levada a efeito no trimestre sob avaliação, o Promotor de Justiça deve trazer dados quantitativos acerca de cada tipo de manifestação e apresentar

informações descritivas no Relatório de Atividades, tais como a) impactos de sua atuação na área jurisdicional (criminal, cível e tutela coletiva); b) audiências públicas realizadas, participação em reuniões; c) celebração de TACs ou outros negócios jurídicos consensuais; d) expedição de recomendações e de ofícios requisitórios e/ou notificatórios; e) desenvolvimento de projetos sociais e outras atuações; f) atualizações acadêmicas, publicações de livros e/ou artigos; g) sessões de julgamento pelo Tribunal do Júri; h) inspeções em instituições de longa permanência de idosos e deficientes, controle externo da atividade policial, sistema penitenciário local; i) atendimento ao público, atuação na comunidade; j) descrição das atividades proativas ou resolutivas que se destacaram no trimestre, de atuações de alta complexidade que envolvam mais de uma área de atuação ou mais de uma unidade do Ministério Público, especialmente com repercussão social no plano da tutela e da efetivação de direitos fundamentais, individuais ou coletivos e políticas públicas; k) atividades alinhadas ao Planejamento Estratégico e ao Plano Geral de Atuação, etc.

Assim, embora a resolutividade da atuação não seja mensurada “objetivamente”, com a atribuição de uma nota, é devidamente verificada e fomentada pela Corregedoria-Geral, especialmente pelas perguntas indutoras do Relatório de Atividades, como nos seguintes exemplos: “Foi priorizada, sempre que possível, a resolução consensual nos inquéritos?”; “Instaurou ou conferiu andamento a Projeto Social?”; “Tomou conhecimento das deficiências e das necessidades da comunidade local?”; “Realizou algum trabalho que demonstre sua disposição para atuar em rede e de forma integrada e cooperativa tanto no âmbito do Ministério Público quanto em relação a outros órgãos ou instituições de defesa de interesses sociais e/ou de interesses legítimos do Estado?”.

Em suma, no Relatório o Promotor de Justiça é estimulado a informar, entre outros temas, sobre (i) a sua atuação judicial e extrajudicial, (ii) o conhecimento dos problemas da comunidade local e (iii) a realização de trabalho em rede com outros agentes sociais e com outros componentes da estrutura do Ministério Público (Coordenadorias Regionais, etc.).

Portanto, a estruturação do referido Relatório induz a atuação resolutiva do membro, que, se eventualmente não responde ou o faz de forma insatisfatória, sinaliza para a Corregedoria-Geral a defasagem da resolutividade, o que desafia a atuação pontual do órgão correccional por outros instrumentos ou técnicas.

Todos esses dados apresentados, apreciados em seu conjunto e no decorrer do estágio probatório, permitem à Corregedoria-Geral acerrar-se da análise sobre a resolutividade e, no Parecer de Avaliação do Estágio Probatório, tecer considerações sobre essa atuação, com eventuais orientações, cuja observância será objeto de análise quando da avaliação dos relatórios trimestrais seguintes.

Dessa forma, as respostas constantes no Relatório de Atividade e – até mesmo – a ausência delas são elementos idôneos para que o órgão correcional avalie a atuação resolutiva do membro, emitindo recomendações de orientação, quando necessário.

Importante esclarecer, por fim, que essa avaliação se complementa com outras ferramentas e técnicas – como a realização de correições ordinárias presenciais, reuniões individuais (ordinárias ou extraordinárias) e coletivas, entrevistas, contatos telefônicos permanentes – e se finda, no contexto do estágio probatório, com o Módulo Corregedoria do Curso de Vitaliciamento organizado pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional.

## **5.2 MANUAL DE ELABORAÇÃO DE PEÇAS JURÍDICAS**

O *Manual de Elaboração de Peças Jurídicas* decorreu da experiência adquirida pela Diretoria de Estágio Probatório da Corregedoria-Geral (DOCG) ao longo de anos de avaliação das peças produzidas por membros do Ministério Público em estágio probatório.

A avaliação mostrava que muitos dos desvios – tanto jurídicos quanto gramaticais – que os Promotores de Justiça cometiam em suas peças eram recorrentes e, por isso, apontavam para a necessidade de uma intervenção proativa da Corregedoria-Geral, visando não somente apontar o desvio, mas sim oferecer ferramentas que possibilitassem preveni-los.

Foi assim que, em 2021, surgiu a ideia de se editar um manual que orientasse o membro do Ministério Público tanto nas questões jurídicas quanto nas vernaculares e, assim, por meio do Ato CGMP n.º 6/2021, publicou-se o *Manual de Elaboração de Peças Jurídicas* da Corregedoria-Geral, uma obra constantemente aberta às críticas e ao aperfeiçoamento que se mostrar necessário.

Além de apresentar, de forma resumida, os princípios que norteiam a redação oficial, o *Manual* contém capítulo em que são listados, em ordem alfabética, verbetes que tratam das questões gramaticais mais recorrentes nas peças jurídicas e, por fim, modelos de praticamente todos os tipos de manifestações produzidas por membros do Ministério Público.

Assim, percebe-se que, além de agilizar o trabalho do Promotor de Justiça, os modelos atendem ao objetivo de padronizar, sob o aspecto formal, a produção escrita do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, conferindo-lhe unidade e identidade visual, ao passo em que arrefece a reiteração de desvios técnicos, evidenciado, assim, a atuação preventiva do órgão correcional.

## **5.3 “CAFÉ COM A CORREGEDORIA”**

Em 2022, no contexto de elaboração do Plano Diretor da Corregedoria 2022/2023, seguindo, do ponto de vista metodológico, a matriz SWOT para a identificação de pontos fracos e de oportunidades (crescimento), constatou-se a necessidade de evolução e de inovação dos mecanismos institucionais de acompanhamento, orientação e fiscalização do estágio probatório, em conformidade com o objetivo de contribuição “Modernização do acompanhamento do estágio probatório” nele instituído.

Além disso, a Resolução CSMP n.º 1/2022, que revogou a Resolução CSMP n.º 2/2014, adequou o sistema de avaliação do estágio probatório à Carta de Brasília e à Recomendação de Maceió, o que, até então, vinha sendo feito por meio da edição de atos normativos emanados da própria Corregedoria-Geral.

Nesse ponto, vale lembrar que a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 1/2018 (Carta de Maceió) foi resultado do Procedimento de Estudos e Pesquisas da Corregedoria Nacional do Ministério Público, realizado por Grupo de Trabalho (Portaria CN n.º 087, de 16 de maio de 2016) de que participaram, dentre outros, os Promotores de Justiça Jairo Cruz Moreira, Gregório Assagra de Almeida e Luciano Luz Badini Martins e a servidora Fabíola de Sousa Cardoso, todos à época com atuação concomitante na assessoria da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, sendo natural que os atos internos espelhassem e/ou fomentassem as normas estabelecidas para o cenário nacional, de acordo, inclusive, com as experiências, as práticas e os instrumentos que já se articulavam na estrutura local, como revela o histórico das consolidações de atos normativos da Corregedoria mineira e o Regimento Interno da Corregedoria-Geral, aprovado pela Câmara de Procuradores de Justiça.

Por sua vez, a Carta de Brasília, documento assinado por Corregedores-Gerais de todos os Ministérios Públicos do país, com vistas à “modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público”<sup>18</sup>, estabelece princípios e diretrizes para que o órgão corregedor atue de forma preventiva e resolutiva, de forma a se constituir em garantia constitucional fundamental da sociedade e do indivíduo voltada para a “avaliação, a orientação e a fiscalização dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares do Ministério Público brasileiro”<sup>19</sup>.

Segundo o referido documento, as Corregedorias devem atuar “de maneira qualificada para tornar efetivos os compromissos constitucionais do Ministério

---

<sup>18</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Carta de Brasília. Modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público. 2016. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf). Acesso em: 27 fev. 2023.

<sup>19</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público. 2016. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf). Acesso em: 27 fev. 2023, p. 3.

Público na defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais”<sup>20</sup>, constituindo-se em “Órgãos de Controle e Indução da Efetividade e de Garantia da Unidade Institucional do Ministério Público”<sup>21</sup>, além de garantia da própria sociedade.

Foi também a Carta de Brasília que pontuou ser “imprescindível às Corregedorias do Ministério Público a modernização dos seus instrumentos e dos seus mecanismos de orientação e de fiscalização para melhor valorizar a atuação resolutiva do Ministério Público”<sup>22</sup>, cumprindo, assim, “suas funções estratégicas relativas ao controle e à indução da efetividade institucional e da garantia da unidade do Ministério Público”<sup>23</sup>.

Entre as diretrizes consagradas pelo supracitado acordo nacional, destacam-se: a) a priorização da atuação preventiva do Ministério Público; b) o exercício da função pedagógica da cidadania; c) a formação humanista do Promotor de Justiça; d) a atuação humanizada da Corregedoria-Geral e d) a preponderância do consenso e da orientação.

Nesse sentido, embasada na Carta de Brasília – segundo a qual “a resolutividade da atuação do Ministério Público brasileiro pressupõe o alinhamento entre a atividade funcional qualitativa e regular de seus membros com a adoção de práticas institucionais estruturantes efetivamente ajustadas aos objetivos estratégicos pretendidos”<sup>24</sup> –, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais decidiu implantar, no âmbito do seu Programa de Individualização, o “Café com a Corregedoria”.

Para além dos subsídios da Carta de Brasília, “o Café” encontra respaldo normativo na resolução que atualmente regula o estágio probatório no Ministério Público de Minas Gerais (Resolução CSMP n.º 1/2022):

Art. 18. A Corregedoria-Geral do Ministério Público velará pelo efetivo acompanhamento e pelo diálogo permanente com os membros do Ministério Público em estágio probatório, de maneira individualizada sobre a continuidade no estágio probatório, nos termos do art. 39, V, VI e XIX, da Lei Complementar Estadual n.º 34/1994 e deste Regulamento.

A partir desses referenciais, conferiu-se sistematização à abordagem interpessoal por aproximação desburocratizada, que facilita os processos comunicacionais com vistas à orientação e à abordagem preventiva, o que culminou,

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 5.

entre outras providências, na criação do “Café com a Corregedoria”.

Dessa forma, no “Café”, o órgão correcional, rotineiramente, convida Procuradores de Justiça com vasta e reconhecida atuação para funcionarem, durante a conversa, como verdadeiros orientadores e referências para os Promotores de Justiça recém-ingressos. Com isso, busca-se, também, a integração entre os novos e os antigos membros do Ministério Público, unindo, portanto, a contemporaneidade à experiência.

O “Café com a Corregedoria”, com a marca da informalidade, tem estrutura de interação minimamente roteirizada<sup>25</sup> (entrevista semiestruturada) e é realizado de maneira dialógica, em regra a distância, mas também podendo ocorrer presencialmente na sede da Corregedoria-Geral ou na própria unidade do membro em estágio. Anota-se que a participação do membro em estágio é formalizada por meio de convite.

Assim, além de desmistificar a imagem punitiva que se faz de um órgão fiscalizatório, cria-se um momento particular para, intuitivamente, identificarem-se eventuais gatilhos e potenciais riscos para a saúde psicológica, visando, ainda, à prevenção de problemas e conflitos e buscando evitar até mesmo a ocorrência de eventual ilícito funcional.

A dinâmica da conversa no “Café” segue uma trilha de conhecimento dialógico, especialmente desenvolvida para personalizar e humanizar os processos comunicacionais da Corregedoria-Geral com o membro em estágio, tal como preconizado no art. 169, §§ 1º e 2º, do Ato CGMP n.º 1/2023:

Art. 169. No acompanhamento do estágio probatório, a Corregedoria-Geral estimulará o diálogo permanente com os órgãos de execução, de maneira individualizada, nos termos dos arts. 16, XXI, 46, XIII, e 189 a 192, todos do Regimento Interno da Corregedoria, e do art. 39, V, VI e XIX, da LC n.º 34/1994, conforme determinam os arts. 18 a 20 do Regulamento do estágio.

§1º A individualização do acompanhamento, preservada a isonomia nos critérios de avaliação, implica a customização dos instrumentos e técnicas de fiscalização e de avaliação disponíveis, e a personalização na análise das condicionantes concretas e a humanização dos processos comunicacionais entre a Corregedoria e o órgão de execução acompanhado.

---

<sup>25</sup> Busca-se mitigar a impessoalidade dos roteiros necessariamente padronizados e uniformizados, permitindo conhecimento sobre a personalidade (capacidade adaptativa, caráter, habilidades e competências) e seus influxos no “modo de atuar”, desenvolvendo habilidades e competências.

§2º Para fins de aproximação entre a Corregedoria e o órgão de execução acompanhado, e de orientação quanto à atuação funcional, o Promotor de Justiça em estágio probatório poderá ser convidado ou convocado a participar, a critério da Corregedoria-Geral, de reuniões ou de entrevistas, coletivas ou individuais, presenciais ou a distância, abordando-se a seguinte trilha de conhecimento dialógico: I - histórico progressivo à carreira do Ministério Público; II - relato das experiências iniciais no exercício da função; III - apontamento de eventuais dificuldades e/ou problemas enfrentados; IV - integração intergeracional e desafios contemporâneos da instituição; V - produtividade e resolutividade na atuação; VI - adaptabilidade e percepção das condições de saúde no meio ambiente do trabalho; VII - gestão da unidade e do acervo processual e procedimental; VIII - trabalho em equipe e liderança pelo exemplo; IX - indelegabilidade dos processos decisórios e dos atos finalísticos; X - relacionamento e integração intra e interinstitucional; XI - equilíbrio entre a vida familiar e pessoal e a dedicação permanente ao trabalho; XII - inserção social e relevância da residência na localidade da unidade; XIII - cautela e limitações no direito de manifestação e de opinião, especialmente em redes sociais públicas ou acessíveis ao público; XIV - perspectiva e planejamento da carreira. XV - apresentação de reivindicações e/ou sugestões<sup>26</sup>.

Ao final da “reunião informal”, para referendar a aproximação da Corregedoria-Geral com o membro em estágio probatório, os contatos pessoais dos participantes são compartilhados reciprocamente, instalando-se um novo e mais próximo canal de acompanhamento e orientação – sem prejuízo dos instrumentos formais da rotina correcional.

Nesse sentido, o “Café com a Corregedoria”, em observância ao art. 170 do Ato CGMP n.º 1/2023, reforça a atuação preventiva do Ministério Público, visando alcançar os seguintes objetivos, vinculados aos demais instrumentos e práticas do acompanhamento do estágio probatório:

I - identificar com precisão e oportunidade eventual necessidade de intervenção correcional;

II - intervir, de maneira qualificada e customizada, para orientação e atuação preventiva na formação e na adaptação do Promotor de Justiça às atividades funcionais, inclusive no

---

<sup>26</sup> MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Ato CGMP n.º 1/2023**. Disponível em: [https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D50B-28-ato\\_cgmp\\_01\\_2023.pdf](https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D50B-28-ato_cgmp_01_2023.pdf). Acesso em: 2 mar. 2023.

que tange à qualidade de vida no trabalho;

III - preservar e fomentar o senso de pertencimento e de identidade, valorizando a unidade institucional;

IV - fomentar a atuação ministerial sob o modelo resolutivo, especialmente quanto ao trabalho em rede e à interlocução social;

V - fomentar a integração do Promotor de Justiça no contexto institucional regional (Promotorias próximas e Coordenadorias), como forma de, em última análise, garantir a unidade institucional;

VI - incrementar canais oficiais de diálogo institucional;

VII - evitar erros e prevenir ilícitos com repercussão disciplinar ou que conduzam potencialmente à impugnação ao vitaliciamento;

VIII - promover a saudável e desejada integração entre os novos e os antigos membros do Ministério Público, unindo, portanto, a modernidade à experiência<sup>27</sup>.

Portanto, no âmbito do Programa ora analisado, o “Café com a Corregedoria” simboliza a marca da personalização (humanização dos processos comunicacionais), ao lado da customização dos métodos e das técnicas de avaliação, apresentando-se, assim, como um instrumento eficaz, visto que marcado pela simplicidade, para a individualização do membro em estágio probatório, ao passo em que permite a atuação preventiva do Ministério Público na criação de um espaço particular de diálogo, com ênfase na orientação.

Vale sempre lembrar que o Ministério Público é o órgão incumbido pela Constituição de proteger e realizar os valores mais importantes do nosso Estado Democrático de Direito, funcionando como garantia de efetivação dos direitos fundamentais.

Gregório Assagra de Almeida e Rafael de Oliveira Costa bem definem esse papel ministerial:

O Ministério Público possui a natureza jurídica de garantia fundamental institucional de acesso à Justiça, e as suas Corregedorias são garantias constitucionais fundamentais da sociedade voltadas para a orientação e a fiscalização do Ministério Público brasileiro. Nas suas atividades de orientação

---

<sup>27</sup> MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Ato CGMP n.º 1/2023**. Disponível em: [https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D50B-28-ato\\_cgmp\\_01\\_2023.pdf](https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D50B-28-ato_cgmp_01_2023.pdf). Acesso em: 2 mar. 2023.



e na fiscalização, devem atuar qualitativamente e substancialmente para tornar mais efetivos os fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público por intermédio da aferição da resolutividade da atuação institucional<sup>28</sup>.

Nesse contexto, a avaliação da resolutividade constitui um desafio enfrentado por todas as Corregedorias e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, ante as peculiaridades do tema. Não obstante, enfrentá-lo é dever que se impõe, com ciência da falibilidade dos métodos e da provisoriedade de todo conhecimento – iniciativa evidenciada pela criação do “Café com a Corregedoria”.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Visando ao estabelecimento de critérios para a avaliação e o fomento da resolutividade da atuação do Promotor de Justiça em estágio probatório, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, por meio do Programa “Individualização do estágio probatório dos Promotores de Justiça: customização das técnicas e dos instrumentos de avaliação e personalização do relacionamento correccional. Ênfase na orientação e na prevenção”, parte do princípio de que o profissional, sujeito/pessoa que é, deve ser avaliado em conformidade com a sua individualidade.

Não se busca medir ou avaliar a atividade do Promotor de Justiça como um dado isolado em si, mas vinculada à singularidade do sujeito histórico que a realiza (ou produz, como fruto de trabalho). Busca-se compreender o “como se faz” e o “por que se faz”.

Para realizar a avaliação não só formal e objetiva, mas sobretudo qualitativa do trabalho realizado por membros do Ministério Público em estágio probatório, a Corregedoria-Geral, no âmbito do seu “Programa de Individualização”, busca o conhecimento integral e a compreensão do órgão de execução como pessoa, com retrospecto exclusivo e dotado de processo particular de inserção no ambiente ministerial, com condicionantes e variáveis concretas que operam em contextos de trabalho distintos, inclusive comparativamente, em relação aos demais colegas de trabalho institucional.

Isto é, os Promotores de Justiça que ingressam na carreira têm, cada qual e individualmente, história “idiossincrática”, sendo designados para funções diferentes no início da carreira, com variáveis geográficas, regionais, estruturais da unidade de trabalho, etc.

---

<sup>28</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP – CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju) in **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: qualidade, resolutividade e transformação social: edição especial: recomendação de Aracaju**, vol. VII. Brasília: CNMP, 2019, p. 141.

Nesse sentido, da análise do Programa, emergem como ferramentas fundamentais para embasar a individualização do membro ingressante, bem como a avaliação e o fomento da resolutividade, especialmente o Relatório de Atividades, o *Manual de Elaboração de Peças Jurídicas* e o diálogo construído no “Café com a Corregedoria”.

Os produtos e as práticas do “Programa de Individualização” da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais projetam um promissor caminho, aberto e trilhado ao longo do tempo por sucessivas gestões, no sentido de imprimir efetividade aos ditames da Carta de Brasília e da Recomendação de Maceió (até mesmo antevendo suas diretrizes), bem como às normativas internas, tudo com o objetivo de garantir o duplo aspecto da resolutividade, para a Corregedoria-Geral e para a sociedade.

É possível afirmar que a Corregedoria-Geral do *Parquet* mineiro se tem esforçado para implementar e aperfeiçoar novos instrumentos de avaliação, fiscalização e orientação, especialmente com relação aos Promotores de Justiça em estágio probatório, desenvolvendo adequados parâmetros para o fomento da atuação resolutiva e da individualização do órgão ministerial.

As diretrizes do Programa funcionam, a um só tempo, como (i) indutoras da resolutividade na atuação do membro na comunidade em que oficia e (ii) norteadoras da constante otimização do trabalho interno da Corregedoria-Geral, conforme se observa até mesmo da experiência que vem sendo construída no programa “Café com a Corregedoria”, instrumento eficaz para a aproximação, prevenção e humanização do trabalho correcional, inclusive para monitoramento da qualidade de vida no trabalho.

O acompanhamento do estágio probatório deve ser constantemente adaptado para a orientação e a fiscalização em consideração a esses fatores, com reflexo na avaliação quantitativa<sup>29</sup> e qualitativa, tal como realizado diuturnamente no “Programa de Individualização” da casa correcional do *Parquet* mineiro.

Esse Programa de acompanhamento do estágio probatório, sob a marca da individualização, é um trabalho de construção contínua e cooperativa, com abertura ao diálogo e à permanente incorporação de contribuições *interna corporis*

---

<sup>29</sup> Com base nos dados dos dois últimos concursos para ingresso na carreira do Ministério Público de Minas Gerais (57º e 58º) têm-se os seguintes números: I - Membros em estágio probatório: 90; II - Relatórios trimestrais analisados: 188; III - Recomendações (individuais) técnico-jurídicas da área penal: 731; IV - Recomendações (individuais) técnico-jurídicas da área extrapenal: 540; V - Recomendações (individuais) técnico-jurídicas da área extrajudicial: 316; VI - Recomendações (individuais) da área vernacular: 1263; VII - Acordo de Resultados (ACRS): 2; VIII - Notícia de Fato (NF): 9; IX - Procedimento de Orientação Funcional (PROF): 6; X - Procedimento de Acompanhamento do Termo de Ajustamento Disciplinar (PTAD): 1; XI - Reclamação Disciplinar (RD): 0; XII - Procedimento Disciplinar Administrativo (PDA): 0; XIII - Correições Ordinárias - presenciais: 45; XIV - Correições Extraordinárias: 1; XV - Café com a Corregedoria - presencial: 5; XVI - Café com a Corregedoria - virtual: 16; XVII - Encaminhamento ao CEAF: 0 e; XVIII - Pedidos de impugnação à permanência na carreira: 0.

ou advindas de órgãos congêneres de outros Ministérios Públicos do Brasil, tudo com vistas ao desenvolvimento das melhores práticas correccionais, com a pretensão de servir de referência para o trabalho fiscalizatório orientado para a resolutividade das práticas institucionais.

## 7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP – CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju) *in* **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: qualidade, resolutividade e transformação social: edição especial: recomendação de Aracaju**, vol. VII. Brasília: CNMP, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público. 2016. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf). Acesso em: 27 fev. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação 54/2017**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação de Caráter Geral CNMP CN n.º 1/2018 (Recomendação de Maceió)**. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/minuta\\_da\\_recomendao\\_estgio\\_probatrio\\_com\\_numerao.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/minuta_da_recomendao_estgio_probatrio_com_numerao.pdf). Acesso em: 25 fev. 2023.

FERNANDES, Cléia Cristina Pereira Januário; MOURA, Carmelina Maria Mendes de. Atuação Humanista e integrada: um novo olhar sobre o estágio probatório *in* **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro**. Conselho Nacional do Ministério Público, vol. V, Brasília: CNMP, 2018.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Ato CGMP n.º 1/2023**. Disponível em: [https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D50B-28-ato\\_cgmp\\_01\\_2023.pdf](https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D50B-28-ato_cgmp_01_2023.pdf). Acesso em: 2 mar. 2023.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Ato CGMP n.º 17/2016**. Disponível em: [https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C-969-28-ato\\_cgmp\\_17\\_2016.pdf](https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C-969-28-ato_cgmp_17_2016.pdf). Acesso em: 7 mar. 2023.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Planejamento**

**Estratégico do Ministério Público de Minas Gerais - 2020-2029.** Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/planejamento-institucional/planejamento-estrategico.shtml>. Acesso em: 28 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Plano Diretor da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – ciclo 2018/2019.** Disponível em: [https://www.mpmg.mp.br/data/files/D9/16/B1/96/D744A7109CEB34A7760849A8/Plano%20Diretor%20-%202029\\_10.pdf](https://www.mpmg.mp.br/data/files/D9/16/B1/96/D744A7109CEB34A7760849A8/Plano%20Diretor%20-%202029_10.pdf). Acesso em: 28 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Plano Diretor da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – ciclo 2022/2023** (em andamento).

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução CSMP n.º 1/2022.** Disponível em: [https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D430-28-res\\_csmp\\_01\\_2022.pdf](https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D430-28-res_csmp_01_2022.pdf). Acesso em: 25 fev. 2023.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução CSMP n.º 2/2014.** Disponível em: [https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C7CB-28-res\\_csmp\\_02\\_2014.pdf](https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C7CB-28-res_csmp_02_2014.pdf). Acesso em: 25 fev. 2023.

ZANETI JR., Hermes. Normas fundamentais do processo civil: os talentos do Ministério Público da Constituição *in* **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro.** Conselho Nacional do Ministério Público, vol. V, Brasília: CNMP, 2018.







CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO