

REVISTA JURÍDICA
**CORREGEDORIA NACIONAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**
VOLUME XI



**NOVO PERFIL DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS: OS DESAFIOS
DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
REDEFINIÇÃO DOS DEVERES DE
PROTEÇÃO NA PÓS-MODERNIDADE**

BRASÍLIA
2025



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

20
ANOS

REVISTA JURÍDICA DA CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

VOLUME XI

NOVO PERFIL DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS: OS DESAFIOS
DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA
REDEFINIÇÃO DOS DEVERES DE
PROTEÇÃO NA PÓS-MODERNIDADE



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

BRASÍLIA
2025

20
ANOS

B823 Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.

Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: Novo perfil dos Direitos Fundamentais: os desafios do Ministério Público na redefinição dos deveres de proteção na pós-modernidade, volume XI / Conselho Nacional do Ministério Público – Brasília: CNMP, 2025.

320 p. il.

ISSN 2525-5800

ISBN: 978-65-83579-10-2

1. Conselho Nacional do Ministério Público. 2. Direitos Fundamentais. 3. Direito à educação. 4. Legislação de menores. 5. Identidade de gênero. 6. Direito das minorias. 7. Cibercrime. 8. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). 9. Crime Organizado. 10. Segurança Pública. 11. Direitos do idoso. I. Título. II. Corregedoria Nacional do Ministério Público.

CDD – 341.413

EXPEDIENTE

© 2025, Conselho Nacional do Ministério Público

COMPOSIÇÃO DO CNMP

Presidente

Paulo Gustavo Gonet Branco

Corregedor Nacional

Ângelo Fabiano Farias da Costa

Moacyr Rey Filho

Engels Augusto Muniz

Antônio Edílio Magalhães Teixeira

Paulo Cezar dos Passos

Jaime de Cassio Miranda

Ivana Lúcia Franco Cei

Fernando da Silva Comin

Cíntia Menezes Brunetta

Edvaldo Nilo de Almeida

José Augusto de Souza Peres Filho
Doutor em Direito Constitucional pela Universidad de Buenos Aires – UBA (BA, Argentina); Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (RN, Brasil).

Karina Soares Rocha
Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Sevilha (SE, Espanha).

Fernanda Alves Pöppel
Mestre em Direito Penal pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ (RJ, Brasil).

Saulo Jerônimo Leite Barbosa de Almeida
Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP (DF, Brasil).

Pedro Colaneri Abi-Eçab
Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC (SP, Brasil).

João Luiz de Carvalho Botega
Mestre em Ciência Jurídica na Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI (SC, Brasil)

SECRETARIA-GERAL

Secretário-Geral

Carlos Vinícius Alves Ribeiro

Secretário-Geral Adjunto

Michel Betenjane Romano

CONSELHO EDITORIAL

Editor-chefe

Ângelo Fabiano Farias da Costa
Corregedor Nacional

Editor Adjunto

Rinaldo Reis Lima
Coordenador-Geral

Membros integrantes

Maurício Coentro Pais de Melo
Procurador Regional do Trabalho - Chefe de Gabinete da Corregedoria Nacional do Ministério Público.
Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Autônoma de Lisboa “Luis de Camões”.

SUPORTE EDITORIAL

Promotora de Justiça do Estado do Pará

Andréa Moura de Santos Sampaio

Assessora-Chefe da Coordenadoria de Inovações, Inteligência e Estágio Probatório

Maíra Feitosa Seródio Araújo

Secretaria de Comunicação

Eduarda Lins (Revisora)

Lenita Violato

Gabriela Brunelli

Lilisane Veiga

Rodrigo Souza (Designer)

PROJETO

Secretaria de Comunicação Social do CNMP

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	10

EDUCAÇÃO E PREVENÇÃO ÀS VIOLÊNCIAS: ASPECTOS JURÍDICOS DA INTERVENÇÃO POLICIAL NO ÂMBITO ESCOLAR.....	11

EDUCATION AND PREVENTION OF VIOLENCE: LEGAL ASPECTS OF POLICE INTERVENTION IN THE SCHOOL ENVIRONMENT

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. EDUCAÇÃO E VIOLÊNCIAS: DA INDISCIPLINA AO ATO INFRACIONAL	12
2.1. DIREITO À EDUCAÇÃO	14
2.2. VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS.....	15
3. ASPECTOS PEDAGÓGICOS, PSICOLÓGICOS E SOCIAIS DA INTERVENÇÃO POLICIAL NO ÂMBITO ESCOLAR	18
4. PREVENÇÃO ÀS VIOLÊNCIAS NAS ESCOLAS: CAMINHOS POSSÍVEIS.....	20
4.1. FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	21
4.2. A CONSTRUÇÃO DE UM AMBIENTE ESCOLAR SEGURO.....	24
4.3. O CUMPRIMENTO DA HORA-ATIVIDADE DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO.....	25
4.4. O RESPEITO AO NÚMERO MÁXIMO DE ALUNOS POR PROFISSIONAL.....	25
4.5. A IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS A PARTIR DA CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO.....	25
4.6. A NECESSIDADE DE PROMOÇÃO DE MEDIDAS DE CONSCIENTIZAÇÃO, PREVENÇÃO E COMBATE À VIOLÊNCIA NO AMBIENTE ESCOLAR	27
4.7. IMPLEMENTAÇÃO DOS PROTOCOLOS DE ATENDIMENTO À CRIANÇA OU ADOLESCENTE VÍTIMA OU TESTEMUNHA DE VIOLÊNCIA.....	28
4.8. A PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DAS ESCOLAS E DA POLÍCIA MILITAR NAS REUNIÕES DA REDE DE PROTEÇÃO.....	29
4.9. A UTILIZAÇÃO DAS PRÁTICAS RESTAURATIVAS NAS ESCOLAS	30
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	32

O DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL: PERSPECTIVAS E DESAFIOS.....	36

THE RIGHT TO EDUCATION IN THE PRISON SYSTEM: PERSPECTIVES AND CHALLENGES

1. INTRODUÇÃO.....	37
2. O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO.....	39

3. ASPECTOS HISTÓRICOS DO SURGIMENTO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL ..	44
4. PANORAMA ATUAL DA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO NAS PRISÕES DO BRASIL	49
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51

SISTEMA DE JUSTIÇA X SISTEMA SOCIOEDUCATIVO (SINASE): O MINISTÉRIO PÚBLICO E A INDUÇÃO RESOLUTIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SOCIOEDUCAÇÃO 55

*JUSTICE SYSTEM X SOCIO-EDUCATIONAL SYSTEM (SINASE):
THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE AND THE RESOLUTIVE
INDUCTION OF PUBLIC SOCIOEDUCATION POLICIES*

1. INTRODUÇÃO	56
2. NOÇÕES PROPEDÊUTICAS E ELEMENTOS DE UM SISTEMA CONCEBIDO COMO ESTRUTURA SOCIAL E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS	58
3. SISTEMA DE JUSTIÇA X SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: FUNCIONAMENTO SISTÊMICO E ARTICULAÇÃO?.....	62
4. MINISTÉRIO PÚBLICO E O “SISTEMA” SOCIOEDUCATIVO BRASILEIRO.....	72
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	76

A PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO CONTEXTO DE CALAMIDADE 81

THE PROTECTION OF CHILDREN AND ADOLESCENTS IN THE CONTEXT OF CALAMITY

1. INTRODUÇÃO	82
2. O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O PAPEL DA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO INFANTOJUVENIL NO CENÁRIO DE CALAMIDADE	84
3. ABRIGOS PROVIÓRIOS E O MECANISMO DE PREVENÇÃO DA VULNERABILIDADE SOCIAL E EMOCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	86
4. ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA OCORRIDA EM SITUAÇÃO DE CALAMIDADE	93
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99

A REALIZAÇÃO DA ESCUTA ESPECIALIZADA NO ÂMBITO POLICIAL COMO ESTRATÉGIA PARA A NÃO REALIZAÇÃO DO DEPOIMENTO ESPECIAL 103

THE IMPLEMENTATION OF SPECIALIZED LISTENING WITHIN THE POLICE CONTEXT AS A STRATEGY TO AVOID SPECIAL TESTIMONY

1. INTRODUÇÃO	104
2. O DIREITO DE SER OUVIDO E O EXERCÍCIO DO CUIDADO	107
3. CONTRADIÇÃO EM TERMOS?	112
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	116

O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR EM CENÁRIO DE CALAMIDADE PÚBLICA: UMA EXPERIÊNCIA INTERINSTITUCIONAL EM CANOAS/RS 120

THE RIGHT TO FAMILY COEXISTENCE IN A PUBLIC CALAMITY SCENARIO: AN EXPERIENCE INTERINSTITUTIONAL IN CANOAS/RS

1. INTRODUÇÃO 121
2. APROXIMAÇÕES AO CENÁRIO DA CALAMIDADE EM CANOAS/RS. 122
3. O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR EM UM CENÁRIO DE CALAMIDADE: OS DESAFIOS E OS CAMINHOS PERCORRIDOS. 125
 - 3.1. O ENTRELAÇAMENTO DO TRABALHO INTERINSTITUCIONAL, EM PARCERIA COM A SOCIEDADE CIVIL, NA AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E DE ADOLESCENTES 126
4. A CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA DA EXPERIÊNCIA: A BUSCA ATIVA E SUAS CIRCUNSTÂNCIAS 129
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS. 133

PROJETO DE EMPREGABILIDADE PARA JOVENS EM MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO PARANÁ..... 139

EMPLOYABILITY PROJECT FOR YOUNG PEOPLE IN SOCIOEDUCATIONAL MEASURES IN PARANÁ

1. INTRODUÇÃO 140
2. SOCIOEDUCAÇÃO E A EMPREGABILIDADE DE JOVENS EM CONFLITO COM A LEI 142
3. O PROJETO DE EMPREGABILIDADE PARA JOVENS EM MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO PARANÁ 144
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 150

DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS DA POPULAÇÃO LGBTQIAPN+: O PROTAGONISMO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA EQUIDADE DE GÊNERO E DIVERSIDADE SEXUAL 153

SEXUAL AND REPRODUCTIVE RIGHTS OF THE LGBTQIAPN+ POPULATION: THE LEAD OF THE PUBLIC PROSECUTION FOR GENDER EQUITY AND SEXUAL DIVERSITY

1. INTRODUÇÃO 154
2. A GÊNESE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS CICLOS CONSTITUCIONAIS. 155
 - 2.1. OS DESAFIOS NA FUNÇÃO JURÍDICO-SOCIAL DE TUTELA DOS VULNERÁVEIS 160
3. A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS DE AUTONOMIA, LIBERDADE E SEGURANÇA DOS CORPOS 164
4. GÊNERO E SEXUALIDADE: O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO PROTAGONISTA DA JUSTIÇA SOCIAL. . 166
5. NOVO PERFIL INSTITUCIONAL: OS DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À JUSTIÇA REPRODUTIVA 169
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS. 172

ENFRENTANDO A VIOLÊNCIA LGBTQIAPN+: DESAFIOS PARA A ATUAÇÃO EFETIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO 176

CONFRONTING LGBTQIAPN+ VIOLENCE: CHALLENGES FOR PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE'S EFFECTIVE ACTION

1. INTRODUÇÃO	177
2. ESTADO BRASILEIRO NA PROTEÇÃO DA POPULAÇÃO LGBTQIAPN+	178
2.1. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DA PROTEÇÃO	181
3. MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO LGBTQIAPN+	184
3.1. QUALIDADE DO SERVIÇO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	185
3.2. DESAFIOS PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO DA PROTEÇÃO DE VÍTIMAS LGBTQIAPN+	187
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	189

O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS DESAFIOS NO COMBATE À LGBTFOBIA 192

THE PROSECUTOR'S OFFICE AND THE CHALLENGES OF FACING THE LGBTPHOBIA

1. INTRODUÇÃO: O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTITUIÇÃO DE GARANTIAS	193
2. CONTEXTUALIZANDO OS DIREITOS HUMANOS	194
3. HISTÓRICO DE LUTAS DO MOVIMENTO LGBTI+	197
4. A "CRIMINALIZAÇÃO" DA LGBTFOBIA NO BRASIL	200
5. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NO COMBATE À LGBTFOBIA. O CASO ESPECÍFICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ	206
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: ENTRE DESAFIOS E CONQUISTAS	210

DESAFIOS JURÍDICOS NA ERA DIGITAL: A DEFESA DOS DIREITOS DAS VÍTIMAS EM CRIMES CIBERNÉTICOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO 216

LEGAL CHALLENGES IN THE DIGITAL AGE: THE DEFENSE OF THE RIGHTS OF VICTIMS IN CYBER CRIMES BY THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE

1. INTRODUÇÃO	217
2. ASPECTOS GERAIS SOBRE OS CRIMES CIBERNÉTICOS	218
3. PONDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO PRÁTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE AO CIBERCRIME	223
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	229

RELATO DE EXPERIÊNCIA: A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI GERAL DE DADOS PESSOAIS NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, POR MEIO DO PROJETO “GUARDIÕES” 233

EXPERIENCE REPORT: THE IMPLEMENTATION OF THE GENERAL DATA PROTECTION LAW IN THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF THE STATE OF PIAUÍ THROUGH THE “GUARDIANS” PROJECT

1. INTRODUÇÃO	234
2. PRIMEIROS PASSOS: ESTUDOS E DISCUSSÕES	237
3. O PROJETO GUARDIÕES: ETAPAS PARA EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA LGPD	239
4. A RESOLUÇÃO CNMP N. 281/2023, A CRIAÇÃO DO CPDAP/MPPI E O SEMINÁRIO “PROTEÇÃO DE DADOS 360º”	241
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	245

AINDA A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: DIÁLOGOS DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COM AS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 249

STILL THE CRIMINAL INVESTIGATION BY THE PROSECUTOR'S OFFICE: DIALOGUES OF THE NATIONAL COUNCIL OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE WITH THE DECISIONS OF THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS AND THE BRAZILIAN FEDERAL SUPREME COURT

1. INTRODUÇÃO	250
2. O PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: UM BREVE EXCURSO	251
3. A IMPORTÂNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO RESPONSÁVEL PELA INVESTIGAÇÃO: O DIÁLOGO DO CNMP COM A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE IDH.	256
4. A LEGITIMIDADE INVESTIGATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: O DIÁLOGO DO CNMP COM AS DECISÕES DO STF	264
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	271

CRIMINALIDADE ORGANIZADA E SEGURANÇA PÚBLICA: REFLEXÕES SOBRE O PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP) ..279

ORGANIZED CRIMINALITY AND PUBLIC SECURITY: REFLECTIONS ON ADMINISTRATIVE PLANNING AND THE UNIFIED PUBLIC SECURITY SYSTEM (UPSS)

1. INTRODUÇÃO	280
2. CRIMINALIDADE ORGANIZADA E SEGURANÇA PÚBLICA.....	281
2.1. ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E DANOSIDADE SOCIAL. IMPUNIDADE E CONDENAÇÕES BRASILEIRAS NA CORTE IDH. DEFICIÊNCIAS ESTATAIS.	281
2.2. A SEGURANÇA PÚBLICA E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP)	286
3. PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO	291
3.1. A DIMENSÃO DEONTOLÓGICA DO PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO NO BRASIL.....	291

3.2. DEVERES E OBRIGAÇÕES DOS ENTES PÚBLICOS NAS ESFERAS FEDERAL, ESTADUAL, DISTRITAL E MUNICIPAL. PAPEL DIFERENCIADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO.....	295

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	297

VIOLÊNCIA PATRIMONIAL E FINANCEIRA CONTRA A PESSOA IDOSA.....302

FINANCIAL AND PROPERTY VIOLENCE AGAINST THE ELDERLY PERSON

1. INTRODUÇÃO.....	303
2. CONCEITUAÇÃO E CONTEXTO DA VIOLÊNCIA PATRIMONIAL E FINANCEIRA CONTRA A PESSOA IDOSA.....	304
3. TIPOLOGIA DE VIOLÊNCIA SUBESTIMADA, VELADA E NORMALIZADA.....	306
4. VIOLÊNCIA TRANSVERSAL.....	307
5. FATORES DE RISCO PARA A VIOLÊNCIA FINANCEIRO-PATRIMONIAL.....	308
5.1. CAPACIDADE DIMINUÍDA E FRAGILIDADE COGNITIVA.....	309
5.2. PESSOA IDOSA DEPENDENTE DE CUIDADOS DE UM MEMBRO DA FAMÍLIA.....	309
5.3. SENTIR MEDO DE UM FAMILIAR.....	310
5.4. NÃO TER CONHECIMENTO DOS SEUS DIREITOS.....	311
5.5. TER FAMILIAR COM PROBLEMAS COM ÁLCOOL E DROGAS.....	311
5.6. ISOLAMENTO SOCIAL.....	311
6. ESTRATÉGIAS DE PREVENÇÃO E DE ENFRENTAMENTO.....	312
6.1. EDUCAÇÃO E CAPACITAÇÃO PERMANENTE.....	312
6.2. MEIOS JURÍDICOS.....	313
6.3. APOIO À AUTONOMIA FINANCEIRA.....	314
6.4. CAMPANHAS DE SENSIBILIZAÇÃO.....	314
6.5. COLABORAÇÃO INTERINSTITUCIONAL.....	315
7. PRINCIPAIS AGRESSORES.....	316
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	316

APRESENTAÇÃO

.....

É com grande satisfação que a Corregedoria Nacional do Ministério Público apresenta esta nova edição da sua Revista Jurídica, com a temática “Novo Perfil dos Direitos Fundamentais: os Desafios do Ministério Público na Redefinição dos Deveres de Proteção na Pós-Modernidade”, com vistas a qualificar, ainda mais, o debate e disseminar boas práticas no âmbito da proteção e da concretização dos direitos fundamentais no Brasil.

A contemporaneidade desafia o Ministério Público a expandir e a redefinir o seu papel na garantia dos direitos fundamentais, por meio da indução e da fiscalização de políticas públicas, aproximação com a sociedade e fomento à participação social na fiscalização das ações do poder público.

Em busca de maior efetividade, esta edição aborda temas alinhados com a atuação da Corregedoria Nacional na atual gestão (2024-2026), com foco na promoção de direitos fundamentais, cujo lema “Respeito e Inclusão” sustenta o ideal da construção de uma sociedade mais justa, plural e comprometida com a dignidade da pessoa humana.

Nessa linha, a publicação versa sobre defesa da diversidade e combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, gênero, raça e comunidade LGBTQIAPN+, direito à educação, tutela da infância e juventude e combate à violência contra a criança e o adolescente, tutela da privacidade e da intimidade e Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, criminalidade organizada e segurança pública e políticas públicas de defesa dos idosos.

Com a participação de membros do Ministério Público, acadêmicos, pesquisadores e especialistas, a Revista Jurídica da Corregedoria Nacional reafirma o seu compromisso com a produção científica de excelência, buscando evoluir a cada publicação. Com corpo editorial qualificado, a seleção dos trabalhos submetidos incluiu processos de avaliação por pares e procedimentos para assegurar a originalidade e a integridade dos textos publicados.

Convidamos os leitores a explorar esta obra, na certeza de que ela contribuirá para a reflexão crítica, o fortalecimento do papel do Ministério Público e a promoção dos valores fundamentais que sustentam a nossa democracia.

Boa leitura!

ÂNGELO FABIANO FARIAS DA COSTA
Corregedor Nacional do Ministério Público

EDUCAÇÃO E PREVENÇÃO ÀS VIOLÊNCIAS: ASPECTOS JURÍDICOS DA INTERVENÇÃO POLICIAL NO ÂMBITO ESCOLAR

EDUCATION AND PREVENTION OF VIOLENCE: LEGAL ASPECTS OF POLICE INTERVENTION IN THE SCHOOL ENVIRONMENT

João Luiz de Carvalho Botega¹

Edileusa Demarchi²

Resumo: A intervenção policial em ambiente escolar causa inúmeros reflexos tanto aos estudantes quanto aos profissionais de educação, em especial nos aspectos psicológicos, pedagógicos e sociais. Tal prática tem sido uma constante nas instituições de ensino, mormente no ensino público. Pela pesquisa, abordam-se, neste artigo, as causas que levam a esse acionamento indiscriminado da Polícia Militar pelas escolas, os reflexos gerados com essa prática e as alternativas para uma melhor abordagem dos atos de indisciplina pelos profissionais de educação. Conclui-se que a abordagem policial em ambiente escolar fere direitos básicos dos estudantes (e, também, dos profissionais de educação) e não é a melhor alternativa para resolver atos de indisciplina de crianças e adolescentes.

Palavras-chave: educação; violência; indisciplina; ato infracional; intervenção policial.

Abstract: *The police intervention in school environments has numerous repercussions for both students and education professionals, particularly in psychological, pedagogical, and social aspects. This practice has become a constant in educational institutions, especially in public education. This article examines the reasons that lead to the indiscriminate involvement of the Military Police in schools, the repercussions generated by this practice, and alternatives for better addressing acts of indiscipline by education professionals. It concludes that the police approach in school settings violates the basic rights of students (and also of education professionals) and is not the best alternative for addressing acts of indiscipline among children and adolescents.*

Keywords: *education; violence; indiscipline; infraction; Police Intervention.*

1 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Membro auxiliar da Corregedoria Nacional e colaborador da Comissão da Infância, Juventude e Educação do Conselho Nacional do Ministério Público. Mestre em Ciência Jurídica. E-mail: joaobotega@gmail.com

2 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Especialista em Direito Constitucional. E-mail: edemarchi@mpsc.mp.br

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo visa identificar os aspectos que levam à abordagem policial realizada em ambiente escolar, prática que tem sido costumeiramente requerida pelas instituições de ensino, sendo utilizada como forma de disciplina.

Ao participar de reuniões de rede, com a Polícia Militar e com representantes da Educação, tem-se percebido um aumento no número de atendimentos realizados pela Polícia Militar em ambiente escolar, sobretudo em escolas públicas, prática que merece atenção.

Com este artigo, busca-se conhecer os motivos que levam ao acionamento indiscriminado das autoridades policiais para resolução de problemas que poderiam (e deveriam) ser solucionados no próprio ambiente escolar. Ainda, pretende-se diferenciar atos de indisciplina de atos infracionais. Por fim, objetiva-se encontrar formas alternativas para sanar os conflitos nas instituições de ensino sem a necessidade de participação de autoridade policial.

Cumprе destacar que esta pesquisa não tem como foco a repressão de atos graves após a sua ocorrência, quando se faz necessária a pronta repressão estatal com vistas à cessação da violência, acolhimento das vítimas e responsabilização dos autores do fato em âmbito penal e/ou infracional. Não se pretende, ainda, desmerecer projetos institucionais das polícias civil e militar de construção de uma escola mais segura e pacífica, nem se afirmar que toda e qualquer intervenção policial no espaço escolar será indevida, mas apenas que deve ser excepcional e sempre cuidadosa.

2. EDUCAÇÃO E VIOLÊNCIAS: DA INDISCIPLINA AO ATO INFRACIONAL

O acionamento indiscriminado da Polícia Militar pelos estabelecimentos educacionais tem sido um crescente nas escolas.

Trabalhando em Promotorias de Infância, Juventude e Educação e em contato com profissionais da educação, policiais militares, pais e alunos, verifica-se que atualmente há uma tendência a acreditar que os problemas do estabelecimento educacional serão mais bem solucionados com o uso da força policial. O que se percebe na empiria é um despreparo dos profissionais ligados à educação em compreender os próprios alunos, em especial na adolescência, e aprender a lidar com a educação para além do conteúdo didático. Tudo isso aliado a um grande número de profissionais temporários, sem vinculação com aquela escola, além daqueles afastados da sala de aula, muitos por problemas de saúde mental.

Entretanto, afora a questão da segurança, faz-se necessária a reflexão sobre as consequências (psicológicas, pedagógicas e sociais) de uma abordagem policial em ambiente escolar. Cabe então aos profissionais que trabalham em toda a rede de proteção repensarem sobre o papel da escola na formação dos alunos.

Historicamente violência e indisciplina encontram-se presentes no cotidiano das escolas, não podendo ser entendidas como um fenômeno restrito à contemporaneidade; com efeito, o Brasil tem um passado de exclusão de grande parte da população do processo escolar. Na verdade, a própria escola pode ser – e tem sido – um lugar de produção de violência, na medida em que produz e re-produz práticas que reforçam estigmas e preconceitos. Assim, os atos de indisciplina (e as violências) não podem ser pensados e tratados como uma exclusividade dos alunos.

Sendo a escola o lugar no qual se aprendem as normas para o convívio social, a abordagem policial rotineira pode vir a diminuir o senso de responsabilidade dos estudantes. O objetivo da educação deve ser a formação integral da criança e do adolescente, tornando-os cidadãos, propiciando uma cultura de paz e relações mais saudáveis.

Nessa linha, o excesso de controle por parte das instituições de ensino e o acionamento indiscriminado de policiais militares para abordagens em ambiente escolar vai contra o que estabelece a Lei n. 9.394/1996, que traça as diretrizes e bases da educação nacional e prevê a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber (art. 3º, II).

Não se olvida o que determina a Constituição Federal em seu art. 227:

é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No mesmo sentido dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 15. A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis.

[...]

Art. 17. O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, ideias e crenças, dos espaços e objetos pessoais.

Portanto, para tornar possível e garantir efetividade ao direito à educação, o ambiente escolar deve ser um local acolhedor para crianças e adolescentes que diariamente frequentam o estabelecimento, possibilitando que lá encontrem oportunidades para se desenvolverem de forma saudável, proporcionando convívio com os demais integrantes do meio escolar e a criação e fortalecimento de laços de amizade que contribuam para seu crescimento intelectual, moral e social, tornando-os verdadeiros cidadãos.

2.1. DIREITO À EDUCAÇÃO

Antes de adentrar especificamente na temática da violência nas escolas e soluções para seu enfrentamento, importante destacar aspectos básicos sobre o direito à educação.

O direito à educação é um dos pilares fundamentais dos direitos humanos, reconhecido em diversas legislações internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que estabelecem que a educação deve ser acessível a todos, sem discriminação.

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 consagra a educação como um direito de todos e dever do Estado, o que ressalta a importância de garantir uma educação de qualidade para o cidadão, independentemente de sua origem socioeconômica, raça ou gênero.

Como um direito garantido, a educação deve ser compreendida como um processo que permite o desenvolvimento integral do indivíduo e de todas as suas potencialidades, abrangendo a capacidade física, moral e intelectual, desempenhando um papel crucial na promoção da igualdade e redução das disparidades sociais.

O processo educacional tem como objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, tornando-a apta ao exercício da cidadania e ingresso no mercado de trabalho (art. 205 da CF). A liberdade de ensinar, aprender, pesquisar, está prevista na Carta Magna como um dos princípios balizadores do ensino.

Como destaca Amin (2022, p. 131),

É por meio do processo educacional que cada pessoa começa a forjar sua identidade com a absorção das lições tiradas da convivência diária no ambiente escolar, do conhecimento material e dos valores morais e éticos perpassados. É direito fundamental que na sua essência permite a instrumentalização de todos os demais e que cada um se dê conta do seu papel social, do seu local de fala, do seu poder de questionar e de exigir, de ser tratado e respeitado como cidadão.

Destacando a importância da educação, a Constituição Federal estabelece como fundamento da política educacional brasileira os seguintes princípios:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Para que seja possível o exercício desse direito e seu desenvolvimento em todas as suas potencialidades, imprescindível que, no ambiente escolar, haja um espaço democrático, sendo a gestão democrática da educação pública, inclusive, um dos princípios previstos na Carta Magna e no Plano Nacional de Educação (art. 2, VI, da Lei n. 13.005/2014). A educação como um espaço democrático é fundamental para a formação de cidadãos críticos e participativos, capazes de exercer plenamente seus direitos e deveres na sociedade.

2.2. VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS

A violência nas escolas é um fenômeno complexo que abrange uma variedade de comportamentos e situações que emergem de diversos fatores, incluindo diferenças de valores, expectativas e contextos sociais entre a comunidade escolar como um todo. Essa violência pode se manifestar de diversas formas, como desentendimentos entre colegas, entre alunos e professores, tensões, *bullying*, entre outros.

A violência escolar apresenta três tipos distintos: a violência praticada no espaço escolar; a violência à escola, nos casos de violência direta contra a instituição; e a violência da escola, que é a violência institucional.

Quando a violência parte dos alunos, podemos diferenciá-la em atos de indisciplina e atos infracionais.

Os atos de indisciplina referem-se a comportamentos que desrespeitam as normas e regras estabelecidas pela instituição de ensino, como desatenção, interrupções constantes, desordem e falta de respeito aos professores e colegas. Embora não constituam crime ou contravenção penal, comprometem a convivência do ambiente escolar, na medida em que podem criar um ambiente de ensino adverso e comprometer o aprendizado.

Filipak (2016, p. 9) destaca:

A indisciplina nas escolas vem sendo associada a diversas situações relacionadas à falta de obediência às regras, que dificultam o bom funcionamento da escola e o desenvolvimento das aulas. Sua causa pode estar ligada a diversos fatores, pois desde as situações corriqueiras que ocorrem entre os próprios alunos (conversas, celular, brincadeiras), assim como a recusa em participar da atividade proposta pelo professor, ou o término antecipado de uma atividade, ou a troca de professores entre as aulas. A indisciplina também, pode estar associada às situações que demandam mais atenção, como um profissional inexperiente, aula mal preparada, alunos oriundo de um contexto social violento, desamparo familiar, docente descompromissado com a função, entre outras causas que em momento oportuno serão abordadas e discutidas.

E continua (p. 10):

No espaço escolar, a indisciplina pode ser entendida como o comportamento que difere da conduta tida como ideal para a aprendizagem, prejudicando não só o rendimento deste aluno tido como indisciplinado, mas também de toda classe. A indisciplina é a conduta que interfere de forma negativa na metodologia do professor, que desrespeita a própria instituição de ensino e quem faça parte dela, que desorganiza, tumultua e atrapalha as atividades escolares, seja de forma intencional e propositada com intuito de chamar atenção para si ou quando o aluno ingenuamente protagoniza algumas atitudes e nem sequer percebe que está afrontando a boa convivência no espaço escolar.

Por outro lado, os atos infracionais estão relacionados a comportamentos que violam a lei e podem resultar em consequências legais. Isso inclui ações como agressões físicas, vandalismo, tráfico de drogas e roubo dentro ou fora do ambiente escolar. Esses atos têm um impacto mais profundo e podem gerar não apenas problemas de disciplina, mas também a necessidade de intervenção de autoridades, como a polícia e o sistema de justiça.

Nos termos do artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente, ato infracional é todo aquele que se caracteriza como uma conduta prevista como crime ou contravenção penal dentro do ordenamento jurídico penal brasileiro.

A diferenciação entre indisciplina e infração é crucial, pois os atos infracionais requerem um tratamento mais complexo e, muitas vezes, envolvem questões sociais mais amplas, como violência familiar, exclusão social e falta de suporte adequado para os jovens.

Em relação aos conflitos existentes no cotidiano escolar, a professora Áurea Guimarães questiona a obsessão pela manutenção da ordem como imprescindível para o ensino eficaz. De acordo com a autora, quando a proposta pedagógica da escola não respeita as diferenças e a diversidade, mas tão somente a homogeneização dos corpos, os mecanismos disciplinares se tornam imprescindíveis.

díveis. Entretanto, a disciplina não se coloca sem resistências. A pesquisadora aponta, com singular brilhantismo (1990, p. 64):

Compreender a organicidade da violência na Escola implica aceitar esse lugar como aquele que se expressa numa extrema tensão entre forças antagônicas. Implica, ainda, formar professores que aprendam não a tarefa de homogeneizar pelo esquadramento do tempo, do gesto, das atitudes, mas a arte de lidar com os conflitos, não para suprimi-los, mas para conviver com eles. Essa convivência não significa “liberou geral”; significa um trabalho que apreenda a ambivalência de movimentos violentos dentro da Escola. A partir daí poderemos até chamar um batalhão de soldados para conter os excessos, mas o importante é saber que essa ação não impedirá outras formas de manifestação da violência, pois ela não se acaba, ela tem vários sentidos, é perversa, isto é, segue caminhos desviados, que não são controlados nem pela racionalidade de projetos educacionais, nem pela intervenção de órgãos de segurança, nem mesmo pela ação mais liberal de alguns diretores.

Não estou querendo dizer com isso que a violência é uma força irracional; pelo contrário, ela tem uma lógica interna, que somente pode ser compreendida a partir de uma visão das diferentes maneiras de como ela se apresenta na experiência presente. Não se tem a pretensão, como afirma MAFFESOLI, de “valorizar esteticamente a violência”. Podemos lamentá-la, combatê-la, mas o importante é observar esse fenômeno em ação, analisar seus efeitos e compreender que os riscos de desordem sempre estarão presentes; eles são inevitáveis, incontroláveis e uma das saídas talvez seja manter na Escola alguns espaços vazios para dar lugar às rupturas, por onde se afirmem as diferenças.

Que o coletivo não seja uno e possibilite expressões rebeldes e inconformistas; que se crie uma dinâmica mais coletiva dentro da Escola, abrindo espaço para o lúdico, para a imaginação, para a circulação das falas.

A repressão que homogeneiza cria uma violência manipuladora, esquadrinhadora, que assepsiza tudo ao seu redor e conduz inevitavelmente à violência interiorizada, a de cada um contra todos. Mas não nos podemos iludir, pois o “reprimido retorna sempre”(35). Quando se pensa que os policiais fardados - com suas viaturas, cachorros, metralhadoras -, que os muros, as grades, as zeladorias das escolas estão sendo suficientes para acabar com a depredação, surge um movimento inesperado, na tentativa de escapar à imposição mortífera do instituído.

Destaca-se que o acionamento indiscriminado das autoridades policiais nas situações de indisciplina escolar não é prática uniforme: no sistema educacional privado, por exemplo, também ocorrem brigas e outros atos de indisciplina, mas raramente essas situações são reportadas à autoridade policial; usualmente, resolve-se de maneira consensual e sem maiores repercussões para o adolescente infrator.

Por outro lado, é comum que casos de indisciplina, quando ocorrem no sistema público de ensino, sejam simplesmente encaminhados à autoridade policial, deixando a responsabilidade para a polícia, o que ocasiona impactos negativos em toda a comunidade escolar.

No entanto, a intervenção do Estado em conflitos escolares deve respeitar a autonomia das instituições educacionais e a dignidade dos adolescentes. A escola, como espaço de formação integral, tem o dever de, como regra, resolver internamente esses conflitos, promovendo a educação em valores e o desenvolvimento de habilidades socioemocionais.

Como usualmente os atos de indisciplina não têm consequências legais diretas, devem ser tratados por meio de medidas educativas e disciplinares, como advertências, reuniões com os responsáveis e acompanhamento pedagógico. Sua análise deverá seguir um procedimento pedagógico no âmbito da própria escola, com o rol de medidas a serem adotadas, as quais não poderão acarretar vexame ou constrangimento aos alunos e tampouco afrontar a garantia de acesso e permanência na escola, sustentada pela Constituição Federal, sob pena de inadmissível abuso do poder de punir.

A “policialização” ou “judicialização” desses casos pode ser vista como uma violação ao princípio da proporcionalidade, pois envolve uma resposta estatal desproporcional a conflitos que poderiam (e deveriam) ser resolvidos de forma educativa e menos invasiva, bem como ofende o princípio da intervenção mínima, previsto no artigo 101, parágrafo único, inciso VII, do ECA, segundo o qual: “a intervenção deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e à proteção da criança e do adolescente”.

3. ASPECTOS PEDAGÓGICOS, PSICOLÓGICOS E SOCIAIS DA INTERVENÇÃO POLICIAL NO ÂMBITO ESCOLAR

A intervenção policial nas escolas tem gerado um intenso debate sobre os impactos negativos ao ambiente educativo e à comunidade escolar. Uma das principais consequências dessa estratégia é o aumento do clima de medo e insegurança entre os alunos, que podem se sentir criminalizados e vigiados em um espaço que deveria ser acolhedor e propício ao aprendizado.

A presença constante de “agentes da lei” pode criar uma atmosfera hostil, em que os estudantes se tornam menos propensos a se expressar livremente ou a buscar ajuda quando necessário, prejudicando o desenvolvimento de um ambiente escolar saudável e colaborativo. Ademais, a militarização das escolas tende a reforçar estigmas e desigualdades sociais, especialmente em contextos em que a população estudantil é composta por jovens de comunidades marginalizadas.

O acionamento da polícia militar e sua consequente abordagem muitas vezes não discrimina entre comportamentos de indisciplina e atos infracionais, levando a um tratamento desigual e desproporcional entre os alunos, particularmente aqueles de minorias étnicas e sociais. A prática pode resultar em um aumento nas taxas de suspensão e transferência involuntária, contribuindo para o ciclo de exclusão e abandono escolar.

A atuação militar nas escolas, em vez de promover um ambiente educacional seguro e inclusivo, pode perpetuar a criminalização da juventude, dificultando o desenvolvimento de estratégias eficazes para a resolução de conflitos e a promoção de uma cultura de paz nas escolas.

Bernardo (2019) faz referência a diversos pesquisadores da área, asseverando que:

Para a pedagoga Telma Vinha, doutora em Educação pela Unicamp, é mais fácil, rápido e barato colocar dois ou três PMs armados dentro do espaço escolar para intimidar os alunos do que investir na formação de professores com habilidades para transformar conflitos disciplinares, como fazer piadas sobre um colega ou fazer bagunça na turma, em oportunidades de aprendizagem. “Numa sociedade democrática, você é convidado a pensar as regras. Num modelo militarizado, é coagido a obedecê-las. Por trás deste modelo, o que impera é a obediência pelo medo. A escola é um ambiente de respeito mútuo e não de respeito hierárquico. Que escola pública é essa que você precisa de um policial armado para impor respeito aos alunos?”, indaga.

“Colocar policial armado dentro de escola é apenas uma face da política educacional punitivista que está sendo colocada em prática em diversos estados, como Rio, Goiás e Brasília”, diz o pedagogo Luiz Carlos de Freitas. Outras faces, acrescenta, são o endurecimento das regras disciplinares e a adoção do modelo cívico-militar. E faz um alerta: “Os diretores que solicitarem esse programa vão passar um atestado de incompetência e podem entrar em uma escalada de violência. Tal medida só vai gerar ainda mais exclusão dos estudantes mais pobres e negros e criar uma linha direta entre escolas e presídios. Não adianta querer economizar com policiais de folga para compensar a falência da segurança pública do Estado”, alerta.

Quando indagado sobre o impacto da presença ostensiva de policiais no rendimento dos alunos, o psicólogo Raul Aragão Martins, da Universidade Estadual Paulista (Unesp), é taxativo: “Em um ambiente policialesco, os estudantes vão se preocupar em apresentar um tipo de comportamento que esteja de acordo com a perspectiva da polícia. Quando o Estado coloca PMs armados dentro de uma escola, trata os estudantes como ‘baderneiros’ ou ‘traficantes de drogas’. Entendo que esse tipo de ambiente não seja propício para o desenvolvimento do ensino e da aprendizagem”.

No mesmo sentido, destaca Soares (2018):

O principal ponto que precisa ser colocado em discussão é o papel da escola na formação dos alunos. Existe uma grande diferença entre o trabalho da polícia militar - voltado ao combate ao crime e à proteção do cidadão - e o

trabalho da escola. Não cabe a ela criminalizar os conflitos, mas sim buscar soluções junto à comunidade, de modo a contribuir para a formação dos alunos e para a criação de um ambiente sociomoral cooperativo. (...)

A questão, no entanto, pode ser resolvida por meio de outras ações de longo prazo, que envolvam toda a comunidade e estejam voltadas à criação de um ambiente melhor e mais seguro para todos. Dentro desses projetos, pode-se pensar em como as rondas escolares podem ajudar a proteger a população, sem a necessidade de trazer os policiais para dentro das salas de aula. Como destaca Adriana Ramos, pesquisadora da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), a presença militar só deve ocorrer em casos extremos. “O patrulhamento no entorno é algo a ser considerado como medida emergencial, mas é inaceitável que policiais estejam permanentemente dentro de escolas”, diz ela.

A especialista explica que a presença da PM interfere nas relações entre os estudantes e deles com professores e funcionários, coibindo a ocorrência de problemas comuns, que fazem parte do cotidiano escolar. “A possibilidade de o diretor acionar a polícia por qualquer coisa pequena, que deveria ser resolvida internamente, é grande”, alerta ela. Com isso, conflitos como uma briga ou um furto em sala de aula - que normalmente seriam tratados por educadores e teriam respostas voltadas não à punição, mas à formação desses alunos - podem se tornar casos de polícia.

Além disso, a transferência de responsabilidade para o sistema de justiça ou de segurança pública pode enfraquecer a autoridade das instituições escolares, reduzindo sua capacidade de lidar efetivamente com a indisciplina e de promover um ambiente de aprendizado seguro e acolhedor.

Assim, a adoção de práticas mais educativas e preventivas é fundamental para garantir que escolas sejam espaços de aprendizado e desenvolvimento humano, e não de repressão e controle. O acionamento da polícia militar não deve ser realizado quando há alternativas menos graves que podem alcançar esses objetivos de maneira mais eficaz.

4. PREVENÇÃO ÀS VIOLÊNCIAS NAS ESCOLAS: CAMINHOS POSSÍVEIS

Para lidar com a violência nas escolas de maneira eficaz, é fundamental compreender as causas que levam a esses comportamentos e atuar de maneira multidisciplinar com vistas a minimizar os conflitos, sem a necessidade de intervenção policial. Programas que promovam a educação socioemocional, o respeito à diversidade e a resolução pacífica de conflitos podem ajudar a reduzir a indisciplina.

Já para os atos infracionais, é necessário um enfoque integrado que envolva a comunidade, a família e políticas públicas que abordem as condições sociais e econômicas que contribuem para o comportamento violento. O fortalecimento do diálogo entre escola, família e comunidade é essen-

cial para criar um ambiente seguro e acolhedor, onde todos os alunos possam aprender e se desenvolver de forma saudável.

Para superação das situações de violência em ambiente escolar, há a necessidade de uma atuação preventiva e articular entre toda a rede de proteção e as unidades escolares. Os atos de transgressão podem (e devem) ser analisados sob um viés não repressivo.

Passa-se, então, a elencar alguns caminhos possíveis e estruturantes da política pública educacional que, a médio e longo prazo, podem reduzir os índices de violência nas escolas.

4.1. FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Com vistas a diminuir a policialização no ambiente escolar, em especial nos casos de indisciplina, a valorização dos profissionais de educação é essencial. Os educadores desempenham um papel fundamental no Sistema de Garantia de Direitos, em geral sendo as primeiras pessoas a terem contato com o aluno, e, para tanto, a necessidade de os profissionais de educação saberem identificar situações de violência contra crianças e adolescentes é um aspecto crucial no ambiente escolar.

Muitas vezes, crianças e adolescentes não se sentem à vontade para falar sobre experiências de violência, seja ela física, emocional ou sexual. Nesse contexto, o professor assume um papel fundamental na detecção de sinais que possam indicar a presença de abusos ou negligência. A formação adequada e a capacitação contínua são essenciais para que os educadores desenvolvam a habilidade de reconhecer comportamentos, alterações emocionais e outros indicadores que possam sinalizar que um aluno está em situação de vulnerabilidade.

Além de identificar essas situações, os professores também devem ser vistos como adultos de referência para seus alunos. A figura do educador vai além da transmissão de conhecimento; ele é um modelo de comportamento, um apoio emocional e uma fonte de confiança. Quando um aluno se sente seguro e apoiado por um professor, é mais provável que ele se sinta à vontade para compartilhar suas preocupações e vivências. Essa relação de confiança é fundamental para criar um ambiente escolar onde os alunos possam se sentir valorizados e protegidos, reduzindo o impacto negativo da violência em suas vidas.

A atuação do professor como adulto de referência não apenas fortalece a relação entre educador e aluno, mas também contribui para a formação de uma cultura de proteção dentro da escola. Ao promover um ambiente onde a comunicação é aberta e onde os alunos se sentem à vontade para expressar suas preocupações, o professor ajuda a criar uma rede de apoio que pode ser crucial na prevenção e intervenção em situações de violência. Essa cultura de proteção deve ser apoiada por

toda a comunidade escolar, incluindo diretores, funcionários e pais, para que todos os envolvidos reconheçam a importância de cuidar do bem-estar de crianças e adolescentes.

A pós-doutora em psicologia e professora da UFES Edinete Rosa, em entrevista para o portal da Assembleia Legislativa do Espírito Santo (2023), afirma que, muitas vezes, a escola afasta os jovens pelo foco excessivo no aspecto conteudista:

O professor se coloca como aquele que tem que ensinar alguma matéria (...) e não como aquele que está ali para orientar, acolher, proteger. Quando o adulto se abre à função mais macro, mais completa, o jovem ou a criança passa a enxergá-lo como um fator de proteção pessoal e recorre a esse adulto quando precisa.

Para tanto, é fundamental que os professores recebam formação específica sobre os direitos da criança e do adolescente, bem como sobre as formas de violência que podem ocorrer no contexto escolar e familiar. Essa formação deve incluir informações sobre como agir em situações de suspeita de violência, incluindo a importância de notificar as autoridades competentes e de garantir a segurança do aluno. A educação em direitos humanos bem como a conscientização sobre as políticas de proteção são componentes essenciais dessa formação.

Sobre a importância da escola, Maia destaca (2018, p. 46):

(...) a escola é uma referência muito importante para crianças e adolescentes que passam boa parte de seu tempo na unidade educacional e é lá que experimentam relações de todo tipo, aquelas que incluem e promovem aprendizados e relacionamentos positivos e, também, aquelas que excluem e causam sofrimento como situações de racismo.

(...) A configuração da escola como instituição ativa na articulação e construção da rede não significa um lugar de superioridade hierárquica em relação às outras instituições. A rede é pautada por interdependência, complementariedade e horizontalidade e o poder (nos encaminhamentos e decisões) deve ser distribuído de maneira igualitária e compartilhada. E, também, não implica que deverá arcar com todas as responsabilidades e tarefas, resultando em sobrecarga de trabalho. Além da divisão de tarefas entre todas e todos que compõe a rede, a escola deve ter o apoio das instâncias intermediárias, como as Diretorias Regionais de Educação, e a Secretaria de Educação, responsáveis por promover políticas e programas públicos comprometidos com a construção da intersetorialidade e garantir condições necessárias para o desenvolvimento das ações de mobilização, organização, formação e sustentação da rede de proteção.

A construção de um ambiente escolar seguro e acolhedor depende da capacidade de a comunidade escolar ser atenta e proativa em relação ao bem-estar de seus alunos. Identificar situações de violência não é uma tarefa fácil, mas é uma responsabilidade que os educadores não podem ignorar.

Para que isso seja possível, é imprescindível que os profissionais de educação sejam adequadamente valorizados, tanto em termos financeiros quanto no reconhecimento de suas competências e habilidades. Devem ser em sua grande maioria servidores efetivos, e não contratados temporariamente, como determina o Plano Nacional de Educação, permitindo a formação de vínculo com a comunidade escolar. Essa valorização deve ser refletida em políticas públicas que incentivem a formação inicial e a capacitação permanente desses profissionais, proporcionando-lhes as ferramentas necessárias para lidar com os desafios do ambiente educacional contemporâneo.

Em cidades menores, contudo, é comum a dificuldade em contratar profissionais de educação para atuação nas unidades escolares, seja pela falta de profissionais, seja pela baixa remuneração, o que leva os professores a migrarem para outras cidades, demonstrando assim a necessidade premente de políticas públicas que estimulem a formação de jovens para atuar na educação.

No ponto, importante ressaltar que a educação não deve ser vista apenas como uma responsabilidade dos professores, mas como um esforço coletivo que envolve especialistas em psicologia, serviço social, saúde e outras áreas. Essa multi e interdisciplinaridade enriquece o processo educativo e permite uma abordagem mais holística, atendendo às necessidades diversas dos alunos. Para isso, é fundamental criar parcerias entre instituições de ensino e outras áreas do conhecimento, promovendo a troca de experiências e conhecimentos, e, novamente, a criação de políticas públicas que estimulem (e formem) profissionais aptos a trabalhar com crianças e adolescentes.

Nesse aspecto, importante a efetiva implementação da Lei n. 13.935/2019, que trata da obrigatoria disponibilização de serviços de psicologia e serviço social em todas as redes de ensino, reconhecendo que a saúde mental e o suporte social são fundamentais para o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes.

A presença desses profissionais no ambiente escolar possibilita a intervenção precoce em casos de *bullying*, dificuldades de aprendizagem, problemas familiares e outras situações que afetam a vida dos alunos e que podem levar a comportamentos violentos por parte destes.

Nessa mesma linha está a recente Lei n. 14.819/2024, que institui a Política Nacional de Atenção Psicossocial nas Comunidades Escolares, e constitui “estratégia para a integração e a articulação permanente das áreas de educação, de assistência social e de saúde no desenvolvimento de ações de promoção, de prevenção e de atenção psicossocial no âmbito das escolas”.

Essa lei, ainda pendente de implementação em muitas redes de ensino, prevê como diretrizes da política a participação da comunidade escolar e da comunidade na qual a escola está inserida; a abordagem multidisciplinar e intersetorialidade das ações; a ampla integração da comunidade escolar com as equipes de atenção primária à saúde e de serviços de proteção social do território onde

a escola está inserida; a garantia de oferta de serviços de atenção psicossocial para a comunidade escolar; a não discriminação e respeito à diversidade; a participação dos alunos como sujeitos ativos no processo de construção da atenção psicossocial oferecida à comunidade escolar; o exercício da cidadania e respeito aos direitos humanos; e a articulação com as diretrizes da Política Nacional de Saúde Mental, por meio da rede de atenção psicossocial e da Política Nacional de Atenção Básica.

Por fim, a normativa ainda determina que a execução dessa política ocorrerá de forma articulada com o Programa Saúde na Escola (PSE), entre outros, e que, ao final de cada ano letivo, os Grupos de Trabalho Intersetoriais do PSE apresentarão relatório com avaliação das ações previstas no plano de trabalho e dos objetivos previstos na lei.

4.2. A CONSTRUÇÃO DE UM AMBIENTE ESCOLAR SEGURO

Outro aspecto crucial na valorização dos profissionais de educação é a criação de um ambiente escolar adequado e seguro não apenas para os alunos, mas também para os servidores das escolas.

As condições físicas das escolas, como infraestrutura, acessibilidade e segurança, influenciam diretamente o desempenho dos educadores e o aprendizado dos alunos. Ambientes que garantem a segurança e o bem-estar de todos os envolvidos no processo educativo são essenciais para a promoção de uma cultura de respeito e colaboração, facilitando o desenvolvimento integral dos estudantes e a valorização dos profissionais.

O ambiente escolar reflete a cultura institucional, e as condições de trabalho afetam diretamente a motivação e o desempenho dos educadores.

Um espaço escolar bem estruturado, que oferece recursos adequados e apoio administrativo, cria um clima favorável ao desenvolvimento profissional. Quando os professores se sentem valorizados e apoiados, eles estão mais propensos a se dedicarem à sua prática pedagógica, buscando constantemente melhorar suas metodologias e promover um aprendizado de qualidade para seus alunos, além de estarem mais dispostos para identificar qualquer problema relacionado aos estudantes.

Além das condições físicas e estruturais, a promoção de um ambiente escolar acolhedor e colaborativo é essencial para o bem-estar dos educadores. Relações interpessoais saudáveis entre colegas de trabalho, bem como um relacionamento respeitoso com a gestão escolar, são fatores que contribuem para um clima organizacional positivo. Quando os profissionais se sentem parte de uma equipe, têm mais chances de compartilhar experiências, trocar conhecimentos e desenvolver práticas inovadoras, o que, por sua vez, reforça sua autoestima e compromisso com a educação e diminui o número de atestados por motivo de saúde.

4.3. O CUMPRIMENTO DA HORA-ATIVIDADE DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

Ademais, a respeito da carga horária dos educadores, imprescindível respeitar o tempo destinado à preparação das aulas, que deve ser equivalente a um terço da carga horária total, nos termos do artigo 2º, §4º, da Lei n. 11.738/2008, e que muitas vezes não é cumprido.

Esse tempo é fundamental para que os professores possam planejar atividades, elaborar materiais didáticos e refletir sobre suas práticas pedagógicas, individual e coletivamente. Ignorar essa necessidade compromete não apenas a qualidade do ensino, mas também a saúde mental e emocional dos educadores, que enfrentam a pressão de lidar com grandes turmas e demandas excessivas sem o devido suporte.

4.4. O RESPEITO AO NÚMERO MÁXIMO DE ALUNOS POR PROFISSIONAL

Para a valorização dos profissionais de educação, destaca-se ainda a necessidade de respeitar o número máximo de alunos em sala de aula. Turmas superlotadas dificultam a individualização do atendimento e comprometem a capacidade dos educadores de oferecer um acompanhamento mais próximo e personalizado aos alunos.

Cada sistema de ensino, diante da autonomia que possui, pode fixar um número máximo de discentes por turma, desde que esse quantitativo não fira o princípio do padrão mínimo de qualidade. No caso de Santa Catarina, por exemplo, a Lei Complementar n. 170/1998 prevê que, no sistema estadual de ensino, o número máximo de alunos em sala, por professor, seja de 15 na educação infantil, 30 no ensino fundamental e 40 no ensino médio.

O respeito a esses limites é essencial para garantir uma educação de qualidade, permitindo que os profissionais possam exercer suas funções de maneira mais eficaz e atenta às necessidades de cada estudante.

4.5. A IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS A PARTIR DA CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO

A gestão democrática nas escolas, além de princípio constitucional, é uma das metas do Plano Nacional de Educação, estabelecido pela Lei n. 13.005/2014, descrita no texto da meta 19, e é essencial para assegurar a participação de profissionais da educação e da comunidade nas decisões institucionais, como a elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP). Essa abordagem é crucial para o fortalecimento do exercício da cidadania, conforme previsto no artigo 205 da Constituição Federal.

No ambiente escolar, a gestão democrática se manifesta pela criação de conselhos deliberativos, associações de pais e professores, e grêmios estudantis, promovendo um espaço onde todos os envolvidos podem expressar suas opiniões e contribuir para a definição das normas e diretrizes da escola. A recente Lei Federal n. 14.644/2023 reforça esse compromisso ao prever a instituição de conselhos escolares e fóruns dos conselhos escolares, alterando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

A educação como um espaço democrático é fundamental para a formação de cidadãos críticos e participativos, capazes de exercer plenamente seus direitos e deveres na sociedade. Em um ambiente educacional democrático, todos os indivíduos têm a oportunidade de expressar suas opiniões, debater ideias e participar ativamente no processo de aprendizagem. Esse tipo de espaço promove o respeito à diversidade, incentivando a troca de experiências e a construção coletiva do conhecimento. Além disso, ao ensinar os princípios da democracia, como a igualdade, a justiça e a solidariedade, a educação contribui para a formação de uma cultura cívica que valoriza a convivência pacífica e o respeito às diferenças.

Outro aspecto importante da educação democrática é a sua capacidade de empoderar os alunos, proporcionando-lhes as ferramentas necessárias para questionar e transformar a realidade ao seu redor. Ao encorajar a reflexão crítica e a autonomia, a educação prepara os estudantes para serem agentes de mudança, capazes de atuar em suas comunidades e influenciar positivamente a sociedade. Isso é especialmente relevante em contextos em que a desigualdade e a injustiça social são evidentes. Ao fomentar a consciência crítica, a educação democrática desafia as estruturas de poder existentes e promove a luta por direitos, igualdade e justiça social.

Além disso, uma educação democrática deve se basear na inclusão e na equidade, assegurando que todos os estudantes, independentemente de sua origem, tenham acesso às mesmas oportunidades de aprendizado. Isso implica a criação de políticas que combatam a exclusão e a discriminação, promovendo um ambiente escolar onde todos se sintam acolhidos e valorizados. Ao garantir que vozes marginalizadas sejam ouvidas e respeitadas, a educação democrática contribui para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária e menos violenta.

Uma das ferramentas a possibilitar a gestão democrática no ambiente escolar é o Projeto Político-Pedagógico (PPP), documento capaz de orientar as práticas e projetos nas instituições de ensino públicas e privadas, sendo documento obrigatório que deve representar a realidade do corpo escolar da instituição de ensino.

O PPP nada mais é do que a tentativa de dar efetividade ao princípio da gestão democrática no ensino público, previsto no art. 206, VI, da Constituição Federal e descrito no art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A elaboração do PPP deve incluir condutas que caracterizam atos de indisciplina, além das consequências pertinentes, garantindo que os alunos tenham amplo direito à defesa em casos de medidas disciplinares. O ato disciplinar, embora não constitua crime, pode comprometer a convivência escolar e deve ser tratado com a devida atenção. É fundamental que as intervenções educacionais respeitem o desenvolvimento dos alunos e sejam proporcionais à gravidade do comportamento, evitando punições que causem constrangimento ou afastem o estudante do ambiente escolar, em conformidade com a legislação vigente.

As medidas disciplinares devem ter um caráter educativo e promover a reflexão sobre os atos cometidos, priorizando ações que reproximem o aluno da escola e fortaleçam os vínculos comunitários. Entre as ações possíveis, destacam-se advertências, reparação de danos e atividades pedagógicas que incentivem o aprendizado. A suspensão só deve ser aplicada em situações muito excepcionais e deve ser acompanhada de atividades educativas na própria escola, evitando qualquer forma de vexame ao aluno. A escola deve garantir o direito à educação, promovendo o desenvolvimento integral do estudante e respeitando sua permanência, conforme estabelecido pela Constituição e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

A previsão dos atos de indisciplina no PPP e o estabelecimento de formas de abordá-los possibilitam o conhecimento dos profissionais da educação sobre a conduta a ser aplicada ao caso, diminuindo assim a abordagem policial para a resolução de problemas nas escolas.

4.6. A NECESSIDADE DE PROMOÇÃO DE MEDIDAS DE CONSCIENTIZAÇÃO, PREVENÇÃO E COMBATE À VIOLÊNCIA NO AMBIENTE ESCOLAR

Outro aspecto importante relacionado à violência nas escolas é a necessidade de trabalhar a temática no ambiente escolar, exigência prevista inclusive na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que, em seu artigo 12, dispõe que os estabelecimentos de ensino devem “promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (*bullying*), no âmbito das escolas” (inciso IX) e “estabelecer ações destinadas a promover a cultura de paz nas escolas” (inciso X).

Para que haja uma atuação preventiva eficaz, a lei exige que a criação de um programa para enfrentamento das situações de violência escolar por parte dos estabelecimentos de ensino. Tal pro-

grama deverá ser elaborado por meio da gestão democrática de ensino, ser inserido no projeto político pedagógico e abranger o regimento interno escolar.

Os objetivos do referido programa estão dispostos no artigo 4º da Lei n. 13.185/15:

- I - prevenir e combater a prática da intimidação sistemática (*bullying*) em toda a sociedade;
- II - capacitar docentes e equipes pedagógicas para a implementação das ações de discussão, prevenção, orientação e solução do problema;
- III - implementar e disseminar campanhas de educação, conscientização e informação;
- IV - instituir práticas de conduta e orientação de pais, familiares e responsáveis diante da identificação de vítimas e agressores;
- V - dar assistência psicológica, social e jurídica às vítimas e aos agressores;
- VI - integrar os meios de comunicação de massa com as escolas e a sociedade, como forma de identificação e conscientização do problema e forma de preveni-lo e combatê-lo;
- VII - promover a cidadania, a capacidade empática e o respeito a terceiros, nos marcos de uma cultura de paz e tolerância mútua;
- VIII - evitar, tanto quanto possível, a punição dos agressores, privilegiando mecanismos e instrumentos alternativos que promovam a efetiva responsabilização e a mudança de comportamento hostil;
- IX - promover medidas de conscientização, prevenção e combate a todos os tipos de violência, com ênfase nas práticas recorrentes de intimidação sistemática (*bullying*), ou constrangimento físico e psicológico, cometidas por alunos, professores e outros profissionais integrantes de escola e de comunidade escolar.

Nota-se que, para possibilitar a elaboração da mencionada política e o alcance dos seus objetivos, imprescindível a efetiva implementação da legislação no que diz respeito à contratação de profissionais de serviço social e psicologia na educação, consoante anteriormente mencionado, além da necessidade de capacitação de profissionais especializados em mediação de conflitos.

4.7. IMPLEMENTAÇÃO DOS PROTOCOLOS DE ATENDIMENTO À CRIANÇA OU ADOLESCENTE VÍTIMA OU TESTEMUNHA DE VIOLÊNCIA

A implementação da Lei n. 13.431/2017 é de extrema importância para a proteção de crianças e adolescentes em situações de violência, uma vez que estabelece um sistema de garantia de direitos que visa coibir abusos e garantir um atendimento especializado.

Essa lei define a abordagem e os procedimentos a serem adotados em casos de violência, assegurando que as vítimas sejam tratadas com dignidade e respeito. Além disso, ao criar diretrizes para a notificação e o acolhimento de crianças e adolescentes que vivenciam violência, a lei contribui para

a construção de uma rede de proteção mais eficaz, envolvendo não apenas instituições de ensino, mas também saúde, assistência social e segurança pública.

Outro aspecto relevante da Lei n. 13.431/2017 é a promoção de capacitação para profissionais que lidam com crianças e adolescentes, como educadores, psicólogos e assistentes sociais. A formação desses profissionais é fundamental para que possam identificar sinais de violência e atuar de maneira adequada e sensível. A lei também enfatiza a importância do trabalho intersetorial, promovendo a colaboração entre diferentes áreas para garantir um atendimento integral e eficaz às vítimas, o que é essencial para a superação das consequências traumáticas da violência e para a reintegração das vítimas à sociedade.

Por fim, a implementação efetiva da Lei n. 13.431/2017 reforça o compromisso do Estado em proteger os direitos de crianças e adolescentes, alinhando-se aos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e às diretrizes internacionais de proteção à infância. Ao garantir que os casos de violência sejam tratados com a seriedade e o cuidado que merecem, a lei não apenas protege os jovens, mas também contribui para a formação de uma cultura de respeito e proteção que beneficia toda a sociedade. Dessa forma, a efetiva aplicação dessa legislação é fundamental para a construção de um ambiente mais seguro e acolhedor para as futuras gerações.

Infelizmente, muitas cidades ainda não têm seus protocolos aprovados, e as políticas públicas, em sua maioria, atuam de forma segmentada e fragmentada, em prejuízo ao atendimento integral de crianças e adolescentes vítimas de qualquer tipo de violência. Uma boa articulação de rede e a efetiva implementação do protocolo, com capacitação dos profissionais envolvidos, também são formas de minimizar a violência nas escolas.

4.8. A PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DAS ESCOLAS E DA POLÍCIA MILITAR NAS REUNIÕES DA REDE DE PROTEÇÃO

As reuniões dos órgãos de proteção da rede da infância e juventude são essenciais para garantir a segurança e bem-estar das crianças e adolescentes. Tais encontros possibilitam a coordenação de ações, compartilhamento de informações, identificação de problemas sistêmicos e fortalecimento da rede de proteção, entre outros aspectos positivos.

Assim, deve haver um estímulo para uma maior participação de profissionais da educação e, também, da Polícia Militar nas reuniões periódicas, de forma a possibilitar uma ação e desenvolvimento de políticas mais sistematizada, e não a atuação fragmentada que geralmente ocorre. Tal prática, inclusive, possibilita uma atividade policial no entorno dos estabelecimentos educacionais quando há conhecimento de situações que possam desencadear atos violentos, atuando de maneira preventiva, como já ocorre em algumas localidades com o Projeto Ronda Escolar.

4.9. A UTILIZAÇÃO DAS PRÁTICAS RESTAURATIVAS NAS ESCOLAS

Outras ferramentas passíveis de aplicação no ambiente escolar para construção de uma cultura de paz são os métodos de autocomposição de conflitos e a utilização das práticas de justiça restaurativa, como a comunicação não violenta, círculos de construção de paz, entre outros, para que esses espaços sejam acolhedores e atrativos para os estudantes.

A utilização dessas práticas tem se mostrado uma abordagem eficaz para promover um ambiente mais harmônico e colaborativo, incentivando o diálogo aberto entre os envolvidos, permitindo que profissionais e estudantes expressem suas emoções e compreendam as perspectivas uns dos outros.

Em vez de punições severas, essas práticas focam na reparação dos danos causados e na restauração das relações, contribuindo para o desenvolvimento de habilidades socioemocionais essenciais para a vida.

A justiça restaurativa, por exemplo, busca resolver os conflitos de forma que todos os envolvidos possam participar do processo de tomada de decisão. Essa abordagem promove a responsabilização pessoal e a empatia, pois os estudantes aprendem a refletir sobre as consequências de suas ações e a importância do perdão. Além disso, a comunicação não violenta ensina técnicas para que os alunos se comuniquem de maneira respeitosa, expressando suas necessidades sem recorrer a agressões verbais ou físicas. Essa mudança na forma de interagir pode reduzir significativamente a incidência de *bullying* e outros comportamentos agressivos dentro da escola.

Os círculos de construção de paz são outra ferramenta poderosa nesse contexto, pois criam um espaço seguro onde os estudantes podem compartilhar suas experiências e sentimentos, promovendo um sentido de comunidade e pertencimento. Nesses círculos, todos têm voz e são incentivados a ouvir uns aos outros, fortalecendo os laços interpessoais e a convivência pacífica. Ao integrar essas práticas no cotidiano escolar, as instituições de ensino não apenas resolvem conflitos, mas também educam para a paz, preparando os alunos para se tornarem cidadãos mais conscientes e solidários na sociedade.

O Conselho Nacional de Justiça, reconhecendo as escolas como espaços privilegiados de convivência, em que se desenvolvem e fortalecem o “ser” e o “conviver”, as relações, a cidadania e a ética, e, portanto, destacando o ambiente escolar como um ator estratégico para contenção da violência e prevenção de atos que violem os direitos das crianças e dos adolescentes, alterou, em junho de 2022, a Resolução CNJ n. 225/2016 com vistas a fomentar a justiça restaurativa nas escolas:

Art. 29-A. O Conselho Nacional de Justiça fomentará e apoiará a implementação de programas, projetos e ações de Justiça Restaurativa no contexto do

ambiente escolar, em parceria com os tribunais, a comunidade e as redes de garantia de direitos locais, observando-se as seguintes diretrizes:

I – voluntariedade quanto à participação nos programas, projetos e nas ações de Justiça Restaurativa;

II – foco nas três dimensões, de forma a contribuir com o desenvolvimento de dinâmicas participativas de convívio nas instituições de ensino para fortalecer a democracia e o sentimento de pertencimento, bem como envolver e fortalecer a comunidade; e

III – desenvolvimento de metodologias de transformação de conflitos e situações de violências por pessoas devidamente capacitadas para todos os integrantes da comunidade escolar.

§ 1º O Conselho Nacional de Justiça, dentre outras ações, desenvolverá cursos de sensibilização e gestão de implementação, e, os tribunais, em parceria com os demais setores sociais locais, buscarão formações qualificadas de facilitadores restaurativos.

Nesse ponto, importante destacar a existência, no âmbito do Ministério Público de Santa Catarina, do projeto “Escola Restaurativa”, que tem como objetivo promover a prevenção, resolução e transformação de conflitos e situações de violência nas escolas, pela sensibilização dos profissionais de ensino e/ou atuantes em toda a rede de proteção para a justiça restaurativa, utilizando a metodologia dos círculos de construção de paz.

Tal projeto é parte integrante das iniciativas do Grupo Gestor de Justiça Restaurativa do Estado de Santa Catarina, instituído por meio de acordo de cooperação técnica, e se desenvolve em três etapas. Em um primeiro momento, busca-se a sensibilização da unidade escolar com a aplicação da metodologia dos círculos de construção de paz como forma de resolução pacífica de conflitos no âmbito escolar. Após essa sensibilização, a segunda etapa do projeto tem como objetivo a capacitação da rede escolar sobre a metodologia de utilização e noções gerais sobre comunicação não violenta. Por fim, em um terceiro momento, o projeto busca auxiliar na implantação de núcleos de práticas restaurativas permanentes nas escolas.

Os facilitadores dos círculos de construção de paz são treinados para, por meio de perguntas norteadoras, promover reflexões e mediar discussões, utilizando-se de técnicas de comunicação eficazes e promovendo a empatia e a compreensão mútua.

Após a realização dos círculos, correlações estatísticas indicam melhoria no clima escolar, com redução de condutas agressivas e atos de indisciplina.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intervenção policial em ambiente escolar revela-se uma prática inadequada para lidar com atos de indisciplina e de conflitos entre alunos ou alunos e professores. A presença constante da polícia nas escolas pode gerar um ambiente de medo e insegurança, prejudicando o desenvolvimento saudável dos estudantes e a criação de um espaço acolhedor e propício ao aprendizado. Além disso, essa prática viola direitos básicos dos alunos e dos profissionais de educação, previstos na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

É fundamental que as escolas adotem medidas educativas e preventivas para lidar com a indisciplina e a violência, promovendo uma cultura de paz e respeito. Programas de educação socioemocional, capacitação de docentes e a implementação de práticas restaurativas, como os círculos de construção de paz, são alternativas eficazes para resolver conflitos de maneira não violenta e fortalecer os laços comunitários. A gestão democrática das escolas, com a participação ativa de toda a comunidade escolar, também é essencial para criar um ambiente mais justo e inclusivo.

A valorização dos profissionais de educação é outro ponto que merece destaque para a melhoria do ambiente escolar. Condições de trabalho adequadas, respeito à carga horária e ao número máximo de alunos por sala, além de um clima organizacional positivo, são fatores que contribuem para a motivação e o desempenho dos educadores. Quando os professores se sentem apoiados e valorizados, estão mais propensos a se dedicarem à prática pedagógica e a promoverem um aprendizado de qualidade.

É necessário um esforço conjunto entre escola, família e comunidade para enfrentar os desafios da violência e da indisciplina nas escolas. A criação de mecanismos de interlocução entre as instituições de ensino e os serviços especializados pode ajudar a identificar e tratar as causas dos comportamentos agressivos, evitando a judicialização e promovendo a resolução pacífica dos conflitos. Dessa forma, será possível garantir um ambiente escolar seguro, acolhedor e propício ao desenvolvimento integral dos alunos.

Superar a cultura punitiva é essencial para garantir uma educação de qualidade que vá além da mera aplicação de sanções disciplinares. Ao focar na compreensão, na reparação dos danos e na construção de relações mais positivas, essas práticas contribuem significativamente para a melhoria da convivência escolar e para o sucesso educacional dos alunos. Dessa forma, a implementação dessas metodologias representa um avanço crucial para a criação de uma educação que valoriza a justiça social e o desenvolvimento integral dos estudantes.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 16 dez. 1966. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2024.

BERNARDO, André. **PMS nas escolas**: medida gera apreensão. Nova Escola, 25 nov. 2021. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/16003/pms-nas-escolas-medida-gera-apreensao>>. Acesso em: 03 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 118, de 3 de maio de 2018**. Estabelece diretrizes gerais para o atendimento à vítima de crimes e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 mai. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008**. Dispõe sobre a valorização do magistério público da educação básica e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm>. Acesso em: 11 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2012/l12594.htm>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 12 mai. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.185, de 6 de novembro de 2015**. Institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying) nas escolas e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13185.htm>. Acesso em: 02 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017.** Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.935, de 11 de dezembro de 2019.** Altera a Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a inclusão de profissionais da saúde nas escolas de educação básica. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13935.htm>. Acesso em: 01 jun. 2024.

ESPÍRITO SANTO. **Diálogo é o caminho para reduzir a violência nas escolas.** 2023. Disponível em: <<https://www.al.es.gov.br/Noticia/2023/05/44701/dialogo-e-o-caminho-para-reduzir-violencia-as-escolas.html>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

FERREIRA, Anna Rachel. **Violência e indisciplina:** por que não devemos entendê-las como sinônimos. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/14154/violencia-e-indisciplina-porque-nao-devemos-entende-las-como-sinonimos>>. Acesso em: 02 jun. 2024.

FILIPAK, Sheila Patricia. **Gestão escolar: práticas e desafios.** 2016. Disponível em: <http://www.diaa-diaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2016/2016_pdp_gestao_unicentro_sheilapatriciafilipak.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2024.

FIRMINO, Carol. **Indisciplina ou Não: reflexões sobre o comportamento dos alunos em sala de aula.** Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/21838/o-que-e-indisciplina-como-lidar>>. Acesso em: 08 abr. 2024.

GUIMARÃES, Áurea M. **A escola e a ambiguidade da violência.** São Paulo: CRMário Covas, 2015. p. 51-66. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/ideias_12_p051-066_c.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

MACIEL, K. R. F. L. A. **Curso de direito da criança e do adolescente.** 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 131-163.

MAIA, Ana Paula. **A escola na rede de proteção dos direitos de crianças e adolescentes; guia de referência.** São Paulo: Ação Educativa, 2018. Disponível em: <https://livedetrabalhoinfantil.org.br/wp-content/uploads/2019/03/rededeprotecao_.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Ato n. 101/2017/PGJ.** Institui, no âmbito do Ministério Público de Santa Catarina, o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (NUPIA). Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=2122>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Biblioteca Digital do Ministério Público do Estado de São Paulo.** Disponível em: <<https://www.mpsp.mp.br/biblioteca>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

NOVA ESCOLA. **Repensar a indisciplina.** Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/7780/repensar-a-indisciplina>>. Acesso em: 08 abr. 2024.

OLIVEIRA, Tory. **José Sérgio Fonseca de Carvalho: “A escola precisa da disciplina do estudo, não da disciplina da obediência militar”.** Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/12609/jose-sergio-fonseca-de-carvalho-nao-se-pode-educar-sem-conviccoes>>. Acesso em: 10 maio 2024.

PERES, Paula; MEIRELLES, Elisa. **Indisciplina: a meninada nunca para quieta.** Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/1698/indisciplina-a-meninada-nunca-para-quieta>>. Acesso em: 10 maio 2024.

SANTA CATARINA. **Lei Complementar n. 170, de 16 de dezembro de 1998.** Dispõe sobre a política de valorização do magistério público da educação básica. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 17 dez. 1998. Disponível em: <https://leis.aleg.br/html/1998/170_1998_Lai_complementar.html>. Acesso em: 11 ago. 2024.

SOARES, Wellington; MEIRELLES, Elisa. **Policiamento militar em escolas: funciona?** Nova Escola, 24 mar. 2020. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/1834/policiamento-militar-em-escolas-funciona>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

VICHESSI, Beatriz. **Como estabelecer regras na escola que colaborem com o processo formativo.** Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/18901/como-estabelecer-regras-na-escola-que-colaborem-com-o-processo-formativo>>. Acesso em: 10 mai. 2024.

O DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL: PERSPECTIVAS E DESAFIOS

THE RIGHT TO EDUCATION IN THE PRISON SYSTEM: PERSPECTIVES AND CHALLENGES

Tiago Lopes Nunes¹

Laíla de Oliveira Cunha Nunes²

Resumo: O presente trabalho tem como objeto investigar em que medida o direito à educação está sendo observado no sistema carcerário brasileiro. Logo de saída, traz-se um panorama sobre o estado de coisas inconstitucional que atinge o cenário prisional do Brasil. Ato contínuo, disserta-se sobre os aspectos históricos do direito à educação no ambiente penitenciário. Após, passa-se à análise dos dados do último relatório da Secretaria Nacional de Políticas Penais, identificando as deficiências na implementação do direito à educação nas prisões brasileiras. A hipótese aventada é de que essa política pública não vem sendo adequadamente implementada, sobretudo tendo em vista o baixo percentual de apenados e apenadas que têm acesso à educação formal nas prisões. Além disso, o constante aumento da população carcerária torna ainda mais desafiadora a efetivação de medidas educacionais no ecossistema carcerário. Pretende-se, assim, contribuir para o debate sobre a importância de políticas públicas como ferramenta de ressocialização e redução da reincidência criminal, destacando a necessidade urgente de ações coordenadas entre o Estado e a sociedade civil para assegurar que essas medidas sejam concretizadas, sobretudo de modo a garantir o respeito à dignidade humana.

Palavras-chave: educação; sistema prisional; ressocialização; dignidade humana.

Abstract: *The present paper aims to investigate the extent to which the right to education is being observed in the Brazilian prison system. Right from the start, there is an overview of the unconstitutional state of affairs that affects the prison scenario in Brazil. Next, the historical aspects of the emergence of the right to education in the penitentiary environment are discussed. Afterwards, we analyze the data from the latest report from the National Secretariat for Penal Policies, identifying deficiencies in the*

1 Promotor de Justiça e Secretário-Geral do Ministério Público de Rondônia. Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Doutorando em Ciência Jurídica na Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). E-mail: tiago.nunes@mpro.mp.br.

2 Promotora de Justiça e Coordenadora do Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes Contra a Ordem Tributária (GAESF) do Ministério Público de Rondônia. Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça pela Universidade Federal de Rondônia (UNIR). E-mail: laila.nunes@mpro.mp.br.

implementation of the right to education in Brazilian prisons. The hypothesis put forward is that this public policy has not been adequately implemented, especially given the low percentage of male and female inmates who have access to formal education in prisons. Furthermore, the constant increase in the prison population makes implementing educational measures in the prison ecosystem even more challenging. The aim is, therefore, to contribute to the debate about the importance of public policies as a tool for resocialization and reducing criminal recidivism, highlighting the urgent need for coordinated actions between the State and civil society to ensure that these measures are implemented, especially in order to guarantee respect for human dignity.

Keywords: *education; prison system; resocialization; human dignity.*

1. INTRODUÇÃO

Como é cediço, o fracasso da empreitada positivista, simbolizado pela ascensão do fascismo na primeira metade do século XX, conduziu a um emblemático realinhamento dos valores essenciais da sociedade global. Para Barroso, o instrumento que viabilizou essa guinada ideológica foi o surgimento de uma nova face do Direito Constitucional³, a qual, por meio de um cenário filosófico pós-positivista, produziu uma inédita forma de organização política, que, em linhas gerais, pretendeu impedir a ocorrência de uma nova barbárie pela edificação de uma teoria dos direitos fundamentais, que teve como propósito inegociável a garantia da dignidade humana.

No Brasil, para além de fundamento da República⁴, a dignidade da pessoa humana traduz metaprincípio constitucional, constituindo, segundo Fensterseifer⁵, a “matriz axiológica do ordenamento jurídico, visto que é a partir deste valor e princípio que todos os demais princípios (e também regras) se projetam e recolhem os seus conteúdos normativos”. Assim, com fulcro na força normativa da Constituição, pode-se afirmar que o valor dignidade humana passou a irradiar efeitos não apenas morais, mas jurídicos, inclusive no sentido de condicionar a validade de todo o sistema normativo.

Nesse contexto, ao menos da perspectiva teórica, tornou-se imperioso que o sistema punitivo estatal demonstrasse significativa evolução humanitária. No entanto, de forma paradoxal, parte da

3 Segundo Barroso, o neoconstitucionalismo é uma doutrina baseada no pós-positivismo, que ensejou profundas transformações na aplicação do Direito, efetuadas pela expansão da jurisdição constitucional e por uma nova hermenêutica, que acabou por dar maior fluidez à interpretação das normas, ensejando, assim, o protagonismo da atividade jurisdicional no cenário normativo. (BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Revista da Emerj**, v. 9, nº 33, p. 57, 2006. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista33/Revista33_43.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2024).

4 Art. 1º, III, da Constituição Federal.

5 FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana no marco jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008.

sociedade continuou a clamar pelo recrudescimento irrefletido do Direito Penal, ainda que isso implicasse ofensa aos direitos fundamentais de outros cidadãos, o que, ainda de forma descoordenada, vem sendo formatado pelo Estado.

Muito embora seja consenso na criminologia atual que, além de não contribuir para a redução dos índices de criminalidade, o aumento aleatório do encarceramento tem como efeito uma série de graves violações aos direitos humanos, especialmente em relação aos mais vulneráveis, por razões de ordem emocional, grande parte da população brasileira clama pelo incremento de rigor na legislação penal, nutrindo a ilusão de que mudanças abstratas no ordenamento jurídico são, por si sós, suficientes para promover maior segurança⁶.

Configura-se, portanto, trágica ambiguidade: ao passo que a Constituição impõe ao Estado a responsabilidade de assegurar dignidade a todos os cidadãos, parte da sociedade se mostra indiferente aos prejuízos causados aos mais vulneráveis pelos excessos do sistema punitivo.

Nessa toada, faz-se importante ressaltar que o ambiente prisional brasileiro enfrenta gravíssimos problemas de superlotação e precariedade⁷, o que inviabiliza a efetivação de direitos fundamentais dos reeducandos, incluindo o direito à educação. No azo, é relevante destacar que, além de constituir direito humano básico, a educação se mostra essencial para a (res)socialização e (re)integração⁸ dos apenados à sociedade. Considerando que, em nosso modelo, a função ressocializadora é uma das principais características da pena privativa de liberdade⁹, a efetivação do direito à educação no cárcere se revela uma oportunidade de preparação para retomada de uma vida digna e produtiva após o cumprimento da pena.

Assim, o vertente trabalho pretende investigar em que medida o direito à educação está sendo observado no sistema prisional brasileiro. A hipótese aventada é de que essa política pública não vem sendo adequadamente efetivada, sobretudo tendo em vista o baixo percentual de apenados e apenadas que têm acesso à educação formal nas prisões. Além disso, o constante aumento da população carcerária torna ainda mais desafiadora a implementação eficaz de medidas voltadas à educação no ambiente carcerário.

6 NUNES, Tiago Lopes. (Ir) racionalidade penal. **Contribuciones a las ciencias sociales**, v. 17, n. 7, p. e8192-e8192, 2024. Disponível em: <<https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/8192>>. Acesso: 06 de ago. 2024.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347**. Relator: Min. Marco Aurélio, DF, 04 de outubro de 2023. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

8 Considerando que, devido às desigualdades, muitas pessoas sujeitas ao sistema penitenciário nunca foram sequer integradas de fato à sociedade, é possível falar-se em socialização ou integração em vez de ressocialização ou reintegração.

9 Segundo a doutrina, o Código Penal de 1940 adotou uma teoria mista ou eclética da pena, na medida em que, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade da punição pelo fato praticado, não perde de vista a prevenção geral e especial que deve nortear a aplicação das penas (GRECO, Rogério, **Curso de Direito Penal**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2002, p. 543).

Objetiva-se, assim, analisar os dados do último relatório da Secretaria Nacional de Políticas Penais, identificando as deficiências na implementação do direito à educação nas prisões brasileiras. A análise dos dados estatísticos possibilitará entendimento mais claro sobre o atual panorama educacional nas unidades prisionais e fornecerá subsídios para avaliar as falhas e os desafios enfrentados pelo sistema.

Pretende-se, ainda, discutir a importância de políticas públicas que promovam eficazmente a educação como ferramenta de ressocialização e redução da reincidência criminal, destacando a necessidade urgente de ações coordenadas entre os poderes públicos e a sociedade civil para assegurar que essa medida seja plenamente implementada.

Portanto, o vertente estudo busca contribuir para o debate sobre a dignidade da pessoa humana no contexto prisional, ressaltando a educação como direito fundamental e indispensável para que a pena atinja sua finalidade constitucional e possa cooperar para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Destaca-se, por derradeiro, que o trabalho se valeu de metodologia descritiva e qualitativa, utilizando como fonte de dados artigos científicos, decisões judiciais, matérias jornalísticas e dados oficiais, tratando-se, portanto, de pesquisa bibliográfica e documental.

2. O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

O ordenamento jurídico brasileiro expressamente estabelece diversos direitos que devem ser assegurados às pessoas que se encontram em cumprimento de pena privativa de liberdade. Nesse sentido, parece evidente que aqueles que se acham custodiados não devem ter sua dignidade comprometida, cabendo ao Poder Público a efetivação dos direitos previstos no cenário normativo. Retratando o óbvio, o artigo 3º da Lei n. 7.210/84 é expresso ao dispor que “Ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei”.

Portanto, embora a pena de prisão tenha como um de seus principais efeitos a privação da liberdade dos indivíduos, não é legítimo que ela subtraia outros direitos, em especial os que garantem a dignidade que é inerente ao ser humano.

Desde 2017, ao ultrapassar a Rússia, o Brasil passou a ocupar o terceiro lugar no número absoluto de pessoas presas no mundo, ostentando a maior taxa carcerária por 100 mil habitantes na Amé-

rica do Sul¹⁰. Com isso, o país se encontra na contramão da política de encarceramento descendente verificada, entre 2015 e 2018, em países como a China, que teve um decréscimo de 0,5% da população carcerária; Estados Unidos, que apontou para uma redução de 4%; Rússia, com diminuição de 9%; e México, onde houve atenuação de 20%¹¹. Apenas para ilustrar, ressalte-se que, nesse mesmo período, a população encarcerada brasileira cresceu 14%¹².

Segundo dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça¹³, em paralelo ao crescimento da população prisional no Brasil, o número de vagas no sistema penitenciário brasileiro também foi elástico, sugerindo que a construção de novas unidades não é, por si só, capaz de atenuar o fenômeno da superlotação carcerária. Entre 2009 e 2019¹⁴, o número de vagas subiu de aproximadamente 278 mil para cerca de 442 mil, um aumento percentual de 58,99%, o que não foi suficiente para conter o renitente déficit de vagas que, em 2009, correspondia a mais de 194 mil, e, em 2019, correspondeu a mais de 312 mil vagas e representou o valor médio unitário de R\$ 49.350,00 (quarenta e nove mil e trezentos e cinquenta reais) para construção de uma vaga prisional¹⁵.

Ainda de acordo com os dados do Conselho Nacional de Justiça de 2021¹⁶, há, no Brasil, 1.267 estabelecimentos prisionais com sobreocupação, o que representa 63,97% do total dessas unidades.

Conforme ressalta Pereira¹⁷, a precariedade do sistema prisional brasileiro, evidenciada notadamente pela superlotação, revela a falha e a incapacidade do Estado em cumprir um dos principais objetivos da sanção, que é a promoção da ressocialização dos indivíduos e a sua reinserção para uma vida plena em sociedade.

Em meio às inúmeras mazelas constatadas no modelo penitenciário nacional, a excessiva e crescente superlotação carcerária é o principal destaque, mormente porque dela decorrem outras tantas, tais como a não separação de presos pelo critério legal; ausência de local adequado para visitação; precária condição estrutural e de segurança das unidades; constantes fugas; péssimas con-

10 INSTITUTE FOR CRIME & JUSTICE POLICY RESEARCH. **Highest to Lowest** - Prison Population Total | World Prison Brief, World Prison Brief, 2022. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All>. Acesso em: 10 out. 2022.

11 INSTITUTE FOR CRIME & JUSTICE POLICY RESEARCH. **Highest to Lowest** - Prison Population Total | World Prison Brief, World Prison Brief, 2022. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All>. Acesso em: 10 out. 2022.

12 INSTITUTE FOR CRIME & JUSTICE POLICY RESEARCH. **Highest to Lowest** - Prison Population Total | World Prison Brief, World Prison Brief, 2022. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All>. Acesso em: 10 out. 2022.

13 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2020**: ano base 2019. Brasília: CNJ, 2020.

14 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2020**: ano base 2019. Brasília: CNJ, 2020.

15 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2020**: ano base 2019. Brasília: CNJ, 2020.

16 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel de dados sobre as inspeções penais em estabelecimentos prisionais, 2021b**. Disponível em: <<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debc15-7e4-17f-b93a9-a3ae4e3d5cd&sheet-da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currrel>>. Acesso em: 10 out. 2021.

17 PEREIRA, Luciano Meneguetti. **O Estado de Coisas Inconstitucional e a violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro, 2017**. Disponível em: <<https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/472>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

dições sanitárias, de higiene, saúde e educação; alimentação inadequada e efetivo insuficiente de policiais penais.

Dessa forma, resta patente que a grande maioria daqueles que se encontram cumprindo penas são submetidos diuturnamente a violações de diversos direitos que não lhes são assegurados. Por isso, as condições subumanas em que sobrevivem, em vez de conduzi-los para a ressocialização, um dos objetivos teóricos da pena, acabam por transformar os cárceres em verdadeiras escolas do crime, o que retroalimenta e agrava os índices de reincidência e violência no país.

Nesse sentido, ao retratar a situação das pessoas privadas de liberdade no Brasil, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos¹⁸ asseverou que:

En los últimos 20 años, la Comisión ha prestado especial atención a las condiciones deplorables de detención que caracterizan a las instituciones de privación de libertad en Brasil y que, además de los graves riesgos que crean para la vida y la integridad de las personas privadas de libertad, constituyen en sí una imposición de trato cruel, inhumano y degradante. Tales condiciones implican un grado alarmante de hacinamiento, principalmente de personas afrodescendientes, infraestructura precaria, falta de separación entre personas procesadas y condenadas y una notable insuficiencia de agentes penitenciarios. Se observa también negligencia en la atención médica, alimentación inadecuada debido a su escasez y bajo valor nutricional, falta de higiene, acceso inadecuado al agua, falta de artículos esenciales, falta de programas eficaces de reintegración social y falta de trato diferenciado para los diferentes tipos de población. Asimismo, en los centros de privación de libertad hay situaciones que amenazan la integridad personal de los visitantes de las personas detenidas, principalmente las llamadas inspecciones vejatorias.

Como exemplo prático de violação massiva de direitos fundamentais dentro das unidades prisionais, ganha destaque a situação do Centro de Ressocialização de Ariquemes (CRARI), em Rondônia. Segundo se constatou¹⁹, o local apresenta uma série de problemas graves que comprometem a dignidade e os direitos dos reeducandos. Desde sua inauguração, em 2017, a unidade opera muito acima de sua capacidade, que é de 198 vagas, chegando a abrigar até 587 presos em julho de 2020. Esse cenário de superlotação, que ultrapassou 300% da capacidade, é alarmante e revela um descontrole na gestão do sistema prisional. Além disso, o CRARI não separa presos provisórios dos definitivos, nem primários dos reincidentes, contrariando a Lei de Execução Penal, o que agrava as condições de convivência e dificulta a individualização da pena. Outro ponto crítico é a precariedade das condições para visitação, com um espaço insuficiente e inadequado para as visitas íntimas e

18 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Situación de derechos humanos en Brasil**, 2021. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Brasil2021-es.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2022.

19 NUNES, Tiago Lopes; NUNES, Laíla de Oliveira Cunha. Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Carcerário: uma abordagem prática. **Ministério Público e o sistema de segurança pública brasileiro 2022**. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2022.

sociais. A estrutura física do CRARI, embora relativamente nova, encontra-se em estado deplorável, com infiltrações, rachaduras, problemas nas redes elétricas e hidráulicas, e ausência de um plano eficaz de prevenção contra incêndios. Essas condições comprometem gravemente a saúde e segurança dos detentos. Além disso, as condições sanitárias são péssimas, com relatos frequentes de doenças de pele, proliferação de mosquitos e atendimento médico extremamente precário. A falta de medicamentos e de uma enfermagem adequada, somada à ausência de serviço médico regular, evidencia grave violação ao direito à saúde garantido pela Constituição Federal e pela Lei de Execução Penal²⁰.

Em sede legislativa, as mazelas enfrentadas no sistema penitenciário nacional já foram amplamente debatidas em pelo menos quatro Comissões Parlamentares de Inquérito na Câmara dos Deputados, datadas de 1976, 1993, 2008 e 2015²¹. Entretanto, nota-se que as reiteradas violações de direitos continuam a ocorrer diuturnamente nos presídios do país, não havendo nenhuma medida eficaz tomada no âmbito no Poder Legislativo.

No que tange ao Judiciário, após inúmeras ações individuais e coletivas, em 9 de setembro de 2015, no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, o Supremo Tribunal Federal reconheceu expressamente, em sede cautelar, a existência do estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro²². Em síntese, o autor da ação afirmou que a superlotação dos presídios e as condições degradantes do sistema prisional configuram um cenário fático totalmente incompatível com a Constituição Federal, posto que nele se fazem presentes ofensas a uma pluralidade de direitos fundamentais, tais como “a dignidade da pessoa humana, a vedação de tortura e de tratamento desumano, o direito de acesso à Justiça e os direitos sociais à saúde, educação, trabalho e segurança dos presos”²³. Destacou que o quadro é de amplo conhecimento das autoridades públicas, o qual inclusive chegou a motivar diversas intervenções da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Asseverou que as mazelas, além de afetarem os direitos básicos dos presos, comprometem a segurança de toda a sociedade. Nos termos do preconizado na inicial da referida Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental²⁴:

20 NUNES, Tiago Lopes; NUNES, Laíla de Oliveira Cunha. Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Carcerário: uma abordagem prática. **Ministério Público e o sistema de segurança pública brasileiro 2022**. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2022.

21 MIRANDA, Tiago. **Quatro CPIs já investigaram o sistema penitenciário brasileiro**. Camara.leg.br, 17 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/507945-quatro-cpis-ja-investigaram-o-sistema-penitenciario-brasileiro/>>. Acesso em: 19 set. 2022.

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF. Arguente: Partido Socialismo e Liberdade. Arguido: União e outros. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 09 de setembro de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, v. 181, p.40-42, 2015a. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

23 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF. Arguente: Partido Socialismo e Liberdade. Arguido: União e outros. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 09 de setembro de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, v. 181, p.40-42, 2015a. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

24 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF. Arguente: Partido Socialismo e Liberdade. Arguido: União e outros. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 09 de setembro de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, v. 181, p.40-42, 2015a. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

As prisões brasileiras são, em geral, verdadeiros infernos dantescos, com celas superlotadas, imundas e insalubres, proliferação de doenças infectocontagiosas, comida intragável, temperaturas extremas, falta de água potável e de produtos higiênicos básicos. Homicídios, espancamentos, tortura e violência sexual contra os presos são frequentes, praticadas por outros detentos ou por agentes do próprio Estado. As instituições prisionais são comumente dominadas por facções criminosas, que impõem nas cadeias o seu reino de terror, às vezes com a cumplicidade do Poder Público. Faltam assistência judiciária adequada aos presos, acesso à educação, à saúde e ao trabalho. O controle estatal sobre o cumprimento das penas deixa muito a desejar e não é incomum que se encontrem, em mutirões carcerários, presos que já deveriam ter sido soltos há anos. Neste cenário revoltante, não é de se admirar a frequência com que ocorrem rebeliões e motins nas prisões, cada vez mais violentos.

Em 4 de outubro de 2023, após mais de oito anos de tramitação, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 347 e reconheceu, de forma definitiva, a violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro. Com a conclusão do referido julgamento, o Tribunal concedeu o prazo de seis meses para que o governo federal elaborasse um plano de intervenção para resolver a situação, com diretrizes para reduzir a superlotação dos presídios, o número de presos provisórios e a permanência em regime mais severo ou por tempo superior ao da pena.

Em építome, restou definido o seguinte²⁵:

1. Há um estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário brasileiro, responsável pela violação massiva de direitos fundamentais dos presos. Tal estado de coisas demanda a atuação cooperativa das diversas autoridades, instituições e comunidade para a construção de uma solução satisfatória.
2. Diante disso, União, Estados e Distrito Federal, em conjunto com o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Conselho Nacional de Justiça (DMF/CNJ), deverão elaborar planos a serem submetidos à homologação do Supremo Tribunal Federal, nos prazos e observadas as diretrizes e finalidades expostas no presente voto, especialmente voltados para o controle da superlotação carcerária, da má qualidade das vagas existentes e da entrada e saída dos presos.
3. O CNJ realizará estudo e regulará a criação de número de varas de execução penal proporcional ao número de varas criminais e ao quantitativo de presos.

Dessa forma, por unanimidade de votos, o Plenário do STF reconheceu a existência de um cenário de violação massiva de direitos fundamentais no sistema prisional brasileiro, em que são negados aos presos os direitos à integridade física, alimentação, higiene, saúde, estudo e trabalho.

25 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347/DF. Arguente: Partido Socialismo e Liberdade. Arguido: União e outros. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 09 de setembro de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, v. 181, p.40-42, 2015a. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

Destacou-se que a atual situação das prisões compromete a capacidade do sistema de cumprir os fins de garantir a segurança pública e ressocializar os presos.

A precariedade das condições prisionais no Brasil, como visto, transcende a simples questão da superlotação e revela um quadro estrutural que impacta diretamente na dignidade dos presos e na eficácia da pena como instrumento de ressocialização. O reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal é um marco que aponta para a urgência de reformas profundas e efetivas no sistema penitenciário brasileiro. No entanto, a implementação dessas mudanças enfrenta desafios significativos, especialmente diante de um cenário histórico de inércia e falta de vontade política para enfrentar as questões estruturais.

A superlotação, a falta de condições mínimas de saúde, higiene e educação, a inexistência de separação adequada entre os detentos e as condições degradantes em que muitos vivem, transformam as prisões em ambientes que perpetuam a violência e a criminalidade, em vez de promover a reintegração social dos apenados. Esses fatores não apenas violam os direitos fundamentais dos presos, mas também contribuem para a perpetuação de um ciclo de criminalidade que afeta toda a sociedade.

Nesse contexto, a educação no sistema penitenciário se destaca como um dos poucos instrumentos capazes de oferecer real possibilidade de transformação. Ela tem o condão de resgatar a dignidade dos presos, servindo como um caminho à (re)integração social. Todavia, para que essa potencialidade seja plenamente alcançada, é necessário que o Estado garanta o acesso efetivo à educação de qualidade dentro das unidades prisionais, superando as barreiras impostas pela precariedade das condições físicas e a falta de recursos humanos e materiais.

3. ASPECTOS HISTÓRICOS DO SURGIMENTO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL

Duarte e Sivieri-Pereira²⁶ abordam os aspectos históricos do sistema educacional nas instituições prisionais brasileiras. Os autores descrevem cinco períodos fundamentais do tema, que perpassam desde o período colonial até o século XXI, no qual a educação passou de religiosa a técnica, de técnica a obrigatória e de obrigatória a direito constituído.

.....

26 DUARTE, Alisson José; SIVIERI-PEREIRA, Helena de Ornellas. Aspectos históricos da educação escolar nas instituições prisionais brasileiras do período imperial ao século XXI. **Revista Eletrônica Educação UNISINOS**, outubro/dezembro 2018. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/edunisinos/v22n4/2177-6210-edunisinos-22-04-344.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

O primeiro período, chamado de colonial, refere-se à educação nas Casas de Correção da Corte, no qual as atividades educativas aos presos eram atribuídas legalmente ao Capelão, cujo objetivo, além do letramento básico, visava também à formação da moral cristã²⁷.

Posteriormente, foi publicado o Decreto n. 8.386, de 14 de janeiro de 1882, em que a atividade educativa deixou de ser exclusividade do capelão, passando ele a exercer a função de ajudante, como um preceptor educacional. Conforme ensinam Duarte e Sivieri-Pereira²⁸, nesse período os presos passaram a ser separados por classes, a frequência às aulas tornou-se obrigatória, e os alunos/privados de liberdade podiam ser retirados das aulas e punidos pelo diretor quando não se comportavam conforme as regras.

Por seu turno, a Lei n. 3.274, de 2 de outubro de 1957, previu, em seu artigo 1º, inciso XIII, que “a educação moral, intelectual, física e profissional dos sentenciados”. A proposta da norma era que a educação dos sentenciados deveria orientá-los na escolha de uma vocação e profissão que os levasse a uma readaptação ao meio social, uma vez que esse período estava embasado na perspectiva política, religiosa e social de que o trabalho poderia reabilitar os presos de sua condição de marginalidade ao livrá-los do ócio. Dessa forma, o foco era a capacitação profissional das pessoas privadas de liberdade.

Conforme ensinam Duarte e Sivieri-Pereira²⁹, o terceiro período da educação nas prisões corresponde ao período militar, sendo ele um dos setores mais influenciados pela ditadura, especialmente tendo em vista o surgimento do Movimento Brasileiro pela Educação (Mobral), cujo objetivo era a alfabetização de jovens e adultos, que vigorou até 1985. Nesse contexto político, surge a reformulação do Código Penal, com a Lei n. 7.210/1984, que inclui como direito ao preso a assistência educativa e profissional.

Nas precisas lições de Lobato *et al.*³⁰, a partir de então, a educação se consolidou como dever do Estado e obrigação do preso, no sentido de imposição penal. Percebe-se que, durante a vigência do regime militar, a escolarização e a formação técnica profissional tinham caráter opressivo, impositivo e ditatorial, não respeitando a escolha das pessoas em privação de liberdade.

27 DUARTE, Alisson José; SIVIERI-PEREIRA, Helena de Ornellas. Aspectos históricos da educação escolar nas instituições prisionais brasileiras do período imperial ao século XXI. **Revista Eletrônica Educação UNISINOS**, outubro/dezembro 2018. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/edunisinov/v22n4/2177-6210-edunisinov-22-04-344.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

28 DUARTE, Alisson José; SIVIERI-PEREIRA, Helena de Ornellas. Aspectos históricos da educação escolar nas instituições prisionais brasileiras do período imperial ao século XXI. **Revista Eletrônica Educação UNISINOS**, outubro/dezembro 2018. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/edunisinov/v22n4/2177-6210-edunisinov-22-04-344.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

29 DUARTE, Alisson José; SIVIERI-PEREIRA, Helena de Ornellas. Aspectos históricos da educação escolar nas instituições prisionais brasileiras do período imperial ao século XXI. **Revista Eletrônica Educação UNISINOS**, outubro/dezembro 2018. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/edunisinov/v22n4/2177-6210-edunisinov-22-04-344.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

30 LOBATO, Salomy Correa et al. Avanços e desafios do direito à educação no sistema prisional brasileiro. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 9, p. e581997583-e581997583, 2020. Disponível em: <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/7583>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

Já o quarto período da educação nas prisões citado pelos autores Duarte e Sivieri-Pereira³¹ inicia-se com a Constituição de 1988, que teve por influência as ideias humanistas da Declaração Universal dos Direitos Humanos e demais documentos internacionais, tais como a Declaração Mundial sobre Educação para Todos de 1990.

Nesse contexto, a Lei n. 9.394, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, coloca a educação como direito de todos e igualdade de acesso e permanência na escola. Destaca-se que a educação nas prisões passou a compor a modalidade de ensino intitulada como Educação de Jovens e Adultos (EJA). Os autores observam que, nesse período, a educação nas prisões perdeu o caráter obrigatório instituído nas normas citadas anteriormente e no Código Penal de 1984³².

Por fim, no quinto período ou período contemporâneo, Duarte e Sivieri-Pereira³³ fazem referência às recentes normas sobre educação nas prisões que vieram aperfeiçoar o ensino no contexto prisional, entre elas as Resoluções n. 3/2009 e n. 2/2010 e o Decreto n. 7226/2011. A Resolução n. 3, de 11 de março de 2009, do Ministério da Justiça dispõe sobre as diretrizes nacionais para a oferta de educação nos estabelecimentos penais, trazendo importantes avanços. Como exemplo, tem-se que, na gestão da educação, os autores citam a possibilidade de realização de parcerias com outras áreas de governo, como universidades e organizações da sociedade civil, com vistas à formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas de estímulo à educação nas prisões, inserindo além da educação formal, educação não formal, inclusive com o uso de Educação à Distância (EAD).

Importante destacar, neste passo, que a inclusão do estudo como atividade apta a promover a remição da pena constituiu medida que alçou a educação a direito fundamental indispensável na execução da sanção privativa de liberdade.

Como destacam Lobato *et al.*³⁴, o México foi pioneiro em adotar a remição de pena por estudo, em 1971. O Peru regulamentou o benefício em 1980; a Venezuela, em 1993; a Bolívia, em 2003; o Panamá e o Uruguai, em 2005; a Colômbia e a Guatemala, em 2006; e a Argentina, em 2011. Cada país tem sua especificidade para aplicabilidade de dias de estudo, conforme a formulação de seus

31 DUARTE, Alisson José; SIVIERI-PEREIRA, Helena de Ornellas. Aspectos históricos da educação escolar nas instituições prisionais brasileiras do período imperial ao século XXI. **Revista Eletrônica Educação UNISINOS**, outubro/dezembro 2018. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/edunisinos/v22n4/2177-6210-edunisinos-22-04-344.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

32 DUARTE, Alisson José; SIVIERI-PEREIRA, Helena de Ornellas. Aspectos históricos da educação escolar nas instituições prisionais brasileiras do período imperial ao século XXI. **Revista Eletrônica Educação UNISINOS**, outubro/dezembro 2018. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/edunisinos/v22n4/2177-6210-edunisinos-22-04-344.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

33 DUARTE, Alisson José; SIVIERI-PEREIRA, Helena de Ornellas. Aspectos históricos da educação escolar nas instituições prisionais brasileiras do período imperial ao século XXI. **Revista Eletrônica Educação UNISINOS**, outubro/dezembro 2018. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/edunisinos/v22n4/2177-6210-edunisinos-22-04-344.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

34 LOBATO, Salomy Correa et al. Avanços e desafios do direito à educação no sistema prisional brasileiro. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 9, p. e581997583-e581997583, 2020. Disponível em: <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/7583>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

dispositivos jurídicos relacionados à tipificação do crime³⁵. Por seu turno, o Brasil foi um dos últimos países da América Latina a adotar essa providência³⁶, o que ocorreu apenas com a publicação da Lei n. 12.433/2011.

Em que pese o atraso, a adoção da remição de pena por meio do estudo no Brasil representou importante reconhecimento do papel transformador da educação na ressocialização de apenados. A partir da Lei n. 12.433/2011, o país passou a se alinhar com uma perspectiva mais ampla e humanizadora da execução penal, que reconhece a educação não apenas como direito, mas como meio eficaz de promover a reintegração social dos indivíduos privados de liberdade. Essa mudança legislativa reflete uma visão mais moderna e progressista, que entende a educação como ferramenta essencial para reduzir a reincidência criminal e favorecer a inclusão social dos apenados.

Na sequência de avanços, conforme destacam Lobato *et al*³⁷, em 2011, foi instituído o Plano Estratégico de Educação no âmbito do sistema prisional, com a finalidade de ampliar e qualificar a oferta de educação nos estabelecimentos penais. Outra importante conquista destacada pelos referidos autores é a inclusão de atividades complementares, tais como de natureza cultural, esportiva, de leitura, para fins de remição de pena, pela Recomendação n. 44, de 26 de novembro de 2013, do Conselho Nacional de Justiça³⁸, a qual fora revogada pela Resolução n. 391, de 10 de maio de 2021, do CNJ³⁹, que estabelece atualmente os procedimentos e diretrizes a serem observados pelo Poder Judiciário para o reconhecimento do direito à remição de pena por meio de práticas sociais educativas em unidades de privação de liberdade.

Ressalte-se que as normativas do CNJ reforçam a ideia de que a ressocialização deve ser um processo integral. Essas atividades, ao lado da educação formal, contribuem para o desenvolvimento de habilidades pessoais e sociais dos presos, promovendo o bem-estar psicológico e a autoestima. Assim, a remição de pena por meio de educação e outras atividades formativas estimula a transformação individual, preparando os apenados para reintegração mais efetiva à sociedade após o cumprimento da pena.

35 LOBATO, Salomy Correa et al. Avanços e desafios do direito à educação no sistema prisional brasileiro. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 9, p. e581997583-e581997583, 2020. Disponível em: <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/7583>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

36 LOBATO, Salomy Correa et al. Avanços e desafios do direito à educação no sistema prisional brasileiro. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 9, p. e581997583-e581997583, 2020. Disponível em: <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/7583>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

37 LOBATO, Salomy Correa et al. Avanços e desafios do direito à educação no sistema prisional brasileiro. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 9, p. e581997583-e581997583, 2020. Disponível em: <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/7583>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

38 BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação n. 44, de 26 de novembro de 2013**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1907>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

39 BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 391, de 10 de maio de 2021**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3918>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

Essa conclusão corrobora o fato de que o direito à educação é parte integrante e indissociável do conceito de mínimo existencial e, como tal, deve impreterivelmente ser garantido pelo Estado. Inclusive, desde o julgamento da ADPF n. 45/2004, o STF acolheu moderno entendimento doutrinário, passando a dispor que, se os órgãos estatais competentes descumprirem os encargos político-jurídicos a eles atribuídos pela Carta Magna, comprometendo a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos constitucionalmente assegurados, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático, a intervenção do Poder Judiciário se impõe, não havendo que se falar em violação à separação dos poderes, notadamente tendo em vista a dimensão política da jurisdição constitucional⁴⁰. Dessarte, em que pese a imposição de obrigação de fazer com que o Estado, pelo Judiciário, instaure situação de aparente conflito, decorrente sobretudo da escassez de recursos públicos, cabe ao magistrado, nos estritos casos de omissão estatal sobre direitos fundamentais que constituam a ideia de mínimo existencial, efetivar o que se denominou *tragic choice*, optando por tutelar determinados valores em detrimento de outros, de modo a compelir o poder público, mesmo no bojo de uma situação dilemática, a agir de acordo com os preceitos prioritários constantes nos mandamentos emanados da Lei Maior. Com efeito, a notória omissão do Estado em dever constitucionalmente imposto não pode ser desconsiderada pelo Judiciário.

A educação, enquanto direito fundamental e parte integrante do conceito mínimo existencial, deve ser assegurada a todos, inclusive àqueles que estão sob a tutela do sistema prisional. A negação desse direito não apenas perpetua as desigualdades sociais, mas também compromete a própria finalidade ressocializadora da pena e o sentido prático dos direitos fundamentais.

Portanto, longe de ser mero benefício ou privilégio, a educação no sistema penitenciário constitui obrigação estatal, tanto na perspectiva de direito fundamental individual do apenado como sob a ótica do direito fundamental social, no sentido de garantir a ressocialização das pessoas privadas de liberdade.

Por essa compreensão é que se deve analisar os dados existentes e estruturar políticas públicas voltadas à inclusão educacional de apenados, garantindo-lhes as ferramentas necessárias para uma real reintegração social.

40 NUNES, Tiago Lopes; NUNES, Laíla de Oliveira Cunha. Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Carcerário: uma abordagem prática. **Ministério Público e o sistema de segurança pública brasileiro 2022**. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2022.

4. PANORAMA ATUAL DA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO NAS PRISÕES DO BRASIL

Segundo dados estatísticos da Secretaria Nacional de Políticas Penais Diretoria de Inteligência Penitenciária, coletados de julho a dezembro de 2023⁴¹, o Brasil conta com uma população carcerária em celas físicas de 642.491, sendo 615.615 de população masculina e 26.876 de população feminina. Desse total, 400.385 se declararam pretos e pardos, representando a esmagadora maioria. A capacidade de vagas é de 487.208, portanto, há um déficit de 151.283 vagas.

De acordo com esses dados, analisando o número de presos por grau de escolaridade, observa-se que a grande maioria possui apenas o ensino fundamental incompleto, representando 286.601 detentos e detentas (aproximadamente 44%).

Ainda, do total de presos e presas em celas físicas, tem-se que apenas 137.316 estão cursando o ensino formal, ou seja, estão em processo de alfabetização ou frequentando o ensino fundamental, médio, superior ou em curso técnico acima de 800 horas. Assim, observa-se que pouco mais de 21% dos reclusos e reclusas têm acesso ao ensino formal dentro das unidades prisionais no Brasil.

Com isso, é possível constatar a baixa escolaridade daqueles que se acham cumprindo pena nos estabelecimentos penais no país, o que é agravado pela pouca inserção de detentos e detentas nas atividades formais de educação no sistema prisional.

Esses dados evidenciam a interseção entre desigualdade social e o sistema penal brasileiro, em que expressiva maioria da população carcerária é composta por indivíduos com baixa escolaridade e pertencentes a grupos raciais historicamente marginalizados. A alta concentração de pessoas pretas e pardas entre os detentos revela um quadro alarmante de exclusão social que se reflete e é exacerbado no sistema prisional⁴².

No que concerne à remição pela leitura, os dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais – Diretoria de Inteligência Penitenciária apontam que 270.508 de presos e presas se beneficiam dessa possibilidade, o que também representa pouco mais de 40%.

Quanto à oferta dos cursos de formação inicial e continuada, os dados mostram que 14.753 (aproximadamente 2%) de presos e presas em todo o país participam dos referidos cursos na moda-

41 BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de Informações Penais, 2º semestre/2023**. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2024.

42 Para Fassin, o crescimento da população carcerária, que afeta de maneira desproporcional os negros, é, sobretudo, consequência de leis mais duras, associadas à automaticidade e ao agravamento de penas e de práticas mais inflexíveis da instituição penal, sendo a guerra às drogas, em particular, um elemento crucial desse processo duplo de incremento e de diferenciação da demografia penal. (FASSIN, Didier. **Punir: uma paixão contemporânea**. Editora Âyiné. Versão do Kindle).

lidade presencial, enquanto apenas 7.832 (aproximadamente 1%) utilizam a modalidade de ensino a distância. Esses números também evidenciam o baixíssimo contingente de apenados e apenadas que têm acesso à referida formação.

Quanto à estrutura disponível nas unidades prisionais para a garantia do direito à educação, observa-se que existem apenas 3.701 salas de aulas, com capacidade para 64.631 presos e presas, 1.082 bibliotecas e 581 salas de professores. Esses números devem ser confrontados com o número de estabelecimentos prisionais espalhados pelo país, sendo 1.382 estabelecimento estaduais e cinco estabelecimentos federais, todos com celas físicas.

Outrossim, ainda é relevante destacar o número de presos e presas que trabalham e estudam simultaneamente dentro das unidades prisionais, os quais somam apenas 29.546 (aproximadamente 4%).

A educação é um dos pilares fundamentais para a reintegração social, pois proporciona aos indivíduos conhecimento, habilidades e perspectivas que são essenciais para uma vida produtiva e autônoma após serem reintegrados ao convívio social.

A falta de acesso à educação priva os presos de oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional, perpetuando ciclos de pobreza e marginalização. Sem a qualificação necessária, os egressos do sistema prisional encontram dificuldades em conseguir emprego, o que aumenta a probabilidade de reincidência criminal.

Além disso, a educação promove o senso crítico, a autoestima e a cidadania, elementos cruciais para que os indivíduos possam se reintegrar de maneira saudável e construtiva na sociedade.

Portanto, a escassa oferta de ensino formal nas prisões brasileiras não apenas compromete a capacidade dos presos de reconstruir suas vidas de forma digna e produtiva, mas também representa uma falha no sistema penal que deveria ter como um de seus objetivos principais a reabilitação e a ressocialização dos indivíduos. Investir em educação dentro das prisões é investir na segurança e no bem-estar da sociedade como um todo.

A baixa porcentagem de presos e presas com acesso à educação formal dentro das unidades prisionais reforça a necessidade urgente de políticas públicas mais eficazes e inclusivas. Embora o direito à educação esteja no rol dos direitos fundamentais, sua implementação enfrenta barreiras significativas, agravando as condições de encarceramento e dificultando o processo de ressocialização. Ampliar o acesso à educação no contexto prisional é essencial não apenas para cumprir um dever constitucional, mas também para promover a equidade social, oferecendo aos detentos a possibilidade de reconstruir suas vidas e contribuir positivamente para a sociedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo evidenciou que o direito à educação no sistema prisional brasileiro, apesar de formalmente reconhecido como direito fundamental, não demonstra eficiente concretização. A análise dos dados coletados e a revisão bibliográfica realizada demonstram que apenas pequena parcela da população carcerária tem acesso ao ensino formal, o que compromete não só o processo de (res)socialização, mas também a dignidade dos indivíduos encarcerados.

Com efeito, a precariedade das condições físicas e estruturais das unidades prisionais, aliada à superlotação e à falta de recursos humanos e materiais, impede a efetiva satisfação da pretensão educacional e todas as vantagens dela decorrentes.

A educação, conforme ressaltado ao longo deste trabalho, é um dos poucos instrumentos capazes de transformar as pessoas inseridas no obscuro ecossistema prisional brasileiro, oferecendo aos apenados a oportunidade de (re)integração social e, conseqüentemente, contribuindo para a redução da reincidência. Contudo, a efetivação desse direito requer ações coordenadas entre o Estado e a sociedade civil, bem como uma revisão das políticas públicas voltadas para o sistema penitenciário.

Não se pode olvidar, outrossim, que a sociedade em geral possui diversas reservas quando o assunto é o aperfeiçoamento do universo carcerário. Vale dizer, ao ignorar dados factuais sobre a inefetividade do Direito Penal no combate à criminalidade a longo prazo, e obscurecendo a própria razão de ser desse instituto, tornou-se senso comum o mito segundo o qual o endurecimento punitivo constitui o único aparato eficaz para garantir a segurança dos cidadãos. Esse factóide alçou a repressão criminal dogmática e simbolicamente à condição de única responsável pela segurança da sociedade, de modo que a mera discussão sobre qualquer alternativa já é, irrefletidamente, rechaçada.

Essa característica social foi muito bem abordada pelos autores da Escola de Frankfurt⁴³, no sentido de que, ao passo que provocou a libertação das superstições fantasiosas, o processo de racionalização iluminista acabou por capturar o homem em um novo sistema mitológico, em que a formulação de verdades absolutas, constituída por fatos pré-moldados, gera um pensamento cegamente pragmatizado, que se mostra incompatível com o melhor entendimento das complexidades da vida em sociedade. Inclusive, no capitalismo de mercado, essa dinâmica acaba por ensejar que as verdades sejam constituídas em razão dos interesses econômicos dominantes, produzindo a rei-

.....

43 DORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**. Tradução: Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1985, pp. 13-15.

ficação⁴⁴ das relações sociais. É o que Bauman chama de cultura da sociedade de consumidores da pós-modernidade⁴⁵.

De saída, portanto, é preciso reafirmar o compromisso humanitário que deu ensejo ao constitucionalismo do pós-guerra, no sentido de, afastando as concepções levianas, encarar a temática da execução penal como matéria que deve ser tratada com seriedade, sobretudo à luz da dignidade incondicional, inerente a cada ser humano.

Vencida essa etapa, conclui-se que, para que o direito à educação no sistema prisional brasileiro se torne uma realidade concreta, é urgente que sejam implementadas medidas estruturais que incluam a ampliação de vagas educacionais, a melhoria das condições físicas das unidades prisionais e a formação de equipes pedagógicas qualificadas. Somente por meio de uma abordagem integrada e efetiva, que respeite a dignidade humana e promova a equidade social, será possível transformar o sistema prisional brasileiro em um ambiente verdadeiramente (res)socializador.

A pretensão do vertente trabalho, portanto, é contribuir para a reflexão sobre a importância da educação como direito fundamental, especialmente no contexto carcerário, reforçando a necessidade de políticas públicas que assegurem sua implementação eficiente. Em última análise, investir na educação, especialmente dos socialmente mais vulneráveis, significa prover a construção de uma comunidade mais justa, inclusiva e segura, satisfazendo, destarte, a ambição humanitária da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**. Tradução: Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil**. Revista da Emerj, v 9, nº 33, p. 57, 2006. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista33/Revista33_43.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2024.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. Edição do Kindle.

.....

44 Na reificação, não se enxerga no outro aspectos particulares, individualizados, de modo que a percepção afetiva sobre ele resta prejudicada. O outro não é percebido por suas características humanas, passando a ser visto como mero objeto inanimado, componente periférico e coadjuvante da realidade social (HONNETH, Axel. **Reificação**: um estudo de teoria do reconhecimento. Tradução: Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018. Versão do Kindle).

45 BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2010. Edição do Kindle.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação n. 44**, de 26 de novembro de 2013. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1907>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 391**, de 10 de maio de 2021. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3918>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2020**: ano base 2019. Brasília: CNJ, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel de dados sobre as inspeções penais em estabelecimentos prisionais**, 2021b. Disponível em: <<https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debcd-15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&sheet=da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currrel>>. Acesso em: 5 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 ago. 2024.

BRASIL. **Lei 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em: 11 ago. 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Relatório de Informações Penais, 2º semestre/2023**. Disponível em: <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-2-semester-de-2023.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45**. Arguente: Partido da Social Democracia Brasileira. Arguido: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 29 de abril de 2004. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 5 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347**. Relator: Min. Marco Aurélio, DF, 04 de outubro de 2023. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

DUARTE, Alisson José; SIVIERI-PEREIRA, Helena de Ornellas. **Aspectos históricos da educação escolar nas instituições prisionais brasileiras do período imperial ao século XXI**. Revista Eletrônica Educação UNISINOS, outubro/dezembro 2018. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/edunisinos/v22n4/2177-6210-edunisinos-22-04-344.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

FASSIN, Didier. **Punir: uma paixão contemporânea**. Editora Âyiné. Versão do *Kindle*.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana no marco jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008.

GRECO, Rogério, **Curso de Direito Penal**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

HONNETH, Axel. **Reificação: um estudo de teoria do reconhecimento**. Tradução: Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018. Versão do Kindle.

INSTITUTE FOR CRIME & JUSTICE POLICY RESEARCH. **Highest to Lowest** - Prison Population Total | World Prison Brief, World Prison Brief, 2022. Disponível em: <https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All>. Acesso em: 10 out. 2022.

LOBATO, Salomy Correa et al. **Avanços e desafios do direito à educação no sistema prisional brasileiro**. Research, Society and Development, v. 9, n. 9, p. e581997583-e581997583, 2020. Disponível em: <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/7583>>. Acesso em: 15 jul. 2024.

MIRANDA, Tiago. **Quatro CPIs já investigaram o sistema penitenciário brasileiro**. Camara.leg.br, 17 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/507945-quatro-cpis-ja-investigaram-o-sistema-penitenciario-brasileiro/>>. Acesso em: 19 jul. 2024.

NUNES, Tiago Lopes. **(Ir) racionalidade penal**. Contribuciones a las ciencias sociales, v. 17, n. 7, p. e8192-e8192, 2024. Disponível em: <<https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/8192>>. Acesso em: 6 ago. 2024.

NUNES, Tiago Lopes; NUNES, Laíla de Oliveira Cunha. **Estado de Coisas Inconstitucional no Sistema Carcerário: uma abordagem prática**. Ministério Público e o sistema de segurança pública brasileiro 2022. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Situación de derechos humanos en Brasil**, 2021. Disponível em: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Brasil2021-es.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. **O Estado de Coisas Inconstitucional e a violação dos direitos humanos no sistema prisional brasileiro**, 2017. Disponível em: <<https://www3.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/view/472>>. Acesso em: 8 ago. 2024.

SISTEMA DE JUSTIÇA X SISTEMA SOCIOEDUCATIVO (SINASE): O MINISTÉRIO PÚBLICO E A INDUÇÃO RESOLUTIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SOCIOEDUCAÇÃO

JUSTICE SYSTEM X SOCIO-EDUCATIONAL SYSTEM (SINASE): THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE AND THE RESOLUTIVE INDUCTION OF PUBLIC SOCIOEDUCATION POLICIES

Marcus Aurélio de Freitas Barros¹

Resumo: Um olhar atento sobre a Constituição de 1988, tributária de um modelo chamado de constitucionalismo de transformação, permite constatar sua sintonia com o ideário de transformação dos projetos de vida de adolescentes autores de atos infracionais, pela garantia do direito à (socio)educação. Serve, portanto, de base maior para a edificação de um sistema socioeducativo, sede onde o Estado se ocupa das políticas de socioeducação. Por outro lado, exige a organização de um sistema de justiça que assume a condição de guardião dos direitos e indutor das políticas de socioeducação. Nesse diapasão, o presente trabalho tem por escopo investigar as relações entre o sistema socioeducativo (de proteção) e o sistema de justiça (de garantia), buscando defender, por pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, que se utiliza do método dedutivo, uma atuação funcionalmente sistêmica (indutora) do Ministério Público pátrio, um dos protagonistas do sistema de justiça, voltada à construção de um autêntico sistema socioeducativo no Brasil, levando em conta dados da avaliação nacional do Sistema Socioeducativo brasileiro, bem como os ditames do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei do Sinase (Lei nº 12.594/12).

Palavras-chave: Constituição Federal; direito à socioeducação; sistema socioeducativo; sistema de justiça; políticas públicas.

Abstract: A careful look at the 1988 Constitution, based on a model called transformational constitutio-

1 Mestre em Direito, Sociedade e Estado pela Universidad del País Vasco/Espanha. Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Professor Adjunto da UFRN. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), Instituto Potiguar de Processo Civil (IPPC) e da Associação Norte-Nordeste de Professores de Processo (ANNPP). Ex-Presidente do Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil - CDEMP no ano de 2020. Membro titular atual do Comitê Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva (CONAFAR) do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP. Promotor de Justiça do Rio Grande do Norte. Endereço de contato: marcus.aurelio@mprn.mp.br.

nalism, allows us to see its harmony with the ideas of transforming the life projects of adolescents who commit criminal acts, through guaranteeing the right to (socio)education. It therefore serves as a major basis for building a socio-educational system, where the State takes care of socio-education policies. On the other hand, it requires the organization of a justice system that assumes the role of guardian of rights and inducer of socio-education policies. In this sense, the present work aims to investigate the relationships between the socio-educational system (of protection) and the justice system (of guarantee), seeking to defend, through bibliographical and jurisprudential research, which uses the deductive method, a functionally system (inducing) of the Brazilian Public Ministry, one of the protagonists of the justice system, aimed at building an authentic socio-educational system in Brazil, taking into account data from the national assessment of the Brazilian Socio-educational System, as well as the dictates of the Child Statute and the Adolescent and the Sinase Law (Law nº 12,594/12).

Keywords: Federal Constitution; right to socio-educational education; socio-educational system; justice system; public policies.

1. INTRODUÇÃO

É lição comezinha o desafio atual da tutela coletiva de direitos e do controle de políticas públicas no Brasil que, recentemente, foi alvo de atenção do Supremo Tribunal Federal, o qual estabeleceu parâmetros para a intervenção legítima em políticas públicas, no âmbito coletivo, pelo sistema de justiça (Tema n. 698/STF).

No Brasil, o grande protagonista, no âmbito do sistema de justiça, na tutela coletiva de direitos e na indução das políticas públicas, é o Ministério Público. Em verdade, o *Parquet* pátrio se destaca e se diferencia de todos os modelos a ele similares no mundo por sua proeminente atuação na tutela coletiva e na indução da atividade política.

Além disso, tem-se que o sistema de tutela coletiva brasileiro é um dos mais sofisticados e avançados do mundo, sendo, ademais, um itinerário dotado de técnicas aptas ao alcance do projeto de sociedade estabelecido pela Constituição de 1988, que tem um viés transformador da realidade social (um caráter revolucionário), ampliando os direitos da cidadania, como faz as constituições do pós-guerra. Para alcançar seus objetivos fundamentais, a Constituição atual (artigo 3º) exalta a atuação coletiva na proteção aos direitos da cidadania, bem como encontra no Ministério Público um dos guardiões de suas promessas sociais.

Diante disso, a resolutividade passa a ser um dos valores mais realçados no contexto ministerial brasileiro atual. A própria Teoria do Ministério Público no Brasil tem defendido, com muita ênfase, a

necessidade de afirmação de um novo modelo de *Parquet* brasileiro: o Ministério Público Resolutivo, que gera resultados sociais.

Para se afirmar como um modelo de *Parquet* resolutivo, um dos caminhos primordiais é privilegiar uma atuação sistêmica na tutela coletiva de direitos, que conheça a regulação das políticas públicas e possa atuar, sobretudo, combatendo desvios de implementação das *polícies*, a fim de que os sistemas de proteção social existentes (SUS, Suas, Sinase etc.) possam gerar os avanços civilizatórios pertinentes e alcançar resultados sociais significativos no que se refere à fruição coletiva de saúde, assistência social, (socio)educação etc.

A prática, contudo, infelizmente, contradiz essa almejada linha progressiva de garantia paulatina de direitos em prol de um novo projeto constitucional de sociedade, uma vez que, em muitos âmbitos, os atores jurídicos, incluindo o Ministério Público brasileiro², têm promovido uma fuga para as ações individuais, em vez de privilegiar a atuação mais afinada com o perfil constitucional da instituição, que é a tutela coletiva. Outra prática constante tem sido a atuação mediante ações coletivas consequencialistas, que não levam em conta as causas dos problemas sociais e a necessidade de indução de sistemas sociais sem falhas estruturais.

Essa linha de atuação compromete os resultados diante de políticas públicas vinculantes, sobretudo quando envolve cidadãos hipervulneráveis, como o grupo social dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, que, no Brasil, nem de longe, vivencia as políticas concretas de socioeducação, emolduradas num verdadeiro sistema socioeducativo.

Segundo a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que traçou o cenário dos adolescentes em conflito com a lei no Brasil, que estão em regime de privação de liberdade, os socioeducandos são alojados em centros socioeducativos que se assemelham a complexos penitenciários e se distanciam do papel fundamental de reinserção, prevalecendo a lógica das políticas baseadas na privação de liberdade³.

Diante do atual contexto, é o momento de promover uma discussão mais séria, com foco nos adolescentes que praticaram atos infracionais e sua proteção constitucional, estatutária e legal, de como deve se desenvolver as relações entre o sistema de justiça brasileiro e o sistema socioeduca-

2 Em pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça no ano de 2017, que se voltou a apresentar um panorama das ações coletivas no Brasil, foi revelado que: “Com frequência, ao contrário do que se podia esperar, os autores das ações intentam a garantia de direitos individuais, não a defesa de direitos coletivos em sentido difuso. Essa estratégia processual converte a ação coletiva em um instrumento com objetivos opostos àqueles a que originalmente se propôs: de questionamento, pelas coletividades atingidas, das violações de direitos cometidos por atores públicos ou privados; e de busca de soluções para problemas transindividuais, amparadas pela ação de atores estatais legitimados”. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sumário executivo justiça pesquisa - direitos e garantias fundamentais - ações coletivas no Brasil**: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Brasília: CNJ, 2017, p. 11-12).

3 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**: aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2021, p. 11.

tivo, os quais possuem, em comum, o objetivo de garantir, por meio das políticas públicas, o direito fundamental à socioeducação.

Com base nessas relações, o presente trabalho tem por objetivo investigar, com base em uma compreensão do que é sistema, que caminho deve seguir o sistema de justiça pátrio, sempre em articulação com o poder público, na indução e efetiva implantação do sistema socioeducativo brasileiro, buscando responder, ao longo do trabalho, duas indagações: os sistemas de justiça e socioeducativo são verdadeiros sistemas e funcionam articuladamente como sistemas? O que deve fazer o sistema de justiça do Brasil, notadamente o Ministério Público, para a indução de um sistema socioeducativo tal qual previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei do Sinase (Lei n. 12.594/12)?

O trabalho, pelas noções básicas do que seria um sistema (tanto de proteção como de solução de problemas jurídicos), utilizando-se do método dedutivo e de fontes bibliográficas e jurisprudenciais, assim como de relatórios técnicos de avaliação e monitoramento da realidade do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), tem a finalidade-mor de mostrar o valor de uma atuação mais sistêmica, sobretudo do Ministério Público, na boa fiscalização e indução das políticas públicas de socioeducação no Brasil.

2. NOÇÕES PROPEDÊUTICAS E ELEMENTOS DE UM SISTEMA CONCEBIDO COMO ESTRUTURA SOCIAL E O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

A ideia de sistema perpassa várias áreas do conhecimento como a biologia, a física, a matemática, a química, a cibernética, a sociologia, o direito etc., sendo objeto mais geral de uma teoria dos sistemas formulada no plano da epistemologia⁴.

De modo geral, no âmbito da sociologia, sistema pode ser concebido como um conjunto estruturado de elementos, que são mutuamente relacionados, e, havendo a modificação em um dos elementos, haverá uma repercussão no restante do sistema, a fim de que este conserve ou restabeleça seu equilíbrio. Essa dinâmica é fundamental para que o sistema se mantenha como um conjunto estruturado e ordenado de elementos em interação.

Essa noção decorre da percepção de vários autores. Um aspecto interessante é a relação entre as partes e o todo. Segundo Leonel, o sistema possui elementos individualizados, de modo que

.....

4 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalizadores. In: **Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte - REPOJURN**, ano 3, nº 1, jan./jun. de 2023, p. 14.

não elimina a individualidade desses objetos e não afasta sua existência singularizada, mas propicia a sua compreensão pela visão do todo e da identificação, por meio dessa visão funcional, do papel específico de cada objeto singularmente identificado na dinâmica integrada pelas relações dos seus diversos componentes⁵.

Na mesma linha, Churchman ensina que: “sistema é um conjunto de partes coordenadas para realizar um conjunto de finalidades”⁶. Bertalanffy, por sua vez, concebe sistema como um “conjunto de elementos em interação”⁷. Já Losano aduz que, em nível de linguagem ordinária, “o sistema é definido como uma totalidade coordenada de elementos”⁸. Colhe-se, portanto, que o sistema é composto de elementos (partes) que interagem, coordenam-se, de modo que formam uma totalidade articulada, coordenada e dinâmica.

Pode-se dizer que sistema é uma estrutura social⁹, que deve, naturalmente, observar uma lógica sistêmica própria, mas, notadamente no Brasil, muitas vezes opera de modo inadequado, com falhas que alteram sua dinâmica (estruturais).

Não pode ser concebido apenas como um amalhado de elementos, mas como uma totalidade. Sistemas, na verdade, são estruturas compostas por um repertório (um conjunto de elementos) e por uma organização estrutural (um complexo de comandos que definem o modo de interação entre os elementos)^{10,11}, esta última entendida por Losano como: “o nexos que une as partes do sistema”¹².

Essa organização estrutural é que dá ao sistema o perfil de uma estrutura, uma totalidade coordenada, que favorece que, de modo mais ou menos articulado, os elementos do sistema (repertório) entrem em interação e alcancem um equilíbrio dinâmico, de modo que alterações posteriores

5 LEONEL, Ricardo de Barros. Sistema e Teoria Geral do Processo. In: YARSHELL, Flávio Luiz; ZUFELATO, Camilo (Coords.); FROIS, Felipe Ribeiro; VAUGHIN, Gustavo Favero (Orgs.). **50 anos da Teoria Geral do Processo no Brasil: passado, presente e futuro**. Londrina/PR: Thoth, 2024, p. 628.

6 CHURCHMAN, C. West. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Tradução de Francisco M. Guimarães. 2 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2015, p. 47.

7 BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria Geral dos Sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicação**. 5 ed. Tradução de Francisco M. Guimarães. Petrópolis/RJ: Vozes, 2010, p. 63.

8 LOSANO, Mario G. **Sistema e estrutura do direito, vol. 1: das origens à escola histórica**. Tradução de Carlos Alberto Dastoli. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2008, p. 219.

9 Em outro trabalho, ao tratar dos litígios estruturais, trouxe a seguinte noção de estrutura: “Estrutura é concebida como um sistema orgânico, complexo e dinâmico” (BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Dos litígios estruturais à negociação coletiva: a fase de planejamento em perspectiva. In: ALVIM, Teresa Arruda (Coord.). **Revista de Processo RePro**, ano 47, v. 334, dezembro de 2022, p. 211). Muitas vezes, a desestruturação dos sistemas sociais, sobretudo quando destinados a grupos vulneráveis, não significa que a estrutura deixa de funcionar, na verdade tal sistema tende a se perpetuar na sociedade, invisibilizando-se ou naturalizando-se.

10 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalizadores. In: **Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte - REPOJURN**, ano 3, nº 1, jan./jun. de 2023, p. 15.

11 Tratando do sistema jurídico, advoga Ferraz Jr. que: “Um ordenamento, como sistema, contém um repertório, contém também uma estrutura” (FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. São Paulo: Atlas, 1988, p. 165).

12 LOSANO, Mario G. **Sistema e estrutura do direito, vol. 1: das origens à escola histórica**. Tradução de Carlos Alberto Dastoli. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2008, p. 215.

na ação de um dos componentes finda por repercutir no sistema como um todo, que, dinamicamente, altera-se para tentar voltar ao equilíbrio funcional.

Um espaço estratégico da seara jurídica particularmente sensível ao valor dos sistemas é a que atine ao direito das crianças e adolescentes, sobretudo diante da previsão e valorização de um verdadeiro sistema de garantia de direitos.

Um olhar mais atento sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) permite que se perceba que, tal qual a Constituição de 1988, ele é uma legislação revolucionária, com claro viés de transformação da realidade social de crianças e adolescentes no Brasil. Tanto é verdade que, após explicitar um amplo leque de direitos fundamentais infantojuvenis na sua parte geral, deixa claro, já no primeiro artigo da parte especial (artigo 86)¹³, que os direitos não se realizam só por lei. Exigem um conjunto de ações governamentais e não governamentais, enfim uma política de atendimento e um sistema de garantia de direitos.

A área da criança e do adolescente, portanto, não prescinde de um conjunto de políticas públicas planejadas, institucionalizadas e despersonalizadas (independentes da pessoa do gestor público), verdadeiras políticas de estado. É necessária, portanto, toda uma organização estatal, que o estado entre em ação, entre em movimento, atuando desde a regulação, o planejamento até a implementação das políticas públicas.

No Brasil, o grande protagonista no desenho, na gestão e na responsabilização pelas políticas públicas é o Poder Executivo, que deve fazê-lo pela estruturação de sistemas sociais de proteção (SUS, Suas, Sinase etc.), que são estruturas que congregam várias políticas públicas e devem se articular com outros sistemas de proteção, assim como com o sistema de justiça, que deve fiscalizar e induzir tal funcionamento sistêmico, formando e solidificando um legítimo sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente.

Referido sistema mais amplo de garantia de direitos, naturalmente, possui um repertório, ou seja, um conjunto de elementos. Integram o sistema de garantia de direitos vários outros sistemas sociais: Sistema Educacional, Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (Suas), Sistema de Segurança Pública, Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e Sistema de Justiça, que devem se articular.

Possui também uma organização estrutural (um complexo de comandos e diretrizes que definem o modo de interação entre os elementos). Dignos de nota são o ECA (ver o artigo 13, §2º) e, principalmente, a Resolução n. 113/2006 do Conanda no que tange à regulação do sistema brasileiro

.....

13 Artigo 86 (ECA). A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

de garantia dos direitos de crianças e adolescentes. Registre-se o importante papel dos Conselhos de Direitos na formulação das políticas públicas¹⁴, uma vez que são espaços privilegiados de participação social nas deliberações políticas.

A normativa do Conanda define tal sistema. O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD) constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (artigo 1º da Resolução n. 113/2006 do Conanda).

Acrescente-se, ainda, que esse sistema se articulará com todos os seus elementos, ou seja, com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade, bem como com os sistemas de defesa e controle de direitos humanos, como o sistema de justiça (artigo 1º, §1º e §2º, da Resolução n. 113/2006 do Conanda).

A proteção aos direitos da criança e do adolescente, portanto, exige políticas públicas transversais¹⁵, devidamente organizadas em sistemas de proteção específicos, que devem se articular entre si, sendo responsabilidade dos poderes políticos, notadamente do Executivo, sem que possam prescindir de um sistema de justiça especialmente organizado e avançado, que seja capaz de induzir a implementação de políticas públicas e enfrentar os históricos problemas de estruturação das políticas públicas e dos sistemas públicos (problemas estruturais). Tal conjunto articulado forma o sistema de garantia de direitos infantojuvenis.

Interessam ao presente trabalho dois elementos integrantes do repertório do sistema de garantia de direitos das crianças e adolescentes, uma vez que o trabalho é dedicado à proteção do grupo (vulnerável) de adolescentes responsabilizados pela prática de ato infracional. Mister destacar e aprofundar as relações entre o sistema socioeducativo, voltado a alterar os projetos de vida de adolescentes que praticaram atos infracionais equiparados a crimes, e o sistema de justiça, que visa atuar na solução de problemas jurídicos, muitos deles complexos, a envolver a adequada estrutu-

14 Segundo Souza: “[...] as principais atribuições dos Conselhos incluem a *deliberação da política municipal* de atendimento, promoção e proteção de direitos, o registro de entidades de atendimento e o apoio aos Conselhos Tutelares na sua base organizacional.” (SOUZA, Ismael Francisco de. Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: uma perspectiva a partir do poder local. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 221) (Grifos acrescentados).

15 Colhe-se dos ensinamentos de Ramidoff que: “O Direito da Criança e do Adolescente através da transversalidade das políticas públicas poderá servir como estratégia civilizatória e humanitária legítima para a sustentabilidade do desenvolvimento social incluído (econômico-financeiro), sustentável (sociocomunitário) e sustentado (meio ambiente); enfim, socialmente consequente”. (RAMIDOFF, Mário Luiz. Estatuto da Criança e do Adolescente: políticas públicas socialmente consequentes. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 488).

ração e implementação de políticas e sistema públicos de proteção às crianças e aos adolescentes brasileiros.

Dentro do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) se encontra no eixo promoção de direitos, enquanto, de outra banda, o Sistema de Justiça integra o eixo estratégico da defesa de direitos, conforme o artigo 5º da citada Resolução n. 113/2006 do Conanda. Será que tais sistemas funcionam como autênticos sistemas e estão devidamente estruturados e articulados para alcançar os fins constitucionais, estatutários e legislativos de responsabilização e proteção aos adolescentes?

Outra questão importante é: como o sistema de justiça, notadamente o Ministério Público brasileiro, deve lidar com falhas estruturais nos sistemas sociais que integram o eixo de proteção do sistema de garantia de direitos? Importante frisar que tais problemas decorrem de falhas nas políticas públicas e são problemas complexos e policêntricos (envolvem variegados centros de interesses). Por essa razão, possuem: a) complexidade subjetiva (muitos grupos sociais com interesses distintos envolvidos); b) complexidade informacional (pressupõe um diagnóstico o mais amplo e preciso possível); c) complexidade social (os grupos sociais possuem percepções diversas sobre o problema); d) complexidade procedimental (a solução exige prova técnica difícil e um procedimento customizado); e) complexidade estratégica (é preciso estratégia para enfrentar os problemas complexos).

Já há, portanto, ambiente para estudar mais de espaço tanto o sistema de justiça quanto o sistema socioeducativo, buscando analisá-los sob uma perspectiva sistemática e perscrutando sobre como devem se articular na direção da socioeducação, por meio da compreensão de que existe uma transversalidade entre o ECA e as políticas públicas¹⁶, na medida em que estas são condição necessária para que muitos direitos fundamentais, sobretudo os sociais, de crianças e adolescentes se efetivem na prática.

3. SISTEMA DE JUSTIÇA X SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: FUNCIONAMENTO SISTÊMICO E ARTICULAÇÃO?

Eis, pois, o momento de tratar mais de espaço do sistema de justiça e suas relações com o sistema socioeducativo brasileiro. Ao destacar, de início, o sistema de justiça, cumpre partir de duas indagações: é possível, com perdão ao truísmo, dizer que o sistema de justiça pode ser considerado

.....

16 A grande verdade é que o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) não é mais do que uma carta de princípios se não vier acompanhado da implementação de políticas públicas. Por outro lado, o ECA é um indutor para que o Estado entre em ação e implemente as necessárias políticas públicas para a promoção dos direitos da criança e do adolescente no Brasil.

um verdadeiro sistema? Opera, na prática, de forma funcionalmente sistêmica e seus elementos estão articulados e em interação?

A resposta à primeira indagação não é tarefa fácil, até porque temos o viés cognitivo de exaltar muito mais as tensões cotidianas entre os órgãos e instituições que tradicionalmente integram esse sistema, como: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, além das advocacias pública e privada. A bem da verdade, chamam mais a atenção pública os embates, as tensões desses integrantes do que propriamente a harmonia de interesses e a articulação para o alcance de objetivos comuns.

É preciso, portanto, elevar o ângulo de visão e tentar estabelecer, desde suas formas de organização estrutural, o contexto real do funcionamento do sistema de justiça no Brasil. Sabe-se que, tradicionalmente, tem sido concebido como uma expressão que envolve o papel de instituições muito diversas, como: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria, advocacia pública e privada. Muitas vezes, a referência é ao Judiciário e às funções essenciais à justiça (artigos 92 a 135 da CF/1988)¹⁷.

Há uma grande dificuldade de pensar o sistema de justiça como um verdadeiro sistema. Lembre-se que sistema envolve a ideia de ordem, de um conjunto, de um todo ordenado e coerente¹⁸. Exige, portanto, ideias como articulação e coordenação de seus elementos, que devem entrar em interação por meio de comandos específicos, de uma estrutura organizacional. Segundo Paulo Bonavides, entende-se por sistema: “[...] o conjunto organizado das partes, relacionadas entre si e postas em mútua dependência”¹⁹.

A visão inicial é de que as instituições que formam o sistema de justiça não atuam como partes ou mesmo como engrenagens de um sistema. Atuam muitas vezes de forma insulada, por suas próprias lógicas funcionais, sempre primando por uma independência²⁰ na aplicação do Direito que, muitas vezes, compromete até o diálogo interinstitucional, de modo que pouco se percebe, por exemplo, o esforço conjunto para o enfrentamento dos graves e complexos problemas das políticas públicas relacionadas a direitos fundamentais.

17 BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. A assistência social como direito social: o Suas e o Sistema de Justiça. In: LOPES, Márcia Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; PAULA, Renato Francisco dos Santos (Orgs.). **O futuro da assistência social e a assistência social no futuro**: contexto de crise e desafios pós-pandemia. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Hucitec, 2023, p. 66.

18 Norberto Bobbio fornece as seguintes explicações: “Entendemos por ‘sistema’ uma *totalidade ordenada*, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem. Para que se possa falar de uma ordem, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também em relacionamento de coerência entre si.” (BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10 ed. Brasília: Ed. UNB, 1997, p. 71) (Grifos do original).

19 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 108.

20 Não se nega a importância da atuação independente do sistema de justiça. Com os olhos no Judiciário, João Chumbinho lembra que: “A independência dos Tribunais está ínsita na definição da função judicial”, além de ter repercussão direta ao nível dos direitos fundamentais (CHUMBINHO, João. **A Constituição e a independência dos Tribunais**. Lisboa: Quid Juris - Sociedade Editora, 2009, p. 78). Tal independência, contudo, não pode chegar a obnubilar as interações sistêmicas necessárias para um sistema de justiça.

A independência deve conviver com a necessidade de diálogos interinstitucionais que levem a consensos emancipatórios capazes de tornar realidade o projeto constitucional de transformação da realidade social pela via dos direitos da cidadania^{21,22}!

A grande verdade é que, sem prejuízo de suas autonomias e diferenças, é preciso consagrar a necessidade, no Brasil, de um verdadeiro sistema de justiça que, atuando no campo da juridicidade e dos consensos, tem a missão, de altíssimo valor constitucional, também por seu repertório e organização estrutural, de contribuir para a construção e real afirmação de um Estado Democrático de Direito²³.

Nem todos os autores compreendem que já existe um sistema de justiça brasileiro. Como bem expressa André Ramos Tavares: “É preciso construir e consolidar um *sistema de justiça brasileiro* no qual haja integração e colaboração entre instituições e institutos judiciais e não judiciais, bem como jurisdicionais e não jurisdicionais”²⁴. (Grifos do autor).

Em doutrina bem mais recente e digna de aguçada reflexão²⁵, Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez advogam que existe um verdadeiro sistema de justiça no Brasil, que tem o objetivo de propiciar solução adequada aos problemas jurídicos pátrios.

Tais autores defendem que, no Brasil, a solução de problemas jurídicos não é apanágio exclusivo do Poder Judiciário ou até de outras funções essenciais à justiça, sendo composto por diversos sujeitos, alguns deles passando a integrar o sistema com o tempo, como as serventias extrajudiciais. Na verdade, um olhar mais atento sobre a evolução do acesso à justiça permite visualizar um verdadeiro sistema brasileiro de justiça multiportas²⁶.

Acrescentam, ademais, que o sistema de justiça pátrio possui um repertório (conjunto de elementos) e uma estrutura organizacional (um complexo de comandos que definem o modo de inte-

21 GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2019, p. 68 e ss.

22 BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. A assistência social como direito social: o Suas e o Sistema de Justiça. In: LOPES, Márcia Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; PAULA, Renato Francisco dos Santos (Orgs.). **O futuro da assistência social e a assistência social no futuro**: contexto de crise e desafios pós-pandemia. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Hucitec, 2023, p. 67.

23 Importante a lição de André Ramos Tavares no sentido de que: “O Poder Judiciário ou, mais propriamente o sistema de justiça, deve integrar a solução para os problemas brasileiros” (TAVARES, André Ramos. Um novo olhar sobre o sistema de justiça para o Brasil. In: LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman; ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **Juiz Constitucional**: Estado e poder no século XXI: homenagem ao Ministro Enrique Ricardo Lewandowski. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 42). Por outro lado, alerta que, na prática, em parte, desigualdades e injustiças sociais têm sido inflamadas pelo sistema de justiça, o que o deslegitima e enfraquece o Estado de Direito (TAVARES, op. cit., p. 42-43).

24 TAVARES, op. cit., p. 45.

25 DIDIER, JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à justiça multiportas**: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

26 No mesmo sentido: DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalizadores. In: **Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte - REPOJURN**, ano 3, nº 1, jan./jun. de 2023, p. 13.

ração entre os elementos), bem como que tal sistema brasileiro de justiça multiportas é produto de uma construção progressiva e não planejada, o que provavelmente é o motivo pelo qual a abordagem do tema vem sendo desenvolvida, de modo geral, até os dias atuais, pela percepção da existência apenas de um amalhado irracional de elementos, não se percebendo que existe um sistema em sentido próprio²⁷.

São características que moldam o sistema de justiça (multiportas) brasileiro: a) ser auto-organizado; b) ser aberto; c) estar em permanente expansão (*ever-expending*); d) ter preferência pela solução consensual; e) adotar o modo adequado para a solução do problema jurídico; e f) haver integração entre os elementos^{28,29}. Tem-se um sistema auto-organizado³⁰, pois não foi previamente planejado, não houve um projeto arquitetônico prévio. O sistema foi se moldando, organizando-se à medida que foi progredindo e restou desafiado para alcançar adequada solução para problemas jurídicos³¹. Em resumo, o atual sistema brasileiro de justiça multiportas se organiza por meio do processo de interação dos seus elementos. Como melancias em cima de uma carroça, vai se conformando e equilibrando com o movimento.

A abertura e a permanente/constante expansão do sistema são marcas que se relacionam e podem ser compreendidas em conjunto. O sistema brasileiro de justiça multiportas não é, de modo algum, exaustivo. Segundo Didier Jr. e Fernandez, cabe visualizar a abertura do sistema em relação aos sujeitos, ao modo de solução de controvérsias, aos institutos utilizados para a resolução de problemas, às fontes normativas e à forma de sua estruturação³². Por conta disso, o sistema está em constante expansão (*ever-expending*).

A marca da abertura, portanto, propicia a permanente expansão do sistema, agregando novos sujeitos públicos ou privados, modos novos de solução pelas vias da heterocomposição, autocompo-

27 DIDIER, JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à justiça multiportas**: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 40 e 41.

28 Em sentido similar: DIDIER, JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à justiça multiportas**: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 113.

29 Segundo Trícia Navarro, são características que individualizam e tornam singular a teoria do sistema de justiça multiportas o fato de ser: a) sistêmica; b) expansiva; c) dinâmica; d) democrática; e) direito fundamental; f) humanizadora; g) gerencial; h) heterogênea; i) pluriespacial; j) interativa; l) instrumental; m) permeável; n) interdisciplinar; e o) pacificadora (NAVARRO, Trícia. **Justiça Multiportas**. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2024, p. 11-13).

30 Segundo Didier Jr. e Fernandez: “Dito de outro modo, um sistema auto-organizado, como o sistema brasileiro de justiça multiportas, é marcado por uma construção paulatina, progressiva e sem planejamento.” (DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalizadores. In: **Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte - REPOJURN**, ano 3, nº 1, jan./jun. de 2023, p. 17).

31 Tais problemas jurídicos, diante da preocupação com a prevenção, por exemplo, não são sinônimos de conflitos, mas problemas em sentido mais amplo que exigem adequada solução jurídica, e devem ser objeto da atuação de um sistema brasileiro de justiça multiportas.

32 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Justiça multiportas como um *ever-expending system*: um ensaio sobre a abertura como característica do sistema de justiça do Brasil. In: MENDES, Gilmar; RIBEIRO, Paulo Dias de Moura; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JR., Otávio Luiz (Coords.); FERNANDES, Victor Oliveira; ALFF, Hannah Pereira (Coords. Executivos). **Ensaio sobre o Direito Constitucional, Processo Civil e Direito Civil. Uma homenagem ao Professor José Manoel de Arruda Alvim**. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2023, p. 152.

sição ou autotutela, novas portas de acesso à solução de problemas jurídicos, novas fontes e, também, novas técnicas e formas procedimentais³³.

O sistema brasileiro de justiça multiportas, claramente, privilegia a solução consensual (artigo 3º, §2º, do CPC; Resolução n. 125/210-CNJ; Resolução n. 118/2014-CNMP etc.), e, por ser multiportas, cada disputa deve ser encaminhada para a técnica ou meio mais adequado para a sua solução³⁴, o que não significa necessariamente o Poder Judiciário.

Importante asseverar que o modelo brasileiro foi além e ressignificou a ideia de tribunal multiportas, que foi difundida por Frank Sander³⁵, uma vez que não criou, dentro do Tribunal, um átrio onde os cidadãos seriam direcionados para a porta mais adequada para a solução de seus problemas jurídicos.

Na verdade, na realidade brasileira, é mais apropriado falar de um sistema de justiça multiportas, muito mais do que de tribunais (ou centros de resoluções de disputas) multiportas. Isso porque o sistema brasileiro não é organizado por um átrio central, ainda que virtual, mantido e controlado por um único órgão, seja do Poder Judiciário, seja de outra instituição governamental³⁶.

Tem-se, portanto, que existe um sistema brasileiro de justiça multiportas que não está centrado no Poder Judiciário, apesar de sua importância histórica e atual para o referido sistema de justiça. Não se pode perder de vista que os diversos sujeitos (Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Procon, Assembleia de Condomínio, Legislativo, associações comunitárias etc.) e ambientes (unidades judiciais, gabinetes ministeriais e da defensoria, câmaras de mediação, mesas de negociação, núcleos de autocomposição, Cejuscs, ODRs etc.) estão em constante interação³⁷, de modo que interagem uns com os outros ou podem se relacionar, por exemplo, de modo que a solução de um problema jurídico comece no Judiciário e termine numa mesa de negociação, mediação ou na arbitragem.

33 Como bem afirmam Didier Jr. e Fernandez: “O sistema é, por definição, progressivamente mais complexo, e a constante agregação de novos fatores permite visualizá-lo com um *ever-expending system*” (DIDIER, JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à justiça multiportas**: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 127).

34 LESSA NETO, João Luiz. O novo CPC adotou o modelo multiportas!!! E agora? In: ALVIM, Teresa Arruda (Coord.). **Revista de Processo RePro**, ano 40, v. 244, junho de 2015, p. 428.

35 SANDER, Frank. **Varieties of Dispute Processing**. Hearings Before the Subcommittee on Courts, Civil Liberties, and the Administration of Justice of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, Ninety-fifth Congress, Second Session on S. 957. Washington: US Government Printing Office, 1978.

36 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalizadores. In: **Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte - REPOJURN**, ano 3, nº 1, jan./jun. de 2023, p. 16

37 Didier Jr. e Fernandez chegam a identificar os institutos seguintes como catalizadores (potencializadores), pela via da interação, das diferentes portas e formas de acesso à justiça no sistema: a cooperação judiciária, a produção antecipada de prova, o livre trânsito entre técnicas e o livre trânsito entre portas, a tecnologia, os negócios sobre o processo de solução de um problemas jurídico e o *design* de solução de problemas jurídicos (DIDIER, JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à justiça multiportas**: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 678-792). Para um maior aprofundamento sobre o último catalizador, conferir: FALECK, Diego. **Manual de design de sistema de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

Quanto ao segundo questionamento feito no início deste item, tem-se que, de forma bem dinâmica, o sistema brasileiro de justiça multiportas opera de forma funcionalmente sistêmica, e seus elementos, tradicionais ou novos, articulam-se e estão em interação.

Não se pode dizer o mesmo, contudo, da interação do sistema de justiça com os outros sistemas de promoção de direitos, que funcionam, muitas vezes, com gravíssimos desvios de implementação, o que compromete as políticas públicas que deveria organizar. Historicamente, a atuação se deu de maneira pontual, atuando nas consequências dos desvios das políticas, o que, além de não resolver o problema, amplifica as tensões entre os poderes e as críticas quanto ao voluntarismo e o ativismo judicial.

Tanto é verdade que o Supremo Tribunal Federal³⁸, ao definir o Tema 698³⁹, percebeu a necessidade de construir novos parâmetros para o controle judicial de políticas públicas, o que não deixa de ser um claro freio de arrumação no sistema, que precisará se reequilibrar pelo novo funcionamento, sem descurar de que a preferência permanece sendo pelos meios consensuais e estruturais⁴⁰.

Quanto aos parâmetros, que é o ponto alto do voto do Ministro Roberto Barroso, digna de menção a lição de Mendonça⁴¹. Para este autor, os parâmetros fixados pelo STF foram cinco, quais sejam: (i) necessidade de comprovação nos autos judiciais da ausência ou grave deficiência do serviço, decorrente da inércia ou morosidade do poder público; (ii) possibilidade de universalização das medidas requeridas na ação judicial; (iii) o Judiciário pode determinar a finalidade a ser atingida, mas não as providências concretas a serem adotadas, que se encontram no limite da administrativa discricionariedade⁴²; (iv) parâmetros técnicos devem balizar a decisão, em razão da falta de capacidade institucional do Poder Judiciário; (v) processo democrático de deliberação judicial.

Essa necessidade de reequilíbrio do sistema brasileiro de justiça multiportas apresenta-se como um desafio para os integrantes do sistema, sobretudo o Ministério Público brasileiro, que precisará rever seus padrões tradicionais de funcionamento para lidar com uma intervenção legítima em políticas públicas ou diante da desorganização de sistemas públicos de promoção de direitos, como

38 STF - Plenário - RE 684.612/RJ - Rel. Min. Ricardo Lewandowski - Redator do acórdão Min. Roberto Barroso - maioria - Julgado em 23 a 30 de junho de 2023 (sessão virtual).

39 Tema 698. Tese: 1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. *A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.* 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). (Grifo nosso).

40 Sobre a atuação diante de problemas estruturais e de políticas públicas, conferir: BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais**: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

41 MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. Resenha da palestra "O controle judicial de políticas públicas e o Tema 698 do Supremo Tribunal Federal". **Revista Carioca de Direito**, Rio de Janeiro, Vol. 3, n.01, jan./jun. 2022, p. 105-110.

42 Deve apostar, portanto, num plano participativo de reforma estrutural ou de recomposição institucional.

o sistema socioeducativo (Sinase), sob pena de, não o fazendo, abrir espaço para que outros sujeitos ocupem seu lugar.

Chega, portanto, o momento de investigar de modo mais central as nuances próprias do sistema socioeducativo brasileiro, reforçando que seu objetivo-mor é, por intermédio das medidas socioeducativas, responsabilizar o adolescente que praticou ato infracional, alterando seus projetos de vida por meio da socioeducação. Mister conhecer, também, as disfuncionalidades desse sistema e o que é necessário alterar em seu funcionamento.

Tais disfuncionalidades foram reveladas pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do HC 143.988/ES, que criou parâmetros para o funcionamento do sistema socioeducativo em meio fechado no Brasil⁴³. O citado julgado demonstrou existirem graves problemas no sistema socioeducativo brasileiro que violam a dignidade humana, tais como: superlotação; ambientes inadequados; agressões, maus-tratos e torturas; higienização precária; o regime disciplinar diferenciado se equipara ao confinamento de adultos; registros de mortes de adolescentes etc., bem como deixou registrado que o sistema de justiça não pode compactuar com essa situação, pois a concepção que deve nortear a ideia de um sistema fundado na educação social, que privilegia o aspecto pedagógico, é a socioeducação.

O retrato, portanto, é de um sistema “socioeducativo” desestruturado ou ainda não experimentado no Brasil por uma lógica comprometida com a educação social. Os graves problemas desse sistema, em boa medida, por envolverem grupos extremamente vulneráveis, como os adolescentes que praticaram atos infracionais graves, permanecem invisibilizados ou naturalizados socialmente. Em verdade, existe uma permissiva distância entre o ser (o que realmente está posto) e o dever ser (o que está definido na Lei n. 12.594/2012 – Lei do Sinase), sendo importante compreender melhor esse sistema⁴⁴.

Apesar do propósito do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e da Lei do Sinase de rompimento da perversa lógica punitiva e da adoção de medidas fundadas na ideia de socioeducação⁴⁵, com finalidades sociopedagógicas, a verdade é que não prescindem de um sistema organizado e políticas públicas bem estruturadas e implementáveis.

43 STF - 2ª Turma - HC 143.988/ES - Rel. Min. Edson Fachin - unânime - Julgado de 24.08.2020.

44 BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. Ação civil pública estrutural e Tema 698/STF: um estudo à luz dos desafios da política de proteção social de alta complexidade no Município de Natal/RN. In: ALVIM, Teresa Arruda (Coord.). **Revista de Processo RePro**, ano 49, v. 356, outubro de 2024 (no prelo).

45 Segundo Veronese: “O Estatuto opta, convém acentuar, como uma das estratégias de intervenção sobre o adolescente autor de ato infracional, pela educação.” (VERONESE, Josiane Rose Petry. Responsabilização estatutária ou responsabilização socioeducativa (sociopedagógica). In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 101).

O foco, portanto, é a construção de sistema de índole socioeducativa, ou seja, que esteja comprometido e desenvolva ações políticas (políticas públicas) de socioeducação⁴⁶, a fim de interferir e alterar os projetos de vida de adolescentes que já apresentam vivência social pautada na violência e praticaram atos infracionais.

Para entender as mazelas atuais desse sistema de promoção de direitos de adolescentes envolvidos com atos infracionais e a forma de combatê-las, não se pode deixar de observar as condicionantes históricas que reverberam no sistema.

A lógica punitivista é, claramente, resquício da doutrina menorista (advinda do Código de Menores de 1927 e 1979), que teima em permanecer presente e, de algum modo, protagonista no caldo cultural brasileiro, assombrando todos que pretendem avançar culturalmente, como determina a legislação. Tal concepção vem de uma época em que o adolescente não era reconhecido como sujeito de direitos e somente era alvo de atenção direta do Estado quando abandonado ou delinquente⁴⁷. O adolescente que praticava ato infracional somente conhecia o aparelho repressor do Estado, com foco nas internações.

É justamente o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que, em 1990, promove o salto da doutrina da situação irregular, verdadeira nota característica do Código de Menores de 1979⁴⁸, para a doutrina da proteção integral, reconhecendo nos adolescentes sujeitos de direitos e sinalizando como caminho de proteção as medidas socioeducativas com primazia aos aspectos sociopedagógicos na responsabilização do adolescente que, descumprindo a legislação penal, pratique ato infracional equiparado a crime.

As medidas socioeducativas estão previstas no artigo 112 do ECA. Algumas medidas (ex: advertência e reparação de danos) não precisam de toda uma estruturação do estado, podendo ser determinadas diretamente pelo juiz, mas outras precisam que se construa um sistema socioeducativo em que, internamente, diferencie-se o sistema em meio aberto, para as medidas de liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade, de responsabilidade da assistência social dos Municípios; e um

46 Segundo Gomes: “A socioeducação como prática de liberdade constitui, assim, uma opção político-criminal apta não apenas a desafiar as aporias do utilitarismo e das técnicas do *full enforcement*, responsáveis por grave crise no seio da Justiça Juvenil, mas também a propor soluções emancipadoras da autonomia do homem, especialmente aquele em peculiar condição de pessoa em desenvolvimento.” (GOMES, Olegário Gurgel Ferreira. **Justiça Juvenil: socioeducação como prática de liberdade**. Curitiba: Juruá, 2014).

47 SOUZA, Adilson Fernandes de. **Integração SUAS/SINASE: o sistema socioeducativo e a Lei 12.594/2012**. São Paulo: Veras Editora, 2012, p. 57 e ss.

48 Tratando da reformulação do Código de Menores realizada em 1979, alertam Figueiró, Michoni e Mello que tal Código reformado: “Mantinha a distinção entre *menor* e *criança*, mas substituíra a diversificada terminologia que dava conta dos *desvios*, objeto de atenção do Estado - criança exposta, abandonada, delinquente, transviada, infratora, vadia, libertina etc. -, agrupando-a agora na categoria denominada *situação irregular* (FIGUEIRÓ, Martha Emanuella Soares da Silva; MINCHONI, Tatiana; MELLO, Leonardo Calvalcanti de Araújo. Políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil: um resgate histórico. In: PAIVA, Ilana Lemos de; SOUZA, Candida; RODRIGUES, Daniela Bezerra (Orgs.). **Justiça Juvenil: teoria e prática no sistema socioeducativo**. Natal/RN: EDUFRN, 2014, p. 28) (Grifos constam do original).

sistema em meio fechado, para a aplicação das outras medidas privativas de liberdade (semiliberdade e internação), de responsabilidade do Estado.

Vê-se, portanto, que o sistema socioeducativo brasileiro possui um repertório (um conjunto de elementos), destacando-se o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as estruturas estatais responsáveis pelo meio aberto e fechado etc., bem como se caracteriza por possuir uma estrutura organizacional (complexo de comandos que definem o modo de interação entre os elementos), donde se destaca, atualmente, a Resolução n. 119/2006 do Conanda e a Lei do Sinase (Lei n. 12.594/2012), além do ECA.

Um detalhe deveras importante é que o sistema socioeducativo exige uma permanente interação interna entre os sistemas em meio fechado e em meio aberto, bem como estabelece a necessária intersetorialidade (interação externa) com vários outros sistemas, tais como: o SUS, o sistema educacional, a assistência social, sobretudo nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), o sistema de justiça e segurança pública etc. É possível, inclusive, concluir que tal interação e intersetorialidade são tão importantes que se apresentam como uma condição para seu funcionamento sistêmico⁴⁹.

Eis aí um grande problema da prática do sistema socioeducativo no Brasil: a articulação sistêmica, sugerindo a pergunta: pode-se dizer, apesar do truísmo, que o sistema brasileiro de socioeducação⁵⁰ pode ser considerado um verdadeiro sistema?

Uma premissa, a esse respeito, é importante. Para se considerar um sistema, é preciso que haja verdadeira interação entre os elementos componentes do repertório do atual sistema socioeducativo brasileiro, produzindo, por sua organização estrutural, um funcionamento coordenado e sistêmico.

A triste verdade, infelizmente, parece ser a de que o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) brasileiro não é uma estrutura social sistêmica. Segundo levantamento anual do

49 Sobre articulação entre as áreas da política de atendimento e a incompletude institucional que são princípios norteadores do sistema socioeducativo, conferir: PINTO, Patrícia da Silva; SILVA, Raquel Assunção Silveira. Socioeducação: que prática é essa? In: PAIVA, Ilana Lemos de; SOUZA, Candida; RODRIGUES, Daniela Bezerra (Orgs.). **Justiça Juvenil**: teoria e prática no sistema socioeducativo. Natal/RN: EDUFRN, 2014, p. 141-160.

50 Conforme estabelece a Resolução n. 119/2006 do Conanda, o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) é o conjunto de princípios, regras e critérios para a execução das medidas socioeducativas, e determina que elas possuam uma dimensão jurídica-sancionatória e uma ético-pedagógica que envolvem o/a adolescente em um conjunto de ações socioeducativas com intenção de contribuir para seu desenvolvimento integral (BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução n. 119, de 11 de novembro de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. Brasília: Conanda, 2006). Ainda, segundo a Lei n. 12.594/2012, a medida socioeducativa tem como objetivo a responsabilização, a integração social e a garantia de seus direitos individuais e sociais, além da desaprovação de sua conduta infracional (BRASIL. **Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - Sinase, regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>), devendo prevalecer, no atendimento socioeducativo, os aspectos sociopedagógicos.

Sinase realizado em 2023⁵¹, ainda que circunscrito ao meio fechado, inegável que há a necessidade de integração entre os programas em meio aberto e meio fechado, que, na prática, torna-se complexa e inexistente⁵². O resultado apurado no levantamento é que 52% (cinquenta e dois por cento) dos estados afirmaram não possuir integração entre os meios fechado e aberto, o que denota grave entrave na articulação sistêmica.

Corroborar essa conclusão preocupante a pesquisa de avaliação do Sinase realizada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em cumprimento ao artigo 18 da Lei do Sinase, que é documento técnico indispensável para a intervenção nas políticas socioeducativas. A principal conclusão que decorre das duas etapas (qualitativa e quantitativa) da pesquisa é que o Sinase não é um sistema articulado, orgânico e com fluxos homogêneos⁵³.

Tem-se, portanto, que, se não existe a adequada articulação interna (no meio aberto e fechado) e a intersetorialidade com outras políticas, decorrente da incompletude institucional, se há heterogeneidade de funcionamento nos estados, se não opera – organicamente – como uma rede ordenada de informações com fluxos e responsabilidades definidos, não se pode falar na existência real de um sistema socioeducativo no Brasil.

A ausência de funcionamento articulado e sistêmico do sistema nacional de atendimento socioeducativo brasileiro, constatado por pesquisa científica e avaliação técnica, é, portanto, um grande problema, senão o maior e mais complexo, para a atuação do sistema brasileiro de justiça multiportas na sua interface com as políticas socioeducativas.

Em particular, como protagonista da tutela coletiva e da indução de políticas públicas no Brasil, o Ministério Público, com seriedade e profissionalismo, deve encarar de frente o real problema estrutural da ausência de funcionamento orgânico e sistêmico, no Brasil, do sistema socioeducativo.

O primeiro passo diante de um problema estrutural dessa dimensão, como alerta Uri Levine⁵⁴, não é pensar aprioristicamente na solução. É preciso constatar que é um problema de grande dimen-

51 BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Levantamento Nacional de dados do SINASE** - 2023. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023, p. 17.

52 A falta de articulação também foi percebida em relatório que apresenta panorama nacional da educação no contexto socioeducativo, uma vez que inexistiu um acompanhamento sistemático com metodologias padronizadas que possam informar panorama adequado da garantia do direito à educação de adolescentes privados de liberdade. Segundo o relatório: “A falta de uniformidade, que é de praxe no sistema socioeducativo, ainda apresenta práticas bastante heterogêneas e que todavia não conseguiu se constituir enquanto Sistema Nacional, no seu sentido pleno de integração e coerência” (PERONDI, Maurício; KOERICH, Bruna Rossi (Coords.). **Relatório - panorama nacional da educação no contexto socioeducativo** [livro eletrônico]. São Paulo: Instituto Alana, 2023, p. 15-16).

53 COSTA, Ana Paula Motta. Olhar sobre as conclusões finais da pesquisa de avaliação do Sinase. In: JESUS, Evandro Luís Santos de; SARAIVA, João Batista Costa; AMARAL, Nelson Santana do. **SINASE (Lei n. 12.594/2012): uma abordagem transdisciplinar entre a teoria e a prática**. Ponta Grossa/PR: Atena, 2023, p. 67-86.

54 LEVINE, Uri. **Apaixone-se pelo problema, não pela solução**: o waze para todos os empreendedores e profissionais do mundo dos negócios. Tradução de Tássia Carvalho. Porto Alegre: Citadel, 2023.

são, apaixonar-se por ele, conversar com as pessoas que têm interface com dita questão problemática e, só depois de conhecer e se envolver com o problema, passar a pensar nas soluções, que devem ser customizadas e complexas.

Sem descurar, portanto, da importância do diagnóstico em cada caso concreto, não custa avançar e buscar pensar caminhos iniciais que podem ser seguidos pelo Ministério Público do Brasil, tanto federal como estadual, para induzir que o sistema socioeducativo pátrio possa se afirmar como um verdadeiro sistema voltado à socioeducação.

4. MINISTÉRIO PÚBLICO E O “SISTEMA” SOCIOEDUCATIVO BRASILEIRO

O Ministério Público brasileiro, até em atenção a um dos parâmetros definidos no Tema 698/STF, de que a atuação do sistema de justiça em políticas públicas deve levar em conta os documentos técnicos, deve sopesar os achados da já citada pesquisa de avaliação do Sinase, sobretudo quando avançou para saber: por que não contamos ainda com um sistema articulado? Onde estão as principais dificuldades para que se alcance esse propósito da lei?⁵⁵

A citada avaliação nacional do Sinase apresenta como resposta às indagações que foram apresentadas cinco pontos: a) fragilidade da gestão nacional; b) convivência de diferenças de percepções em relação aos fins e objetivos do Sinase; c) fragilidade do sistema em meio aberto e dificuldade de fluxo entre o meio fechado e o meio aberto; d) ausência de cofinanciamento federal para o Sinase; e e) permanência de relatos de violência contra os adolescentes⁵⁶. Ainda que o olhar da avaliação tenha sido de âmbito nacional e mais focado no meio fechado, mister partir desses tópicos e alargar o debate para o âmbito estadual e municipal, reconhecendo que há um papel a cumprir pelo Ministério Público federal e estadual nessa seara.

Em primeiro lugar, portanto, é preciso dar um caráter mais ordenado e sistêmico à gestão do sistema socioeducativo em todos os níveis. É preciso, em boa medida, combater a notória heterogeneidade das práticas por parte de vários profissionais e instituições, por meio de uma coordenação, que, por exemplo, promova a regulação de algumas práticas, por intermédio de um diálogo interinstitucional constante.

Segundo Costa:

.....

55 COSTA, Ana Paula Motta. Olhar sobre as conclusões finais da pesquisa de avaliação do Sinase. In: JESUS, Evandro Luís Santos de; SARAIVA, João Batista Costa; AMARAL, Nelson Santana do. **SINASE (Lei n. 12.594/2012): uma abordagem transdisciplinar entre a teoria e a prática**. Ponta Grossa/PR: Atena, 2023, p. 80.

56 COSTA, Ana Paula Motta, op. cit., p. 80 e ss.

Por exemplo, se em nível nacional não há um trabalho conjunto entre CNJ, CNMP e Executivo Federal, provavelmente, será bem mais difícil que em nível de estados os atores destas três instituições recebam orientações na direção de concretizar ação conjunta e sistêmica⁵⁷.

Uma preocupação da pesquisa é que existem muitas iniciativas pontuais importantes, mas que não são homogêneas. O Sinase sinaliza com a necessidade de medidas como núcleos ou centros de atendimento integrado, centrais de vagas, audiências concentradas, entre outros. Não tem o menor sentido que sejam realizadas sem um mínimo de ordem, de uniformidade e de regulação, gerando iniciativas heterogêneas nos rincões do país.

Cite-se, a título de exemplo, uma iniciativa bem pontual do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, que expediu a Resolução n. 18, de 26 de junho de 2024⁵⁸, que estabelece diretrizes e procedimentos para a realização de audiências concentradas no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. A iniciativa é valorosa, pois evita que as audiências concentradas sejam realizadas de forma heterogênea nas diversas unidades judiciárias do Estado do Rio Grande do Norte.

Um olhar para a história, ademais, permite refletir sobre a importância de zelar por uma gestão mais coordenada nos diversos níveis federativos, bem como por uma ampliação do nível de regulação ou normatização do sistema. O ECA tratou das medidas socioeducativas e trouxe alguns parâmetros, como a excepcionalidade da medida de internação, porém foi tímido, o que abria espaço para ampla discricionariedade na execução das medidas, o que, infelizmente, fez com que a cultura menorista permanecesse presente.

Com a Resolução n. 119/2006 do Conanda e a Lei do Sinase (Lei n. 12.594/2012), passou-se a ter um sistema socioeducativo bem mais estruturado, mas a falta de uma coordenação, de um funcionamento sistêmico, ainda abre espaço para a discricionariedade e para que algumas iniciativas comprometidas com o menorismo teimem em persistir.

Existe, portanto, um importante espaço, tanto em nível institucional como operacional, para o Ministério Público ocupar, diante da avaliação de que são necessários avanços no que tange à gestão e regulação do sistema. Do ponto de vista institucional, cabe fazer embaixadas junto aos poderes políticos, conselhos deliberativos e comitês intersetoriais para que haja uma maior coerência e mais segurança na interação intra e intersistêmica, assim como, para lembrar outro ponto avaliado, par-

57 COSTA, Ana Paula Motta, op. cit., p. 81.

58 BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. **Resolução n. 18, de 26 de junho de 2024**. Estabelece diretrizes e procedimentos para a realização de audiências concentradas no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.tjrn.jus.br/atos/detalhar/6983#:~:text=Estabelece%20diretrizes%20e%20procedimentos%20para,Norte%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>>.

tindo-se da premissa de que não há política pública sem orçamento, estimulando-se o cofinanciamento federal.

Do ponto de vista dos órgãos de execução, um exemplo a ser, no mínimo, objeto de mais ampla reflexão foi o processo judicial (inicialmente com uma intervenção judicial e, depois, pela via da execução negociada) de (re)estruturação da Fundac/Fundase e, também, do sistema socioeducativo estadual, em que a política foi examinada de forma sistêmica e foram produzidas mudanças estruturais na direção da construção da socioeducação⁵⁹. Deve-se primar, portanto, por uma atuação estrutural no âmbito do sistema socioeducativo.

Outro aspecto que merece atenção foi que a pesquisa identificou a convivência entre concepções diferentes sobre a finalidade das medidas socioeducativas, misturando-se visões que valorizam o caráter educativo e de inclusão social da medida, com outras mais retributivas e punitivistas, e até com outras menoristas, priorizando a medida de internação como forma de modificação do adolescente⁶⁰. Brinca-se que, em toda reunião sobre o sistema socioeducativo, o menorismo está na porta, só esperando que o deixem entrar.

As diferentes concepções citadas comprometem muito a articulação⁶¹, já que atrapalha as relações entre juízes, promotores e defensores, além do trato interno entre equipes técnicas e os agentes socioeducativos, assim como a interação com profissionais de outras políticas, devendo ser objeto de atenção do Ministério Público.

É preciso fortalecer a Escola Nacional de Socioeducação, que foi instituída pela Portaria n. 4, de 9 de janeiro de 2015, bem como induzir que sejam criadas Escolas Estaduais ou mesmo Distritais de Socioeducação. O levantamento nacional do Sinase de 2023 identificou que apenas 37% (trinta e sete por cento) das unidades da federação possuem tal escola⁶².

Cabe, portanto, institucionalmente, ao Ministério Público buscar fazer prevalecer o que a lei determina em termos de concepção da finalidade das medidas socioeducativas, assim como induzir a (re)estruturação das escolas de socioeducação, a fim de que, pela via da capacitação, se alcance um sistema mais articulado e coerente.

59 O referido caso é tratado no seguinte trabalho: BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; BARROS, Marcus Felipe França; BARROS, Alinne França. Processos estruturais e o direito à socioeducação dos adolescentes no Brasil: dos casos emblemáticos à teoria das decisões estruturais. In: **Revista Jurídica Brasileira nº 03**, setembro de 2023. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/doutrina/revista-juridica-brasileira-3-09-2023/1973484626>>. Acesso em: 12 mai. 2024.

60 COSTA, Ana Paula Motta. Olhar sobre as conclusões finais da pesquisa de avaliação do Sinase. In: JESUS, Evandro Luís Santos de; SARAIVA, João Batista Costa; AMARAL, Nelson Santana do. **SINASE (Lei n. 12.594/2012): uma abordagem transdisciplinar entre a teoria e a prática**. Ponta Grossa/PR: Atena, 2023, p. 81-82.

61 COSTA, Ana Paula Motta, op. cit., p. 82.

62 BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Levantamento Nacional de dados do SINASE - 2023**. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023, p. 53.

Outro achado da avaliação é a fragilidade do meio aberto e a dificuldade de fluxo entre o meio fechado e o meio aberto. Tal fragilidade traz alguns graves problemas ao sistema: a) falta de confiança dos juízes em aplicar medidas em meio aberto, o que gera a preferência pelas medidas em meio fechado; b) dificuldades com a atuação intersetorial no meio aberto, o que importa em deficiências na aquisição de direitos por parte dos adolescentes; c) sentimento dos profissionais do meio fechado de que seu trabalho corre risco quando os adolescentes progridem para o meio aberto; d) falta clara de fluxo entre o meio fechado e aberto, muitas vezes havendo intervalo de tempo significativo para que os egressos do meio fechado efetivamente integrem os programas em meio aberto, comprometendo o processo socioeducativo⁶³.

Um dos pontos de maior atenção do Ministério Público brasileiro deve ser a indução da (re)estruturação do sistema em meio aberto, bem como do fluxo entre os meios fechado e aberto, a fim de que se avance na articulação do sistema.

Por fim, sabe-se que violências ainda são relatadas contra os adolescentes, o que não é aceitável⁶⁴, mas também foi um dos achados da avaliação nacional do Sinase.

A pesquisa que gerou a avaliação nacional do Sinase chega a identificar a existência de episódios de violência policial na apreensão de adolescentes e outras tantas violências que se dão dentro das unidades de internação, sugerindo, além da criação de um observatório nacional sobre violência praticada contra adolescentes no Sinase, que sejam difundidas capacitações para os operadores do Sinase nos vários níveis sobre formas não violentas de solução de conflitos e modos de limitação da violência praticada⁶⁵.

O Ministério Público brasileiro também não deve compactuar, com mais de 30 anos de ECA, com violências institucionais contra adolescentes praticadas por operadores do Sinase ou pelo sistema de segurança pública, devendo-se também se somar na busca das soluções propostas na avaliação nacional do Sinase.

63 COSTA, Ana Paula Motta. Olhar sobre as conclusões finais da pesquisa de avaliação do Sinase. In: JESUS, Evandro Luís Santos de; SARAIVA, João Batista Costa; AMARAL, Nelson Santana do. **SINASE (Lei n. 12.594/2012): uma abordagem transdisciplinar entre a teoria e a prática**. Ponta Grossa/PR: Atena, 2023, p. 83.

64 Oliveira chega a asseverar que a questão que dificulta o trato dessas violências parece ser, infelizmente, a visão repressora que a sociedade ainda tem diante do jovem em conflito com a lei penal, o que é herança do ideário e das políticas do século XX, que nos legou uma cultura de opressão e intolerância, que, enquanto sociedade, ainda temos muita dificuldade de reelaborar (OLIVEIRA, Márcio Rogério de. Violência institucional no sistema socioeducativo: quem se importa? In: Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte (Org.). **Desafios da socioeducação: responsabilização e integração de adolescentes autores de atos infracionais**. Belo Horizonte: CEAF, 2015, p. 35).

65 COSTA, Ana Paula Motta. Olhar sobre as conclusões finais da pesquisa de avaliação do Sinase. In: JESUS, Evandro Luís Santos de; SARAIVA, João Batista Costa; AMARAL, Nelson Santana do. **SINASE (Lei n. 12.594/2012): uma abordagem transdisciplinar entre a teoria e a prática**. Ponta Grossa/PR: Atena, 2023, p. 84-85.

Tem-se, portanto, que a somatória dos desafios postos pela ausência de funcionamento sistêmico da estrutura social socioeducativa (Sinase) com o papel do sistema de justiça, ainda mais do Ministério Público brasileiro, de indutor de políticas públicas, indica se estar diante de um grande (e complexo) problema estrutural, devendo-se, de forma profissional e balizada nas avaliações técnicas, defender uma atuação ministerial sistêmica e estrutural, que seja capaz de alterar a realidade penosa das políticas de socioeducação no Brasil, seguindo-se os caminhos indicados, exemplificativamente, pela avaliação nacional do Sinase. O desafio maior é, portanto, induzir a construção de um verdadeiro “sistema socioeducativo”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de remate, de forma bem objetiva, deve-se lembrar que uma das principais missões do Ministério Público brasileiro é, de forma funcionalmente sistêmica (indutora), lidar com os principais problemas para a afirmação do sistema socioeducativo brasileiro. O desafio-mor é atuar de forma estrutural, apaixonando-se pelo grandioso e complexo problema de que o Sinase, no Brasil, não se consolidou como uma estrutura social articulada e sistêmica, devendo ser transformada essa realidade, a fim de que os socioeducandos possam alterar seus projetos de vida, pela consagração prática de um direito à socieducação. Exige-se, portanto, uma atuação funcionalmente sistêmica do sistema brasileiro de justiça multiportas, especialmente do Ministério Público, tanto em nível institucional como operacional.

Tal atuação deve levar em conta duas lições hauridas do Tema 698/STF. A primeira delas é que medidas pontuais devem dar lugar a outras mais amplas, pela via de um plano de reforma estrutural participativo, a fim de superar o mal funcionamento do Sinase no Brasil. Outro aspecto digno de nota é que tal atuação deve levar em consideração parâmetros técnicos, em razão da evidente falta de capacidade institucional do sistema pátrio de justiça multiportas, devendo-se, portanto, ter em conta dados da avaliação nacional do Sinase.

Iluminados por esse documento técnico e suas propostas para superar as dificuldades de articulação e interação que não permitem reconhecer o sistema socioeducativo como um lídimo sistema, foram apresentados alguns caminhos meramente exemplificativos para que os agentes ministeriais, atuando como verdadeiros agentes de transformação social, contribuam, de forma decisiva, para que se tenha, no Brasil, um autêntico sistema socioeducativo.

Eis, portanto, alguns indicativos de como devem ser, na prática, as relações entre um sistema brasileiro de justiça multiportas e um sistema socioeducativo que, no final das contas, possuem um objetivo comum: a efetivação do direito à socioeducação em prol de um grupo mais específico de adolescentes – os cidadãos autores de atos infracionais.

REFERÊNCIAS

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. A assistência social como direito social: o Suas e o Sistema de Justiça. *In*: LOPES, Márcia Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; PAULA, Renato Francisco dos Santos (Orgs.). **O futuro da assistência social e a assistência social no futuro**: contexto de crise e desafios pós-pandemia. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Hucitec, 2023, p. 65-74.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. Ação civil pública estrutural e Tema 698/STF: um estudo à luz dos desafios da política de proteção social de alta complexidade no Município de Natal/RN. *In*: ALVIM, Teresa Arruda (Coord.). **Revista de Processo RePro**, aprovado para publicação (no prelo).

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; BARROS, Marcus Felipe França; BARROS, Alinne França. Processos estruturais e o direito à socioeducação dos adolescentes no Brasil: dos casos emblemáticos à teoria das decisões estruturais. *In*: **Revista Jurídica Brasileira n. 03**, setembro de 2023. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/doutrina/revista-juridica-brasileira-3-09-2023/1973484626>>. Acesso em: 12 mai. 2024.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais**: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Dos litígios estruturais à negociação coletiva: a fase de planejamento em perspectiva. *In*: ALVIM, Teresa Arruda (Coord.). **Revista de Processo RePro**, ano 47, v. 334, dezembro de 2022, p. 207-228.

BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria Geral dos Sistemas**: fundamentos, desenvolvimento e aplicação. 5 ed. Tradução de Francisco M. Guimarães. Petrópolis/RJ: Vozes, 2010.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10 ed. Brasília: Ed. UNB, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução n. 119, de 11 de novembro de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. Brasília: Conanda, 2006.

BRASIL. **Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - Sinase, regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Levantamento Nacional de dados do SINASE** - 2023. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. **Resolução n. 18, de 26 de junho de 2024**. Estabelece diretrizes e procedimentos para a realização de audiências concentradas no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Disponível em: <<https://atos.tjrn.jus.br/atos/detalhar/6983#:~:text=Estabelece%20dirtrizes%20e%20procedimentos%20para,Norte%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>>.

CHUMBINHO, João. **A Constituição e a independência dos Tribunais**. Lisboa: Quid Juris - Sociedade Editora, 2009.

CHURCHMAN, C. West. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Tradução de Francisco M. Guimarães. 2 ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2015.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**: aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sumário executivo justiça pesquisa - direitos e garantias fundamentais - ações coletivas no Brasil**: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Brasília: CNJ, 2017.

COSTA, Ana Paula Motta. Olhar sobre as conclusões finais da pesquisa de avaliação do Sinase. *In*: JESUS, Evandro Luís Santos de; SARAIVA, João Batista Costa; AMARAL, Nelson Santana do. **SINASE (Lei n. 12.594/2012)**: uma abordagem transdisciplinar entre a teoria e a prática. Ponta Grossa/PR: Atena, 2023, p. 67-86.

DIDIER, JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **Introdução à justiça multiportas**: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Justiça multiportas como um *ever-expending system*: um ensaio sobre a abertura como característica do sistema de justiça do Brasil. *In*: MENDES, Gilmar; RIBEIRO, Paulo Dias de Moura; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JR., Otávio Luiz (Coords.); FERNANDES, Victor Oliveira; ALFF, Hannah Pereira (Coords. Executivos). **Ensaio sobre o Direito Constitucional, Processo Civil e Direito Civil. Uma homenagem ao Professor José Manoel de Arruda Alvim**. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2023, p. 149-162.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalizadores. *In*: **Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte - REPOJURN**, ano 3, n. 1, jan./jun. de 2023, p. 13-41.

FALECK, Diego. **Manual de design de sistema de disputas**: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. São Paulo: Atlas, 1988.

FIGUEIRÓ, Martha Emanuella Soares da Silva; MINCHONI, Tatiana; MELLO, Leonardo Cavalcanti de Araújo. Políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil: um resgate histórico. *In*: PAIVA, Ilana Lemos de; SOUZA, Candida; RODRIGUES, Daniela Bezerra (Orgs.). **Justiça Juvenil**: teoria e prática no sistema socioeducativo. Natal/RN: EDUFRN, 2014, p. 19-32.

GOMES, Olegário Gurgel Ferreira. **Justiça Juvenil**: socioeducação como prática de liberdade. Curitiba: Juruá, 2014.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

LEONEL, Ricardo de Barros. Sistema e Teoria Geral do Processo. *In*: YARSHELL, Flávio Luiz; ZUFELATO, Camilo (Coords.); FROIS, Felipe Ribeiro; VAUGHIN, Gustavo Favero (Orgs.). **50 anos da Teoria Geral do Processo no Brasil**: passado, presente e futuro. Londrina/PR: Thoth, 2024, p. 625-640.

LESSA NETO, João Luiz. O novo CPC adotou o modelo multiportas!!! E agora? *In*: ALVIM, Teresa Arruda (Coord.). **Revista de Processo RePro**, ano 40, v. 244, junho de 2015, p. 427-441.

LEVINE, Uri. **Apaixone-se pelo problema, não pela solução**: o waze para todos os empreendedores e profissionais do mundo dos negócios. Tradução de Tássia Carvalho. Porto Alegre: Citadel, 2023.

LOSANO, Mario G. **Sistema e estrutura do direito, vol. 1**: das origens à escola histórica. Tradução de Carlos Alberto Dastoli. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2008.

MENDONÇA, Paulo Roberto Soares. Resenha da palestra "O controle judicial de políticas públicas e o Tema 698 do Supremo Tribunal Federal". **Revista Carioca de Direito**, Rio de Janeiro, Vol. 3, n.01, jan./jun. 2022, p. 105-110.

NAVARRO, Trícia. **Justiça Multiportas**. Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2024.

OLIVEIRA, Márcio Rogério de. Violência institucional no sistema socioeducativo: quem se importa? *In*: Fórum Permanente do Sistema de Atendimento Socioeducativo de Belo Horizonte (Org.). **Desafios da socioeducação**: responsabilização e integração de adolescentes autores de atos infracionais. Belo Horizonte: CEAF, 2015.

PERONDI, Maurício; KOERICH, Bruna Rossi (Coords.). **Relatório - panorama nacional da educação no contexto socioeducativo** [livro eletrônico]. São Paulo: Instituto Alana, 2023.

PINTO, Patrícia da Silva; SILVA, Raquel Assunção Silveira. Socioeducação: que prática é essa? *In*: PAIVA, Ilana Lemos de; SOUZA, Candida; RODRIGUES, Daniela Bezerra (Orgs.). **Justiça Juvenil**: teoria e prática no sistema socioeducativo. Natal/RN: EDUFRN, 2014, p. 141-160.

RAMIDOFF, Mário Luiz. Estatuto da Criança e do Adolescente: políticas públicas socialmente conse-

quentes. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 465-490.

SANDER, Frank. **Varieties of Dispute Processing**. Hearings Before the Subcommittee on Courts, Civil Liberties, and the Administration of Justice of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, Ninety-fifth Congress, Second Session on S. 957. Washington: US Government Printing Office, 1978.

SOUZA, Adilson Fernandes de. **Integração SUAS/SINASE**: o sistema socioeducativo e a Lei 12.594/2012. São Paulo: Veras Editora, 2012.

SOUZA, Ismael Francisco de. Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: uma perspectiva a partir do poder local. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 211-229.

TAVARES, André Ramos. Um novo olhar sobre o sistema de justiça para o Brasil. *In*: LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman; ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **Juiz Constitucional**: Estado e poder no século XXI: homenagem ao Ministro Enrique Ricardo Lewandowski. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 41-60.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Responsabilização estatutária ou responsabilização socioeducativa (sociopedagógica). *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 91-113.

A PROTEÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO CONTEXTO DE CALAMIDADE

THE PROTECTION OF CHILDREN AND ADOLESCENTS IN THE CONTEXT OF CALAMITY

Denise Casanova Villela¹

Stephanie Casanova Villela²

Resumo: O fenômeno da violência contra criança e adolescente é um aspecto social que merece ser estudado, sobretudo no contexto de calamidade ou guerras, onde as vulnerabilidades são ainda mais acentuadas. Esse período se caracteriza por ser uma situação anormal, produzida por desastre natural ou provocada pelo homem, causando danos e prejuízos que implicam o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público a toda a população atingida, como é o caso, por exemplo, de terremotos, ciclones, inundações, incêndios, epidemias ou pandemias e, inclusive, conflitos armados, que dizimam cidades e populações. A situação, por si só, necessita de um olhar apurado sobre a população desprotegida no intuito de minimizar seu sofrimento. No entanto, alguns chamam a atenção pela necessidade de um amparo especial, considerando a peculiar condição de pessoa em desenvolvimento, são as crianças e adolescentes que, nessas ocasiões, têm sua vulnerabilidade ainda mais acentuada.

1 Procuradora de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre pela *Cumberland School of Law - Samford University/USA*. Especialização no Direito da Criança e do Adolescente pela FMP. Curso de extensão técnica de coleta de testemunho adulto e infantil - Pró-reitoria de extensão da PUCRS e MPRS. Curso de extensão em técnicas de entrevista com suspeitos e detecção de mentiras - Pró-reitoria de extensão da PUCRS, Faculdade de Psicologia. Curso de Educação Continuada: Treinamento em técnicas de entrevista com testemunhas e vítimas – módulo I - Pró-reitoria de extensão da PUCRS, Faculdade de Psicologia. Curso de extensão e análise da credibilidade do testemunho - Pró-reitoria de extensão da PUCRS, Faculdade de Psicologia. Treinamento de Combate a Crimes de Pedofilia pela Internet, ministrado pela *International Center for Missing & Exploited Children*, FBI-US. Curso de Investigadores de Delitos contra Menores em América Del Sur – Interpol – Oficina Regional Buenos Aires, Argentina e ICMEC. Curso sobre “Judicialización de casos de Trata de Persona” – Interpol – Oficina Regional Buenos Aires, Argentina. Curso de Inverstigadores de Explotación em Línea – Interpol – Oficina Regional Buenos Aires, Argentina. Curso Virtual e Semi-Presencial: *Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes* (IINN) da Organização dos Estados Americanos (OEA), pelo Programa Interamericano de Capacitación (PIC), em parceria com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. denisevillela@mprs.mp.br

2 Graduada em Direito (PUCRS). Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (Portugal). Doutoranda em Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (Portugal). Mestranda em Direito Internacional em Conflitos Armados pela Academia de Genebra (Suíça). Especialista em Direito Digital pela Fundação Escola Superior do Ministério Público. Especialização em Crise e Ação Humanitária pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (Portugal). Curso de Perícia Criminal: Genética Forense - Da Cena do Crime ao DNA pelo Instituto de Aperfeiçoamento Profissional em Biomedicina (IBAP). Curso de Justiça e Correção em Operações de Paz, disponibilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU). scvillela95@gmail.com

Palavra-chave: calamidade pública; proteção de crianças e adolescentes em situação de calamidade; políticas públicas de proteção infantojuvenil; responsabilidade do poder público em situação de catástrofe; organização da sociedade civil em caso de catástrofes.

Abstract: *The phenomenon of violence against children and adolescents is a social aspect that deserves to be studied, especially in the context of calamities or wars, where vulnerabilities are even more accentuated. This period is characterized by being an abnormal situation, produced by a natural or man-made disaster, causing damage and losses that imply a substantial compromise in the public authorities' capacity to respond to the entire affected population, as is the case, for example, of earthquakes, cyclones, floods, fires, epidemics or pandemics and even armed conflicts, which decimate cities and populations. The situation, in itself, requires a careful look at the unprotected population in order to minimize their suffering. However, some draw attention to the need for special support, considering the peculiar condition of a developing person. It is children and adolescents who, on these occasions, find their vulnerability even more pronounced.*

Keyword: *public calamity; children and adolescents' protection in calamity situations; public policies for child and youth protection; responsibility of the public power in a catastrophe situation; civil society organization in case of disasters.*

1. INTRODUÇÃO

O fenômeno da violência contra criança e adolescente é um tema que exige estudo e compreensão para que seja efetivamente combatido. Quando ele ocorre em situações singulares, como em caso de catástrofe, guerra ou epidemia, toma proporções alarmantes e merece uma atenção, especialmente porque, nesses períodos, a fragilidade das políticas públicas tende a estar mais acentuada, considerando as peculiaridades que o cenário apresenta.

Em 2019, o mundo enfrentou a pandemia ocasionada pelo vírus SARS-Cov-19, que provocou um distanciamento obrigatório para a população global. A humanidade teve que ressignificar não apenas seus valores e pensamentos, mas a forma de interagir. Houve perdas importantes em todos os sentidos, e inobstante a capacidade de se reinventar, que trouxe incontáveis avanços tecnológicos, os prejuízos às crianças e aos adolescentes ficaram evidentes. O afastamento das relações familiares, do contato social, da educação formal, onde havia o compartilhamento de momentos educativos e de confraternização, acarretou um dano, que ainda, nos dias atuais, não foi possível aferir a real grandeza.

No mesmo sentido, a violência contra criança e adolescente ocorrida naquele período é de difícil mensuração, visto que as políticas de proteção estatais, que deveriam estar atuando em favor desse nicho da população, estavam prejudicadas, seja pelo fechamento das sedes ou pela indisponibilidade dos profissionais, por vezes acometidos pela doença.

Em situações de conflitos armados, como guerras, por exemplo, ou conflito entre organizações criminosas (guerra urbana), também está presente a mesma vulnerabilidade, uma vez que o deslocamento no território dominado pode estar limitado ou proibido. Não é raro ser observada a proibição da circulação de pessoas oriundas de outras regiões, em bairros dominados pelo crime organizado (tráfico de entorpecentes), ou ainda, quando é estabelecido por essas organizações o “toque de recolher”, impedindo que crianças e adolescentes frequentem escolas, postos de saúde e centros de assistência social. Em situações de guerra, a realidade ainda é pior, pois as políticas públicas de proteção à infância praticamente são inexistentes, visto que a força estatal está destinada à defesa do território ou, ainda, em virtude da destruição e mortes, tais políticas ficam enfraquecidas.

Nessa senda, nas ocasiões de calamidade ou catástrofes, não é diferente, considerando que os organismos públicos muitas vezes são atingidos, fragilizando a prestação dos serviços respectivos.

Em todas as situações mencionadas, a violência contra a criança e o adolescente é elemento comum. Violência aqui no sentido amplo, desde não poder usufruir de seus direitos sociais até ser vítima de uma violação de direito específica.

A Constituição Federal Brasileira³ e o Estatuto da Criança e do Adolescente⁴, legislações que preconizam a doutrina da Proteção Integral e do princípio da Prioridade Absoluta, estabelecem que a violência contra a população infantojuvenil, nessas situações extraordinárias, merece um olhar mais atento e atitudes mais eficazes, principalmente por parte do poder público, para que os direitos sejam garantidos.

3 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

4 BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>.

2. O SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O PAPEL DA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO INFANTOJUVENIL NO CENÁRIO DE CALAMIDADE

Um indicativo de que o gestor público de um município está bem organizado, enquanto administrador das políticas públicas, é a sua forma de atuação em situações extremas, como de calamidade.

De uma forma geral, pode-se considerar que, havendo políticas públicas bem estruturadas em uma gestão, quando da ocorrência de catástrofes, por pior que sejam as circunstâncias, as instituições conseguem se organizar e estabelecer os fluxos, ainda que em regime de contingência e de forma preliminar.

Disso se depreende que, em ambiente normal, em um cenário sem limitações, o gestor que investiu em políticas sociais básicas no Município que administra pode melhor controlar a situação extraordinária que vier a se apresentar, pois elas são uma parte fundamental no funcionamento e desenvolvimento de uma sociedade, considerando que tem como foco a melhoria da qualidade de vida da população.

O conceito de políticas públicas descreve as ações desenvolvidas pelo governo, do qual se extrai a atuação do Estado na elaboração de metas, definições de prioridades, levantamento do orçamento e meios de execução para a consecução dos compromissos constitucionais, em quaisquer das esferas, e, para garantir direitos à população nas diversas áreas, como saúde, educação, assistência social, segurança pública, meio ambiente, entre outras, com o objetivo de promover a qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos, contribuindo para o combate da exclusão social e desigualdade na distribuição de renda. As políticas públicas devem assegurar os direitos e os deveres das pessoas, que estão preconizados originariamente na Constituição Federal.

Segundo Bucci (2006), para a conceituação jurídica de políticas públicas, deve-se levar em consideração a relação governo, política e direito, de modo que a política venha a ser a força originária, representada pelas ações do governo, e a sua institucionalização se dê por meio do direito.⁵ Para a autora (2013), “[a]s políticas públicas devem ser vistas também como processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito”.⁶

5 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**, p. 37.

6 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**, p. 264

Continua Bucci (2013),

Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade — não como fórmula justificadora do cuidado diferenciado com interesses particulares ou do descuido indiferenciado de interesses que merecem proteção — mas como realização desejada pela sociedade. Mas uma política pública também deve ser expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo.⁷

Ronald Dworkin (2002), ao conceituar a política pública (policies) no âmbito da Teoria do Direito, a considera como “(...) aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”.⁸

Desses ensinamentos, depreende-se que o objetivo da política pública é a concretização dos direitos fundamentais previstos na Carta Magna.

Assim, em um Município, no qual os programas referentes aos direitos fundamentais dos cidadãos vêm sendo implementados de forma adequada, caso venha a ocorrer uma situação de calamidade, está ele apto, em tese, a enfrentar as dificuldades apresentadas em eventual momento trágico.

Observa-se fortemente essa circunstância, quando se trata de questões vinculadas à política de atendimento de crianças e adolescentes, em razão de ela ser transversal, congregando para sua eficácia todas as demais políticas públicas referentes aos direitos preconizados na Constituição Federal.

As estratégias, os fluxos e os equipamentos dessas políticas formam a rede de proteção da criança e do adolescente e devem funcionar como uma engrenagem, em que o compartilhamento de informações recíprocas favorece a entrega do produto final, ou seja, a proteção integral à sociedade e, principalmente, à população infantojuvenil.

Sob o mesmo olhar, no caso de um gestor não investir na efetivação das políticas públicas, por ocasião de cataclismos, o agravamento da situação é o esperado, pois nesses episódios certamente faltará estrutura técnica para enfrentamento das condições adversas. Razão esta pela qual o investimento em políticas públicas de proteção à infância e à juventude e correlatas deve ser incentivado e concretizado pelo gestor, com o apoio da sociedade civil.

7 Idem, p. 269

8 DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**, p. 36.

3. ABRIGOS PROVIÓRIOS E O MECANISMO DE PREVENÇÃO DA VULNERABILIDADE SOCIAL E EMOCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

As situações de calamidade, de pandemia ou de conflitos armados trazem em comum a condição de acentuar a vulnerabilidade infantojuvenil ao afastar as crianças e os adolescentes dos equipamentos de proteção pertencentes ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Sob o prisma do Direito Internacional Humanitário, há a definição de pessoa deslocada de forma interna. Segundo dados do Comitê Internacional da Cruz Vermelha⁹, as pessoas deslocadas são consideradas vulneráveis e devem ser protegidas. Atualmente, em decorrência de conflitos armados e desastres naturais, diversas pessoas são deslocadas dentro de seus próprios países. São caracterizadas como pessoas deslocadas internas aquelas que foram forçadas ou obrigadas a deixar suas casas por razões relacionadas a conflitos armados, catástrofes ou outros tipos de violência (Comitê Internacional da Cruz Vermelha). A Agência da ONU para Refugiados descreve os refugiados internos como “São pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, pelos mesmos motivos de um refugiado, mas que não atravessaram uma fronteira internacional para buscar proteção” (Agência da ONU para Refugiados).

Essas pessoas deslocadas enfrentam diversos desafios, como ameaças; tensões entre elas e as comunidades de acolhimento; regresso forçado à áreas inseguras; falta de acesso a documentos oficiais, que muitas vezes foram destruídos ou abandonados, e que, com a falta destes documentos, podem não ter acesso a serviços de saúde e educação (Comitê Internacional da Cruz Vermelha). O Direito Interenacional Humanitário possui disposições essenciais para evitar o deslocamento de civis, incluindo crianças e adolescentes, e, não sendo possível preservar a segurança dos deslocados de forma adequada, atenuando o seu sofrimento (Comitê Internacional da Cruz Vermelha).

Nesses cenários, especialmente nos casos de calamidade ou guerra, é comum que as famílias tenham que se deslocar para lugares seguros, sob o ponto de vista físico, chamados de abrigos temporários. O objetivo desses espaços é minimizar os danos, promover a proteção social, a indivíduos e famílias, e buscar a reconstrução das condições de vida familiar e comunitária.

Importante considerar a terminologia desses locais de acolhimento, trazida pela Lei n. 12.608/2012¹⁰, que dispõe sobre a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, o Sistema Nacional

9 COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Pessoas protegidas**: as pessoas deslocadas. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/direito-e-politicas/pessoas-protegidas-pessoas-deslocadas>>.

10 Brasil. **Lei n. 12.608/2012**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm>. Acesso em: 20 maio 2024.

de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), o Conselho de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, a qual, estabelece, no artigo 1º, incisos III e IV, a distinção entre desabrigados e desalojados:

III – desabrigado: pessoa que foi obrigada a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou desastre e que necessita de abrigo provido pelo Sinpdec ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre; (incluído pela Lei nº 14.750/2023)

IV – desalojado: pessoa que foi obrigada a abandonar sua habitação de forma temporária ou definitiva em razão de evacuações preventivas, de destruição ou de avaria grave decorrentes de acidente ou de desastre e que não necessariamente carece de abrigo provido pelo Sinpdec ou pelo empreendedor cuja atividade deu causa ao acidente ou desastre; (incluído pela Lei nº 14.750/2023).

O Ministério da Cidadania, do Poder Executivo Federal Brasileiro, em 2021, elaborou um documento conhecido como “Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de emergência socioassistencial”¹¹ (fl.36), que define que:

As pessoas desalojadas são aquelas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente sua habitação, em função de evacuações preventivas, destruição ou avaria grave, decorrentes da emergência. Estes não necessariamente carecem de serviço de acolhimento, pois dispõem de alternativas como a casa de parentes/amigos, hotéis ou similares, entre outros. As pessoas desabrigadas são aquelas cuja habitação foi afetada por danos ou ameaça de dano e necessitam de abrigo temporário/provisório em serviço de acolhimento coordenado pelo poder público.

Nesse diapasão, importante mencionar que, segundo o artigo 8º da Lei n. 12.608/12, cabe ao ente Municipal administrar os abrigos provisórios e os suprimentos:

Compete aos Municípios:

(...)

VII – organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;

XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre.

11 MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial**. Brasília – DF. Publicado em janeiro de 2021.

Igual importância apresenta a Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)¹², e a Lei Orgânica da Assistência Social, Lei n. 8.742, de dezembro de 1993 (LOAS)¹³, que tipifica os serviços socioassistenciais.

Para a legislação em estudo, os abrigos devem promover as necessidades básicas como acolhimento, proteção social, alimentação, saúde e higiene, e, por tal razão, não podem estar inseridos ou ambientados em áreas de risco previamente identificadas ou próximos a locais insalubres ou de conflito deflagrado. Devem estar localizados, dentro do possível, perto de locais com equipamento social e de saúde, em bairros onde os abrigados residiam anteriormente à catástrofe.

As referidas normativas buscam disciplinar a organização dos equipamentos de acolhimento, de forma a melhor atender às necessidades dos que ali se encontram abrigados. Em suma, os objetivos desses estabelecimentos, segundo a legislação mencionada, têm como diretriz o acolhimento imediato às famílias e aos indivíduos atingidos por situações de emergência e calamidade pública, que tiveram perdas parciais ou totais de moradia e outros objetos, e encontram-se temporariamente ou definitivamente desabrigados, ou foram removidos de áreas de risco. Além do acolhimento, há a necessidade de identificar as perdas e danos ocorridos e cadastrar a população atingida, e, também, articular a rede de políticas públicas e de apoio para prover as necessidades detectadas e a inserção dos vulneráveis na rede socioassistencial com o acesso a benefícios eventuais.

Segundo tais normativas, os abrigos temporários devem apresentar condições de salubridade; instalações sanitárias para banho e higiene pessoal, com privacidade individual e/ou familiar; espaço para a realização de refeições; espaço para estar e convívio, com acessibilidade em todos os seus ambientes, de acordo com a ABNT. Devem oferecer material para o desenvolvimento do serviço, como alimentos, artigos de higiene, cobertores, entre outros, como estrutura para guardar pertences e documentos.

A proteção social deve ser proativa, com escuta, orientação sociofamiliar; referência e contrarreferência; informação, comunicação e defesa de direitos; acesso à documentação pessoal; articulação da rede de serviços de políticas públicas setoriais e de defesa de direitos; mobilização de família extensa ou ampliada; mobilização para o exercício da cidadania; atividades de convívio e de organização da vida cotidiana; diagnóstico socioeconômico e provisão de benefícios eventuais.

As pessoas inseridas nesses espaços têm direito a provisões para atender suas necessidades básicas e acesso a espaço provisório de acolhida para cuidados pessoais, repouso e alimentação, ou dispor de condições que garantam outras alternativas de acolhimento. Também, possuem o direito à

12 CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - CNAS. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_cnas_n109_%202009.pdf>.

13 BRASIL. **Lei n. 8.742, de dezembro de 1993** (LOAS). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>.

segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social e ter acesso a serviços e ações inter-setoriais para a solução da situação enfrentada, em relação a abrigo, alimentação, saúde e moradia, entre outras necessidades.

Em que pese a existência de previsão legal presente na Lei n. 12.608/12, que estabelece a competência do Município na organização e administração dos abrigos provisórios, e na Resolução n. 109/2009 do CNAS, no uso da competência conferida pela Lei n. 8.742/83, ter regulamentado o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, em que é determinada a oferta de alojamentos provisórios e provisões necessárias, observa-se que a colaboração da sociedade tem sido uma iniciativa constante e bem-vinda.

Muitas vezes, essas catástrofes humanitárias são tão intensas que vão além da capacidade do poder público de prover as necessidades das vítimas, exigindo a colaboração das organizações não governamentais e rede sociais de apoio. Aliás, em várias situações, verifica-se que a sociedade civil se organizou espontaneamente para disponibilizar espaços de acolhimento e alcançar às vítimas os artigos que precisam para atender suas demandas. Assim, em várias situações de calamidade, constatou-se que surgiram acolhimentos em igrejas, clubes, associações, estabelecimentos comerciais e, inclusive, residências particulares.

Sabe-se que o manejo das situações múltiplas que ocorrem nesses abrigos temporários nem sempre é de fácil abordagem e solução. As pessoas que ali se encontram passaram por perdas imensas, não apenas material, mas também de cunho afetivo. O falecimento, o desaparecimento ou o mero afastamento de familiares, amigos, vizinhos, ou mesmo de animais de estimação, afeta a noção de comunidade e lugar comum em que a pessoa estava acostumada a compartilhar sua vida. A perda da casa e de bens não é apenas material, com ela há a perda de parte da memória da história familiar, do esforço em conquistar aqueles bens, das privações que sofreram ao longo da vida para obter certo conforto, da ideia de conquista, de ter alcançado um patamar de segurança, enfim, junto está a perda dos sonhos realizados. Em razão disso, várias sensações atingem essas pessoas, como abandono, perda, insegurança, frustração, tristeza, desespero, raiva e impotência. Nessa toada, é previsível a instabilidade emocional dos acolhidos e, também, é exigível que os profissionais que atuam nos abrigos provisórios, sejam eles mantidos pelo poder público ou pela sociedade civil organizada, estejam em condições de manejar situações que possam ali ocorrer, envolto em uma aura de urbanidade e empatia.

Assim, importante que sejam observados alguns requisitos, os quais se encontram alicerçados na cartilha “Diretrizes para a Atuação de Assistência Social em Contextos de Emergência Social”¹⁴,

.....

14 Disponível em: <<https://social.rs.gov.br/estado-divulga-recomendacoes-sobre-instalacao-e-organizacao-de-abrigos-para-afetados-das-enchentes>>.

publicada pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) para o acolhimento de famílias e indivíduos que tiveram perdas parciais e totais de moradia, encontrando-se temporariamente ou definitivamente desabrigados ou desalojados: a) água potável e encanada, energia elétrica e ventilação adequada; b) espaço para estruturar a cozinha, preparar e realizar as refeições, espaço de convívio, condições para a higienização do vestuário de uso pessoal, com a instalação de lavanderias destinando espaço para a secagem de roupas; c) chuveiros, sanitários e pias em quantidade suficiente para o quantitativo de pessoas acolhidas; d) manter condições de habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, acessibilidade, privacidade e dignidade nos alojamentos provisórios, assegurando o cumprimento das normas sanitárias e de acessibilidade, de acordo com as orientações da Vigilância Sanitária; e) providenciar para cada família e indivíduo, sempre que possível, armário com chave, para guarda de seus pertences pessoais; f) garantir espaços adequados para armazenamento de alimentos, material de limpeza, itens de higiene e outros; g) garantir, sempre que possível, espaço para guarda de animais de estimação, preferencialmente fora dos espaços coletivos de repouso das famílias; h) disponibilizar espaço para atendimento individual/familiar/grupo pela equipe técnica, cujos horários de atendimento sejam divulgados e compatíveis com a disponibilidade das pessoas acolhidas; i) disponibilizar, sempre que possível, espaço administrativo para armazenar o cadastro das famílias e indivíduos e os materiais pedagógicos para as atividades socioeducativas, reuniões da equipe técnica, entre outros; j) providenciar, em local seguro e sob a responsabilidade da coordenação do serviço de acolhimento emergencial, a guarda dos bens que as pessoas acolhidas levam para o espaço do alojamento provisório. Registrar todos os bens em formulário apropriado, com o nome dos proprietários e descrição detalhada dos bens, que deverá ser assinado pelo proprietário e pelo responsável pela guarda do item; k) construir, de forma coletiva, por meio da mobilização das pessoas acolhidas em assembleia ou outro formato, regras de organização do serviço, contendo regras claras de convivência em comunidade e de mediação de conflitos, que devem estar afixadas em local visível a todos e em linguagem acessível; l) organizar o espaço físico do alojamento provisório de forma a manter os núcleos familiares unidos, respeitando a individualidade dos seus membros e o direito à convivência familiar e comunitária; m) promover, na medida do possível, ambientes lúdicos, em parceria com a saúde, educação, cultura e esporte, com atividades interessantes a cada faixa etária que promovam a possibilidade de expressão dos traumas, medos, luto, angústias ou outros sentimentos comuns aos contextos de emergência; n) garantir a preservação das ações próprias da vida cotidiana existentes antes do contexto de emergência, sempre que possível, dentro do alojamento provisório (como o preparo do próprio alimento, a lavagem de roupas), buscando preservar o sentimento de individualidade; o) organizar o espaço respeitando diferenças geracionais e de gênero, de modo a prevenir possíveis violações de direitos; p) estabelecer parceria com a Secretaria de Segurança, Guarda Municipal ou similar, para garantir a segurança das famílias e indivíduos acolhidos e a segurança do patrimônio público, definindo escala de atuação de forma ininterrupta; q) estruturar equipe, inclusive, com solicitação de cessão de servidores de outras secretarias do Município para

atuar no alojamento nas ações de coordenação do alojamento, cadastramento dos alojados e dos seus bens, atendimento administrativo, trabalho social com os indivíduos e famílias alojadas, distribuição de refeições, apoio operacional e logístico na manutenção da estrutura física do alojamento.

Todas essas normativas auxiliam no fomento ao bem-estar das famílias e pessoas abrigadas emergencialmente, no entanto, quando olhamos para o universo da criança e do adolescente, considerando a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, observamos que a proteção integral está longe de ser plenamente atendida.

Mesmo considerando esses espaços como sendo protetivos, uma vez que, em tese, são ambientes onde as crianças e os adolescentes estão seguros, existem condições que podem fragilizar o desenvolvimento infantojuvenil.

Quando um episódio de natureza catastrófica se instala, é natural que os esforços se concentrem no salvamento de pessoas e a transferência dessas para lugares seguros, para serem atendidas em suas necessidades básicas, como alimentação, vestuário, higiene e espaço para descansar. Mas, com o passar do tempo, outras necessidades emergem.

Crianças e adolescentes, para crescerem e se desenvolverem de forma sadia, precisam de um espaço protetivo onde consigam manter relações de afeto com seus familiares e desenvolver contato social com amigos e pessoas de referência. A importância de espaços recreativos e educacionais é essencial nesse período, mas, muitas vezes, encontram-se indisponíveis nos acolhimentos emergenciais.

A privacidade é algo extremamente necessário para todo o ser humano. Ter seu lugar próprio de referência, ter um espaço privativo onde consiga relaxar e desfrutar de sossego é tão necessário quanto improvável em ambientes coletivos de curta e média duração, como costumam ser esses abrigos provisórios.

Em que pesem as considerações acima, sabe-se que, se, por um lado, a intimidade deve ser preservada, por outro, essa exposição em ambientes coletivos pode revelar violências crônicas sofridas pelas vítimas, especialmente em ambiente doméstico. Assim, parece antagônico, mas é o que se constata claramente nesses locais: de um lado, são capazes de permitir que uma violência preexistente seja conhecida e interrompida, e, de outro, são capazes de gerar mais violência, quando as regras de convivência não são claras e suficientemente supervisionadas.

Como já referido, muitos desses locais de abrigamento não são criados, organizados e mantidos pelo poder público, mas pela sociedade civil, que, por vezes, desconhece a legislação e regras técnicas para a constituição desses espaços, o que faz com que as situações de vulnerabilidade se acentuem. Embora não se questione a intenção humana de solidariedade que deu ensejo à criação

desses abrigos, eles, não raras vezes, estão desprovidos de regras, pelo simples desconhecimento das normas por parte dos responsáveis.

O poder público pode e deve intervir nessas situações, fiscalizando e auxiliando na formatação desses locais, por meio da orientação, para que tais espaços sejam realmente protetivos.

Uma questão preocupante são as crianças e adolescentes desacompanhados. Sabe-se que, em circunstâncias extremas, os genitores ou responsáveis podem se distanciar provisoriamente dos filhos ou tutelados, ou inclusive definitivamente, no caso de morte. Nesses casos, quando identificada tal situação, as crianças e os adolescentes devem ser conduzidos a um local específico, destinado ao acolhimento exclusivo para sua faixa etária, gerenciado pelo Município.

Evidente que deve sempre prevalecer a unicidade do núcleo familiar, pois esse referencial é de extrema importância para a fase de desenvolvimento da criança e do adolescente, e, somente na ausência dos familiares e para a proteção infantojuvenil, devem ser acolhidos em ambiente próprio, exclusivo para crianças e adolescente, sob a administração e supervisão Estatal, em observância aos princípios de proteção previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Situações peculiares ocorreram durante as enchentes no Rio Grande do Sul, em maio de 2024, quando foram oferecidos abrigos provisórios exclusivos para mulheres e seus filhos, crianças até 12 anos de idade. Apesar da intenção protetiva na criação desses espaços, especialmente em razão de violações de direitos ocorridas contra as mulheres em abrigos provisórios coletivos, a adesão implicava separá-las dos filhos homens jovens, pais idosos e até do seu núcleo familiar e social, fazendo com que a aceitação de transferência para tais locais fosse, muitas vezes, recusada. Nas catástrofes, a unidade familiar e a manutenção das referências sociais e históricas são de especial importância e merecem ser observadas, inclusive para preservação da sanidade mental dos envolvidos.

Nesse diapasão, a organização da dinâmica e do espaço físico do abrigo que estiver acolhendo a população vulnerável deverá atender às características específicas dos diferentes públicos acolhidos, sempre preservando a unidade familiar, sem discriminação e buscando propiciar o mínimo de privacidade para o abrigado, por meio do uso de divisória de espaços ou barracas, ainda que em ambiente protegido das intempéries. A fixação de uma rotina, com horários específicos, auxilia na organização e otimização das atividades rotineiras. Essas regras de convivência precisam ficar claras para todos os usuários, de forma que consigam se determinar de acordo com elas e, assim, evitem a ocorrência de conflitos desnecessários. Em razão disso, vários protocolos internacionais sugerem o uso de padrão de cores para identificar as pessoas que desenvolvem atividades dentro dos abrigos, como coordenador e equipes de planejamento, funcionamento, logística, administração e finanças. Da mesma forma, os usuários devem estar identificados, com pulseiras ou outro método, para con-

trole de entrada e saída e atividades no recinto. Os espaços internos do abrigo devem ser identificados, em mapas ou croquis com sinalização para a circulação entre as áreas definidas.

Seja qual for a circunstância que implique a criação desses abrigos provisórios, importante que suas normativas sejam pautadas pelo respeito mútuo entre todos os que ali circulam, usuários, funcionários e voluntários, respeitadas as diferenças (crianças e adolescentes; pessoas com deficiência; mulheres; pessoas idosas; pessoas de diferentes raças, etnias e religiões; pessoas LGBTQIA+; pessoas de diferentes nacionalidades).¹⁵

Para a desmobilização dos abrigos, deve-se observar que aqueles sediados em escolas, especialmente do ensino básico, devem ser os primeiros a serem desarticulados, visto que a escola precisa rapidamente retornar para sua atividade-fim, que é a educação e sua função de ambiente de proteção para crianças e adolescentes, propiciando que os pais ou responsáveis retornem às suas atividades laborais para reconstrução dos seus lares e vidas.

Por fim, protocolos de atendimento às crianças e adolescentes, nesses espaços, merecem ser observados, tanto no âmbito da sua proteção, na busca da prevenção das violações de direitos, quanto na hipótese da ocorrência da violência. No último caso, os protocolos devem estabelecer os encaminhamentos e fluxos a serem observados, de forma a não provocar a revitimização infantojuvenil, por uma violência secundária ou derivada.

4. ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA OCORRIDA EM SITUAÇÃO DE CALAMIDADE

O fenômeno da violência não é recente, faz parte da evolução da sociedade humana e se revela de forma recorrente, mas diferente, dependendo de cada cenário histórico e social. No contexto de calamidade, a violência também está presente e pode tomar proporção acentuada, diante das circunstâncias existentes.

Definir esse fenômeno não é algo simples. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), caracterizam-se como

abusos ou maus tratos às crianças, todas as formas de lesão física ou psicológica, abuso sexual, negligência ou tratamento negligente, exploração comercial ou outro tipo de exploração, resultando em danos potenciais para a saúde da criança, sua sobrevivência, desenvolvimento ou dignidade num contexto

15 **Subsídios para o Apoio à Construção de Regras de Convivência nos Alojamentos Provisórios. Calamidade Pública e Emergência no Rio Grande do Sul** - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1KzeIB-LSPdu_pdHXgJuV5H9a6Zy6pNJN/view?usp=sharing>.

de uma relação de responsabilidade, confiança ou poder.¹⁶

Algumas legislações nacionais buscam definir as violências, sendo a mais atual a Lei n. 13.431/2017. No seu artigo 4º, a referida lei traça noções claras de condutas, como segue:

I - violência física, entendida como a ação infligida à criança ou ao adolescente que ofenda sua integridade ou saúde corporal ou que lhe cause sofrimento físico;

II - violência psicológica:

a) qualquer conduta de discriminação, depreciação ou desrespeito em relação à criança ou ao adolescente mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, agressão verbal e xingamento, ridicularização, indiferença, exploração ou intimidação sistemática (**bullying**) que possa comprometer seu desenvolvimento psíquico ou emocional;

b) o ato de alienação parental, assim entendido como a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente, promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou por quem os tenha sob sua autoridade, guarda ou vigilância, que leve ao repúdio de genitor ou que cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculo com este;

c) qualquer conduta que exponha a criança ou o adolescente, direta ou indiretamente, a crime violento contra membro de sua família ou de sua rede de apoio, independentemente do ambiente em que cometido, particularmente quando isto a torna testemunha;

III - violência sexual, entendida como qualquer conduta que constranja a criança ou o adolescente a praticar ou presenciar conjunção carnal ou qualquer outro ato libidinoso, inclusive exposição do corpo em foto ou vídeo por meio eletrônico ou não, que compreenda:

a) abuso sexual, entendido como toda ação que se utiliza da criança ou do adolescente para fins sexuais, seja conjunção carnal ou outro ato libidinoso, realizado de modo presencial ou por meio eletrônico, para estimulação sexual do agente ou de terceiro;

b) exploração sexual comercial, entendida como o uso da criança ou do adolescente em atividade sexual em troca de remuneração ou qualquer outra forma de compensação, de forma independente ou sob patrocínio, apoio ou incentivo de terceiro, seja de modo presencial ou por meio eletrônico;

c) tráfico de pessoas, entendido como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento da criança ou do adolescente, dentro do território nacional ou para o estrangeiro, com o fim de exploração sexual, mediante ameaça, uso de força ou outra forma de coação, rapto, fraude, engano, abuso de autoridade, aproveitamento de situação de vulnerabilidade ou entrega ou aceitação de pagamento, entre os casos previstos na legislação;

IV - violência institucional, entendida como a praticada por instituição pública ou conveniada, inclusive quando gerar revitimização.

16 Fundação Abrinq. Disponível em: <<https://www.fadc.org.br/noticias/abril-e-o-mes-de-combate-aos-maus-tratos-contras-criancas-e-adolescentes#:~:text=De%20acordo%20com%20a%20Organiza%C3%A7%C3%A3o,a%20sa%C3%BAde%20da%20crian%C3%A7a%2C%20sua>>

V - violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluídos os destinados a satisfazer suas necessidades, desde que a medida não se enquadre como educacional. (Incluído pela Lei nº 14.344, de 2022) ¹⁷

Os conceitos trazidos pela legislação mencionada são interessantes, especialmente em razão de apresentarem um olhar apurado em cada modalidade.

Chama a atenção, quando aborda a violência psicológica, que essa abrange as questões do *bullying*, da alienação parental e a exposição da criança, ainda que indiretamente, à violência familiar, deixando clara a ampla abrangência dessa forma de violação de direito.

Quando define a violência sexual, qualquer que seja sua forma – abuso sexual, exploração sexual e tráfico de pessoas para o fim sexual –, não se limita àquela ocorrida no mundo real, mas também à praticada no meio virtual, atualizando as definições para o momento social contemporâneo.

Um exemplo do aumento de violência sexual de forma on-line ocorreu durante a pandemia de Covid-19, em que as crianças e os adolescentes passaram a ficar mais tempo em casa conectados na internet sem supervisão adequada de um responsável. O relatório do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes “Covid-19 e o Crime: O Impacto da Pandemia no Tráfico de Pessoas”¹⁸ destacou o aumento do tráfico humano on-line e exploração de crianças. O relatório explica que, no período da pandemia, aumentou a ocorrência do tráfico de pessoas e a vulnerabilidade das crianças que passaram a ser cada vez mais procuradas por traficantes que se utilizavam das mídias sociais para recrutar as vítimas e produzir lucro com o material de exploração infantil (Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes). A pandemia é um exemplo de como catástrofes globais podem causar maior vulnerabilidade a um determinado segmento da população, revelando, assim, a importância da existência de políticas públicas de segurança efetivas para proteção dos direitos, incluindo a violência ocorrida de forma digital.

17 BRASIL. **Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017**. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm>.

18 Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes. “**COVID-19 e o Crime: O Impacto da Pandemia no Tráfico de Pessoas**”. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2021/07/covid-19-e-o-crime_-o-impacto-da-pandemia-no-trafico-de-pessoas.html>.

A legislação brasileira em comento acrescenta, ainda, duas espécies de violência: a institucional e a patrimonial, essa última inserida pela Lei n. 14.344/2022.¹⁹

Todas as definições de violência são de especial importância no contexto de catástrofe, pois podem vir a ocorrer ou se revelar em situações ainda mais peculiares, cujo enfrentamento requer cuidado na intervenção, para o não agravamento das consequências.

Então, considerando a gravidade do momento, o olhar e o enfrentamento em relação à proteção de crianças e adolescentes devem ser acurados. Sob o prisma da calamidade, pode-se afirmar que as crianças e os adolescentes irão apresentar uma gama de sofrimentos, por diversos motivos, como o afastamento ou perda dos pais ou responsáveis, dos amigos, dos vizinhos, da comunidade com a qual convivem, estando, por vezes, vulneráveis, inclusive pela infrequência à escola. No entanto, em razão das circunstâncias, também podem ficar mais sujeitos às violações de direitos. Assim, a abordagem, dentro do possível, precisa ser estudada e preparada de modo a não prejudicar ainda mais a vítima.

Importante atribuir um destaque para a violência institucional. Nesse cenário, é fundamental, quando é observada uma espécie de violência, que os organismos estejam orientados de como proceder para não expor ainda mais a criança e o adolescente, já fragilizados em consequência da calamidade. Por isso, deve-se ficar atento para a não incidência da uma violência secundária, a violência institucional.

Em ambientes de tensão, como cataclismos climáticos, pandemias e conflitos armados, um elemento fundamental que auxilia muito é a informação correta. Por tal razão, as chamadas *fake news*, informações falsas, devem ser veementemente combatidas. E, para tanto, é importante que o Estado tenha mecanismos de divulgação de informações corretas, uma vez que isso pode coibir o aumento da violência. Na mesma senda, orientações como guias, protocolos, notas técnicas e outros instrumentos normativos podem auxiliar na organização do sistema.

Quando essas providências não ocorrem, a violência pode tomar corpo, inclusive a institucional, motivo pelo qual a atenção deve ser redobrada principalmente nos abrigos provisórios.

O abrigo provisório é um espaço coletivo que, ao mesmo tempo em que é protetivo, produz tensões constantes em razão da diversidade de pessoas que ali convivem, com suas diferentes histó-

.....

19 BRASIL. **Lei n. 14.344, de 24 de maio de 2022.** Cria mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente, nos termos do § 8º do artigo 226 e do § 4º do artigo 227 da Constituição Federal e das disposições específicas previstas em tratados, convenções ou acordos internacionais de que o Brasil seja parte; altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis n. 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos), e 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14344.htm>.

rias de perdas, sofrimento e traumas. Nesses ambientes, não é incomum a percepção de violência, inclusive aquelas que estavam ocorrendo em ambiente doméstico, longe dos olhares da rede de proteção. Entretanto, independentemente da origem da violência, a já existente anteriormente e a ocorrida naquele recinto, o tratamento é o mesmo.

A ciência da violência nesses ambientes pode se dar pela revelação, pela observação e pela notícia. Em todas essas situações é importante que exista um espaço para o acolhimento da pessoa que relata a violência, com o mínimo de privacidade. Os registros desses relatos deverão ser prontamente encaminhados, sob sigilo, para preservar a dignidade da vítima, aos órgãos do sistema de garantias de direito da criança e do adolescente, conforme determinado na legislação.

As questões que envolvem violência infantojuvenil são complexas e sensíveis, afetando não apenas a vítima, mas seus familiares e a sociedade. Assim, deve haver sempre uma postura acolhedora e revestida de sensibilidade por parte da pessoa que acolherá a vítima e seus responsáveis.

A revelação espontânea da criança e do adolescente, nesse ambiente, não se confunde com a escuta especializada nem com a escuta qualificada que são instrumentos presentes na rede de proteção. Na revelação espontânea, a vítima relata, para pessoa de sua confiança, a violência sofrida. Nem sempre será alguém da equipe de assistência social do abrigo, visto que, conforme acima mencionado, alguns acolhimentos, em razão da sua origem, não contam com esse apoio, ou contam de forma eventual.

É importante observar a diferença dessa forma de escuta, pois reflete no fluxo que será aplicado.

A Lei n. 13.431/2017 estabelece, no artigo 7º, a definição de escuta especializada como sendo:

Art. 7º Escuta especializada é o procedimento de entrevista sobre situação de violência com criança ou adolescente perante órgão da rede de proteção, limitado o relato estritamente ao necessário para o cumprimento de sua finalidade.

O Decreto n. 9.603/18, também define escuta especializada, no artigo 19:

Art. 19. A escuta especializada é o procedimento realizado pelos órgãos da rede de proteção nos campos da educação, da saúde, da assistência social, da segurança pública e dos direitos humanos, com o objetivo de assegurar o acompanhamento da vítima ou da testemunha de violência, para a superação das consequências da violação sofrida, limitado ao estritamente necessário para o cumprimento da finalidade de proteção social e de provimento de cuidados.

§ 1º A criança ou o adolescente deve ser informado em linguagem compatível com o seu desenvolvimento acerca dos procedimentos formais pelos quais

terá que passar e sobre a existência de serviços específicos da rede de proteção, de acordo com as demandas de cada situação.

§ 2º A busca de informações para o acompanhamento da criança e do adolescente deverá ser priorizada com os profissionais envolvidos no atendimento, com seus familiares ou acompanhantes.

§ 3º O profissional envolvido no atendimento primará pela liberdade de expressão da criança ou do adolescente e sua família e evitará questionamentos que fujam aos objetivos da escuta especializada.

§ 4º A escuta especializada não tem o escopo de produzir prova para o processo de investigação e de responsabilização, e fica limitada estritamente ao necessário para o cumprimento de sua finalidade de proteção social e de provimento de cuidados.

Tanto na revelação espontânea quanto na escuta especializada deve-se primar pelo relato livre. No entanto, observa-se que, na revelação espontânea, o domínio pertence à criança ou ao adolescente que está fazendo a narrativa, não havendo planejamento prévio, pois ela procura a pessoa de sua confiança para referir a violência. Nessa circunstância, é comum que a pessoa de confiança não tenha qualquer preparo para ouvir, razão pela qual não deve fazer perguntas, encaminhando rapidamente a situação para a rede de proteção, especialmente ao Conselho Tutelar, e, no caso de configuração de crime, à autoridade policial (Delegacia de Polícia Civil) e ao Ministério Público, em decorrência do previsto no artigo 15 da Lei n. 13.431/17.²⁰

Na escuta especializada, o domínio pertence ao entrevistador, profissional que conduzirá a interação e o diálogo, de forma planejada e técnica. Aqui há a necessidade de um planejamento prévio, e, embora privilegie o relato livre, é garantida a possibilidade de esclarecimentos e a participação da criança e do adolescente nos encaminhamentos protetivos. Cabe ao entrevistador verificar os fatos e o contexto social, buscar conhecer as potencialidades e fragilidades da família e se há rede de apoio familiar ou comunitária disponível.²¹

Segundo a Lei n. 13.431/17, por força do artigo 4º, § 3º, na hipótese de revelação espontânea da violência, a criança e o adolescente serão chamados a confirmar os fatos na forma especificada no § 1º deste artigo, salvo em caso de intervenções de saúde. Isto é, pela Escuta Especializada e do Depoimento Especial.

Dessa maneira, após a revelação espontânea, a criança ou o adolescente será encaminhado, pelo Conselho Tutelar ou outro órgão da rede de proteção que tomar conhecimento, para o local no

20 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO- CNMP – **Orientações Técnicas sobre à Escuta Especializa**. Disponível: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2024/Junho/Orientacoes_tecnicas_EE_GT_Violencia_1.pdf>.

21 Idem

sistema de garantia de direitos, escolhido pelo Comitê de Gestão Colegiada, para proceder à escuta especializada, conforme estabelecido no artigo 9º do Decreto n. 9.603/18.²²

Os casos de observação e notícia implicam, no primeiro caso, alguém observar a ocorrência de violação de direitos acontecendo no ambiente do abrigo temporário e, na hipótese de notícia, alguém levar, ao conhecimento de algum membro da organização do abrigo temporário, a informação da violação de direito. Em ambas as situações, fulcro no artigo 15 da Lei n. 13.431/17, deverá ser acionado o Conselho Tutelar e, no caso de suspeita da ocorrência de crime, à autoridade policial (Delegacia de Polícia Civil) e ao Ministério Público.²³

Aqui, do mesmo modo como em relação à revelação espontânea, deverá ser acionada a rede de proteção para promover o acolhimento e acompanhamento da vítima e sua família, na forma estabelecida pelo Comitê de Gestão Colegiada.

Existindo Centro de Referência para o atendimento de violências contra crianças e adolescentes, esse deverá ser acionado para o acolhimento e atendimento de crianças e adolescentes a fim de assegurar maior celeridade na tramitação da proteção e enfrentamento das violências.

Importante observar que nenhuma das formas de escuta acima referidas se confunde com a escuta qualificada, que é o instrumento próprio da rede de proteção para aplicação específica de medida de atendimento daquela política pública.

Tampouco se confunde com o depoimento especial que tem como escopo a produção de prova, razão pela qual essa forma de oitiva de crianças e adolescentes ocorre perante a autoridade policial ou judicial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário de catástrofe, seja ela de origem climática, por questões de saúde (pandemia) ou, ainda, em razão de conflitos armados como guerras, conflitos de ordem civil e crime organizado, a condição da população infantojuvenil se torna bastante fragilizada.

22 **Fluxo de atenção à criança e ao adolescente em situação de abrigo provisório no contexto de calamidade**, elaborado pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/rede_enfrentamento_violencia/fluxo_mprs.pdf>.

23 Idem

As perdas não são apenas econômicas ou materiais, mas, em especial, de ordem afetiva, atingindo emocionalmente e mentalmente as crianças e os adolescentes, em virtude da sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A dificuldade no acesso aos equipamentos de proteção, como o ambiente escolar, as unidades de saúde e os centros de assistência social, pode dificultar a observação de situações de violações de direitos e a consequente proteção das vítimas.

Por outro lado, há a necessidade de criação de locais de acolhimento, como abrigos coletivos temporários, os quais, ao mesmo tempo em que são considerados equipamentos de proteção, também podem ser geradores de violência em razão da presença de diversos segmentos sociais que ali passam a conviver diariamente com pouca privacidade. Assim, importante redobrar o olhar com relação aos cuidados com a proteção infantojuvenil. Esses cuidados ficam mais acessíveis quando as políticas públicas já estão preestabelecidas de forma adequada. A ausência ou deficiência dessas políticas, em especial de assistência social, saúde e educação, pode dificultar muito a atuação no cenário de catástrofe.

Em razão disso, toda oferta de orientação, como sugestões de organização dos abrigos, protocolos de atuação, fluxos de encaminhamentos, é elemento que deve ser conhecido e aplicado, pois busca a proteção integral das crianças e adolescentes já fragilizados pela situação peculiar em que se encontram.

E, por fim, o combate às informações falsas, conhecidas como *fake news*, deve estar sempre no radar do poder público, pois elas não apenas dificultam a organização e o desenvolvimento das medidas de proteção, como podem ainda gerar mais violações de direito.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>.

BRASIL. **Lei n. 12.608/2012**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm>.

BRASIL. **Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017**. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Esta-

tuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm>.

BRASIL. **Lei n. 14.344, de 24 de maio de 2022**. Cria mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente, nos termos do § 8º do artigo 226 e do § 4º do artigo 227 da Constituição Federal e das disposições específicas previstas em tratados, convenções ou acordos internacionais de que o Brasil seja parte; altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis n. 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos), e 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14344.htm>.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de dezembro de 1993** (LOAS). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.CNAS. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf>.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Pessoas protegidas: as pessoas deslocadas**. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/direito-e-politicas/pessoas-protegidas-pessoas-deslocadas>>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP – **Orientações Técnicas Sobre À Escuta Especializa**. Disponível: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2024/Junho/Orientacoes_tecnicas_EE_GT_Violencia_1.pdf>.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. por Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIMES. **COVID-19 e o Crime: O Impacto da Pandemia no Tráfico de Pessoas**. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2021/07/covid-19-e-o-crime_-o-impacto-da-pandemia-no-traffic-de-pessoas.html>.

FUNDAÇÃO ABRINQ. Disponível em: <<https://www.fadc.org.br/noticias/abril-e-o-mes-de-combate-aos-maus-tratos-contras-criancas-e-adolescentes#:~:text=De%20acordo%20com%20a%20Organiza%C3%A7%C3%A3o,a%20sa%C3%BAde%20da%20crian%C3%A7a%2C%20sua>>.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial**. Brasília – DF. Publicado em janeiro de 2021. Disponível em: <<https://>

social.rs.gov.br/estado-divulga-recomendacoes-sobre-instalacao-e-organizacao-de-abrigos-para-afetados-das-enchentes>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Subsídios para o Apoio à Construção de Regras de Convivência nos Alojamentos Provisórios.** Calamidade Pública e Emergência no Rio Grande do Sul - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1KzeIB-LSPdu_pdHXgJuV5H9a-6Zy6pNJN/view?usp=sharing>.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL - **Fluxo de atenção à criança e ao adolescente em situação de abrigo provisório no contexto de calamidade.** Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/rede_enfrentamento_violencia/fluxo_mprs.pdf>.

A REALIZAÇÃO DA ESCUTA ESPECIALIZADA NO ÂMBITO POLICIAL COMO ESTRATÉGIA PARA A NÃO REALIZAÇÃO DO DEPOIMENTO ESPECIAL

THE IMPLEMENTATION OF SPECIALIZED LISTENING WITHIN THE POLICE CONTEXT AS A STRATEGY TO AVOID SPECIAL TESTIMONY

Karina Soares Rocha¹

Resumo: A escuta especializada consiste em técnica de entrevista utilizada em contextos de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade. Envolve a coleta de informações com o objetivo de assegurar que as vítimas de violência, abuso ou negligência sejam ouvidas de forma segura e acolhedora, minimizando o risco de revitimização. Um dos principais aspectos da escuta especializada é a criação de um espaço onde criança e adolescente se sintam confortáveis, sem medo de julgamento ou consequências negativas, dissociados de atividades investigativas. O ambiente policial, por sua vez, guarda natureza de atividade investigativa, mostrando-se hostil ao ideário infantil para fins de acolhimento e proteção. No seu âmbito, segundo a Lei da Escuta Protegida, deve ser utilizada a técnica de oitiva, denominada depoimento especial. Cabe ao Ministério Público, no seu papel de defensor dos direitos das crianças e dos adolescentes, exercer o controle sobre a atividade policial para que se observem os dispositivos legais.

Palavras-chave: Lei da Escuta Protegida; escuta especializada; depoimento especial; atividade policial; Ministério Público.

Abstract: *Specialized listening consists of an interview technique used in contexts where children and adolescents are at risk and in vulnerable situations. It involves collecting information with the aim of ensuring that victims of violence, abuse, or neglect are heard in a safe and supportive manner, minimizing the risk of revictimization. One of the main aspects of specialized listening is the creation of a space where children and adolescents feel comfortable, without fear of judgment or negative consequences,*

1 Especialista em Direito Constitucional pela Universidade de Brasília. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Sevilha. Atualmente, é promotora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Membro Auxiliar na Corregedoria Nacional/CNMP, como Coordenadora de Correções e Inspeções. Diretora de Ensino da Fundação Escola do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Membro integrante da Comissão Própria de Avaliação da ESMPU. Professora de graduação e pós-graduação em Direito da Criança e do Adolescente (ID Lattes: 7743211819435090). Endereço eletrônico: karinarocha@mpdft.mp.br.

separated from investigative activities. The police environment, on the other hand, inherently involves investigative activities, making it a hostile setting for the purpose of child-friendly support and protection. Within this scope, according to the Law on Protected Listening, the listening technique to be employed is referred to as special testimony.

Keywords: Protected Listening Law; specialized listening; special testimony; police activity; Public Prosecutor's Office.

1. INTRODUÇÃO

A Lei n. 13.431/17, conhecida como Lei da Escuta Protegida, estabelece mecanismos para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de qualquer forma de violência, direta ou indiretamente, sob a perspectiva de aprimorar a integração entre os serviços da rede de proteção, pela normatização e organização do sistema de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes (SGDCA), de modo a evitar a revitimização em decorrência da omissão, sobreposição, incoerência ou divergência de ações entre os diversos órgãos e agentes corresponsáveis e de que sejam vistas e/ou tratadas como meros instrumentos de produção de provas.

Tal sistemática normativa tem como pressuposto não apenas instituir fluxos e protocolos de atendimento entre os órgãos de proteção, como também a construção dialógica do papel a ser desempenhado por cada ator do sistema de garantia dos direitos, perpassando pela capacitação para prestar atendimento especializado intersetorial às vítimas de forma célere, adequada e qualificada. Isso porque o decurso do tempo e a demora na realização da escuta especializada e do depoimento especial – técnicas definidas pelo legislador como as mais adequadas para a entrevista e oitiva de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência – podem contribuir para a permanência da situação de violência ou sua ampliação, assim como para a superação dos traumas advindos pela violência sofrida.

Evidências mostram que o impacto é ainda mais grave quando se impera o silêncio quanto ao acontecimento. Não à toa, aponta a UNICEF estimativas sobre violência sexual na infância que revelam uma prevalência alarmante, com impacto devastador nas crianças e nos adolescentes, considerando que em cada oito mulheres, uma foi vítima de violência sexual – estupro ou abuso sexual – antes dos 18 anos².

.....

2 Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/mais-de-370-milhoes-de-meninas-e-mulheres-globalmente-foram-vitimas-de-estupro-ou-abuso-sexual>>.

Nesse contexto, nos termos dos artigos 7º e 8º, respectivamente, do referido corpo normativo, escuta especializada é o procedimento de entrevista sobre situação de violência com criança ou adolescente perante órgão da rede de proteção, limitado o relato estritamente ao necessário para cumprimento de sua finalidade, e o depoimento especial consiste no procedimento de oitiva daqueles perante a autoridade policial ou judiciária.

Ainda, o artigo 11 estabelece que o depoimento especial será regido por protocolos e, sempre que possível, será realizado uma única vez, em sede de produção antecipada de prova judicial, garantida a ampla defesa do investigado.

Vê-se que a nova sistemática traz um olhar de cunho protetivo em relação às vítimas ou testemunhas, buscando minorar os efeitos deletérios do ocorrido, bem como repressivo em relação aos agressores, permitindo que sejam processados e responsabilizados mediante uma atuação célere por parte de todos os integrantes do sistema de justiça, inclusive, preocupando-se com todas as formas de violência, notadamente aquela praticada por instituição pública ou conveniada, capaz de gerar revitimização, a qual se encontra denominada pela Lei n. 14.431/17, artigo 4º, inciso IV, como violência institucional.

A compreensão dos institutos jurídicos como mecanismos de combate à violência institucional, ainda, é um terreno tortuoso e pouco amadurecido nos campos político e jurídico, tendo em vista a ocorrência do delineamento de diversos fluxos e protocolos pelos diversos órgãos da rede de proteção, cuja compreensão aproxima-se bastante do termo desproteção social, o qual se encontra delimitado, no contexto contemporâneo neoliberal, por situações em que pessoas ficam – mais – vulneráveis e em risco devido à falha do Estado na sua responsabilização de proteção social.

O fomento e a materialização de políticas públicas na área de atendimento às crianças e aos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência apresentam como escopo uma certeza de proteção social, no sentido de que se possa transversalizar na atuação integrada e coordenada de todos os órgãos da rede de proteção. Com isso, não se visualiza exclusão; não se visualiza sobreposição de atuação. Todos os atores do sistema de garantia dos direitos formam um todo.

Porém, tal proposição normativa distancia-se da realidade. Como conhecido provérbio popular “onde todos mandam e ninguém obedece, tudo fenece”, torna-se a maior expressão no que se refere à implementação e materialização da política pública de atendimento às crianças e aos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência pelo Estado, visto que se mostra despreparado para prevenir e agir com presteza, profissionalismo e eficiência diante da ocorrência das mais diversas formas de violência, vendo-se tomado pela “disputa” de protagonismo quanto à construção dos devidos fluxos e protocolos.

Veja-se que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução n. 299/19, incitou o Poder Judiciário a celebrar convênios, estabelecendo atribuições e fluxo interinstitucional para atendimento dos casos de violência contra crianças e adolescentes ou dos quais elas sejam testemunhas. Acrescentou, ainda, que os convênios deveriam ser estabelecidos, preferencialmente, com o Ministério Público, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil, Secretarias de Segurança Pública (o que engloba as Delegacias de Polícia), entre outros, e que deveriam contemplar fluxos envolvendo a tomada do depoimento especial e, também, atendimentos paralelos necessários à criança, ao adolescente e às suas famílias em decorrência da situação de violência.

Nesse sentido, o Governo do Distrito Federal publicou o Decreto n. 42.542/21, que instituiu a Política Intersectorial de Enfrentamento às Violências contra Crianças e Adolescente do Distrito Federal, visando dar maior capacidade de atuação ao Poder Executivo, concentrando ações, programas e projetos da área para evitar a dispersão e a fragmentação das atividades a serem realizadas, reunindo, para tanto, os principais atores do sistema de garantia dos direitos, entre eles as Delegacias de Polícia, no Comitê de Gestão Colegiada, denominado Grupo de Gestão Colegiada da Rede de Cuidado e Proteção de Crianças, Adolescentes e suas Famílias em situação de violência (GGCORP), cuja composição dialoga com Resolução do CNJ.

Acontece que, no Distrito Federal – e, talvez, nos demais estados da federação –, a Polícia Civil estabeleceu também protocolo próprio para a realização do depoimento especial. Ou seja, concomitantemente estão sendo construídos vários protocolos envolvendo a tomada do depoimento especial.

Além dos diversos protocolos existentes, outros problemas de diversos matizes estão presentes no momento de caracterizar a violência contra crianças e adolescentes, tais como falta de padronização da notificação dos casos de violência; dificuldade de sistematização e consolidação dos dados; multiplicidades de escutas e a falta de metodologias.

Embora os órgãos de Segurança Pública não guardem similitude constitucional com a atividade precípua da realização da escuta especializada, mas sim com a do depoimento especial, vez ser a técnica adequada para a colheita de provas diante da prática de um crime, por vezes, as Delegacias de Polícia acabam por realizá-la, no momento do registro da ocorrência, caso a criança ou o adolescente manifeste desejo de relatar sua versão dos fatos, utilizando-se como tese argumentativa a Convenção dos Direitos da Criança, à qual o Brasil é signatário, desde 21 de novembro de 1990, que garante à criança o direito de se expressar livremente, bem como o disposto no artigo 19 do Decreto n. 9.603/18, o qual regulamenta a Lei n. 13.431/17, que prevê a escuta especializada como o procedimento a ser realizado pelos órgãos da rede de proteção nos campos da educação, da saúde, da assistência social, da segurança pública e dos direitos humanos, com a finalidade de proteção social e de provimento de cuidados.

Nesse sentido, e tendo como subsídio os princípios previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, mais precisamente os delineados no parágrafo único do artigo 100, quais sejam o da intervenção mínima, da intervenção precoce, da oitiva obrigatória e da participação da criança e do adolescente nos atos e na definição da medida de promoção dos direitos e de proteção, aliado à necessidade da adoção de providências que busquem reduzir o número de entrevistas e declarações dadas, inclusive como forma de agilizar a solução dos processos respectivos, cabe indagar: há a configuração de violação procedimental quando, no âmbito da Delegacia de Polícia, realiza-se a escuta especializada como estratégia para a não realização do depoimento especial?

2. O DIREITO DE SER OUVIDO E O EXERCÍCIO DO CUIDADO

Segundo mandamento constitucional, assim como pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, criança e adolescente merecem proteção integral, sob a perspectiva da absoluta prioridade, pois figuram como pessoas em desenvolvimento nos aspectos físico, mental, moral, espiritual e social, devendo-lhes ser asseguradas condições de liberdade e dignidade.

Sendo assim, é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Porém, quanto ao poder público, acresce-se, ainda, o dever de desenvolver políticas públicas integradas e coordenadas que visem garantir tais direitos, assim como resguardá-los de toda forma de violência.

Nos termos do artigo 4º da Lei n. 13.431/17, são formas de violência contra as quais as crianças e os adolescentes devem ser protegidos: a) física; b) psicológica; c) sexual; d) institucional; e e) patrimonial.

Diante da situação de violência, visando evitar a vitimização secundária, a lei trouxe importante novidade no que se refere à definição das formas peculiares de ouvir a criança ou adolescente, distinguindo-as em escuta especializada e depoimento especial.

Vê-se que o legislador infraconstitucional demonstrou preocupação com o fenômeno da vitimização, sobretudo porque trata-se de crianças e adolescentes em situações de risco e de vulnerabilidade, em que o processo repetitivo de coleta de informações e depoimentos podem trazer à baila a dor e a violência sofridas por seus agressores, levando-as a reviver a situação, sem a estrita necessidade, e sem repertório emocional e mental para tanto, visto que se encontram em processo de desenvolvimento.

Ressalte-se que o Estatuto da Criança e do Adolescente já determinava que, sempre que possível, a criança ou o adolescente fosse previamente ouvido por equipe interprofissional, respeitado seu estágio de desenvolvimento e o grau de compreensão acerca das implicações da medida. Contudo, fez-se necessário maior explicitação sobre o *modus e o inter* da abordagem a ser utilizada, considerando não ser incomum a prática da violência institucional.

Nesse sentido, a escuta especializada, tida como o procedimento de *entrevista* sobre situação de violência com criança ou adolescente perante órgão da rede de proteção, limitado o relato estritamente ao necessário para o cumprimento de sua finalidade, e o depoimento especial, como o procedimento de *oitiva* de criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência perante autoridade policial ou judiciária, surgem como ferramentas essenciais para mitigar o problema da vitimização secundária, tendo em vista ser uma forma de violência discreta, que não deixam marcas físicas, porém profundos rastros psicológicos.

Dessa forma, ao estabelecer o sistema de garantia dos direitos de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência com previsão de imperativos que alcançam tanto a esfera protetiva quanto a esfera persecutória, a Lei da Escuta Protegida impõe a necessária integração das ações direcionadas à criança e ao adolescente vítima de qualquer forma de violência, principalmente quando houver correspondência com figuras típicas de natureza criminal.

Em outras palavras, a proteção de crianças e adolescentes, sob a perspectiva da Doutrina da Proteção Integral, constrói-se não só pela responsabilização criminal dos autores da violência, mas, sobretudo, pela integração com as ações protetivas, que visam mitigar os efeitos dos traumas, como estratégias para que, se possível, não sejam carregados para a vida adulta.

O cuidado aqui espraia-se do contexto de responsabilização criminal, englobando repertório que busquem informações e metodologias qualificadas para a abordagem do tema, permitindo que a criança ou adolescente compreenda o que aconteceu e lide com suas emoções.

Conforme a Doutrina da Proteção Integral, dentre os diversos princípios norteadores do atendimento protetivo, merecem destaque:

I. A criança e o adolescente são sujeitos de direitos. A condição de sujeitos de direitos significa que crianças e adolescentes são, tanto quanto os adultos, signatários de direitos.

II. Proteção integral: todas as crianças e adolescentes devem receber proteção especial em função da sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento. Em razão dessa peculiaridade, elas são detentoras dos direitos destinados aos adultos e, além desses, a um conjunto de direitos específicos que visam assegurar a esses grupos etários plenas condições para seu desenvolvimento integral e sem violências. A integralidade é também expressa na indivisibilidade de seus direitos.

III. Interesse superior: confere à criança e ao adolescente o direito de ter os seus melhores interesses avaliados e tidos em conta como uma consideração primordial em todas as ações ou decisões que lhe dizem respeito, tanto na esfera pública como na privada.

IV. Prioridade absoluta: compreende a primazia em receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias, precedência de atendimento dos serviços públicos ou de relevância pública, preferência na formulação e execução de políticas sociais públicas e destinação privilegiada de recursos para proteção de crianças e adolescentes (art. 4º, ECA).

V. Intervenção Precoce, mínima e urgente: Por intervenção precoce entende-se a intervenção das autoridades competentes que deve ser efetuada logo que a situação de perigo seja conhecida (art. 100, VI, ECA). Por intervenção mínima, compreende-se a intervenção que deve ser exercida exclusivamente pelas autoridades e instituições cuja ação seja indispensável à efetiva promoção dos direitos e a proteção da criança e do adolescente (art. 100, VII, ECA). A intervenção urgente implica em prover respostas rápidas às adversidades sofridas pelas crianças e adolescentes em respeito ao primado do direito.

VI. Participação/direito de ser ouvido: as crianças e os adolescentes têm o direito de expressar seus pontos de vista, opiniões e crenças em assuntos que afetam a sua vida, devendo ser asseguradas as oportunidades de serem ouvidos em particular em qualquer processo judicial e procedimentos administrativos a eles atinentes.

VII. Não discriminação: toda criança e adolescente tem o direito de ser tratada de forma justa e igual, independentemente de raça, cor, sexo, idioma, opinião política ou de outra índole, origem nacional, étnica ou social, posição econômica, deficiências físicas, nascimento ou qualquer outra condição da criança, de seus pais ou de seus representantes legais.

VIII. Dignidade: cada criança e adolescente é um ser humano único e valioso e como tal a sua dignidade individual necessidades especiais, interesses e privacidade devem ser respeitados e protegidos, incluindo a inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente e a preservação da imagem, identidade, autonomia, valores, ideias, crenças, espaços e dos objetos pessoais.

IX. Acesso à justiça: às crianças e aos adolescentes também é assegurado o primado do direito, com a observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa nos processos judiciais em que figurem como parte, incluindo o direito de aconselhamento jurídico³.

É fundamental esclarecer que o atendimento protetivo possui caráter de acolhimento e acompanhamento, **dissociado da comprovação ou não da ocorrência da violência**, gerando um espaço de escuta qualificada e de reflexão⁴,

3 UNICEF. **Panorama da Violência Letal e Sexual contra Crianças e Adolescentes no Brasil 2021-2023**. Págs. 17-18. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/panorama-da-violencia-letal-e-sexual-contra-criancas-e-adolescentes-no-brasil-2021-2023>>.

4 Idem, Págs. 21-28.

além de suporte social, emocional e jurídico social às famílias e aos indivíduos acompanhados, visando ao fortalecimento da função protetiva da família, enfrentamento da situação de violação/violência e construção de novas possibilidades de interação familiares e com o contexto social.

E, ainda,

Na chegada ao atendimento, o profissional deve receber a criança ou adolescente compreendendo que se trata de um momento sensível e de vulnerabilidade. Deverá ser permitido o primeiro relato livre apenas para garantir o seguimento/acompanhamento integrado e articulado do caso no âmbito da rede de proteção do SGD.

(...)

As perguntas feitas devem ser as estritamente necessárias para conclusão dessa etapa de atendimento e orientar ou conduzir a criança ou adolescente ao local adequado para reportar a situação e dar início às etapas subsequentes do cuidado e da proteção (...).

A busca de informações deve ser feita de modo a recolher o máximo de informações com a família e outros interlocutores, de forma a limitar o contato com a criança ou adolescente para o estritamente necessário.

(...)

A criança ou adolescente deve ser informada/o – em linguagem compatível com o seu estágio de desenvolvimento – acerca dos procedimentos formais pelos quais terá que passar e sobre a existência de serviços específicos da rede de proteção de acordo com as demandas de cada situação.

(...)

Deve ser perguntado à vítima se é a primeira vez que ela procura apoio, de forma a evitar desgastes com perguntas e/ou indagações que já foram feitas anteriormente. Tais informações poderão ser resgatadas junto ao serviço ou equipamento que realizou o atendimento anterior.

Já o depoimento especial deve ser realizado uma única vez, pelo ajuizamento da ação antecipada de provas, mediante a combinação do artigo 11, Lei n. 13.431/17, e o artigo 156, inciso I, CPP. Caso seja impossível a sua realização, o depoimento especial deverá ser realizado, em sede policial, sendo guarnecido pela natureza jurídica de elemento informativo de prova.

Em ambos os casos – em sede policial ou judiciária –, o depoimento especial presta-se como fonte de evidências probatórias.

Aliás, o artigo 12 estabelece o rito a ser observado para a realização do depoimento especial:

O depoimento especial será colhido conforme o seguinte procedimento:

I – os profissionais especializados esclarecerão a criança ou o adolescente sobre a tomada do depoimento especial, informando-lhe os seus direitos e os procedimentos a serem adotados e planejando sua participação, sendo vedada a leitura da denúncia ou de outras peças processuais;

II – é assegurada à criança ou ao adolescente a livre narrativa sobre a situação de violência, podendo o profissional especializado intervir quando necessário, utilizando técnicas que permitam a elucidação dos fatos;

III – no curso do processo judicial, o depoimento especial será transmitido em tempo real para a sala de audiência, preservado o sigilo;

IV – findo o procedimento previsto no inciso II deste artigo, o juiz, após consultar o Ministério Público, o defensor e os assistentes técnicos, avaliará a pertinência de perguntas complementares, organizadas em bloco;

V – o profissional especializado poderá adaptar as perguntas à linguagem de melhor compreensão da criança ou do adolescente;

VI – o depoimento especial será gravado em áudio e vídeo.

Com efeito, disciplina o artigo 21 que algumas medidas podem ser requisitadas pela autoridade policial, uma vez constatado que a criança ou o adolescente encontra-se em risco, sendo elas:

I - evitar o contato direto da criança ou do adolescente vítima ou testemunha de violência com o suposto autor da violência;

II - solicitar o afastamento cautelar do investigado da residência ou local de convivência, em se tratando de pessoa que tenha contato com a criança ou o adolescente;

III - requerer a prisão preventiva do investigado, quando houver suficientes indícios de ameaça à criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência;

IV - solicitar aos órgãos socioassistenciais a inclusão da vítima e de sua família nos atendimentos a que têm direito;

V - requerer a inclusão da criança ou do adolescente em programa de proteção a vítimas ou testemunhas ameaçadas; e

VI - representar ao Ministério Público para que proponha ação cautelar de antecipação de prova, resguardados os pressupostos legais e as garantias previstas no art. 5º desta Lei, sempre que a demora possa causar prejuízo ao desenvolvimento da criança ou do adolescente.

Importante pontuar que existem medidas em benefício da criança ou do adolescente que independem de autorização judicial, por decorrência de interpretação sistemática da Lei n. 13.431/17, Lei n. 9.087/99, do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei n. 8.742/93, tais como:

a) evitar o contato direto com o suposto autor da violência;

b) inclusão em programa de proteção a vítimas ou testemunhas ameaçadas; e

c) inclusão da vítima e de sua família nos atendimentos a que têm direito perante os órgãos socioassistenciais.

3. CONTRADIÇÃO EM TERMOS?

Como visto acima, a diferenciação com relação à técnica a ser utilizada para a oitiva da criança e do adolescente apresenta crucial importância em face das abordagens por partes dos profissionais envolvidos no que se refere ao *pré, durante e pós*-relato das vítimas ou testemunhas.

O profissional – leia-se equipe multidisciplinar, a depender da estrutura da rede de proteção – destacado para a realização da escuta especializada adotará abordagem completamente diferente daquela realizada quando do depoimento especial, considerando que essa técnica tem por finalidade primordial a coleta de elementos indiciários de provas com vistas a lastrear a responsabilização do agressor, e aquela buscará elementos que se mostrem indispensáveis ao planejamento das intervenções de cunho protetivo, sob a perspectiva dos encaminhamentos necessários, sobretudo em matéria de saúde.

Embora a rede de proteção a que se refere a Lei n. 13.431/17 seja composta basicamente por órgãos municipais, a política de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência demanda a permanente interação e interseccionalidade com os órgãos estaduais, notadamente os relativos ao Sistema de Justiça e à Segurança Pública.

Trata-se, na verdade, de uma grande orquestra em que município e estado, por meio de seus órgãos institucionais, devem atuar de forma consertada e coordenada com vistas a garantir a urgência e a celeridade necessárias à colheita de elementos indispensáveis à atuação protetiva, em que eventuais indícios da ocorrência de crime, caso sejam constatados durante a entrevista, serão imediatamente comunicados à autoridade policial para as providências cabíveis.

Sobreleva a necessidade de integração operacional entre a rede de proteção e os órgãos de Segurança Pública e do Sistema de Justiça, em termos de parceria e não de subordinação, de modo a otimizar esforços e a evitar a revitimização. Ou seja, o município é chamado a atuar mediante a estruturação dos órgãos da rede de proteção, tornando-os capazes de dar tratamento protetivo às crianças e aos adolescentes vítimas ou testemunhas de violência por meio da realização da escuta especializada, e, no mesmo compasso, o estado deve apresentar estrutura adequada de segurança pública, notadamente, Delegacias de Polícias preparadas e estruturadas para realizarem os depoimentos especiais.

Com base nas referidas estruturas, até parece ser simples e bem delimitada a atuação de cada ator do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente na realização da escuta especializada e do depoimento especial.

Na forma da Lei n. 13.431/17, de fato, a escuta especializada deve ser realizada pela rede de proteção, de modo que a entrevista com a criança ou o adolescente aconteça em ambiente apropriado e acolhedor, com infraestrutura e espaço físico que garantam a privacidade daqueles, sem identificação ostensiva de sua finalidade, bem como realizado por equipamentos que proporcionem atenção e atendimento integral e interinstitucional compostos por equipes multidisciplinares especializadas.

Em outras palavras, consiste-se na realização de um relato perante órgão especializado, o qual atuará com o escopo de dar à criança ou ao adolescente vítima ou testemunha de violência proteção social e de buscar provimento de cuidados, o que englobará a realização de diversos encaminhamentos, por exemplo, para atendimento perante a rede de saúde, e que não dizem respeito ao fato ocorrido.

Inobstante, o Decreto n. 9.603/18, que regulamenta aludida lei, disciplinou além do que esta previu, na medida em que, no artigo 19, trouxe os órgãos de Segurança Pública como um dos equipamentos capazes de realizar a escuta especializada, nos seguintes termos:

A escuta especializada é o procedimento realizado pelos órgãos da rede de proteção nos campos da educação, da saúde, da assistência social, **da segurança pública** e dos direitos humanos, com o objetivo de assegurar o acompanhamento da vítima ou da testemunha de violência, para a superação das consequências da violação sofrida, limitado ao estritamente necessário para o cumprimento da finalidade de proteção social e de provimento de cuidados (grifo nosso).

Ao assim prever, abriu suposto espaço para que, no âmbito das Delegacias de Polícia, fossem realizadas as escutas especializadas, muito embora, conforme disciplina o próprio decreto regulamentador, no § 4º do artigo 19, elas não tenham como escopo a produção de provas para o processo de investigação e de responsabilização, ficando limitadas estritamente ao necessário para o cumprimento de sua finalidade de proteção social e de provimento de cuidados.

Há nítida contradição em termos!

Tal debate faz-se necessário para fins de recorte acadêmico no presente artigo, na medida em que este se propõe a questionar até que ponto o ambiente policial, mais propriamente as Delegacias de Polícia, propicia o exercício do papel protetivo alicerçado pela Lei da Escuta Protegida quando se opta por realizar a escuta especializada para fins de constituição de elementos indiciários de prova como estratégia para a não realização do depoimento especial.

Não se descarta, por lealdade às mais diversas realidades brasileiras, que tal opção esteja, por vezes, fundamentada – equivocadamente – na ausência de estrutura física e de pessoal das Dele-

gacias de Polícia. Diz-se equivocadamente, pois acredita-se que, em uma sociedade democrática, o importante é que cada instituição resista a desempenhar o papel que lhe corresponda legalmente, não cabendo a outrem consertar o que os demais poderes não fazem ou fazem mal.

As possibilidades e os limites da interface entre os sistemas do direito e da política não podem servir como subterfúgio para a adoção de medidas que façam as vezes de institutos diversos, sem, contudo, submetê-las às regras procedimentais legalmente previstas.

Demais, como bem ressaltou o CNJ, nos considerandos que lastrearam o corpo informativo da Resolução n. 299/19, “a ausência de recursos financeiros não poderá justificar a não implementação de salas adequadas para a realização do depoimento especial”.

A par disso, qualquer escolha do poder público que vise à realização da escuta especializada como forma de se sobrepor à realização do depoimento especial, com nítido desvio de finalidade, seja pela ausência de aparato adequado para a realização deste, ou, até mesmo, porque a vítima sentiu-se aberta a fazer a revelação espontânea⁵, amolda-se ao que se defende como desproteção social.

Como é sabido, sob a perspectiva processual penal, a Polícia Civil desempenha função relacionada à repressão e investigação de crimes, o que perpassa pela identificação da autoria e da prova da materialidade, utilizando-se, notadamente, de oitivas de testemunhas, interrogatório do investigado, solicitação da realização de perícias técnicas e, no caso de crimes com violência contra crianças ou adolescentes, seja na qualidade de vítimas ou testemunhas, a realização de oitivas do público infanto-juvenil, por meio do depoimento especial.

Nesse contexto, indubitável que os agentes de segurança pública, nas suas abordagens e processos de investigação, devem conceber sua intervenção como ato protetivo, guiando-se pelo princípio da proteção integral da criança e do adolescente e demais princípios dispostos, o que, todavia, não implica a autorização para a realização da escuta especializada da vítima ou testemunha de forma contrária à finalidade legal.

A atuação protetiva acima destacada amolda-se ao sentido de conceber, nos processos de investigação, o depoimento especial da criança ou do adolescente como último recurso a ser utilizado, somente lançando mão dessa técnica nos casos em que a materialidade necessite ser comprovada pelo método testemunhal, o que implica dizer que deve envidar esforços investigativos para que o

.....

5 Nesses casos, após a revelação espontânea feita pela criança ou adolescente, deve a autoridade policial realizar o depoimento especial, caso não seja possível supri-lo por outros meios de prova, bem como proceder ao encaminhamento ao Centro Integrado da localidade para que, em ambiente humanizado, sem a estigmatização e revitimização, proceda-se a escuta especializada da criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência.

depoimento especial não seja o único meio de prova, nos termos do artigo 22, Lei n. 13.431/17, tal como a oitiva de testemunhas e familiares.

Por sua vez, o artigo 13 do Decreto prevê os procedimentos a serem observados pela autoridade policial durante a confecção do registro de ocorrência, os quais deverão ser realizados, sempre que possível, com a utilização de informes e documentos produzidos por outros serviços.

Para tanto, o Decreto em comento também sugere que os peritos deverão, sempre que possível, obter as informações necessárias sobre o fato ocorrido com os adultos acompanhantes da criança ou do adolescente ou por meio de atendimentos prévios realizados pela rede de serviços. Tal disposição ressalta a importância da pactuação de fluxos de atendimento entre os diversos órgãos que prestam atendimento a crianças e adolescentes, por meio do compartilhamento de informações, de forma a evitar a revitimização, resguardando-se o caráter sigiloso das mesmas.

Nesse ponto, contrastar a necessidade de proteção da criança e do adolescente e a responsabilização do agressor parece oferecer interessantes premissas para a chave hermenêutica que soluciona as principais dúvidas acerca da valoração jurídica dos institutos da escuta especializada e do depoimento especial.

Aqui, a utilização da escuta especializada como estratégia para a não realização do depoimento especial pelas Delegacias de Polícias não se amolda ao valor jurídico do cuidado, visto que esse valor é apreciável e fator essencial – e não acessório – no desenvolvimento da personalidade da criança, o qual dissocia-se da função investigativa exercida pela autoridade policial.

Não raro, excetuando os casos previstos no artigo 11, parágrafo 1º e 3º, parágrafo único, a autoridade policial *opta* por realizar a escuta especializada como forma de obter informações mínimas sobre o fato delituoso para a tomada das providências urgentes exigidas pela investigação criminal, em vez de realizar o depoimento especial, o qual deve seguir fluxos e protocolos estabelecidos.

Inclusive, no Distrito Federal, a Polícia Civil lançou o Protocolo^{6 7} de Polícia Judiciária para depoimento especial de criança e adolescente, o qual deve ser feito pela Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA), que, por sua vez, presta apoio às demais unidades policiais do Distrito Federal, caso solicitado. Inobstante, nem todas as Delegacias de Polícia valem-se dos recursos dis-

6 POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. **Protocolo de Polícia Judiciária para depoimento especial de criança e adolescente**. Disponível em: <https://www.pcdf.df.gov.br/images/documentos/Manual_DPCA_atualizado.pdf>.

Segundo as regras do Protocolo, o depoimento especial deve seguir uma dinâmica de oito fases, compostas por i) apresentação, ii) ambientação e avaliação das condições, iii) orientações e instruções, iv) transição, v) relato livre sobre o fato em apuração, vi) questões atinentes à investigação policial, vii) fechamento; e viii) tópico neutro.

7 Norma de Serviço n. 8/2019-CGP/PCDF, sendo adotado como protocolo único por meio da Resolução nº 02/2019 do Conselho Nacional dos Chefes de Polícia (CONCPC).

ponibilizados – cujos motivos refogem a nossa compreensão –, preferindo dispor do uso da escuta especializada.

E, se assim o fazem, vários questionamentos jurídicos e dogmáticos pairam sem respostas.

Tal técnica de oitiva presta-se à processualista e garantismo penal para subsidiar o pedido de Medida Protetiva de Urgência, entre elas a prisão cautelar do investigado?

E, mais, resultando a decretação da prisão em cerceamento da liberdade de ir e vir do indivíduo, pode esta ser pleiteada sem elementos indiciários de prova, visto que, segundo o aludido Decreto, a escuta especializada não tem o escopo de produzir prova para o processo de investigação?

Para além das nuances político-jurídico que o debate pode advir, o crucial a ser refletido refere-se à fragmentação da construção dialógica acerca do papel a ser desempenhado por cada ator do sistema de garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

A atuação isolada dos respectivos atores, por suas próprias compreensões hermenêuticas sobre os dispositivos normativos, sem que se tenha um olhar sistêmico de todo arcabouço normativo internacional e nacional, pode resultar em sobreposição de esforços ou até omissões graves, ampliando ainda mais a situação de vulnerabilidade das vítimas – diretas ou indiretas – das mais diversas formas de violências praticadas e prejudicando a efetividade das ações de proteção e prevenção de novas violações.

Em cenários frágeis, como em casos de instituições enfraquecidas, de disputas pelo exercício do poder simbólico acerca de quem exerce mais e melhor o cuidado, da existência de redes de proteção desarticuladas, refletirão diretamente no aumento da vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem dúvida, sobre referidas problematizações, sobrevoam questões das quais, inclusive, despontam para o controle externo da atividade policial, cujo exercício compete constitucionalmente ao Ministério Público brasileiro.

Nesse sentido, referido controle presta-se como missão de responsabilização em casos de eventuais abusos e de indução de práticas e iniciativas que materializem uma política criminal de Estado compromissada com os direitos humanos, o que, defende-se, é o caso da presente abordagem acadêmica, na medida em que, segundo o artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”.

Pensar em direitos das crianças e dos adolescentes consiste, de forma específica, na adoção de normas e princípios que visam garantir a proteção e as condições dignas de crescimento e formação.

Tais direitos preveem garantias fundamentais como o direito à vida, à saúde, à liberdade, à alimentação, à educação, ao lazer, à dignidade, além de proteger crianças e adolescentes de toda forma de negligência, discriminação, exploração e violência, inclusive a institucional. Isso significa que esses direitos não devem ser negligenciados e que as normas estabelecidas para fins de efetivação do direito de serem ouvidos devem ser obedecidas.

Se quis o legislador infraconstitucional que a escuta especializada não se prestasse para fins investigativos, não devem ser escolhidos caminhos que busquem sobrepor-los. Ao contrário, as legislações precisam ser fortalecidas e implementadas para garantir a proteção das crianças e dos adolescentes como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento, devendo ser feito com o apoio da sociedade em geral, visto que o tratamento dado a eles possui um impacto direto na prosperidade de todos.

Além do mais, esse fortalecimento se mostra importante para a consolidação de garantias que foram conquistadas apenas recentemente, marcando um longo período de desconsideração em relação aos cuidados adequados das crianças e adolescentes no mundo.

Nesse sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público, na qualidade de órgão instituído constitucionalmente das funções de fiscalização e orientação de todos os Ministérios Públicos do país, detém papel fundamental para a construção nacional de fluxo e protocolo de atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência, fazendo com que os normativos existentes acerca da abordagem temática sejam observados – e exigidos – pelos membros, não só os com atribuição na área da infância e juventude, o que, em face da transversalidade, abrange diversas outras áreas da Instituição, em constante aprimoramento institucional e integração operacional, quando em face da utilização de inadequações procedimentais e legais pelos mais diversos atores do Sistema de Justiça deixem de observar a proteção integral das crianças e dos adolescentes.

Como bem lembrado pela Comissão intersetorial de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes do Ministério dos Direitos Humanos ao estabelecer Parâmetros de Escuta:

Um provérbio africano nos afirma que é preciso uma aldeia inteira para cuidar de uma criança. Assim, onde existam crianças e adolescentes, sempre deve existir uma comunidade de pessoas adultas, para além de sua família consanguínea, com capacidade para olhar e proteger os indivíduos que ainda estão se desenvolvendo. O entorno deve estar organizado de modo que estejam asseguradas suas necessidades básicas de sobrevivência e seus direitos fundamentais à escola, à saúde, à moradia, à cultura, ao brincar, adequadamente satisfeitos.

REFERÊNCIAS

BIANCHINI, Alice et al. **Crimes Contra Crianças e Adolescentes**. São Paulo: Juspodivm, 2022.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Resolução CONANDA n. 113, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-04-06-parametros-do-sgd.pdf/view>>. Acesso em: jul. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Parâmetros de escuta de crianças e adolescentes em situação de violência**. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/saju/parametros_de_escuta_lei13431.pdf>. Acesso em: jul. 2024.

BRASIL. **Lei 13.431, de 04 de abril de 2017**. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Diário Oficial da União, Seção 1, p.1, 05 abr. 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13431-4-abril-2017-784569-publicacaooriginal-152306-pl.html>>. Acesso em: jul. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 9.603, de 10 de dezembro de 2018**. Regulamenta a Lei n. 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Diário Oficial da União, p. 24, 11 dez. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9603.htm>. Acesso em: jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 299, de 05 de novembro de 2019**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original000346201912045de6f7e29dcd6.pdf>>. Acesso em: jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Pacto Nacional pela implementação da Lei n. 13.431, de 04 de abril de 2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/7125/&>>. Acesso em: jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 287, de 12 de março de 2024**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-n-287.pdf>>. Acesso em: jul. 2024.

FÁVERO, Eunice Teresinha; PINI, Francisca Rodrigues Oliveira; SILVA, Maria Liduina de Oliveira e (org.). **ECA e a proteção integral de crianças e adolescentes**. São Paulo: Cortez, 2020. E-book. (1

recurso online). ISBN 9786555550054. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786555550054>>. Acesso em: jul. 2024.

FREIRE, Muniz. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Método, 2022. E-book. (1 recurso online). (Método essencial). ISBN 9786559645688. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559645688>>. Acesso em: jul. 2024.

KLUSKA, Flávia Ortega. **Nova Lei 13.431/17 dispõe sobre o depoimento sem dano**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/noticias/nova-lei-13431-17-dispoe-sobre-o-depoimento-sem-dano/530851128>>. Acesso em: jul. 2024.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024. Acesso em: jul. 2024.

POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. **Protocolo de Polícia Judiciária para depoimento especial de criança e adolescente**. Disponível em: <https://www.pcdf.df.gov.br/images/documentos/Manual_DPCA_atualizado.pdf>. Acesso em: jul. 2024.

QUEIROZ, Maria Isabel de. **Vitimização secundária: a importância da especialização dos profissionais que lidam com a vítima**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/vitimizacao-secundaria/543446028>>. Acesso em: jul. 2024.

UNICEF. **Panorama da Violência Letal e Sexual contra Crianças e Adolescentes no Brasil 2021-2023**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/panorama-da-violencia-letal-e-sexual-contra-criancas-e-adolescentes-no-brasil-2021-2023>>. Acesso em: jul. 2024.

UNICEF. **Mais de 370 milhões de meninas e mulheres globalmente foram vítimas de estupro ou abuso sexual quando crianças**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-im-prensa/mais-de-370-milhoes-de-meninas-e-mulheres-globalmente-foram-vitimas-de-estupro-ou-abuso-sexual>>. Acesso em: jul. 2024.

O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR EM CENÁRIO DE CALAMIDADE PÚBLICA: UMA EXPERIÊNCIA INTERINSTITUCIONAL EM CANOAS/RS

THE RIGHT TO FAMILY COEXISTENCE IN A PUBLIC CALAMITY SCENARIO: AN EXPERIENCE INTERINSTITUTIONAL IN CANOAS/RS

Silvia da Silva Tejedas¹

João Paulo Fontoura de Medeiros²

Resumo: o presente artigo se destina a compartilhar experiência implementada pelo Ministério Público, com atuação na área da Infância e Juventude, desde os minutos iniciais do desastre climático – com inundação de quase metade do território – que acometeu a população do Município de Canoas/RS. Para tanto, será apresentada a metodologia social adotada em meio à situação de Calamidade, com base no abrigo provisório da ULBRA, no intuito de se garantir o Direito à Convivência Familiar ameaçado. A prática descrita – e analisada – no artigo foi vivenciada pelos autores, em trabalho de campo, e encontra-se amparada na estratégia da busca ativa, realizada por diversos meios, a fim de atender à necessidade premente das crianças, dos adolescentes e de seus grupos familiares, que terminaram por se dissolver momentaneamente nos contextos de resgate. A metodologia empreendida alicerçou-se na perspectiva de “dar voz” às crianças, aos adolescentes e às suas famílias, com a expressão de sua necessidade imediata de manutenção dos vínculos, sendo realizada de modo integrado e cooperativo entre diversas instituições, pela articulação do núcleo central composto pelo Ministério Público, Conselho Tutelar e Voluntários.

Palavras-chave: Ministério Público; calamidade; crianças e adolescentes; busca ativa; convivência familiar.

1 Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2010). Assistente Social no Ministério Público do Rio Grande do Sul. Professora do Curso de Direito da Criança da Fundação Escola do Ministério Público. Coordena a pós-graduação em Medidas Protetivas para a Infância e Juventude, com ênfase no acolhimento familiar e institucional, no Instituto Dimensão. E-mail: silviastejedas@gmail.com

2 Doutor em Direito (2016) pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Portugal), com Título de Doutor em Direito reconhecido pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Promotor de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, atualmente na 2ª Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Canoas (Infância e Juventude). Ex-Procurador do Banco Central do Brasil. E-mail: jp-medeiros@mprs.mp.br.

Abstract: *This article is intended to share experience implemented by the Public Ministry, operating in the area of Children and Youth, since the initial minutes of the climate disaster - with flooding of almost half of the territory - that affected the population of the Municipality of Canoas/RS. To this end, the social methodology adopted in the midst of the Calamity situation will be presented, based on the temporary shelter of ULBRA, with the aim of guaranteeing the threatened Right to Family Coexistence. The practice described - and analyzed - in the article was experienced by the authors, in field work, and is supported by the strategy of active search, carried out by different means, in order to meet the pressing needs of children, teenagers and their family groups, which ended up momentarily dissolving in rescue contexts. The methodology undertaken was based on the perspective of “giving voice” to children, teenagers and their families, with the expression of their immediate need to maintain bonds, being carried out in an integrated and cooperative manner between different institutions, based on the articulation of the central nucleus made up of the Public Ministry, Guardianship Council and Volunteers.*

Key-words: *Public Ministry; calamity; children and teenagers; active search; family coexistence.*

1. INTRODUÇÃO

O Rio Grande do Sul, ao final do mês de abril e início de maio de 2024, foi assolado por um evento climático com efeitos devastadores. O Estado teve 84,10% (418) dos seus municípios atingidos, com 15,69% (78) em situação de calamidade e 68,41% (340) em estado de emergência. O Ministério Público, mediante suas diversas áreas, tem sido instado a atuar diante dos efeitos catastróficos para as comunidades, bem como a contribuir na prospecção de medidas preventivas e mitigadoras de eventos futuros.

O presente artigo visa compartilhar uma experiência singular desenvolvida no Município de Canoas/RS, o 3º maior no Estado em termos populacionais, pois conta com 347.657 habitantes (IBGE, 2022). Este teve mais da metade do seu território inundado, com as águas alcançando entre dois e três metros de altura, por mais de três semanas consecutivas. Nesse contexto, aproximadamente metade da população teve de se refugiar em abrigos provisórios³, nas residências de amigos – e de parentes – ou em “casas acolhedoras”, ou seja, famílias que acolheram pessoas com as quais não tinham vínculos prévios. Um dos espaços de abrigo foi a Universidade Luterana do Brasil (ULBRA), que chegou a acolher entre 7.000 e 8.000 pessoas no ápice da situação de crise. Um contingente sem precedentes no país.

.....

3 Este artigo utilizará a denominação de abrigos provisórios, em conformidade com a Lei n. 12.608/2011 (inclusão pela Lei n. 14.750/2023), embora se reconheça que, no âmbito da Política de Assistência Social, na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, consta como alojamento provisório, vinculado ao Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

A população desalojada, evidentemente, era composta por milhares de crianças e de adolescentes que viveram um contexto de forte insegurança e sofrimento. Nesse, houve – entre suas dimensões mais dramáticas – a separação, em alguns resgates, de crianças, adolescentes e seus responsáveis. O Ministério Público, por meio do Promotor de Justiça Cível de Canoas, com atribuição na matéria de infância e juventude, e de assistente social da Unidade de Assessoramento em Direitos Humanos, do Gabinete de Assessoramento Técnico, estruturou estratégias de atuação interinstitucionais de proteção ao direito à convivência familiar. Essas tiveram sua estrutura fincada na ULBRA; porém, impactaram toda a rede de abrigos provisórios disponíveis à população de Canoas, no território local e em outros municípios da região Metropolitana e do Litoral Norte.

O tema é desenvolvido em cinco tópicos, sendo o primeiro esta introdução. Na sequência, é situado o cenário da calamidade, de modo a permitir ao leitor se aproximar – ao máximo – do vivido. O terceiro tópico resgata os fundamentos legais do direito à convivência familiar e comunitária e desenvolve o conceito da busca ativa, essencial à garantia desse direito no contexto da calamidade pública. O quarto tópico desenvolve a metodologia de busca ativa construída frente às informações de crianças e adolescentes que estavam desconhecidos das famílias nos momentos iniciais da inundação. Por fim, são tecidas considerações analíticas da experiência e dos desafios postos.

2. APROXIMAÇÕES AO CENÁRIO DA CALAMIDADE EM CANOAS/RS

Na madrugada do dia 04 de maio de 2024, instalou-se, no Município de Canoas – situado na Região Metropolitana do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, limítrofe em relação à Capital Porto Alegre – um contexto de desespero e de incredulidade. Tal qual se daria se, hipoteticamente, tivessem optado por assistir a um mesmo filme apocalíptico, os habitantes de Canoas se viram diante de um cenário de caos que – na exata duração de tal hipotética película – fez com que todos os moradores da metade Oeste do Município (notoriamente dividido pela linha do Trem e pela Rodovia Federal que o atravessa) tivessem de, dada a elevação repentina das águas, abandonar suas residências. De uma hora para a outra (literalmente), uma parcela de 44% da população canoense – de 347.657 habitantes – terminou por ser desalojada de suas residências (IPH/UFRGS, 2024), inclusive tendo que, em muitos casos, ser resgatada das águas. Estima-se que 154.000 (cento e cinquenta e quatro mil) canoenses tenham sido diretamente atingidos (IPH/UFRGS, 2024), a permitir que se possa afirmar que Canoas foi o Município com a maior “população absoluta diretamente afetada pelas enchentes” (IPH/UFRGS, 2024) no evento climático de abril/maio de 2024.

Diga-se de passagem que o Decreto Municipal canoense n. 176/2024 (Declaração de Calamidade Pública), no item V de seu preâmbulo, fez menção a 80.000 (oitenta mil) residências atingidas e a um total de 180.000 (cento e oitenta mil) habitantes vitimados pela elevação das águas, com 52%

(cinquenta e dois por cento) do território municipal submerso. O referido Decreto, no item VI de seu preâmbulo, ainda acentuou o fato de que o Hospital de Pronto Socorro Marcos Antônio Ronchetti ficou “[...] alagado, totalmente impossibilitado de atendimento”⁴. Além do Hospital de Pronto Socorro, na área da Saúde, o Decreto aponta que ficaram submersas 19 unidades básicas de saúde, um pronto atendimento, quatro Centros de Atenção Psicossocial, duas farmácias básicas, 23 escolas municipais de ensino fundamental, 18 de educação infantil e, ainda, um Centro de Atendimento de Educação Inclusiva.

Num desastre que terminou por ser classificado como de “nível III” (Decreto Municipal canoense n. 176/2024, artigo 1º, § 2º), nos termos do artigo 5º, inciso II, e § 1º, da Portaria n. 260/2022 do Ministério de Desenvolvimento Regional, já era de se esperar que, no primeiro momento, a preocupação da Sociedade Civil e dos Policiais Cíveis e Militares se centrasse na necessidade de resgate das pessoas dos refúgios improvisados a que recorriam – em meio à elevação do nível das águas do lago Guaíba (Andrade et al, 2024) – em uma nítida luta por sobrevivência. Barcos e mais barcos eram trazidos – por seus proprietários – às “marinas” improvisadas, tendo a principal delas sido “instalada” no viaduto da Avenida Rio Grande do Sul, logo na esquina com a perpendicular – e então inexistente – Rua Ceará. Em tal “marina”, barcos particulares saíam – tripulados por voluntários e por agentes de Segurança Pública – e retornavam, às centenas, sempre repletos de pessoas resgatadas dos telhados de suas casas. Helicópteros – em torno de cinco – sobrevoavam a parte Oeste da Cidade e se somavam aos resgates, centrando-se justamente nos mais complexos; tendo-se de dar o devido destaque aos helicópteros da Força Aérea Brasileira, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Civil e, principalmente, do Corpo de Bombeiros.

Tão logo resgatadas, as pessoas eram levadas aos espaços de abrigo que – às pressas e de forma espontânea – foram se estruturando para recebê-las, a saber: Igrejas, Ministérios, Paróquias, Assembleias de Deus, Centros Espíritas, Casas de Candomblé, Universidades, Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF), Escolas Estaduais de Ensino Médio (EEEM), Escolas Particulares, Ginásios, Associações, Clubes, Grupos de Pesquisas Folclóricas, Centros de Tradições Gaúchas, Bares, Casas de Festas, Institutos, Empresas e o Serviço Social da Indústria (SESI). Em um Município que as-

4 Na área da saúde, ainda de acordo com o preceituado no item VII do Decreto Municipal canoense n. 176/2024, foram afetadas as seguintes Unidades de Saúde: União, São Luís, Praça América, Mathias Velho, Natal, Cerne, Santo Operário, Harmonia, Mato Grande, Central Park, Rio Branco, Prata, Fátima, Pedro Luiz da Silveira, Boa Saúde, Niterói, Nova Niterói, Concoban e Fernandes. Ademais, restaram inundadas – em conformidade com o ressaltado no item VIII do Decreto Municipal canoense n. 176/2024 – a Unidade de Pronto Atendimento (UPA) Idoso, quatro Centros de Atenção Psicossociais (CAPS) e as Farmácias Básicas Caçapava, União e Rio Branco. Já na seara educacional, tornaram-se submersas – em conformidade com o relatado no item IX do Decreto Municipal canoense n. 176/2024 – as Escolas de Ensino Fundamental (EMEF) Arthur Pereira de Varga, Bilíngue para Surdos Vitória, Ceará, David Canabarro, Gonçalves Dias, João Palma da Silva, João Paulo I, Max Adolfo Oderich, Ministro Rubem Carlos Ludwig, Prof. Thiago Würth, Profª. Odette Yolanda O. Freitas, Rio de Janeiro, Assis Brasil, Barão de Mauá, Cel. Francisco Pinto Bandeira, Dr. Nelson Paim Terra, General Osório, Rio Grande do Sul, Monteiro Lobato, Paulo VI, Ícaro, Prof. Dr. Rui Cirne Lima e Santos Dumont, a se somarem a 18 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) submersas, sem prejuízo de ter sido igualmente afetado o Centro de Atendimento de Educação Inclusiva (CEIA).

sistiu ao alagamento de toda a metade Oeste de seu território, estava-se diante, inicialmente, de 62 espaços cadastrados de acolhimento. Número que depois evoluiu para 96, fazendo com que o número de abrigados – nos espaços cadastrados de Abrigamento – chegasse a aproximadamente 24.000 (vinte e quatro mil), sem que se esteja a levar aqui em consideração as milhares de casas particulares cujos proprietários estavam a acolher vizinhos, amigos e parentes. Note-se que o grupo de trabalho – instituído na ULBRA, para atuação na área da infância e juventude, com coordenação do Ministério Público – mapeou, entre a primeira e segunda semanas da crise, 104 espaços de abrigos provisórios. Desse modo, não é exagero afirmar que o número real de abrigos é impreciso e não houve pleno controle público sobre sua quantidade ou *modus operandi*.

Dada sua localização privilegiada e em razão do tamanho considerável de seu *campus*, que terminou por permitir que se disponibilizassem às aeronaves – em número inicial de cinco, a sobrevoarem incessantemente a Cidade – três helipontos simultâneos, a Universidade Luterana, rapidamente, veio a se tornar o epicentro do Estado de Calamidade que estava a acometer Canoas. Município esse que, por sua vez, também assumia a centralidade da Calamidade Pública que estava a atingir grande parte do território riograndense. Estima-se – pelas refeições servidas diariamente – que cerca de 7.500 (sete mil e quinhentas) pessoas, a se conduzirem espontaneamente ao local ou sendo a ele levadas por helicópteros ou por caminhões das Forças Armadas, fizeram nascer – no ambiente da ULBRA – o maior espaço de abrigo de que já se teve notícia no Brasil.

Um cenário – como se vê – de desespero e de desencontro. Não por acaso, viram-se Ministério Público Estadual e Conselho Tutelar canoense diante da necessidade de fazer com que nove infantes, resgatados primeiramente e levados à Universidade antes que seus genitores nela chegassem, reencontrassem-se com seus responsáveis. Algo que, nesse cenário de caos, propício à desinformação, deu azo às mais variadas *fake news*, na imprensa oficial ou fora dela, a respeito das fictícias “crianças desacompanhadas da ULBRA”. As notícias, diga-se de passagem inúmeras, dividiam-se entre as que estavam a apenas relatar o que era propalado (DAL PIVA, 2024; GONÇALO JÚNIOR, 2024; MARTINS, 2024; OLIVEIRA, 2024) e as que optaram por dar uma maior atenção à necessidade de desconstrução das ditas *fake news* (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS, 2024; ALEIXO, 2024; COIMBRA, 2024; ESTADÃO CONTEÚDO, 2024; FAUSTINO, 2024; GONÇALVES, 2024; GRUPO TELEGRAM, 2024; HAESBAERT, 2024; MENEZES, 2024; PEREIRA, 2024; PIASENTIN, 2024; REDAÇÃO O SUL, 2024; REDAÇÃO RÁDIO PAMPA, 2024; UNICEF, 2024, entre outras tantas).

Em meio a tudo isso, ainda se encontrou espaço para que a 2ª Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Canoas promovesse o acolhimento institucional de uma menina que apresentava severa dificuldade de comunicação, num quadro de múltiplas deficiências. Inicialmente, diante da compreensão de que se tratava de adolescente com 17 anos de idade, uma vez que era a única fala que ela conseguia reproduzir perante o Conselho Tutelar e o Ministério Público, foi prontamente

encaminhada a um dos Serviços de Acolhimento Institucional da Comarca (SBT NEWS, 2024). Apenas depois, em razão de um quadro de saúde e do respectivo atendimento médico junto ao Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) de referência, é que se pode identificar que se tratava de jovem com 24 anos de idade. Seja como for, o fato é que – tão logo realizados os reencontros entre as nove crianças desacompanhadas e as respectivas famílias – deu-se início a uma nova fase de atuação: nascia então a Central de Busca Ativa, a se implementar na Sala 18 do Prédio 55 da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA).

3. O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR EM UM CENÁRIO DE CALAMIDADE: OS DESAFIOS E OS CAMINHOS PERCORRIDOS

A regulamentar o artigo 227 da Constituição Federal, que estabelece o dever do Estado de assegurar à criança e ao adolescente o direito à convivência familiar, que há de gozar de “especial proteção do Estado” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, artigo 226, § 4º), o inciso IX do artigo 208 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90) reforça a necessidade de se garantir o “[...] pleno exercício do direito à convivência familiar por crianças e adolescentes”. Algo que se amolda perfeitamente ao Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária de que trata o § 1º-A do artigo 260 da Lei n. 8.069/90.

Em se tendo de lhes assegurar iguais “*condiciones comunicativas de la argumentación*” (HABERMAS, 1998, p. 302), nada mais justifica que se deixe de pensar em um conteúdo mínimo de um Direito (MEDEIROS, 2018) que – em prol de futuros parceiros de discurso que, por uma questão de incapacidade legal, a se lhes impor o artigo 3º do Código Civil e o inciso I do artigo 4º do mesmo diploma legal, momentaneamente carecem de “[...] *cualquier medio*” para fazerem ouvir sua voz (ROJO SANZ, 1992, p. 210) – desde já lhes confira um *dworkiniano* trunfo (DWORKIN, 1984; 2002). Daí porque se há de permanentemente lhes conferir trunfo que impeça o poder público de desprezá-los em procedimentos democráticos que, destinados a desenvolver o coerente e íntegro direito a se lhes aplicar, tenham o condão de afetar futura e existencialmente (MEDEIROS, 2018) quaisquer crianças e adolescentes. No cenário de Calamidade Pública canoense, **o desafio estava então lançado ao Ministério Público da Comarca: dar-se voz às crianças e aos adolescentes que – dado o cenário de caos que havia se instalado no Município – estavam com seu Direito à Convivência Familiar ameaçado.**

O intuito sempre foi o de se implementar espaço a dar azo a um *status activae civitatis* (JELLINEK, 1912, p. 136), pois se tinha de – numa inversa proporção ao desastre climático que estava a acometer cidadãos (tanto adultos quanto infantes) canoenses – conferir-lhes “um direito de parti-

cipação” (ANDRADE, 2009, p. 54), permitindo que alcançassem o *status activus processualis* (LEAL, 2010, pp. 283-304; MIKUNDA FRANCO, 2009, p. 154; SILVA, 1996, p. 162) em cuja configuração Peter Häberle (1996, pp. 15-46; 2003, pp. 112-115) “[...] aposta suas fichas” (HABERMASs, 1997, p. 150). *Habermasianamente* (2002), a regra – a se nos apresentar – era clara: quanto mais intensa a vulnerabilidade climática a acometê-los, mais intensa deveria ser a soberania da esfera pública a disponibilizar-lhes (MEDEIROS, 2018). Quanto mais grave a sua situação, tanto maior deveria ser o esforço do Estado – ali personificado no Ministério Público e no Conselho Tutelar – no intuito de auxiliá-los. Quanto maior a fragilidade de uma Cidadania que então estava a ser climaticamente massacrada, tanto mais audíveis deveriam ser as “vozes” a ressoarem perante quem quer que – do Ministério Público e do Conselho Tutelar – estivesse a se fazer presente em tal espaço momentâneo de soberania popular: a Sala 18 do Prédio 55 da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA).

3.1. O ENTRELAÇAMENTO DO TRABALHO INTERINSTITUCIONAL, EM PARCERIA COM A SOCIEDADE CIVIL, NA AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E DE ADOLESCENTES

Nascia então a “Central de Busca Ativa”, implementada na Sala 18 do Prédio 55 da ULBRA. O espaço, inicialmente destinado a recepcionar as nove crianças desacompanhadas em ambiente diverso ao do restante da população abrigada, passou a – logo após ter se perfectibilizado o reencontro entre elas e suas respectivas famílias – servir de sede para o Grupo de Trabalho Interinstitucional que se instituiu entre Ministério Público (2ª Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Canoas, com atribuição na Infância e Juventude, e Gabinete de Assessoramento Técnico do Ministério Público), Conselho Tutelar canoense e Voluntários.

Inicialmente, tal Grupo de Trabalho estabeleceu como prioridade, tal qual se fizera no âmbito da Universidade Luterana do Brasil, ter-se a certeza de que não havia – em outros espaços cadastrados de abrigamento ou em quaisquer hospitais – crianças e adolescentes canoenses desacompanhados de seus responsáveis. Para tanto, a 2ª Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Canoas (Infância e Juventude) expediu ofícios – assinados no *site* www.gov.br (tendo em vista que todos os *Data Center* e Sistemas Informatizados, do Ministério Público Estadual, do Tribunal de Justiça gaúcho e do Estado do Rio Grande do Sul, encontravam-se inoperantes) e encaminhou a seus destinatários (todos os Coordenadores de espaços cadastrados de abrigamento do município de Canoas) por meio do aplicativo *WhatsApp*. O mesmo em relação aos Diretores Técnicos do Hospital Universitário (HU) e do Hospital Nossa Senhora das Graças (o “Gracinha”) – únicos que, com o alagamento do Hospital de Pronto Socorro (HPS), permaneciam em funcionamento em Canoas – e a todas as instituições hospitalares da Capital. E, em reforço à comunicação oriunda da 2ª Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Canoas (Infância e Juventude), houve o comparecimento presencial nos referidos espaços

cadastrados de abrigo, por parte do Conselho Tutelar, que, para tanto, contou com o apoio de voluntários presentes na Sala 18 do Prédio 55 da ULBRA.

Com a confirmação de que não havia quaisquer crianças canoenses desacompanhadas de seus responsáveis nos espaços cadastrados de abrigo e nos hospitais do município e capital, o Ministério Público (2ª Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Canoas e Gabinete de Assessoramento Técnico do Ministério Público) passou a direcionar praticamente todos os seus esforços na Busca Ativa destinada a garantir aos infantes canoenses seu direito à convivência familiar.

Um trabalho a se efetivar por analogia à busca ativa prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, no intuito de garantir o direito à vida e à saúde do nascituro (Lei n. 8.069/90, artigo 8º, § 9º) e em caso de entrega à adoção, no intuito de se garantir o direito de o infante ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária (Lei n. 8.069/90, artigo 19-A, § 3º, combinado com o artigo 19 do mesmo diploma legal). Algo a analogicamente se amparar na busca ativa a que se reporta o Plano Nacional de Educação, quando se refere a diversos segmentos infantojuvenis:

[...] busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil [...] busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola [...] busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos fora da escola [...] busca ativa de jovens fora da escola [...] para educação de jovens e adultos [...] em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil (Brasil, Lei nº 13.005/2014, Plano Nacional de Educação, itens do anexo 1.15, 2.5, 3.9, 8.6, 9.5).

Ressalta-se que, antes mesmo de a busca ativa figurar nos instrumentos legais, essa metodologia vinha sendo utilizada pelas políticas públicas. Nessa linha, a busca ativa deita raízes na política de Saúde e vem sendo utilizada como metodologia social na área da Educação e da Assistência Social. No campo da Saúde, a introdução da busca ativa se situa no Movimento Sanitarista, considerando as práticas de saúde como sociais e políticas, portanto, descartando pretensão de neutralidade. Esse fundamento do Sistema Único de Saúde propõe um olhar sobre a população que articula as noções de território, do sujeito no seu contexto existencial, sua subjetividade, modos de vida e reais necessidades (LEMKE e SILVA, 2010).

Nessa concepção, os agentes públicos desenvolvem uma postura proativa de Estado, que vai ao encontro do cidadão no território, colocando-se na contracorrente do automatismo da demanda espontânea, pois buscam “cartografar as necessidades de saúde para além dos agravos de notificação compulsória de determinado território” (LEMKE e SILVA, 2010, p. 285). Nesse caso, a dimensão política reside na direção nítida dos profissionais da saúde quanto à oferta da saúde de modo universalizado e integral.

A Política de Assistência Social também faz uso da busca ativa, conceituando-a em seus documentos norteadores como um instrumento que conduz o Estado ao indivíduo que não usufrui de determinados serviços públicos e/ou que vive fora de qualquer rede de proteção e promoção social. Supera a atuação pautada exclusivamente na demanda espontânea (REIS, 2019). No escopo desta Política, a busca ativa favorece a inclusão, no Cadastro Único, de famílias que vivem em circunstâncias de privação socioeconômica, retroalimentando as ações a serem desenvolvidas pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).

Na Política de Educação, o termo “busca ativa” tem sido utilizado mais recentemente, sendo importante para sua propagação o trabalho desenvolvido pelo UNICEF. O Fundo das Nações Unidas traz a busca ativa como

[...] estratégia composta por uma metodologia social [...] fortalecimento da intersectorialidade entre as políticas e os serviços públicos, na promoção da atuação comunitária e familiar, bem como no fomento ao regime de colaboração entre os entes federados (UNICEF, 2021).

Ao mesmo tempo, o Estado do Rio Grande do Sul, com importante trabalho de fomento do Ministério Público gaúcho, vem implantando a FICAI 4.0, plataforma que permite a busca ativa escolar de crianças e adolescentes infrequentes e excluídos da escola. Com um sistema de portas abertas, a rede intersectorial como um todo – juntamente com as escolas, os Conselhos Tutelares e o Ministério Público – atua conectada em torno do direito ao acesso e à permanência na escola com aprendizagem (RIO GRANDE DO SUL, MINISTÉRIO PÚBLICO, 2024).

Observe-se que, na conceituação da busca ativa, como metodologia ou estratégia social, sempre figura a categoria território. O grande geógrafo brasileiro Milton Santos ensina que o território era o fundamento do Estado-Nação. Hoje, essa noção é desafiada pela transnacionalidade do território – globalização, mundialização –, porém essas formas também sofrem os efeitos de sinergias locais, noção cara para o debate da experiência em tela neste artigo. Nesse diapasão, para Santos (2005, p. 255), o território “são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado”. Assim, o geógrafo traz à tona o território “vivido”, habitado pelas pessoas, que adquire sentidos e confere elementos à (inter)subjetividade, indo além das fronteiras meramente geográficas.

É a partir dessa realidade que encontramos no território, hoje novos recortes, além da velha categoria região; e isso é um resultado da nova construção do espaço e do novo funcionamento do território, através daquilo que estou chamando de horizontalidades e verticalidades. As horizontalidades serão os domínios da contiguidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial, enquanto as verticalidades seriam formadas por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais (SANTOS, 2005, p. 256).

Essas noções trazem à tona a complexidade do território, pois envolve as forças políticas e sociais que interatuam dentro de determinados espaços geográficos e fora deles. Assim, o território pode ser compreendido como “um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes [...] convidando a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo” (SANTOS, 2000, p. 104 e 105). Nessa perspectiva teórica, a busca ativa é estratégia que revela a intencionalidade de aproximação dos agentes públicos às necessidades da população, por sua realidade concreta, que se desenrola no território vivo, com conflitos, serviços, interfaces, potencialidades e limites.

O uso dessa metodologia, no contexto de calamidade, qualificou as respostas do Estado, pois sinalizou às coordenações dos espaços de abrigo a existência de um órgão protetivo – Conselho Tutelar –, acompanhado pelo Ministério Público, e de estratégias de cuidado para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes permanecerem com suas famílias. Ao mesmo tempo, incidiu na disseminação de informações qualificadas frente às vulnerabilidades de crianças e adolescentes, em especial às violências, com relevo à sexual.

4. A CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA DA EXPERIÊNCIA: A BUSCA ATIVA E SUAS CIRCUNSTÂNCIAS

Não há segredo de que a busca ativa se viabilizou em virtude de a Sala 18 do Prédio 55 da Universidade Luterana do Brasil ter se tornado – desde os primeiros instantes do estado de Calamidade que acometeu o Município – uma referência para a população, que começou a procurá-la no intuito de ter acesso a quaisquer informações atinentes a crianças e a adolescentes integrantes de grupos familiares atingidos pela inundação.

A partir daí, o Ministério Público (2ª Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Canoas e Gabinete de Assessoramento Técnico) passou a colher os dados das pessoas que, cada vez mais, estavam a procurar por informações. No cenário – de desespero e de desencontro – em que a população se encontrava inserida, havia tios em busca de informações a respeito de seus sobrinhos. Pais ansiosos por localizar seus filhos. Avôs em busca de seus netos. Todos eram acolhidos e ouvidos, no intuito de auxiliá-los, tanto quanto possível, no objetivo de assegurar o direito pleno à convivência familiar, que teve centralidade no infante em relação ao qual se estava a buscar informações. Nesse cenário, o desenho metodológico adotado foi o que segue:

a) Recepção da população e coleta de informações: o atendimento à população - entre os dias 4 e 5 de maio de 2024 – foi feito por voluntários que estavam na Sala 18, Prédio 55 da ULBRA, passando, a partir de então, a ser feito por Assistente Social do Ministério Público até 24 de maio de 2024. As pes-

soas foram acolhidas, recebendo informações sobre a busca ativa realizada, sendo que, em alguns casos, houve encaminhamento do familiar para atendimento no posto da Cruz Vermelha no local, haja vista o aparente sofrimento emocional. Foi organizada planilha em Excel, alocada em Drive da Google⁵, com informações – nos seguintes campos, para tanto instituídos – “nome da criança/adolescente”, se “localizada (sim/não)”, “idade”, “familiar que procurou”, “telefone”, “endereço”, “pesquisa saúde”, “referência no bairro”, “consultas integradas”, “outras informações”. As categorias “pesquisa saúde” e “consultas integradas” foram incorporadas – na segunda semana – à fase da busca ativa, que será descrita em seguida. Foram registrados 346 crianças e adolescentes, procurados em algum momento por familiares, amigos e, até mesmo, por voluntários.

b) Busca ativa de crianças e adolescentes⁶: essa foi realizada de diferentes formas:

b1) Busca ativa telefônica: consistiu na realização de contato com familiares ou outras referências, para verificar se a família havia encontrado a criança/adolescente.

b2) Busca ativa em redes sociais: consistiu na busca por familiares ou referências em *Facebook* e *Instagram*, para fins de verificação se a família havia encontrado a criança/adolescente.

b3) Busca ativa em alojamentos provisórios (abrigos), localizados em Canoas e na Região Metropolitana (Cachoeirinha, Gravataí, Esteio): ocorreu mediante visitas de conselheiros tutelares e voluntários, em geral em duplas, aos espaços de alojamento. Nesse procedimento, foram orientados a verificar, após sua devida identificação aos coordenadores locais, acerca da existência de crianças e adolescentes desacompanhados no local. No caso de identificarem esse tipo de situação, deveriam, imediatamente, acionar o Conselho Tutelar para as devidas providências. Em reforço a isso, a 2ª Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Canoas enviou – por *WhatsApp* – ofícios a todos os coordenadores dos alojamentos provisórios, solicitando-lhes que informassem o Conselho Tutelar em caso de se identificarem quaisquer crianças ou adolescentes desacompanhados. Foi organizado grupo de *WhatsApp* para a busca ativa, sendo que, em tempo real, os visitantes informavam o *status* da ação. Dos 104 alojamentos provisórios mapeados pelo Grupo de Trabalho, 102 foram visitados, alguns deles mais de uma vez. Dos 107 abrigos mapeados na Região Metropolitana, 59 foram visitados e 12 identificados como inativos.

b4) Busca ativa em alojamentos provisórios (abrigos) localizados no Litoral: foram realizados contatos telefônicos com municípios do Litoral Norte, para fins de verificação sobre a existência de crianças e adolescentes de Canoas desacompanhados.

b5) Busca pela Política de Saúde e no Sistema Consultas Integradas: foi efetivada parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, por meio da Coordenação do CAPSi, que viabilizou que servidora da Pasta efetivasse pesquisa

5 Usados dispositivos eletrônicos e *drive* pessoal do profissional, haja vista o contexto de calamidade, sendo que, após os primeiros dias, quando organizado “caminho humanitário” entre Canoas e a Capital, foram disponibilizados materiais pelo Ministério Público, como roteadores de internet.

6 A busca ativa telefônica e em redes sociais foi realizada exclusivamente por servidores do Tribunal de Justiça e do Ministério Público.

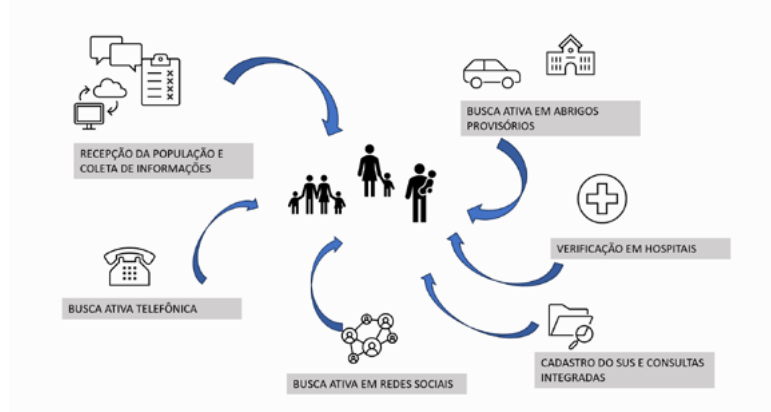
nos cadastrados do Sistema Único de Saúde (SUS), a fim de identificação de maiores dados de telefone para contato com as famílias. Ainda, equipe da Promotoria de Justiça de Canoas atuou em pesquisa no Sistema Consultas Integradas – com o mesmo objetivo – assim que esse foi reabilitado.

c) Verificação junto a hospitais: foram enviados ofícios para 17 hospitais de Canoas e Porto Alegre, e sete da Região Metropolitana, com o fito de verificar a internação de crianças e adolescentes desacompanhados, provenientes de Canoas.

d) Disseminação de informações protetivas com relação às violências contra crianças e adolescentes: nas visitas para fins de busca ativa, as coordenações dos espaços de abrigo provisório foram informadas sobre o plantão extraordinário do Conselho Tutelar na ULBRA e distribuídos cartazes do Comitê Estadual de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (CEEVSCA) sobre o tema.

Observe-se que esses movimentos conduzidos pelo Ministério Público foram possíveis devido aos esforços interinstitucionais e da Sociedade Civil, pois contaram com profissionais do próprio Ministério Público (de setores diversos), do Poder Judiciário, das Secretarias Municipais de Saúde e de Habitação de Canoas e do Conselho Tutelar de Canoas.⁷ A Figura 1, que segue, demonstra os múltiplos esforços para verificação acerca do reencontro, de 4 a 24 de maio de 2024, de 309 crianças e adolescentes com suas famílias, tendo sido identificado um óbito. Assim que localizado, por meio dos diferentes modos de realização da busca ativa do infante e confirmada a identidade do familiar a acompanhá-lo, era chegada a hora de se promover o reencontro do grupo familiar até então desconhecido por conta da Calamidade Pública que os acometera, para o que se contou com a atuação do Conselho Tutelar e com a estrutura de transporte de que dispunha.

Figura 1 – Mapa da busca ativa para garantia do direito à convivência familiar na calamidade Canoas/RS



Fonte: ilustração elaborada pelos autores para fins deste artigo.

7 Em tal etapa do processo de “busca ativa”, contou-se com o apoio de duas Assistentes Sociais do Grupo de Assessoramento Técnico do MPRS, de duas Assessoras da Promotoria de Justiça Regional de Educação do MPRS, de uma Assessora da Procuradoria de Justiça da Função Penal Originária do MPRS, de uma Assessora da Promotoria de Justiça da Comarca de Canoas MPRS, de uma Assistente Social e de uma Psicóloga da Equipe Técnica do Poder Judiciário e de uma Assistente Social da Secretaria Municipal de Habitação, que atuou no atendimento a situações de maior complexidade que surgiram e que dependiam na mobilização da rede intersetorial local.

Nesse diapasão, a **primeira fase da atuação foi direcionada à organização e à qualificação da informação colhida**, criando meios apropriados de registro das notificações de possível desencontro entre crianças, adolescentes e seus responsáveis, dados os cenários dos resgates na enchente. Os esforços da busca ativa contaram com um coletivo de atores que contribuiu cotidianamente para a construção das estratégias mais adequadas à situação, mobilizando, portanto, diversos saberes e experiências sociais.

Nesse contexto, é possível afirmar que uma segunda parte do trabalho consistiu na gestão de pessoas, na qual foram mobilizados esforços para orientar diariamente o trabalho de voluntários e, no que se fez necessário, dos próprios conselheiros tutelares, além dos apoiadores do próprio Ministério Público, do Tribunal de Justiça e da Prefeitura Municipal de Canoas. Para tanto:

as premissas utilizadas nesse trabalho foram: a) centralidade no asseguramento dos direitos da criança e do adolescente, como sujeitos de direitos; b) defesa do direito à convivência familiar e comunitária; c) reconhecimento dos modos e condição de vida da população como formas genuínas de ser e estar no mundo; d) respeito e valorização do trabalho de cada segmento e da colaboração entre Estado e sociedade civil; e) preservação das relações dialógicas diante de conflitos e tensões; f) evitação de comportamentos disruptivos e dissociadores dos relacionamentos; g) evitação de atitudes e verbalizações moralizadoras e preconceituosas contra quaisquer pessoas; h) centralização e esclarecimentos pelo Promotor de Justiça junto à imprensa, no sentido de evitar divulgação de informações falsas que poderiam gerar pânico social (TEJADAS, Parecer Técnico 0085/2024).

Para consecução das diretrizes mencionadas, foram realizados diálogos – com todo o grupo – em momentos específicos do trabalho, de modo a alinhar as informações e a compor estratégias coletivas de trabalho. Foram utilizados, sistematicamente, dois grupos de *WhatsApp* – “voluntários” e “busca ativa”, para veicular informações gerais e rápidas. Foram usadas e estimuladas formas dialógicas de lidar com situações de crise, buscando, em primeiro plano, conhecê-las mais profundamente, por meio de questões norteadoras relativas ao fato em si (o quê, quando, onde, quem); até que, a partir de diagnóstico situacional do problema, fossem examinadas as formas mais efetivas para o agir, com base nas diretrizes do parágrafo anterior. Com isso, muitas situações, que, inicialmente, eram trazidas como graves, foram contornadas de modo simplificado e brando.

O trabalho constituído, no contexto de calamidade pública, foi planejado e executado, em tempo real, ou seja, diante da dinâmica da realidade do desastre. Nele, a noção de esfera pública, ou seja, a ideia de que a democracia se realiza por meio da participação social e da direção dada pelo Estado, dentro dos princípios que regem o Estado Democrático de Direito, possibilitou que os atores Ministeriais pudessem empreender movimentos fundamentados em um Ministério Público resolutivo, nos termos que Goulart (2021, p. 222) ensina:

[...] na esfera cível, assume o papel de agente político que lhe foi confiado pela sociedade, superando a perspectiva meramente processual de suas intervenções. Ao politizar sua atuação, ocupa novos espaços, habilita-se como negociador e indutor de políticas públicas, age integradamente e em rede com os demais sujeitos políticos coletivos nos mais diversos níveis [...].

Assim, em vez de aguardar passivamente por informações, **o Ministério Público estava no local onde os fatos estavam se desenrolando, contribuindo para a construção das estratégias viáveis e mais adequadas ao momento de crise.** Ainda, reforçando o papel do Estado na condução das ações necessárias **para mitigar os efeitos devastadores do desastre na vida das pessoas e, sobretudo, exercendo seu papel de defesa e garantia dos direitos de crianças e adolescentes,** em integração – e articulação – com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, inclusive com a colaboração da sociedade civil.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tal qual se afirmara anteriormente, o cenário – de calamidade pública – já era suficientemente trágico, a ponto de fazer com que grupos familiares inteiros viessem a se despedaçar emocionalmente. Não era admissível que o poder público se omitisse perante a necessidade de, ao menos, assegurar que tais grupos familiares tivessem seu direito à convivência familiar garantido. Algo que, na extrema vulnerabilidade em que se encontravam, certamente lhes trouxe o alento do que necessitavam para que pudessem se manter em condições de enfrentar os desafios presentes e futuros.

A organização das informações – sobre as crianças e os adolescentes cujos familiares não tinham conhecimento do seu paradeiro, nas primeiras horas da calamidade – concedeu maior segurança aos atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. No tocante às famílias, certamente teve efeito igualmente positivo, consoante se pode verificar quando da acolhida por parte daqueles que procuravam por seus infantes e na medida em que se realizava a posterior checagem quanto aos reencontros que se promoveram entre as famílias, **tendo sido identificado que 309 crianças e adolescentes estavam com seus entes familiares.**

Destaca-se, ainda, o uso da busca ativa, que deita raízes na política de Saúde e vem sendo utilizada como metodologia social na área da Educação e da Assistência Social, sendo concebida como uma postura proativa do Estado, que rompe a passividade, propondo um modo ativo e propositivo de atuação dos agentes públicos. O uso dessa metodologia, nesse contexto, qualificou as respostas do Estado, pois sinalizou às coordenações dos espaços de alojamento a existência de um órgão protetivo – Conselho Tutelar –, acompanhado pelo Ministério Público – órgão de fomento e fiscalização – e de estratégias de cuidado para a manutenção das crianças com suas famílias. Ao mesmo tempo,

incidiu na disseminação de informações qualificadas frente às vulnerabilidades de crianças e adolescentes, em especial às violências, com relevo à sexual, bem como no combate às *fake news* disseminadas durante todo o período da calamidade, que iam de encontro ao trabalho dos entes estatais e da sociedade civil.

Ainda, não é demais compartilhar que essa experiência tensa permitiu reafirmar o caráter estratégico da atuação do Estado, com todo o seu aparato, mobilizado em torno da garantia dos direitos fundamentais de crianças, adolescentes e suas famílias, desde ao alojamento, à higiene e alimentação, até a proteção frente a todas as formas de violações. Apreendeu-se a importância do trabalho dos voluntários, que, desde a primeira hora, estiveram presentes, sendo que muitos deles, inclusive, eram funcionários públicos, e, sobretudo, o quanto a atuação da sociedade civil necessita, nesses momentos fulcrais, das diretrizes e da condução a se efetivarem a partir do Estado *lato sensu*. Desse modo, o contraponto ao discurso antiestatal – que esteve concomitante às *fake news* – foi desafio permanente e se fará, por certo, presente nos caminhos que seguem da jovem democracia brasileira.

Por fim, e experiência compartilhada acende uma centelha de expectativa em torno das possibilidades concretas de o Ministério Público se firmar como Instituição de defesa da democracia, dos direitos sociais e individuais indisponíveis. Para tanto, é necessário erigir um Ministério Público resolutivo que, de fato, esteja presente nas situações emblemáticas vividas pela população; que se coloque como indutor de políticas públicas e, de modo dialógico, proponha-se a agir de modo integrado e corresponsável.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE NOTÍCIAS. **Atenção! A indústria da Mentira não para: Veja 8 novas fake news que já foram desmentidas.** Jornal Floripa ECM. 18.05.2024. Disponível em <<https://jornalfloripa.com.br/emci-madahora/materia/152455>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

ALEIXO, Isabela. **É falso que dezenas de crianças sumiram ou estão sozinhas em Canoas.** UOL: UOL Confere. 21.05.2024. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/confere/ultimas-noticias/2024/05/21/e-falso-que-criancas-sumiram-de-abrigos-ou-estao-desacompanhadas-no-rs.htm>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976.** 4ª ed. Coimbra, Almedina, 2009.

ANDRADE, Leonardo Capeleto de; RODRIGUES, Lucia Ribeiro; ANDREAZZA, Robson; CAMARGO, Flávio Anastácio de Oliveira. **Lago Guaíba: uma análise histórico-cultural da poluição hídrica em Porto Ale-**

gre, RS, Brasil. Engenharia Sanitária Ambiental. Volume 24, número 2, março/abril 2019, pp. 229-237. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/esa/a/8fQdYrLS3wCKtRdcY4D8Ztz/?format=pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.** Brasília: 2014.

BRASIL. **Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012**, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC.

COIMBRA, Vinicius. **O que se sabe sobre as crianças que estariam desaparecidas ou sem familiares em abrigos de Canoas.** GZH Geral. 07.05.2024. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2024/05/o-que-se-sabe-sobre-as-criancas-que-estariam-desaparecidas-ou-sem-familiares-em-abrigos-de-canoas-clvx2a2rp00e2011hkn4ntl4r.html>>. Acesso em: 22 maio 2024.

DAL PIVA, Juliana. **Dezenas de crianças resgatadas sem os pais em Canoas estão sozinhas em abrigos.** ICL Notícias. 5 de maio de 2024. Disponível em: <<https://iclnoticias.com.br/dezenas-de-criancas-resgatadas-sem-pais-canoas/>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério.** Originalmente publicado em inglês, com o título “*TAKING RIGHTS SERIOUSLY*”, por Harvard University Press, 1977, tradução de Nelson Boeira, revisão da tradução por Silvana Vieira. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. Rights as trumps. In WALDRON, Jeremy (org.). **Theories of Rights.** Oxford, Oxford University Press, 1984.

ESTADÃO CONTEÚDO. **Cai nº de cidades em calamidade, mas gestão de desalojados no estado preocupa.** Isto é Dinheiro. 16 de maio de 2024. Disponível em: <<https://istoedinheiro.com.br/cai-no-de-cidades-em-calamidade-mas-gestao-de-desalojados-no-estado-preocupa/>>. Acesso em: 22 maio 2024.

FAUSTINO, Marco. É falso que lista mostra nomes de crianças sem os pais abrigadas em universidade de Canoas. **Aos Fatos.** 11 de maio de 2024. Disponível em: <<https://www.aosfatos.org/noticias/falso-lista-nomes-criancas-sem-pais-canoas/>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

GONÇALO JÚNIOR. **Abrigos em Porto Alegre têm crianças separadas da família: Perguntavam se já encontramos a mãe.** Estadão. 07 maio 2024. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/brasil/porto-alegre-abrigo-criancas-separadas-familias-canoas/>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

GONÇALVES, Eduardo. **Combate a fake news e sala exclusiva em abrigo: o trabalho para reencontrar pais de crianças perdidas nas enchentes do RS: Espaço em Canoas, Região Metropolitana de Porto Alegre, virou referência na localização de menores de idade desacompanhados.** O Globo: SOS Rio Grande do Sul. 11 de maio de 2024. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/sos-rio-grande->

-do-sul/noticia/2024/05/11/combate-a-fake-news-e-sala-exclusiva-o-trabalho-para-reencontrar-pais-de-criancas-perdidas-nas-enchentes-do-rs.shtml>. Acesso em: 22 mai. 2024.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

GRUPO TELEGRAM. **Lista com 53 nomes não é de crianças desacompanhadas em abrigo na ULBRA**. Economia em pauta. 20 de maio de 2024. Disponível em: <<https://lupa.uol.com.br/jornalismo/2024/05/16/e-falso-que-lista-com-53-nomes-seja-de-criancas-desacompanhadas-em-abrigo-na-ulbra-em-canoas>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

HÄBERLE, Peter. **La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales**. Traducción: Joaquín Brage Camazano, Madrid, Dykinson, 2003.

HÄBERLE, Peter. **Le libertà Fondamentali nello Stato Costituzionale**. Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1993.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Tradução de George Sperber e de Paulo Astor Soethe. São Paulo, Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade**. Volume II. Traduzido do original alemão *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratische Rechtstaats*, Frankfurt, Ed. Suhrkamp, 1992, tradução de Flávio Beno Siebeneichler, revisão de Daniel Camarinha da Silva, Rio de Janeiro, Editora Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso**. Título original: *Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1992 y 1994. Introducción y traducción, sobre la cuarta edición revisada, de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Editorial Trotta, 1998.

HAESBAERT, Juliano. **Atenção! A indústria da Mentira não para: Veja 8 novas fake news que já foram desmentidas**. Terra. 18 de maio de 2024. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/atencao-a-industria-da-mentira-nao-para-veja-8-novas-fake-news-que-ja-foram-desmentidas,11fe330d1bfc4807d924d27bbcf7043bbnwmytf7.html?utm_source=clipboard>. Acesso em: 22 mai. 2024.

IPH/UFRGS. **Repositório de informações geográficas para suporte à decisão**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). 2024, Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C6y0t5POWr2/?igsh=NHppZnQzbzh1dDM1&img_index=1>. Acesso em: 31 mai. 2024.

JELLINEK, Georg. **Sistema dei Diritti Pubblici Subiettivi**. Traduzione italiana di G. Vitagliano. Traduzione di *System der subjektiven öffentliche Rechte*, 1905, 2ª ed., Tübingen. Milano, 1912.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **La noción de constitución abierta de Peter Häberle como fundamento de una jurisdicción constitucional abierta y como presupuesto para la intervención del amicus curiae en el Derecho brasileño.** Estudios Constitucionales. Chile, Universidad de Talca, Centro de Estudios Constitucionales. Año 8, n. 1, 2010.

LENKE, Ruben Artur e SILVA, Rosana Zevedo Neves da. **A busca ativa como princípio político das práticas de cuidado no território.** Estudos e pesquisas em psicologia, UERJ, RJ, ano 10, n.1, p. 281-295, 1º quadrimestre de 2010. Disponível em: <<http://www.revispsi.uerj.br/v10n1/artigos/pdf/v10n1a18.p>>.

MARTINS, Luísa. **Crianças perdidas: o drama no RS para reconectar pais e filhos.** CNN Brasil, 09 de maio de 2024. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/luisa-martins/nacional/criancas-perdidas-o-drama-no-rs-para-reconectar-pais-e-filhos/>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

MEDEIROS, João Paulo Fontoura de. **Devido Processo Legal: o processo como discurso imanente.** Curitiba, Juruá Editora, 2018.

MENEZES, Emanuelle. **Crianças perdidas durante enchente em Canoas já estão com famílias, diz promotor.** SBT News. 07 de maio de 2024. Disponível em: <<https://sbtnews.sbt.com.br/noticia/brasil/criancas-perdidas-durante-enchente-em-canoas-ja-estao-com-familias-diz-promotor>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

MIKUNDA FRANCO, Emilio. **Filosofía y Teoría del Derecho en Peter Häberle.** Prólogo de Peter Häberle e nota de Francisco Fernández Segado, Madrid, Editorial DYKINSON, S.L., Colección Dykinson-Constitucional, 2009.

OLIVEIRA, Débora. **104 crianças ainda não foram encontradas pelas famílias em Canoas (RS).** Diário de Pernambuco, 07 de maio de 2024. Disponível em: <<https://www.diariodepernambuco.com.br/ultimas/2024/05/104-criancas-ainda-nao-foram-encontradas-pelas-familias-em-canoas-rs.html>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

PEREIRA, Catiane. **É falso que lista com 53 nomes seja de crianças desacompanhadas em abrigo na Ulbra, em Canoas.** UOL: Lupa – Jornalismo, 16 de maio de 2024. Disponível em: <<https://lupa.uol.com.br/jornalismo/2024/05/16/e-falso-que-lista-com-53-nomes-seja-de-criancas-desacompanhadas-em-abrigo-na-ulbra-em-canoas>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

PIASENTIN, Juliano. **CATÁSTROFE NO RS: Promotor de Justiça nega abuso e crianças desacompanhadas em abrigo de Canoas: João Paulo de Medeiros divulgou um vídeo em que afirma se tratar de fake news os boatos espalhados na cidade.** ABC +, 07 de maio de 2024. Disponível em: <<https://www.abcm.com.br/brasil/rio-grande-do-sul/catastrofe-no-rs-promotor-de-justica-nega-abuso-e-criancas-desacompanhadas-em-abrigo-de-canoas/amp/>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

REDAÇÃO O SUL. **Saiba os cuidados tomados para evitar a separação de crianças da família nos resgates das enchentes.** Jornal O Sul, 07 de maio de 2024. Disponível em: <<https://www.osul.com.br/abrigos-no-rio-grande-do-sul-tem-criancas-separadas-da-familia/>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

REDAÇÃO RÁDIO PAMPA. **Abrigos No Rio Grande do Sul Têm Crianças Separadas da Família; Saiba Como Proceder.** TV Pampa, 07 de maio de 2024. Disponível em: <<https://www.tvpampa.com.br/abrigos-no-rio-grande-do-sul-tem-criancas-separadas-da-familia-saiba-como-proceder/>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

REIS, Kaiane. **O que é a Busca Ativa na Assistência Social?** Disponível em: <<https://blog.gesuas.com.br/busca-ativa/>>. Acesso em: 22 jun. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. **FICAI. 4.0.** Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/noticias/59112/>>. Acesso em: 22 jun. 2024.

ROJO SANZ, José María. **“Los derechos de las futuras geraciones”.** in BALLESTEROS, Jesús (Editor). *Derechos Humanos*. Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1992.

SBT NEWS. **Promotor afirma que crianças resgatadas sem os pais já voltaram para as famílias.** Em 07 de maio de 2024. Disponível em: <<https://scc10.com.br/seguranca/promotor-fala-sobre-criancas-resgatadas-sem-os-pais-no-rs/>>. Acesso em: 31 mai. 2024.

SANTOS, Milton. **Por uma Outra Globalização.** Do Pensamento Único à Consciência Universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Milton. **O retorno do território.** In: OSAL: Observatório Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun. 2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005. Disponível em: <<https://wp.ufpel.edu.br/ppgdtsa/files/2014/10/Texto-Santos-M.-O-retorno-do-territorio.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2024.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do Acto Administrativo Perdido.** Dissertação de Doutorado em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa. Coimbra, Livraria Almedina, 1996.

UNICEF. **UNICEF pede prioridade às crianças na emergência das chuvas no Rio Grande do Sul: Crianças, adolescentes e mulheres estão mais expostos a risco de violências e precisam de atenção especial.** UNICEF Brasil, 10 de maio de 2024. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/unicef-pede-prioridade-as-criancas-na-emergencia-das-chuvas-no-rio-grande-do-sul>>. Acesso em: 22 mai. 2024.

UNICEF. **Busca ativa escolar.** Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/busca-ativa-escolar>>. Acesso em: 10 out. 2021.

PROJETO DE EMPREGABILIDADE PARA JOVENS EM MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO PARANÁ

EMPLOYABILITY PROJECT FOR YOUNG PEOPLE IN SOCIOEDUCATIONAL MEASURES IN PARANÁ

Karla Roberto¹

Resumo: Desde o estabelecimento do SINASE pela Lei Federal n. 12.594 de 2012, a ação do poder público para lidar com o adolescente em conflito com a lei é orientada pela complexidade do tema. Considerando os múltiplos aspectos, jurídico, social, político, cultural ou econômico, a socioeducação exige a coordenação entre diferentes especialidades para ressocialização e combate às vulnerabilidades. Desse esforço, tem-se no tema da empregabilidade o reconhecimento de seu potencial articulador, por se tratar de um conceito dimensionado em diferentes campos de saber, mas também devido ao poder emancipador que o trabalho tem na vida desses adolescentes. As dificuldades e desafios relacionados à capacitação e motivação para o trabalho desses jovens, bem como as limitações dos órgãos públicos em atender essa demanda, levaram a Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná Danielle Cristine Cavali Tuoto a buscar apoio na iniciativa privada. Com isso, foi estabelecido o convênio de cooperação entre o MPPR e a Universidade Positivo, que proporcionou o desenvolvimento do Projeto de Extensão de Empregabilidade para Jovens em Medidas Socioeducativas no Paraná. Essa iniciativa, além de promover a qualificação profissional desses adolescentes, aumentando suas chances de inserção no mercado de trabalho, também sinaliza o avanço das medidas socioeducativas no estado. O presente trabalho visa, portanto, apresentar o projeto como um caso de boas práticas desenvolvidas pelo MPPR na construção de políticas de prevenção de violações contra os adolescentes em medidas socioeducativas.

Palavras-chave: adolescentes em conflito com a lei; socioeducação; empregabilidade.

Abstract: *Since the establishment of SINASE by Federal Law 12,594 of 2012, the government's actions to deal with adolescents in conflict with the law have been guided by the complexity of the issue. Conside-*

1 Doutoranda em Administração pela Universidade Positivo e graduanda em Letras - Português pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Ceará (2019). Integrante do grupo de pesquisa Tecnologias Alternativas de Gestão, Trabalho e Organizações. Pesquisadora da linha de pesquisa de Estudos Organizacionais da Universidade Positivo.

ring the multiple legal, social, political, cultural and economic aspects, socio-education requires coordination between different specialties for resocialization and combating vulnerabilities. From this effort, the topic of employability has been recognized for its articulating potential, as it is a concept measured in different fields of knowledge, but also due to the emancipating power that work has in the lives of these adolescents. The difficulties and challenges related to training and motivating these young people to work, as well as the limitations of public agencies in meeting this demand, led the Public Prosecutor of the Public Prosecutor's Office of the State of Paraná, Danielle Cristine Cavali Tuoto, to seek support from the private sector. As a result, a cooperation agreement was established between the MPPR and Universidade Positivo, which enabled the development of the Employability Extension Project for Young People in Socio-Educational Measures in Paraná. This initiative, in addition to promoting the professional qualification of these adolescents, increasing their chances of entering the job market, also signals the advancement of socio-educational measures in the state. This paper therefore aims to present the project as a case of good practices developed by the MPPR in the construction of policies to prevent violations against adolescents in socio-educational measures.

Keywords: *teenagers in conflict with the law; socioeducation; employability.*

1. INTRODUÇÃO

As circunstâncias de crise social e econômica atingem especialmente as comunidades mais vulneráveis. Jovens em medidas socioeducativas, que costumam viver em contextos de violência, risco alimentar e risco de saúde, e que costumam apresentar defasagem escolar têm que enfrentar, além dessas dificuldades, os desafios de um mundo pós-pandemia com uma crise de emprego mais aguda. Essa nova realidade é particularmente desafiadora para os jovens que experimentam a estigmatização pelo crime/infração, a ideia no imaginário social de que o jovem inserido no sistema socioeducativo não é confiável, é um criminoso e não irá se recuperar (MOREIRA, 2011; GOFFMAN, 2008).

Ao dar enfoque na questão de gênero, o contexto da socioeducação apresenta particularidades ainda mais sensíveis. Conforme o Levantamento do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), gênero junto com raça e classe representam marcadores significativos de vulnerabilidade social. Conforme Hirata (2014), sexo, raça e classe compõem uma unidade indissociável. Compreender o lugar que uma mulher ocupa na sociedade implica olhar para as suas vivências considerando o conceito da interseccionalidade. Nesse sentido, Brum (2021) afirma que o público feminino é duplamente punido nos centros socioeducativos, pois, além de cumprir as medidas em virtude do ato infracional, tem que responder pelo estigma de desviante ao romper com o estereótipo de fragilidade, cuidado e “de família”.

Considerando, então, esses contextos, por meio de um Termo de Cooperação Técnica, Científica e Educacional, foi celebrado um convênio entre o Ministério Público do Paraná e a Universidade Positivo que tem possibilitado a realização do Projeto de Extensão voltado à Empregabilidade de Jovens em Medidas Socioeducativas. Tal projeto tem como objetivo desenvolver ações para aprimorar competências, promover a reflexão e a conscientização dos públicos impactados, visando ampliar as oportunidades de emprego para jovens em cumprimento de medidas socioeducativas na cidade de Curitiba.

Observa-se que essa iniciativa tem impactado, principalmente, os adolescentes em medidas socioeducativas das Casas de Semiliberdade e Centros de Socioeducação de Curitiba, mas também estudantes de diversos cursos de graduação da Universidade Positivo, tais como: Medicina Veterinária, Enfermagem, Educação Física, Análise e Desenvolvimento de Sistemas, Engenharia da Produção, Arquitetura, Gastronomia, Design de Moda e Relações Internacionais, além de empresários e gestores de empresas privadas da região de Curitiba.

O projeto se justifica como um esforço de compreensão da forma como a empregabilidade é pensada, operacionalizada e articulada discursivamente entre os atores da socioeducação do estado do Paraná, pois aborda uma questão fundamental para o avanço da política pública que promove a justiça social. Investigar a dinâmica dos diferentes discursos e entendimentos nessa questão não somente permite que se viabilize medidas para potencializar a ressocialização pela empregabilidade, mas também ajuda a descrever os desafios que envolve a tomada de decisão em um campo tão plural e multifacetado como é a questão do adolescente em conflito com a lei.

Conforme pesquisa do SINASE publicada em 2023, 6.690 adolescentes, ou seja, cerca de 57,4% dos socioeducandos, estavam inseridos em atividades de profissionalização no período em que os dados foram levantados. A Lei de Aprendizagem, n. 10.097/2000, tem contribuído bastante para a inserção desses adolescentes em formações técnico-profissionais. No entanto, é importante analisar criticamente esses cursos de qualificação profissional, uma vez que há relatos de insatisfação dos próprios jovens. Em conversas com os servidores e as adolescentes de um Centro Socioeducativo Feminino de Curitiba, percebeu-se que muitas vezes essas jovens não se motivam a fazer os cursos profissionalizantes oferecidos pelos órgãos do Estado porque nem sempre são considerados seus interesses e aptidões pessoais para a escolha dos cursos.

Nesse sentido, em termos de sua base teórica, a adoção da perspectiva habermasiana da racionalidade comunicativa em nosso projeto contribui para que se viabilizem espaços de debate sobre a empregabilidade na socioeducação mais democráticos e inclusivos. Isso porque essa teoria parte da premissa que a interação dialógica corresponde a uma disputa de entendimentos no qual pode revelar a prevalência de interesses específicos na implementação da política pública, mas, também, permitir que se crie espaços de fala menos comprometidos com a manipulação retórica dos temas

sensíveis à opinião pública e que, em certa medida, sejam capazes de fomentar a reflexividade por ação comunicativa (VIZEU, 2005), em que a postura comunicativa baseada na reciprocidade promove a emancipação por meio de novos entendimentos (VIZEU; BIN, 2008).

Isso posto, o presente trabalho busca apresentar o projeto mencionado, coordenado pela Promotora de Justiça Danielle Cristine Cavali Tuoto, com o apoio da instituição parceira cujo responsável é o professor Dr. Fabio Vizeu, como um caso de boas práticas desenvolvidas pelo Ministério Público do Estado do Paraná na construção de políticas de prevenção de violações contra os adolescentes em medidas socioeducativas.

Para tanto, a seguir, tem-se uma discussão em torno da socioeducação e a empregabilidade de jovens em conflito com a lei, depois será apresentado o desenvolvimento da iniciativa do MPPR em relação a essa problemática, expondo as diretrizes, os desafios que estão sendo enfrentados, além dos resultados já alcançados. Por fim, considerações finais e referências bibliográficas.

2. SOCIOEDUCAÇÃO E A EMPREGABILIDADE DE JOVENS EM CONFLITO COM A LEI

A Lei Federal n. 12.594 de 2012 instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), marcando o início de uma nova etapa na atuação do estado em relação ao adolescente em conflito com a lei (BRASIL, 2012). Fortemente embasado pelas premissas protetivas do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), esse marco regulatório considera a execução das medidas socioeducativas destinadas ao adolescente que pratica ato infracional como um processo amplo e complexo, que envolve não somente a tomada de consciência e (quando possível) reparação dos danos derivados do ato, mas também a identificação de condicionantes sociais, culturais e econômicos que refletem os desafios da sociedade contemporânea em dar a devida tutela de parcelas vulneráveis de sua população (SILVA, 2018).

Tem-se evidenciado que os adolescentes presentes nos centros socioeducativos costumam ter origens similares: são jovens das periferias urbanas, pertencentes a famílias de baixa renda. Em um estudo que busca investigar a inserção no laço social pela via do ato infracional, Bossa e Guerra (2023) compreenderam a submissão à criminalidade como uma tentativa desses adolescentes em lidar com o abandono e encontrar aceitação social, buscando também redefinir as várias formas de violência que enfrentam. Conforme os autores, é evidente que a violência não se limita a um meio de exercer controle sobre o corpo, mas também representa uma maneira de governar a vida e a morte, aspectos fundamentais de nossa sociedade, moldados pelo legado colonizador e escravocrata do Brasil (BOSSA; GUERRA, 2023).

É assim que se verifica, associado ao problema do adolescente que se submete à criminalidade, a precariedade da educação pública, a ausência e descaso do Estado em relação aos bairros periféricos e marcados pela pobreza extrema, a violência e abuso infantojuvenil, o aliciamento do adolescente pela via da vulnerabilidade de diferentes matizes (MOREIRA, 2011). Em síntese, o que marca a política pública inaugurada com o advento da abordagem da socioeducação é a visão cuidadosa sobre a complexidade e multidimensionalidade do problema.

A consequência prática desse novo horizonte na política pública sobre o adolescente em conflito com a lei é a estruturação de um sistema de gestão da socioeducação multidisciplinar envolvendo a articulação de diferentes instâncias do poder público e da máquina estatal. E essa articulação entre os agentes públicos está expressa na própria política pública da socioeducação. Por exemplo, no programa de atendimento da socioeducação no estado do Paraná, além de ser mencionada a necessidade de articulação entre os diferentes poderes/esferas, também se aponta para a necessidade de se expandir a responsabilidade para além do âmbito estatal. Ou seja, o documento afirma que a efetividade na aplicação das medidas de socioeducação não somente se deve a essa corresponsabilidade, mas também “significa dizer que não apenas o Poder Executivo, mas também o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos devem trazer para suas pautas de discussões qual é a rede de proteção existente em cada território” (PARANÁ, 2016, p. 16.), ampliando, para além dos agentes públicos, os envolvidos no problema e na solução do adolescente em conflito com a lei.

É assim que vemos a emergência de diferentes instâncias de aplicação e envolvimento na socioeducação. No governo do estado, por meio de sua secretaria de justiça, é criada a Coordenadoria da Gestão da Socioeducação, que irá atuar diretamente nos Centros de Socioeducação (CENSEs) e articular os diferentes órgãos do Executivo (Delegacia do Adolescente da Polícia Civil, Secretaria de Educação, de Assistência Social, de Saúde, etc.), do Judiciário (Ministério Público, Vara de Adolescentes em Conflito com a Lei, Defensoria Pública) e da sociedade civil organizada (ONGs de direitos humanos e de defesa da criança e do adolescente, Conselho Tutelar, etc.).

Essa multiplicidade de atores produz uma complexa rede de discursos e diferentes interesses na execução da política, tornando imprescindível que se estabeleça uma arena de debate articulada, representativa de diferentes interesses e enclaves da sociedade, de forma a se chegar a uma diretriz democrática e que envolva os verdadeiros interesses da sociedade brasileira. Em nossa visão, isso é possível pelo estabelecimento de arenas de argumentação livres da manipulação discursiva, de estruturação inclusiva e fundada em uma racionalidade comunicativa (VIZEU; BIN, 2008).

Para entender como é complexa essa articulação, basta ver como diferentes atores veem a possibilidade de ressocialização do jovem inserido no sistema socioeducativo. Por exemplo, em sua pesquisa, Santos e Legnani (2019) verificaram como a escola excludente pode induzir ao ato infra-

cional, o que dificulta a visão do adolescente quanto à efetividade da atividade educacional no cumprimento da medida. Por fim, Cardoso (2022) revela em sua tese de doutoramento que há pouco consenso sobre o conceito de socioeducação que, apesar de avançar em relação às abordagens precedentes, ainda é muito pouco preciso, o que dificulta a articulação dos agentes públicos no cumprimento das medidas.

No Levantamento Nacional de dados do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo publicado em 2023, pontua-se a importância de ampliação da formação profissional desses adolescentes para o cumprimento dos objetivos socioeducativos. Conforme observado nos dados estatísticos, a inserção na profissionalização é permeada por fatores como idade e nível de escolaridade, mas também envolve desafios sociais relativos às interseccionalidades de gênero, raça e classe econômica (BRASIL, 2023).

O estudo do SINASE reforça, contudo, a necessidade de um cuidado com a elaboração dessas ações de formação para que estas não fomentem a inserção desses jovens em contextos laborais de precarização e exploração. Desse modo, o SINASE propõe ser crucial a realização de pesquisas para se obter dados mais detalhados sobre esses aspectos relativos à empregabilidade, a fim de se desenvolver programas de profissionalização para esses adolescentes que sejam mais eficazes (BRASIL, 2023).

Apesar desses desafios, a socioeducação tem sido pensada como uma ação integrada e multidisciplinar, de forma a atender ao objetivo de ressocialização dos jovens na mesma medida que busca abordar os problemas que levam ao ato infracional. Assim, a empregabilidade não somente surge como tema relevante para nortear a aplicação das medidas de socioeducação, pela busca da escolarização e da qualificação profissional dos jovens para que estes tenham maiores chances de obter trabalho e emprego, mas também como indicativo de que a medida socioeducativa está avançando.

3. O PROJETO DE EMPREGABILIDADE PARA JOVENS EM MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO PARANÁ

O contexto recente de crise sanitária e econômica afeta de forma significativa as comunidades mais vulneráveis, especialmente jovens que estão em medidas socioeducativas, os quais frequentemente enfrentam dificuldades de acesso à educação formal de qualidade, e vivem em ambientes marcados pela violência, insegurança alimentar e problemas de saúde. Nesse sentido, percebeu-se a necessidade de uma ação em prol da empregabilidade e da motivação para uma reintegração social mais positiva desses adolescentes no sistema socioeducativo do estado do Paraná.

Com isso, foi celebrado o convênio entre o Ministério Público do Paraná e a Universidade Positivo por meio de um Termo de Cooperação Técnica, Científica e Educacional. Na primeira etapa desse convênio, foram realizadas algumas ações isoladas de cursos, mas foi a partir de 2021 que houve a introdução da atividade de extensão institucional. Desde então o projeto tem sido coordenado pela Promotora de Justiça Danielle Cristine Cavali Tuoto, com o apoio da instituição parceira cujo responsável é o professor Dr. Fabio Vizeu, com o suporte de doutorandas que atuam como estagiárias docentes no projeto.

Como objetivo geral, o projeto contempla duas frentes de ação: a empregabilidade e motivação oriunda de uma perspectiva mais positiva para a reinserção no contexto social. Assim sendo, o objetivo geral é o de desenvolver ações para aprimorar competências, promover a reflexão e a conscientização dos públicos impactados, visando ampliar as oportunidades de emprego para jovens em cumprimento de medidas socioeducativas na cidade de Curitiba. Para tanto, as ações são organizadas em quatro eixos:

- a. desenvolvimento de um plano de carreira para os adolescentes, buscando estratégias motivacionais que possam ajudar essas adolescentes na identificação de suas aptidões e construção de um percurso profissional viável, a partir do momento que estejam novamente reintegrados na sociedade;
- b. motivação do público-alvo, estimulando o interesse e a iniciativa para a busca da formação profissional e do trabalho honesto;
- c. sensibilização da sociedade encontrando potenciais empregadores, viabilizando a quebra do estigma e, conseqüentemente, da falta de oportunidades de trabalho para esses jovens;
- d. mediação de oportunidades, seja por ações diretas de desenvolvimento de competências importantes para o mundo do trabalho, seja viabilizando parcerias com agentes de desenvolvimento pessoal e profissional.

Traçado o objetivo geral, são estabelecidos como objetivos específicos do projeto de extensão:

- a. colaborar para um novo entendimento do processo de comunicação como uma atividade de conexão interpessoal e com o mundo, seja para os membros da comunidade-alvo, seja para os alunos participantes;
- b. propor conjuntamente, por sessões dialógicas, possíveis práticas que possam potencializar a empregabilidade dos jovens infratores, diante de seus contextos e visões de mundo sobre o que desejam e o que já vivenciaram no que se refere a situações de trabalho;
- c. produzir material digital informacional, a ser utilizado nas instalações dos centros socioeducativos e em perfis de redes sociais de divulgação do projeto, bem como nos esforços de conscientização de potenciais empregadores e da sociedade em geral.

Dado esse delineamento, semestralmente, os acadêmicos da Universidade Positivo que têm interesse são matriculados no projeto, e, ao decorrer do período letivo, são realizadas visitas aos

centros socioeducativos e encontros na universidade com jovens da semiliberdade e da liberdade assistida. Costuma-se destinar um momento de conscientização dos alunos da graduação e orientação para a empregabilidade, outro momento para planejamento e execução das atividades com os adolescentes; por fim, há uma etapa de avaliação final e produção de relatórios.

A princípio, procura-se desenvolver a consciência e empatia dos alunos universitários sobre a dura realidade dos jovens que cumprem medidas socioeducativas. Constatou-se, em conversa com a Promotora de Justiça responsável pela Promotoria do Adolescente em Conflito com a Lei do Estado do Paraná, que o perfil desses adolescentes é de extrema vulnerabilidade econômico-social, baixa escolaridade e/ou ampla defasagem escolar e contexto familiar desestruturado. Ou seja, os alunos da universidade reconhecem que há um estigma sobre os jovens em medidas socioeducativas e que essa visão não reconhece o contexto de vulnerabilidade que geralmente estão inseridos.

Entendemos que é fundamental disseminar o entendimento dos alunos da universidade sobre o que é a socioeducação, como ela é desenvolvida no Paraná, quais são seus principais desafios e – principalmente – como a questão da empregabilidade pode ser operada para atender à ressocialização desses jovens e promover sua emancipação. Entendemos que esse ponto é essencial pelo fato de os estudantes da universidade assumirem o mesmo preconceito que a sociedade de modo geral tem dos jovens em medidas socioeducativas; entender a complexidade desse processo e dirimir preconceitos que dificultam a integração desses adolescentes são um passo importante para lhes preservar a cidadania e garantir a oportunidade de reintegração.

Aliado a essa atividade de conversas com os agentes responsáveis pelo Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo (SIMASE) – Ministério Público e servidores da Fundação de Ação Social (FAS) e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) –, também foram desenvolvidas atividades para o dimensionamento da empatia dos alunos em relação aos jovens da socioeducação. Como resultado, observou-se um engajamento em tentar trazer para esse público boas oportunidades e uma experiência acolhedora e impactante para sua vida pessoal e profissional.

Em um segundo momento, realiza-se o planejamento e a execução das atividades com os jovens. São ministrados cursos, oficinas e mentorias sobre temas relativos à empregabilidade. Essas atividades são elaboradas em sala de aula, onde os alunos desenvolvem estudos com pesquisa de materiais correlacionados ao tema e de modo a ampliar a troca. Em momentos específicos, essa construção é feita com o apoio dos profissionais das unidades socioeducativas, que são convidados para explanação e contribuição técnica a respeito da realidade e experiências vividas com os adolescentes.

As visitas às unidades socioeducativas são limitadas aos alunos selecionados como representantes das equipes de modo a respeitar os limites de ocupação e regulamento interno desses cen-

tros de socioeducação. As visitas ocorrem de modo que os estudantes universitários conheçam a estrutura da unidade e tenham momentos de conversa e troca de informações com os adolescentes, respeitando cronograma de atividades de cada unidade. Todas as visitas são acompanhadas do professor responsável e voluntários desse projeto, bem como supervisionadas pelos profissionais da socioeducação.

Em 2023, o Plano de Trabalho do projeto apresentou as seguintes atividades propostas ao Centro de Socioeducação Feminina e às Casas de Semiliberdade:

- a. para os adolescentes internos no CENSE e das Casas de Semiliberdade:
 - ações de sensibilização dos jovens, pela produção de conteúdo informativo e motivacional, incentivando a busca pelo trabalho e capacitação profissional;
 - troca entre os alunos e os adolescentes, por meio de reuniões presenciais ou questionários dirigidos para definição de uma proposta de plano de carreira, bem como o seu desenvolvimento;
 - dinâmicas e oficinas curtas sobre temas demandados por eles e/ou pelos profissionais especializados do CENSE (particularmente, os pedagogos, terapeutas ocupacionais e psicólogos), visando contribuir para a aquisição de competências profissionais que façam sentido e que expressem suas expectativas e angústias acerca da empregabilidade;
 - apresentação presencial ou via vídeo dos resultados dos planos de carreira desenvolvidos para os adolescentes.
- b. para os alunos da Universidade Positivo:
 - estudos dirigidos sobre o tema da socioeducação, o contexto social do ato infracional na adolescência e a questão da empregabilidade no atual contexto;
 - caracterização da comunidade atendida por intermédio de pesquisa em fontes secundárias (artigos científicos, IPEA, SEJU/CGS, IBGE, etc.);
 - diálogo com representante da Promotoria do Adolescente em Conflito com a Lei;
 - diálogo com funcionários dos CENSEs (socioeducadores, agentes de segurança socioeducativo, etc.).
- c. para a comunidade externa:
 - produção de materiais informacionais digitais e apresentação dialogada para a comunidade envolvida;
 - encontros e produção de conteúdo informativo dirigido para empresários e gestores de empresas privadas da região de Curitiba, visando sensibilizá-los para a importância de contratar jovens/adolescentes do sistema de medidas socioeducativas.

Analisando a realidade dos jovens e buscando atender a uma demanda dos servidores da socioeducação, os alunos identificaram, em um dos ciclos, a necessidade de se explorar e trocar experiências em relação à temática da “vida digital”, tendo em vista que o perfil dos jovens era de

vulnerabilidade tanto no acesso a recursos digitais quanto no conhecimento para buscar/atuar no primeiro emprego (“analfabetismo digital”). A partir disso, há alguns ciclos, os alunos têm realizado um evento para tratar dessa temática com os adolescentes, orientando-os sobre como obter, pela internet, todos os documentos e cadastros necessários para o primeiro emprego e/ou para participar do Programa de Aprendizagem. Também têm sido realizadas conversas com os adolescentes para entender seus interesses de trabalho e identificar formas de potencializar tais aptidões com o recurso de conteúdos disponibilizados gratuitamente na internet.

Conforme relato formalmente registrado, no dia do evento ocorrido em 2022, os jovens foram recebidos na frente ao teatro da universidade, conduzidos para os laboratórios de informática e separados em dois grupos. Os alunos também foram designados para cada jovem, ficando de dois a três universitários por adolescente. O professor iniciou a atividade falando sobre a necessidade de conhecer um pouco dos recursos de internet para tirar documentos, fazer inscrição em sites de emprego ou de estágio, bem como de saber utilizar as redes sociais para aperfeiçoar habilidades profissionais. Após essa introdução, os alunos da graduação conversaram com os adolescentes investigando suas habilidades e interesses, para construir um pequeno roteiro de desenvolvimento naquele dia. A atividade seguiu até as 10h, quando foi oferecido um *coffee break* aos adolescentes e servidores dos Centro de Referência Especializado de Assistência Social, para que depois, das 10h30 às 11h15, a oficina sobre vida digital e empregabilidade tivesse continuidade.

Observa-se, assim, que o projeto tem caráter inovador por proporcionar uma interação dialógica entre estudantes universitários e jovens socioeducandos por meio de uma comunicação participativa, em que a reciprocidade nas trocas promove a emancipação por novas visões sobre o mundo. Os acadêmicos de diversas áreas do conhecimento têm a oportunidade de se conectar com adolescentes que enfrentam uma realidade desafiadora, enquanto os jovens do sistema socioeducativo, ao terem contato com os universitários, percebem que as ansiedades sobre o futuro são compartilhadas por pessoas de diferentes contextos sociais. Dessa forma, nota-se que as estratégias para promover a empregabilidade e o empreendedorismo desses adolescentes ocorre de forma colaborativa entre as partes.

Vale ressaltar que o projeto considera, ainda, uma série de questões éticas que são de extrema importância e fundamentais para garantir que os adolescentes sejam tratados com o máximo de cuidado e respeito. São elas:

- a. consentimento informado: garantir que todos os participantes, incluindo os jovens do CENSE, entendam claramente os objetivos do projeto, os procedimentos envolvidos antes de concordarem em participar;
- b. confidencialidade e privacidade: proteger a identidade e as informações pessoais dos jovens, garantindo que seus dados sejam tratados com confidencialidade e que sua privacidade seja respeitada em todas as etapas do

projeto;

c. respeito e dignidade: assegurar que os jovens sejam tratados com respeito e dignidade em todas as interações, evitando qualquer forma de discriminação, estigmatização ou exploração;

d. beneficência e não maleficência: buscar o benefício dos jovens participantes, garantindo que o projeto contribua positivamente para seu bem-estar e desenvolvimento pessoal, enquanto se esforça para evitar qualquer dano potencial;

e. autonomia e capacidade de escolha: reconhecer a autonomia dos jovens e respeitar suas escolhas e opiniões, garantindo que sua participação no projeto seja voluntária e baseada em uma compreensão genuína e formadora;

f. supervisão e responsabilidade: designar profissionais qualificados para supervisionar todas as atividades relacionadas ao projeto e garantir que todas as diretrizes éticas sejam seguidas de forma rigorosa;

g. monitoramento contínuo: realizar avaliações periódicas para monitorar o impacto do projeto nos jovens participantes e garantir que quaisquer preocupações éticas sejam prontamente identificadas e abordadas;

h. prestação de contas e transparência: manter uma comunicação aberta e transparente com os jovens e a equipe da unidade socioeducativa, fornecendo informações claras sobre o propósito, os procedimentos e os resultados do projeto.

Ao final então de cada semestre letivo, os acadêmicos da Universidade Positivo produzem uma autoavaliação de suas atuações no projeto, são elaborados também relatórios de conclusão das atividades pelo professor coordenador do projeto, além de serem realizados eventos celebrativos de entrega dos certificados dos cursos e oficinas para os adolescentes em medidas socioeducativas. Destaca-se como resultado dessa iniciativa a diminuição no número de ocorrências de indisciplina. Observou-se uma mudança de comportamento, principalmente das adolescentes do Centro Socioeducativo Joana Richa, baseada em cursos que elas fizeram, destacando-se o curso de Ética e Etiqueta profissional.

É importante pontuar, por fim, que o projeto tem apresentado alguns obstáculos. Percebe-se uma dificuldade em articular encontros individualizados entre os jovens em cumprimento de medidas socioeducativas e os estudantes a fim de se realizar mentorias e desenvolver planos de carreiras para os adolescentes. Algumas equipes de universitários têm tido muita dificuldade de negociar horários com os adolescentes e os servidores dos centros socioeducativos. Em parte, isso acontece porque as atividades somente podem ser realizadas no contraturno das aulas regulares.

Outro desafio consiste em adaptar a linguagem especializada ou profissional dos universitários para que os conteúdos dos cursos e oficinas sejam claros aos adolescentes a fim de oferecer um material e uma comunicação inclusiva. Ademais, a mediação com o mercado de trabalho a fim de pro-

porcionar oportunidades para os adolescentes da socioeducação que sejam compatíveis com suas especificidades e que considerem os desafios da defasagem escolar também tem sido desafiadora.

Considerando, portanto, essa construção de medidas efetivas para o aumento da empregabilidade dos adolescentes em conflito com a lei no estado do Paraná, acreditamos que o projeto se valida como um caso de boas práticas desenvolvidas pelo MPPR.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscando atender à demanda do convênio com o Ministério Público do Estado do Paraná, a execução do projeto vem sendo adaptada às demandas dos atores envolvidos com os Adolescentes em Conflito com a Lei, bem como às características dos alunos da Universidade Positivo que se inscrevem nessa atividade extensionista desde 2021, ano em que o projeto foi desenvolvido.

Além de ser viabilizado por esse convênio entre o Ministério Público do Paraná e a Universidade Positivo, o projeto tem sido beneficiado pela importante cooperação da Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado do Paraná, dos servidores dos Centros Socioeducativos e Casas de Semiliberdade de Curitiba e das empresas e gestores da região, demonstrando a importância do envolvimento de diversos atores e parceiros em prol do avanço das medidas socioeducativas no estado do Paraná.

O projeto evidencia esse avanço por meio dos resultados apresentados nos relatórios finais de cada ciclo. Primeiro, os alunos universitários têm reconhecido o estigma sobre o jovem em medidas socioeducativas e desenvolvido uma empatia que resulta no engajamento em ajudar esse público a ter boas oportunidades em suas reintegrações sociais. Segundo, há o impacto na vida pessoal e profissional dos adolescentes ao terem acesso a cursos, oficinas e mentorias com emissão de certificados da universidade, qualificando-os e ajudando a diminuir o número de ocorrências por indisciplina. Reconhece-se, contudo, que o projeto necessita expandir os esforços para a construção de indicadores que revelem a efetividade dessas atividades.

Por fim, identifica-se também a necessidade de melhorar a interlocução com os adolescentes em medidas socioeducativas e, também, com os servidores públicos que assessoram o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo (SIMASE) para que o objetivo de fomentar o interesse e a competitividade desse público no mercado de trabalho possa ser melhor atendido.

REFERÊNCIAS

BOSSA, D. F.; GUERRA, A. M. C. **Adolescência e ato infracional: por que os adolescentes se submetem à criminalidade?** Psicologia USP, v. 34, 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jan. 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Levantamento Nacional de dados do SINASE - 2023.** Brasília: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, 2023.

BRUM, J. da S. **As adolescentes inseridas no sistema socioeducativo e a invisibilidade seletiva - o contexto do DEGASE.** 2021. 137 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Escola de Serviço Social, Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.

CARDOSO, P. C. **Socioeducação: análise crítica e pressupostos teóricos para formação humana.** 2022. 236 p. Tese (Doutorado em Educação) - Instituto de Biociências, Universidade Estadual Paulista (Unesp), Rio Claro, 2022.

GOFFMAN, E. **Estigma: notas sobre a manipulação da identidade estigmatizada.** 4. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo.** São Paulo: Martins Fontes, 2012, 2 vols.

HABERMAS, J. **On the pragmatics of communication.** Cambridge: MIT press, 2000.

HABERMAS, J. **Racionalidade do entendimento mútuo.** In: HABERMAS, Jürgen. Verdade e justificação: ensaios filosóficos. São Paulo: Loyola, 2004.

HIRATA, H. **Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais.** Tempo Social, v. 26, n. 1, p. 61–73, jan. 2014.

LARA, L. G. **Perspectivas sociológicas: o papel da comunicação na superação das injustiças sociais.** Curitiba: Intersaberes, 2019.

MOREIRA, R. R. **“Meninos do Cense”: as relações de estigmatização, violência e disciplinarização de adolescentes em conflito com a lei internados.** 2011. 326 p. Tese (Doutorado em Teorias do Texto e do Discurso) - Instituto de Letras, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

PARANÁ. **Programa de atendimento socioeducativo no Paraná.** 2017.

PIRES, J. M. A. **O adolescente privado de liberdade: o trabalho da Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul no período de 2000 a 2014.** 2018. 259 p. Tese (Doutorado em em Saúde da Criança e do Adolescente) - Faculdade de Medicina, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

SILVA, A. S. [et al.] (org.). **Cadernos de socioeducação: fundamentos da socioeducação.** Curitiba, PR: Secretaria de Estado da Justiça, Trabalho e Direitos Humanos, 2018.

SANTOS, E. A.; LEGNANI, V. N. **Construção Social do Fracasso Escolar das Adolescentes em Conflito com a Lei,** Psicologia: Ciência e Profissão, v. 39, e180302, p. 1-12, 2019.

VIZEU, F. **Ação Comunicativa e Estudos Organizacionais.** Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 4, out-dez, p.10-21, 2005.

VIZEU, F. **Da racionalidade instrumental à racionalidade comunicativa: o caso de uma instituição psiquiátrica.** Organizações & Sociedade, v. 36, p. 56-78, 2006.

VIZEU, F.; BIN, D. **Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso.** Revista de Administração Pública, v. 42, p. 83-108, 2008.

VIZEU, F. **Uma aproximação entre Liderança Transformacional e Teoria da Ação Comunicativa.** Revista de Administração Mackenzie, v. 12, n. 1, art. 213, p. 53-81, 2011.

DIREITOS SEXUAIS E REPRODUTIVOS DA POPULAÇÃO LGBTQIAPN+: O PROTAGONISMO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA EQUIDADE DE GÊNERO E DIVERSIDADE SEXUAL

SEXUAL AND REPRODUCTIVE RIGHTS OF THE LGBTQIAPN+ POPULATION: THE LEAD OF THE PUBLIC PROSECUTION FOR GENDER EQUITY AND SEXUAL DIVERSITY

Carine Labres¹

Resumo: O trabalho pretende, dentro do contexto dos direitos humanos, analisar direitos sexuais e reprodutivos, sob a perspectiva da desconstrução da “heterocisnormatividade”, problematizando as invisibilidades sociais e jurídicas relacionadas à orientação sexual e à saúde reprodutiva, não só de mulheres, mas também de travestis e transexuais no Brasil. Por meio de metodologia hipotético-dedutiva, pesquisa qualitativa e técnica de pesquisa bibliográfica, identificam-se os direitos humanos voltados à proteção da autonomia, liberdade e segurança dos corpos, independentemente da orientação sexual; a internacionalização no direito brasileiro e o valor constitucional atribuído à dignidade humana. Em sequência, abordam-se os direitos sexuais e reprodutivos como necessidades vitais do ser humano, da identidade sexual, da prática sexual e do exercício da maternidade/paternidade, compreendidos como direitos atrelados à dignidade humana e positivados na ordem interna brasileira como cláusula geral de tutela dos direitos da personalidade, da qual irradiam os princípios de liberdade e igualdade, enfatizando-se a importância de o Ministério Público assumir o protagonismo na promoção da justiça social, da equidade sexual e de gênero. Ao fim, são sugeridas as políticas públicas que se revelam mais justas, equitativas e eficazes para equalizar mudanças sistêmicas em prol do exercício do direito sexual e reprodutivo, de todas as pessoas que se identificam pelo gênero feminino, independentemente do sexo biológico; maximizando a eficácia desses direitos, retirando a população trans da realidade de negligência e invisibilidade jurídico-social, contribuindo, assim, para construção de uma sociedade fraterna, plural e livre de preconceitos.

Palavras-chave: dignidade humana; direito reprodutivo; população LGBTQIAPN+; protagonismo do Ministério Público; políticas públicas.

1 Magistrada do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul. Mestranda em Direitos Humanos pela Fundação da Escola Superior do Ministério Público RS (FMP/RS). Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do RS (PUCRS). Correio eletrônico: labrescarine@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7260260812050184>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-0416-573X>

Abstract: *The work intends, within the context of human rights, to analyze sexual and reproductive rights, from the perspective of deconstructing “heterocisnormativity”, problematizing the social and legal invisibilities related to sexual orientation and reproductive health, not only of women, but also of transvestites and transsexuals in Brazil. Through hypothetical-deductive methodology, qualitative research and bibliographical research techniques, human rights aimed at protecting the autonomy, freedom and safety of bodies, regardless of sexual orientation, are identified; internationalization in Brazilian law and the constitutional value attributed to human dignity. In sequence, sexual and reproductive rights are addressed as vital needs of the human being, sexual identity, sexual practice and the exercise of motherhood/fatherhood, understood as rights linked to human dignity and positive in the Brazilian internal order as a general clause of protection of personality rights, from which the principles of freedom and equality radiate, emphasizing the importance of the Public Prosecutor’s Office taking a leading role in promoting social justice, sexual and gender equity. In the end, public policies are suggested that prove to be more fair, equitable and effective to equalize systemic changes in favor of the exercise of sexual and reproductive rights, for all people who identify as female, regardless of biological sex; maximizing the effectiveness of these rights, removing the trans population from the reality of negligence and legal-social invisibility; thus contributing to the construction of a fraternal, plural and prejudice-free society.*

Keywords: *human dignity; reproductive rights; LGBTQIAPN+ population; protagonism of the Public Ministry; public policy.*

1. INTRODUÇÃO

Operacionalizar políticas públicas éticas, voltadas à pluralidade sexual e de gênero, livre de qualquer forma de preconceito e discriminação, constitui um dos grandes desafios da justiça reprodutiva no Brasil.

A complexidade do tema será abordada por meio de metodologia dedutiva hipotética, pesquisa qualitativa e técnica de pesquisa bibliográfica, refletindo-se sobre sexualidade, saúde e direitos humanos, não só de mulheres, mas, em especial, da população trans – LGBTQIAPN+ (lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, *queer*, intersexuais, assexuais, pansexuais, polisssexuais, não binários, outros), no contexto de invisibilidade a que são submetidos seus corpos, relegando-os a zonas abjetas da sociedade.

Abordar-se-á o surgimento do Ministério Público, como instituição incumbida de zelar pela promoção e proteção dos direitos humanos e fundamentais, e o impacto do exercício da função jurídico-social de tutela de vulneráveis, sob escopo da dignidade humana. Na sequência, estudar-se-ão

os direitos humanos, sob a perspectiva da autonomia, liberdade e segurança dos corpos, independentemente da orientação sexual, e o reflexo das normas internacionais no cenário brasileiro. Analisar-se-ão os fatores geradores de desigualdade e discriminação, sob a ótica das categorias de gênero feminino e da diversidade sexual, sugerindo maneiras de superar os obstáculos que se formam à concretização da justiça social, equidade sexual e de gênero. Por fim, refletir-se-á sobre o conjunto de leis e normativas brasileiras sobre direitos sexuais e reprodutivos voltados à população de transexuais e travestis, e o emergente implemento de ações afirmativas que atribuam eficácia ao direito digno de reprodução, sem discriminação de gênero e orientação sexual.

Destaca-se a importância de o Ministério Público assumir o papel de protagonista na construção de uma agenda republicana que implemente, no ordenamento brasileiro, direitos prestacionais sociais e políticas públicas aptas a maximizar a eficácia dos direitos sexuais e reprodutivos, não só para mulheres, mas também para a população trans, em especial travestis e transexuais. Dessa forma, a relevância temática sedimenta-se na contribuição jurídica para que os problemas sejam equalizados, pela ampliação de informações e escolha por caminhos que conduzam à concretização da justiça reprodutiva.

2. A GÊNESE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS CICLOS CONSTITUCIONAIS

Conhecer a história do Ministério Público no cenário constitucional é o primeiro passo para compreender a importância da função social exercida pela instituição, nos tempos atuais. Nesse sentido, abordar-se-á a origem institucional no ordenamento pátrio, ainda que em apertada síntese, respeitadas as restrições do trabalho.

A primeira Constituição do Brasil, outorgada em 1824, não fez qualquer referência ao Ministério Público; somente com o surgimento do Código de Processo Criminal do Império, em 1832, houve menção a promotores públicos (artigos 36 e 38).

Segundo Mazzilli², após a edição do Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, que dispôs sobre a organização da Justiça Federal, e Decreto n. 1.030, de 14 de novembro de 1890, que organizou a Justiça do Distrito Federal, o Ministério Público passou a ser tratado como instituição, guardados os louvores a Campos Salles, Ministro da Justiça no Governo Provisório.

Não obstante, a Constituição da República de 1891 também nada mencionou a respeito do Ministério Público, resignando-se a prever a figura do Procurador-Geral da República, designado pelo Presidente da República, entre os membros do Supremo Tribunal Federal (artigo 58, §2º).

2 MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 6ª edição, 2007, p. 46.

Na Constituição de 1934, o Ministério Público constava em capítulo distinto do Poder Judiciário; porém, entre os órgãos de cooperação das atividades governamentais (artigos 95 a 98). Avançou-se, é inegável, ao equiparar promotores a juizes, além de prever a separação entre os Ministérios Públicos estaduais e federais, mas ainda se estava longe da autonomia institucional.

Na Constituição de 1937, editada sob a ditadura de Vargas, reforçou-se a ideia de que a instituição estava vinculada ao Poder Executivo, tanto que lhe foi incumbida a atribuição de representar, em juízo, a Fazenda Pública e os interesses do governo (artigo 109, parágrafo único).

Na Constituição de 1946, restabeleceu-se o processo organizacional do Ministério Público, concedendo estabilidade e inamovibilidade a seus membros, além do acesso à carreira mediante concurso público (artigos 125 a 128). Mas, na Constituição de 1967, a instituição teve suas referências incluídas no capítulo destinado ao Poder Judiciário (artigos 137 a 139), alijando a instituição da ideia de autonomia e independência.

Somente com a Constituição de 1988, o Ministério Público teve sua posição topográfica alterada, passando a ser reconhecido como instituição essencial à justiça (artigos 127 a 130), com princípios próprios, que lhe atribuíram efetiva independência e autonomia em relação aos poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário).

Há que perceber que a mudança e estabilidade do perfil institucional ocorreu após 21 anos de governo ditatorial militar, encerrando um rodízio de generais na presidência da república, em razão do governo democrático que se estabeleceu em 1985. Essa realidade clamava pela elaboração de uma nova constituição que alijasse a legislação estruturada em padrões antidemocráticos. Assim, com intuito de serenar os ânimos, o congresso constituinte reuniu-se, no período de 1987-1988, para reorganizar o Estado brasileiro, sob intensa pressão dos movimentos sociais que reivindicavam respeito a todos os indivíduos, integrantes da sociedade.

Necessário se faz compreender as transformações históricas que contribuíram para emoldurar a concepção de “Estado de Direito” adotada pelo Constituinte de 1988, que culminou por consolidar a proteção de direitos e garantias reconhecidos como essenciais, não só à condição existencial, mas também à convivência digna do homem em sociedade. A respeito, em uma linha evolutiva, pode-se agrupar o surgimento, em três momentos históricos: Estado Liberal de Direito; Estado Social de Direito e Estado Constitucional de Direito.

O Estado Liberal surge com a Revolução Francesa de 1789, no fim do século XVIII, decorrente de uma revolta social da burguesia, com o lema “liberdade, igualdade e fraternidade”. Liberdade individual para expansão dos empreendimentos e obtenção de lucro pela classe burguesa; igualdade jurídica com a aristocracia, visando à abolição das discriminações e fraternidade com os campone-

ses, a fim de que apoiassem a revolução e lutassem por ela. É no Estado Liberal que surge a criação do Estado de Direito, consistente em um único ordenamento jurídico, como defensor da igualdade formal, no sentido de que todos eram iguais perante a lei, idealizada com conteúdo geral e abstrato, aplicando-se a todos indiscriminadamente, limitando os poderes do governante e protegendo os cidadãos contra arbitrariedades e abusos³. Dentre as características, destaca-se: a intervenção mínima do Estado na economia (figura do Estado Mínimo); vigência do princípio da igualdade formal; adoção da teoria da divisão dos poderes de Montesquieu; supremacia da Constituição como norma limitadora do poder governamental e garantia de direitos individuais.

No Estado Liberal surgiram os denominados “direitos e garantias fundamentais de primeira geração”, que decorrem da própria condição de ser humano. São direitos que exigem do Estado uma postura negativa e garantias que instrumentalizam tais direitos, compreendendo vida, liberdade, propriedade, segurança, “habeas corpus”, mandado de segurança, etc.

Mas a igualdade formal não impediu o crescente aumento de desigualdades sociais, tampouco freou a expansão do capitalismo, o que desencadeou a Revolução Industrial e a Revolução Russa de 1917, organizando-se os trabalhadores para resistir à exploração da mão de obra. Como tentativa de cessar o movimento, a burguesia negociou com a classe operária, resultando na transformação da concepção sobre Estado de Direito de formal para substancial, originando o Estado Social (ou Estado do Bem-Estar), caracterizado pela não intervenção do Estado na economia, observância do princípio da igualdade material e distribuição da justiça social.

Dessa maneira, a igualdade formal, que identificava o Estado Liberal, cedeu à igualdade material, consagrando direitos sociais, que originaram o Estado de Direito Social. Entretanto, o Estado Social não conseguiu garantir a distribuição da justiça social nem logrou êxito em efetivar a participação democrática do povo na formação da vontade política. Por essa razão, como tentativa de sanar as deficiências, idealizou-se o “Estado Democrático de Direito”, com a missão de consagrar a participação democrática e a supremacia da legalidade.

Em constante evolução, o modelo de participação democrática transmudou-se para plurirracial, surgindo os direitos de “terceira geração” e novas garantias fundamentais, identificados pela titularidade difusa ou coletiva, cuja concepção almeja não apenas a proteção do homem isoladamente, mas de toda a coletividade, grupo, dos quais são exemplos o direito à paz, ao desenvolvimento, à qualidade do meio ambiente, “habeas data”, ação popular, etc.

.....

3 ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 126.

Sobre esses momentos históricos de surgimento dos direitos e garantias fundamentais, que a doutrina constitucional denomina por “gerações ou dimensões”, cumpre pontuar que uma não fulmina a existência de outra. Assim, consta:

Essa distinção entre gerações dos direitos fundamentais é estabelecida apenas com o propósito de situar os diferentes momentos em que esses grupos de direitos surgem como reivindicações acolhidas pela ordem jurídica. Deve-se ter presente, entretanto, que falar em sucessão de gerações não significa dizer que os direitos previstos num momento tenham sido suplantados por aqueles surgidos em instante seguinte. Os direitos de cada geração persistem válidos juntamente com os direitos da nova geração, ainda que o significado de cada um sofra o influxo das concepções jurídicas e sociais prevalentes nos novos momentos.⁴

Não obstante, cumpre voltar o olhar ao cenário internacional, que se desenrolava concomitantemente aos ciclos do constitucionalismo. A partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores vivenciados durante o nazismo, formou-se um consenso global sobre a necessidade de proteger e promover os direitos humanos. Para tanto, promulgou-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos⁵, de 1948, cujo texto enfatiza, em seu artigo 1º, que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos; dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade. E, da mesma forma, assim dispôs a Declaração de Direitos Humanos de Viena:

5. Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase. Embora se deva ter sempre presente o significado das especificidades nacionais e regionais e os diversos antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os Direitos Humanos e liberdades fundamentais.⁶

Fácil constatar que o ser humano foi reconduzido ao centro de toda e qualquer reflexão jurídico-filosófica e que os direitos humanos passaram a ser reconhecidos como universais, indivisíveis e interdependentes dos direitos essenciais do homem. Emerge, assim, a “dignidade humana” como

4 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 136.

5 ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 17 maio 2024.

OEA – Organização dos Estados Americanos. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Bogotá: OEA, 1948. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.carta.oea.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2024.

6 OEA – Organização dos Estados Americanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, 1969. Aprovado pelo Brasil pelo Decreto Legislativo n. 27, de 26 de maio de 1992. Promulgado pelo Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 29 jun. 2024.

vertente de todo sistema normativo internacional de proteção dos direitos humanos, irradiando efeitos sobre os ciclos constitucionais, conferindo racionalidade, unidade e sentido⁷.

Diante dessa internacionalização dos direitos humanos, a Assembleia Nacional Constituinte instituiu, em 1988, a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito com viés de bem-estar social, promulgando-se a Constituição Federal⁸, com ênfase para a importância de eleições livres, incentivo à participação cívica, transparência de responsabilidades do aparato estatal e respeito a direitos e garantias fundamentais, centralizando a pessoa humana, não como meio, mas como fim de toda ordem jurídica e estatal, o que rendeu à Carta Política o epíteto de “Constituição Cidadã” (artigo 1º, inc. III).

Trata-se, pois, da primeira constituição brasileira a consagrar a dignidade como valor supremo do ordenamento jurídico, atribuindo ao Estado a missão de proteger e assegurar o exercício de direitos vinculados a valores essenciais da própria condição de humanidade de todos os integrantes da sociedade brasileira.

Sobre a relevância histórica, a precisão de Sarmento:

A centralidade da pessoa humana, tratada não como meio, mas como fim da ordem jurídica e do Estado, revela-se logo na organização da Lei Maior. Se as constituições anteriores começavam disciplinando a estrutura estatal e só depois enunciavam os direitos fundamentais, a Carta de 88 faz o oposto, principiando pela consagração dos direitos das pessoas. A inversão não foi gratuita. Trata-se de modelo adotado em diversas constituições europeias do 2º pós-guerra, que indica a absoluta prioridade dos direitos fundamentais em nosso sistema jurídico. Tal prioridade, por outro lado, se entrevê também na elevação dos direitos fundamentais à qualidade de cláusulas pétreas (art. 60, §4º, inciso IV, CF), o que ocorreu pela primeira vez na história de nosso constitucionalismo. Como cláusulas pétreas, os direitos são garantidos como “trunfos”, postos ao abrigo da vontade das maiorias políticas, mesmo as mais qualificadas.⁹

A historicidade revela, por si só, que a organização político-social, denominada “Estado de Direito”, é resultado de criação intelectual, idealizada para servir de instrumento jurídico, com grande potencial transformador da realidade dos povos, nação e agrupamentos sociais diversos. A legitimidade democrática é evidenciada no reconhecimento e efetiva proteção dos direitos e garantias

7 PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2024, p. 12.

8 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 jun. 2024.

9 SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetória e metodologia. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p.p. 111-112.

essenciais à concretização da dignidade humana, também denominados “fundamentais”, além do respeito à legalidade e separação dos poderes.

Oportuno, neste ponto, distinguir “direitos humanos” e “direitos fundamentais”. Na lição de Sarlet¹⁰, os primeiros, “direitos humanos”, revestem-se de caráter supranacional, cuja validade busca ser universal para todos os povos e tempos; os segundos, “direitos fundamentais”, são aqueles reconhecidos e positivados na esfera interna do sistema jurídico de um Estado, com escopo de proteção voltado para seus cidadãos, guardando vinculação com a própria identidade daquele ente político. Sejam denominados “direitos humanos” sejam “direitos fundamentais”, certo é que a dignidade da pessoa humana constitui valor axiológico que fundamenta toda ordem estrutural dos direitos.

Nos dizeres de Piovesan¹¹, os direitos humanos refletem um construído axiológico, mediante um espaço de luta e ação social, que refletem na ordem interna dos Estados, sob o manto de “direitos fundamentais”.

Justamente com o objetivo de fortalecer o estado democrático de direito e garantir a defesa dos direitos humanos e fundamentais, o Constituinte de 1988 qualificou o Ministério Público como instituição guardiã do valor supremo da dignidade humana, dotando-a de instrumentos para que as atribuições possam ser exercidas por seus membros com independência e autonomia, o que garante à instituição patamar superior na ordem jurídica brasileira, pois a nenhuma outra foi destacada a tarefa de promover e proteger os direitos essenciais ao homem.

2.1. OS DESAFIOS NA FUNÇÃO JURÍDICO-SOCIAL DE TUTELA DOS VULNERÁVEIS

Como visto, a Carta Cidadã conferiu ao Ministério Público autonomia funcional, administrativa e financeira, destacando sua independência dos poderes constituídos. Dentre as principais funções, destaca-se a tarefa insubstituível de promover justiça social e proteger direitos humanos e fundamentais, que imprime particular relevância a todos os seres humanos, principalmente àqueles que se encontrem em situação de vulnerabilidade, como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, minorias étnicas, população LGBTQIAPN+ e outros.

Essa missão institucional, claro, ambiciona concretizar o valor da dignidade humana, pela efetivação dos direitos humanos e fundamentais. Dignidade, que deve ser compreendida enquanto valor inerente e irrenunciável da pessoa humana, sob a concepção de dignidade da *espécie* humana e dignidade da *pessoa* humana.

10 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 29.

11 PIOVESAN, op. cit., p. 08.

Da espécie humana, naquilo que guarda relação com a posição superior sobre todos os seres do planeta, atrelada ao potencial de racionalidade. Da pessoa humana, como explica Sarlet¹², no que diz com a pretensão de respeito e consideração na relação com o Estado e com outros indivíduos, atrelada à aptidão de ser sujeito de direitos e obrigação.

A corroborar, oportuna a transcrição:

A noção de dignidade humana evoca duas ideais diferentes, que se entrelaçam, mas não se identificam necessariamente: a dignidade da *pessoa* humana e a dignidade da *espécie* humana. Pode-se dizer que a dignidade da pessoa humana pressupõe a da espécie humana, mas que o inverso não ocorre. No conceito moderno de dignidade humana presente nas constituições contemporâneas e nos tratados internacionais sobre direitos humanos, essas duas noções estão presentes.

A dignidade da espécie humana consiste no reconhecimento de que o ser humano ocupa uma posição superior e privilegiada entre todos os seres que habitam o nosso mundo. Distintas razões foram empregadas para justificar essa superioridade, sendo as mais frequentes o uso da razão, o livre arbítrio e, no âmbito religioso, a criação à imagem de Deus. Já a dignidade da pessoa humana envolve a concepção de que todas as pessoas, pela sua simples humanidade, têm intrínseca dignidade, devendo ser tratadas como mesmo respeito e consideração.¹³

Sob essa perspectiva, conclui-se ressoar da dignidade o valor da igualdade, expresso na ideia de que todas as pessoas, por serem dotadas da mesma natureza humana, possuem idêntico valor de dignidade perante o ordenamento jurídico e, portanto, devem receber da legislação um tratamento igualitário, enquanto indivíduo abstrato. Em síntese, a dignidade é traduzida como princípio jurídico vinculante da mais elevada estatura, que proporciona a abertura do Direito a valores morais e, na concepção concreta da pessoa humana, demanda tratar o indivíduo com respeito às suas vicissitudes e, em conformidade, com sua situação real de mundo.

Entretanto, no contexto nacional, concretizar o valor da dignidade humana constitui tarefa árdua em face das complexidades que a própria sociedade consolidou como elementos estruturais de discriminação e preconceito, que formam a antítese da dignidade. As pessoas são inseridas em um *status* jurídico entrelaçado com elementos como identidade de gênero, orientação sexual, classe social, cor, profissão, condições de saúde e outras, tornando-se vítimas reais e potenciais de violação de direitos humanos e fundamentais.

12 SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana: notas em torno da discussão sobre o seu caráter absoluto ou relativo na ordem jurídico-constitucional. In. ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da (orgs.). **Dignidade Humana, Direitos Sociais e Não-Positivismo Inclusivo**. Florianópolis: Qualis, 2015b, p. 103.

13 SARMENTO, op. cit., 2020, p.p. 35-36.

Esse cenário crônico, aliás, foi reconhecido pelo Constituinte Originário ao dispor, como um dos objetivos da República Federativa do Brasil, o de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, conforme artigo 3º, inciso IV, da CF/88.

Ocorre que, desde a promulgação da Carta, a realidade brasileira tem apresentado quadro crescente de desigualdades, que se revelam multidimensionais, pois não dizem respeito apenas à concentração de renda, mas a fatores variados, como falta de implementação de direitos fundamentais, falta de garantia de liberdades essenciais e de acesso a serviços públicos. Isso foi apontado pela Comissão Interamericana (CIDH) no Relatório Anual, apresentado em fevereiro de 2021, quando da última visita ao Brasil, entre 5 e 12 de novembro de 2018, como parte do monitoramento contínuo dos direitos humanos, vinculado ao sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, que o Brasil integra como Estado-Parte.

A CIDH destacou múltiplos fatores estruturais como responsáveis por perpetuar o cenário de desigualdades e acentuar a situação de risco a que muitas pessoas e grupos estão expostos, incluindo a população trans, conforme redação:

271. A CIDH observa que esse quadro tem implicado na afetação de distintos direitos humanos como os direitos à vida, à integridade e à liberdade e à segurança pessoal. Ao tempo em que reconhece que essa experiência impacta toda a sociedade, a Comissão nota com preocupação que essa situação atinge especialmente os grupos expostos a situações de vulnerabilidade como os jovens afrodescendentes, pessoas indígenas, pessoas trans, comunicadores sociais e defensores dos direitos humanos. A CIDH também reputa grave a situação de violência contra as mulheres que incluem ataques e ameaças à vida, à integridade física e à liberdade sexual.¹⁴

Nesse quadro de desigualdade estrutural, a dignidade humana revela-se como instrumento eficaz de proteção dos vulneráveis, como negros, indígenas, quilombolas, mulheres, presos, pessoas com deficiência, população LGBTQIAPN+, sem exclusão de outros, observadas as singularidades. Aqui, no entanto, faz-se imprescindível esclarecer de qual vulnerabilidade se está a dispor, observada a dimensão multifacetada que consta da desigualdade brasileira; esclarecendo, ainda, em que grau e de que maneira, a dignidade demanda ser valorada, para fins de implementar a igualdade material, na acepção concreta de pessoa humana, sensível à situação real de mundo, de cada um.

Definir “vulnerabilidade” envolve considerar diversos fatores que colocam determinadas pessoas ou grupos em situação de desigualdade, desvantagem ou risco, não só no que diz respeito à

14 OEA - Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil**. Washington, D.C.: OEA, 2021, p. 103. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/brasil2021-pt.pdf>>. Acesso: 29/06/ jun. 2024.

vida, mas também em relação à dignidade humana. Nessa linha de raciocínio, dificuldades econômicas podem caracterizar desigualdade socioeconômica; discriminação por características pessoais, como raça, etnia, gênero, orientação sexual, idade e deficiência, podem caracterizar desigualdade social; fragilidade física e mental pode redundar em desvantagem com traços hierárquicos de tratamento; violência ou abuso, de cunho sexual ou não, pode revelar desigualdade por gênero; assim como refugiados, migrantes e pessoas deslocadas internamente por conflitos civis ou desastres naturais podem se tornar potenciais vítimas de desigualdade pela exposição a risco decorrente da falta de acesso a bens e serviços essenciais à sua sobrevivência.

As situações elencadas, por capturarem elementos estruturais e dinâmicos que advêm de padrões de dominação e poder, caracterizam formas de desigualdade que violam direitos humanos e fundamentais, identificando seus titulares como vulneráveis, à medida que inferioriza um indivíduo ou grupo em relação a outro, subjugando-o.

Na acepção jurídica¹⁵, vulnerável deriva do latim *vulnus*, que significa machucado, frágil; portanto, a definição de vulnerabilidade é associada à identificação de fraqueza ou debilidade de alguém, grupo, classe ou coletividade, na relação jurídica motivada por condições e/ou qualidades que lhe são inerentes ou por traços hierárquicos presentes na relação social, ou seja, passível de reconhecimento em abstrato.

Mas vulnerabilidade, é importante destacar, não se confunde com hipossuficiência, tampouco com incapacidade civil, tratando-se de conceitos diametralmente distintos. Enquanto a vulnerabilidade pode ser afirmada em abstrato, a hipossuficiência só pode ser constatada no caso concreto, avaliadas as condições pessoais do indivíduo e a realidade em que está inserido. Já a incapacidade civil é a ausência, total ou parcial, de capacidade legal para adquirir ou exercer direitos, mediante a prática de atos da vida civil, configurando exceção e, portanto, necessitando estar expressa na lei; do contrário, presume-se a capacidade civil plena.

Não há dúvidas de que a população LGBTQIAPN+ caracteriza-se como grupo vulnerável, não só no território brasileiro, mas em todo cenário mundial, cujo grau de exposição será proporcional ao respeito que o povo nutre sobre direitos humanos e fundamentais. Trata-se, nesse contexto, de vulnerabilidade funcional, que decorre de múltiplos fatores estruturais, fáticos e objetivos, que se interseccionam e consolidam padrões estereotipados e preconceituosos sobre o gênero e sexualidade, a ponto de as necessidades da população trans, suas especificidades e particularidades, serem negligenciadas e, até mesmo, invisibilizadas.

15 MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. 2 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p.p. 2023-203.

Deve-se recordar que a igualdade que ressoa da dignidade humana é valor que, quando concretizado na dimensão material, atribui efetividade à liberdade, mas, para que isso ocorra, deve-se, primeiro, reconhecer os potenciais geradores de desigualdade estruturados na realidade social para, só após, dispor de um sistema normativo que proteja os vulneráveis e implemente direitos fundamentais. Dito de outra forma, é preciso, antes de tudo, afirmar a desigualdade formal para alcançar a igualdade material.

Nesse contexto, o Ministério Público, em atenção ao perfil que lhe foi atribuído pelo Constituinte de 1988, surge como instituição protagonista na luta contra a discriminação e a violência, municiada de instrumentos jurídicos que lhe permitem atuar, de forma pedagógica e repressiva, visando à promoção da igualdade de direitos e proteção contra crimes motivados por preconceito e ódio, gozando de poderes para conscientizar e educar, como forma de estimular a convivência pacífica das diferenças, por meio do reconhecimento e do respeito “pelo outro”.

Em resumo, o Ministério Público brasileiro exerce função jurídico-social de grande relevância, com estatura constitucional para promover a defesa dos direitos dos mais vulneráveis e, com isso, protagonizar a construção de uma agenda republicana que transforme a sociedade em um espaço de convivência fraterno, igualitário e inclusivo, onde direitos humanos e fundamentais sejam respeitados.

3. A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS DE AUTONOMIA, LIBERDADE E SEGURANÇA DOS CORPOS

Como exposto, a dignidade, enquanto valor axiológico, interliga a ordem internacional de direitos humanos com o ordenamento constitucional, legitimando a ordem democrática do Estado brasileiro. No que tange aos direitos sexuais e reprodutivos, por constituírem necessidades vitais, são considerados direitos humanos (ordem internacional) e fundamentais (ordem interna), e, portanto, universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados à dignidade, da qual irradiam os princípios da liberdade e da igualdade.

A sexualidade e sua livre manifestação, assim como a escolha por ter ou não um filho, são tutelados constitucionalmente sob a cláusula geral de direitos da personalidade, porque constituem elementos inerentes à natureza humana, seja individual ou coletivamente considerada.

Sob esse raciocínio, a implementação desses direitos é essencial à concretização da dignidade humana e, assim sendo, constitui tarefa precípua do Ministério Público sua ampla e irrestrita proteção e efetivação. Para alcançar o êxito, importante se faz conhecer as normativas internacionais e

nacionais voltadas à proteção dos direitos relacionados à sexualidade, orientação sexual e identidade de gênero. Vejamos.

No plano internacional, com ênfase para os documentos que o Brasil é signatário, em que pese não haver menção explícita ao direito à sexualidade, constam diversos artigos que fornecem uma base sólida de interpretação para proteção do direito à autonomia, liberdade e segurança dos corpos, com destaque para: (1) Declaração Universal de Direitos Humanos (1948): artigos 1º e 2º, que dispõem que todos os seres humanos, independentemente do gênero, são iguais em dignidade e direitos, dispondo de garantias e liberdades, sem discriminação de qualquer espécie; (2) Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966): dispõe que todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação, à igual proteção da lei (artigo 26), não podendo sofrer interferências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada (artigo 17); (3) Plano Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966): são assegurados direitos à saúde e à educação, incluindo saúde sexual e reprodutiva (artigos 12 e 13); (4) Pacto de São José da Costa Rica (1969): direito à vida e à integridade pessoal (artigos 4º e 5º); direito à liberdade pessoal (artigo 7º); direito à proteção da honra e da dignidade (artigo 11); direito à proteção da família (artigo 17) e direito à igualdade perante a lei (artigo 24); (5) Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, de 1979), que aborda direitos das mulheres em relação à sexualidade e à saúde reprodutiva, além de instar os Estados-Partes a adotar medidas para eliminar as formas de discriminação; (6) Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), onde constam direitos humanos de mulheres e meninas como parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais; (7) Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção Belém do Pará, de 1994): reconhece, de forma explícita, o direito das mulheres à integridade física, sexual e psicológica, ratificando todos os direitos humanos e liberdades consagrados nos instrumentos regionais e internacionais; (8) Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), realizada no Cairo, em 1994, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), na qual se delinearão acordos entre diversos países, com planos de ação que incluíam igualdade de gênero, questões de saúde e direitos sexuais e reprodutivos; (9) IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing, em que foram celebrados acordos para ampliar os acordos celebrados na CIPD, realizada no Cairo, e definir direitos sexuais e reprodutivos como direitos humanos.

Esses documentos, sem exclusão de outros, oferecem interpretação sólida para defesa e efetivação dos direitos sexuais e reprodutivos, com a ressalva de que, apesar de suas disposições se referirem a homens e mulheres, compreendidos pelo sexo biológico, deve-se interpretar as normas pela perspectiva do gênero, em toda sua extensão e dignidade, ou seja, identidade, orientação e expressão sexual.

Esse raciocínio é albergado pela Carta de Princípios de Yogyakarta¹⁶, resultado do trabalho de especialistas de direito internacional e direitos humanos que se reuniram, em 2006, em Yogyakarta, Indonésia, cujo documento, em que pese não configurar um tratado internacional formal, influencia a interpretação de inúmeros países, entre os quais o Brasil, na promoção e proteção de direitos das pessoas LGBTI (lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexos). A Carta representa importante vetor de interpretação do direito à igualdade de combate à discriminação por orientação sexual, resultado¹⁷.

A conclusão, nos parece, não poderia ser diferente, afinal, toda ordem jurídica, seja internacional ou nacional (no caso do Estados-Parte signatários dos diplomas citados), tem sua premissa articulada, o pós-guerra, na ideia concretizada de pessoa humana, que é racional, sentimental e corporal.

Com isso, surge para o Estado brasileiro e sociedade, em geral, não só o dever de abstenção (de respeito) às formas de expressão da sexualidade, orientação e identidade sexual e de gênero, mas também o dever de implementar condutas ativas que efetivem e concretizem a dignidade da população trans. É nesse ponto que se reafirma a essencialidade institucional do Ministério Público na promoção da defesa não só de direitos fundamentais, mas também dos direitos humanos, pelo monitoramento e investigação de violações, com destaque para atuação preventiva que visa a obstar a concretização ou agravamento dos danos a grupos vulneráveis LGBTQIAPN+.

4. GÊNERO E SEXUALIDADE: O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO PROTAGONISTA DA JUSTIÇA SOCIAL

Não há dúvidas de que a população trans participa dos direitos humanos; todavia, o livre exercício dos direitos sexuais e reprodutivos ainda está dissociado da realidade brasileira, em especial para travestis e transexuais.

A dificuldade à implementação adequada e efetiva de um sistema de justiça social reprodutiva perpassa pela desconstrução de ideias preconcebidas, enraizadas em variadas formas de exclusão e de estereótipos estruturais de gênero (o que é masculino e o que é feminino), que se interseccionam com forças econômicas, culturais e sociais. Por essa razão, o debate do direito à reprodução para mulheres não causa polêmica, pois reflete um padrão majoritário de gênero que é aceito pela sociedade; no entanto, a discussão sobre a reprodução para população LGBTQIAPN+, particularmente

16 YOGYAKARTA. **Carta de Princípios de Yogyakarta**: princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Indonésia: Yogyakarta, 2006. Disponível em: <https://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2024.

17 RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 289.

transgêneros, travestis e transexuais, expõe a pluralidade de preconceitos sedimentados na realidade brasileira.

Antes de avançar, é preciso compreender que gênero, sexo e sexualidade configuram dimensões distintas, que não se confundem entre si, mas que podem se entrelaçar nas experiências pessoais de cada indivíduo.

Na lição de Adriana Piscitelli¹⁸, gênero diz respeito à forma como somos socializados, isto é, como nossas atitudes, comportamentos e expectativas são formados, atento ao que a cultura dispõe como apropriado ao sexo feminino ou ao masculino. É o conjunto de características sociais, culturais, políticas, psicológicas, jurídicas e econômicas atribuídas às pessoas de forma diferenciada de acordo com o sexo. Essas características são apreendidas e legitimadas em diferentes espaços, como na família, na escola, no grupo de amigos, nas instituições religiosas, no ambiente de trabalho, nos meios de comunicação, etc.

“Gênero” compreende quem a pessoa é, em termos de identidade, e como ela se expressa em sociedade; “sexo” diz respeito às características físicas, quando do nascimento, referindo-se ao órgão genital; “sexualidade” ou “orientação sexual” refere-se à atração (sexual, física ou emocional) que uma pessoa sente por outra ou que a faz se conectar com outrem, não se restringindo à heterossexualidade; por fim, “identidade de gênero” é como a pessoa se reconhece, podendo ser cisgênero (identifica-se com o gênero com o qual nasceu); transgênero (não se identifica com o gênero com o qual nasceu); não binário (não se identifica com nenhum dos gêneros ou transita entre eles).

No que tange aos termos “transgênero” e “transexual”, as diferenças são pontuadas pelas especificidades de vivência. Compreende-se “transgênero” como um termo amplo que engloba todas as pessoas cuja identidade de gênero difere do sexo atribuído a elas ao nascer, independentemente de se submeterem à transição médica; enquanto “transexual” refere-se, de forma específica, a pessoas transgênero que optam por intervenções médicas ou cirúrgicas para alinhar seu corpo com sua identidade de gênero. Essas terminologias, cumpre anotar, não se confundem com a definição de “travesti”, que constitui identidade de gênero de pessoas que nascem com sexo masculino, mas que vivem e se expressam com gênero feminino ou não binário, envolvendo, frequentemente, modificações corporais, como uso de hormônios e intervenções estéticas, não necessariamente cirurgias genitais.

Para clareza da temática:

[As] identidades sexuais se constituíam, pois, através das formas como vivem sua sexualidade, com parceiros/as do mesmo sexo, do sexo oposto, de

18 PISCITELLI, Adriana. Gênero: a história de um conceito. In: ALMEIDA, Heloisa Buarque de; PISCITELLI, Adriana; SZWAKO, José. **Diferenças, igualdade**. São Paulo: Berlendis & Vertecchia, 2009, p.p. 118-146.

ambos os sexos ou sem parceiros/as. Por outro lado, os sujeitos também se identificam, social e historicamente, como masculinos ou femininos e assim constroem suas identidades de gênero. Ora, é evidente que essas identidades (sexuais e de gênero) estão profundamente inter-relacionadas; nossa linguagem e nossas práticas muito frequentemente as confundem, tornando difícil pensá-las distintivamente. No entanto, elas não são a mesma coisa. Sujeitos masculinos ou femininos podem ser heterossexuais, homossexuais, bissexuais (e, ao mesmo tempo, eles também podem ser negros, brancos, índios, ricos ou pobres etc.), o que importa aqui considerar é que – tanto na dinâmica do gênero como na dinâmica da sexualidade – as identidades são sempre construídas, elas não são dadas ou acabadas num determinado momento. [...] As identidades estão sempre se constituindo, elas são instáveis e, portanto, passíveis de transformação.¹⁹

Nesse espaço, a função preventiva do Ministério Público assume contornos relevantes, para fins de conscientização da população brasileira, compartilhando conhecimento sobre as diferenças entre gênero, sexo e sexualidade, sem olvidar da necessária responsabilização em caso de violação de direitos. Para isso, dispõe a instituição de múltiplos meios, com destaque para campanhas de educação e informação; capacitação de professores e lideranças da sociedade; parcerias com organizações da sociedade civil; além da integração em órgãos governamentais. Essa missão de perfil constitucional objetiva dar visibilidade à população LGBTQIAPN+ em seus direitos sexuais e reprodutivos, conscientizando a sociedade sobre a importância de respeitar as diferenças e rejeitar as desigualdades, esclarecendo como estas se manifestam e se interseccionam com outros fatores potencialmente geradores de violação dos direitos, garantindo que todos disponham de conhecimento aberto e informado que permita identificar as desigualdades para, então, afastá-las, e, com isso, obstar que discriminação se perpetue na esfera social.

Porém, na hipótese de a atuação preventiva não resultar os efeitos almejados, dispõe o Ministério Público de instrumentos jurídicos, como termo de ajustamento de conduta (TACs), recomendações administrativas e ações civis públicas, sem exclusão de outros, para defesa dos direitos difusos e coletivos da população LGBTQIAPN+. Esse fortalecimento institucional, diga-se, há muito se fazia necessário, sendo facilmente compreendido quando analisadas as limitações decorrentes do binarismo, modelo de dois sexos, dois gêneros, como fatores responsáveis por marginalizar aqueles que se apresentam e se identificam de forma diversa do comportamento social padronizado em sociedade, violando direitos humanos e fundamentais.

Em face de toda essa complexidade, somente uma instituição forte e autônoma como o Ministério Público é capaz de desafiar e avançar nessa discussão, desempenhando papel crucial na defesa dos direitos essenciais e na concretização do valor da dignidade humana, razão de dispor de diversas

.....
19 LOURO, G. L. **Gênero, sexualidade e educação**: uma perspectiva pós-estruturalista. 11 ed. Petrópolis: Vozes, 2010, p.p. 26-27.

frentes e instrumentos jurídicos para desconstrução das estruturas de desigualdade e discriminação; promoção da justiça social, equidade de gênero e diversidade sexual.

5. NOVO PERFIL INSTITUCIONAL: OS DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À JUSTIÇA REPRODUTIVA

O desejo de ter um filho configura direito humano que independe de gênero e orientação sexual, impondo-se ao poder público o dever afirmativo de tratar transgêneros, transexuais e travestis como sujeitos de direito, não como objetos relegados à abjeção social. No entanto, as leis e políticas públicas brasileiras constantemente dissociam a experiência trans da possibilidade reprodutiva, como se fosse impensável e impossível a parentalidade por transexuais e travestis.

A fiscalização do respeito e do implemento desse direito, que permita ao titular livremente dele dispor, é tarefa precípua que a Constituição Federal atribuiu ao Ministério Público, em 1988. Nessa temática, torna-se necessário fortalecer a fiscalização, implementar direitos já reconhecidos e atuar pela construção de políticas públicas afirmativas voltadas à reprodução para transgêneros, travestis e transexuais.

Os tempos atuais estão a demandar do Ministério Público que atue não só na defesa de direitos sexuais e reprodutivos, mas, em especial, para que seja garantido o acesso a serviços de saúde, dignos à população trans. Exige-se coragem, perseverança e certa dose de ousadia, observada a consolidação de fatores estruturais geradores de desigualdade e discriminação no cenário brasileiro, ou seja, o protagonismo institucional se faz imprescindível à concretização do valor supremo da dignidade humana.

É necessário lembrar que o Brasil participou e anuiu com as metas do Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, ocorrida em Cairo, em 1994, na qual restou definido que os países empreenderiam esforços para que, até 2015, a saúde reprodutiva estivesse ao alcance de todos, por meio do sistema de atenção básica à saúde. Ainda, a Carta de Yogyakarta é clara quanto ao dever do Estado de assegurar o direito de construir família, independentemente da orientação sexual e da identidade de gênero, inclusive em casos de reprodução assistida e adoção. No entanto, pouco se evoluiu em matéria de direito sexual e reprodutivo, posto as leis e normativas governamentais terem sido editadas sob viés do preconceito, impossibilitando a transexuais e travestis efetivarem o direito de escolha pela reprodução e exercício da parentalidade.

A temática é problematizada pela discriminação, resultando em políticas públicas ineficientes que dificultam, senão impedem, o acesso ao atendimento de qualidade e igualitário, em contrariedade aos compromissos assumidos na comunidade internacional. Explica-se.

A Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais²⁰, instituída pela Portaria n. 2.836, de 1º de dezembro de 2011, propõe-se a ser a base para construção de maior equidade no Sistema Único de Saúde (SUS) no que tange ao atendimento da população LGBTQIAPN+, visando a prevenir formas de discriminação e exclusão, com qualificações dos profissionais da área da saúde para atendimento humanizado e paritário. No entanto, essa política menciona apenas, de forma ampla, os direitos reprodutivos para a população trans, sem estabelecer condições para a efetivação desses direitos, como na hipótese de retirada do aparelho reprodutivo (mastectomia e histerectomia) em homens transexuais, em que se reporta à adoção de protocolo, sem especificar qual seja. De igual sorte, a Portaria n. 1707, de 18 de agosto de 2008, que instituiu o processo transexualizador no SUS, sem qualquer ressalva quanto à possibilidade de preservar gametas de quem passa pela cirurgia de transexualização ou por hormonioterapias; posteriormente, revogada pela Portaria n. 2.803, de 19 de novembro de 2013, que redefiniu e ampliou o processo transexualizador no SUS, mas sem dispor qualquer consideração relacionada à reprodução²¹.

De outra banda, cita-se o Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT, que expõe diretrizes interessantes em relação aos direitos reprodutivos da população trans, assim dispondo:

5.40. Efetivação do Estado Laico como pressuposto para a implementação do SUS, garantindo os Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, bem como o atendimento de qualidade e não discriminatório por orientação sexual e identidade de gênero, raça e etnia.

[...]

5.44. Qualificação da atenção no que concerne aos direitos sexuais e direitos reprodutivos em todas as fases de vida para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, no âmbito do SUS;

[...]

5.46. Desenvolvimento de ações e práticas de Educação em Saúde nos serviços do SUS e de Educação em Saúde nas Escolas com ênfase na orientação sexual e identidade de gênero;

[...]

5.48. Disponibilização do acesso universal e integral de reprodução humana

20 BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013a. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_lesbicas_gays.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2024.

21 BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n. 2.803, de 19 de novembro de 2013**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 nov. 2013. Seção 1, p. 25, 2013b. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2803_19_11_2013.html>. Acesso em: 7 jul. 2024.

assistida às Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais em idade reprodutiva.²²

Por fim, Programa Nacional de Direitos Humanos²³ (PNDH-3), aprovado pelo Decreto n. 7.037, de 21 de dezembro de 2009, dispõe, como um de seus objetivos estratégicos, a garantia do respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero, introduzindo a ideia de desconstrução da heteronormatividade, entre as ações programáticas do objetivo estratégico V: “d) Reconhecer e incluir nos sistemas de informação do serviço público todas as configurações familiares constituídas por lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT), com base na desconstrução da heteronormatividade.”

Em que pese as políticas, portarias e planos citados se apresentarem com o intuito de proteger as especificidades da população trans em relação aos direitos sexuais e reprodutivos, constata-se, em verdade, que não dispõem de efetividade, porque não respeitam o direito à diferença e à diversidade e, dessa forma, não asseguram o exercício do direito à reprodução, tampouco da parentalidade, em completa desconsideração das pessoas trans como sujeitos de direitos.

Imprescindível, portanto, a construção de políticas públicas que distingam “diferença” e “desigualdade”, com medidas afirmativas que promovam o reconhecimento das diferenças, valorizando as pessoas LGBTQIAPN+ como sujeitos de direito, que são; e, concomitantemente, forneçam instrumentos para desconstrução das estruturas de desigualdade, responsabilizando práticas discriminatórias e preconceituosas.

Nesse sentido:

A efetiva proteção dos direitos humanos demanda não apenas políticas universalistas, mas específicas, endereçadas a grupos socialmente vulneráveis, enquanto vítimas preferenciais da exclusão. Isto é, a implementação dos direitos humanos requer a universalidade e a indivisibilidade desses direitos, acrescidas do valor da diversidade.

[...]

Ao lado do direito à igualdade, surge, também como direito fundamental, o direito à diferença. Importa o respeito à diferença e à diversidade, o que lhes assegura tratamento especial. O Direito rompe com a indiferença às diferenças.²⁴

22 BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH. **Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT**. Brasília, DF: SEDH/PR, 2009, p.p. 18-19. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1006/1/planolgbt.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2024.

23 BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília, DF: SEDH/PR, 2010, p. 98. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1002/2/Programa%20Nacional%20de%20Direitos%20Humanos%20-%20PNDH3.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2024.

24 PIOVESAN, op. cit., p.p 32-33.

Há um longo caminho rumo à implementação, garantia e consolidação de direitos sexuais e reprodutivos da população trans, pois não há, no horizonte jurídico brasileiro, qualquer sinal indicativo de mudança, endereçada a esse grupo vulnerável, que permita visibilizar “o outro” em dignidade e direitos, retirando-os da exclusão social.

A permanecer a indiferença às diferenças, a população LGBTQIAPN+ continuará a ser reconhecida como vítima potencial da exclusão de direitos sexuais e reprodutivos, fomentada por fatores discriminatórios e estereotipados consolidados na sociedade.

Dessa forma, emerge a necessidade de enfrentamento real dessa injustiça sexual e reprodutiva, do preconceito e dos padrões discriminatórios, apresentando-se ao Ministério Público como desafio legítimo que demanda à instituição protagonizar a construção de políticas públicas, perante o Executivo e o Legislativo, que disponham de instrumentos efetivos para garantir a autonomia, a liberdade e a segurança dos corpos trans; sem olvidar da importância da atuação pedagógica e afirmativa, voltada à sociedade brasileira, para fins de reconhecimento e aceitação das identidades LGBTQIAPN+, com respeito às singularidades e particularidades de cada um, como forma de assegurar que seus titulares sejam tratados como sujeitos de direitos, promovendo, por consequência, a equidade de gênero, acrescida do valor da diversidade sexual.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sexualidade é expressão da personalidade de todo ser humano, sendo construída na interação entre o indivíduo e as estruturas sociais. No entanto, enquanto a reprodução é pressuposta nas políticas públicas voltadas para mulheres (sexo biológico), a omissão em relação à população LGBTQIAPN+ reflete arranjos sociais que estruturam e reforçam desigualdades, perpetuando a violência que arrebatou não só a dignidade de gênero, mas também a diversidade sexual.

Transgêneros, transexuais e travestis enfrentam múltiplas barreiras para acessar cuidados de saúde oportunos e de qualidade. O atendimento à saúde é marcado pelo constrangimento, preconceito e discriminação, a dificultar o acesso e/ou impossibilitá-lo.

Por isso, pensar a saúde reprodutiva de transexuais e travestis não é uma realidade no Brasil e tampouco o será em um futuro próximo, observadas as barreiras, resultantes de múltiplos fatores que se interseccionam e consolidam padrões estereotipados e preconceituosos sobre o gênero feminino e a sexualidade, a ponto de as necessidades dessa população, suas especificidades e particularidades serem bastante negligenciadas e invisibilizadas.

Para proteção e efetiva implementação do direito fundamental de reprodução, respeitada a diversidade sexual, imprescindível a conscientização e ampliação de informação, cumprindo ao Ministério Público, enquanto guardião da ordem jurídica e dos interesses individuais indisponíveis, assumir o protagonismo de uma abordagem universal e fraterna no enfrentamento do tema, atuando de forma pedagógica e repressiva, para afastar padrões hegemônicos de gênero e sexualidade; contribuindo, em suma, para construção de políticas públicas que promovam e incluam a saúde reprodutiva, de forma igualitária, na sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH. **Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT**. Brasília, DF:SEDH/PR, 2009. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1006/1/planolgbt.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República – SEDH. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília, DF: SEDH/PR, 2010. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1002/2/Programa%20Nacional%20de%20Direitos%20Humanos%20-%20PNDH3.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transvestis e Transexuais**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013a. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_lesbicas_gays.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n. 2.803, de 19 de novembro de 2013**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 nov. 2013. Seção 1, p. 25, 2013b. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2803_19_11_2013.html>. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. **Conheça 6 Direitos da População LGBTQIAPN+**. Cartilha elaborada pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/areas/dirhum/arquivos/cartilhadireitoslgbt.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2024.

LOURO, G. L. **Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista**. 11 ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. 2 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

PISCITELLI, Adriana. **Gênero: a história de um conceito**. In: ALMEIDA, Heloisa Buarque de; PISCITELLI, Adriana; SZWAKO, José. Diferenças, igualdade. São Paulo: Berlendis & Vertecchia, 2009.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 17 mai. 2024.

OEA – Organização dos Estados Americanos. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Bogotá: OEA, 1948. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.carta.oea.htm>>. Acesso em: 29 jun. 2024.

OEA – Organização dos Estados Americanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), 1969**. Aprovado pelo Brasil pelo Decreto Legislativo n. 27, de 26 de maio de 1992. Promulgado pelo Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 29 jun. 2024.

OEA – Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório sobre a situação dos direitos humanos no Brasil**. Washington, D.C.: OEA, 2021. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/brasil2021-pt.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2024.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração e Programa de Ação de Viena: Conferência Mundial sobre Direitos Humanos**. Viena: ONU, 1993. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2024.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2018.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana: notas em torno da discussão sobre o seu caráter absoluto ou relativo na ordem jurídico-constitucional**. In. ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da (orgs.). Dignidade Humana, Direitos Sociais e Não-Positivismo Inclusivo. Florianópolis: Qualis, 2015b.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetória e metodologia**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

YOGYAKARTA. **Carta de Princípios de Yogyakarta: princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero**. Indonésia: Yogyakarta, 2006. Disponível em: <https://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2024.

ENFRENTANDO A VIOLÊNCIA LGBTQIAPN+: DESAFIOS PARA A ATUAÇÃO EFETIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CONFRONTING LGBTQIAPN+ VIOLENCE: CHALLENGES FOR PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE'S EFFECTIVE ACTION

Munique Teixeira Vaz¹

Resumo: O presente artigo analisou a atuação do Ministério Público para a proteção LGBTQIAPN+, instituição com função de proteção da democracia, do pluralismo e dos direitos humanos, atribuída pelo legislador constituinte. A análise partiu do pressuposto de que a República Federativa do Brasil é comprometida com a proteção do grupo em razão dos compromissos assumidos no plano internacional sobre defesa de direitos humanos e, mais especificamente, acerca da proteção da população LGBTQIAPN+. Os Princípios de Yogyakarta e dos Princípios de Yogyakarta+10 foram apontados como instrumentos relevantes para a salvaguarda dessas vítimas, ao lado das normativas internas disponíveis, em sua maioria provenientes de fonte jurisprudencial. Foi abordada a relevância da atuação preventiva e que acompanha as transformações sociais para qualidade do serviço institucional, com enfoque na perspectiva resolutiva. Por fim, foram apontados alguns desafios para a proteção de vítimas LGBTQIAPN+ pelo Ministério Público. O objetivo geral foi responder o questionamento: “quais os principais desafios do Ministério Público para a proteção LGBTQIAPN+ enquanto instituição com atribuição para defesa de direitos humanos?”. Utilizou-se de metodologia indutiva analisando a literatura, normativas internacionais sobre o tema e alguns casos emblemáticos jurisprudência interna.

Palavras-chave: Ministério Público; vítima; democracia; LGBTQIAPN+.

Abstract: This article analyzed the role of the Public Prosecutor's Office in protecting LGBTQIAPN+ people, an institution assigned by the constitutional legislator to protect democracy, pluralism and human rights. The analysis was based on the assumption that the Federative Republic of Brazil is committed to protecting the group due to the commitments it has made at international level to defend human rights and, more specifically, to protect the LGBTQIAPN+ population. The Yogyakarta Principles and the Yogya-

1 Promotora de Justiça e Coordenadora do Núcleo Maria da Penha do Ministério Público do Estado do Tocantins. Membro Auxiliar da Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público/CNMP (2021-2023). Graduada pela Universidade Federal de Goiás. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Católica de Goiás. Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Doutoranda em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB).

karta Principles+10 were pointed out as relevant instruments for safeguarding these victims, alongside available domestic legislation, most of which comes from jurisprudence. The importance of preventive action that accompanies social change for the quality of institutional service was addressed, with a focus on a resolution perspective. Finally, some challenges for the protection of LGBTQIAPN+ victims by the Public Prosecutor's Office were pointed out. The general objective was to answer the question: "What are the main challenges facing the Public Prosecutor's Office in protecting LGBTQIAPN+ victims, as an institution with the task of defending human rights?". An inductive methodology was used, analyzing the literature, international regulations on the subject and some emblematic cases of domestic jurisprudence.

Keywords: Public Prosecutor; victim; democracy; LGBTQIAPN+.

1. INTRODUÇÃO

Os direitos da população LGBTQIAPN+ foram historicamente negligenciados pelo Estado em razão dos preconceitos decorrentes da orientação sexual e identidade de gênero, que desafiam o padrão heteronormativo difundido como o socialmente aceito. Esse padrão tem origens históricas de manutenção do poder por grupos dominantes pela opressão de pessoas que desafiam o modelo estabelecido e envolve não somente esses indivíduos, mas também negros, mulheres, pessoas em situação de rua, fiéis de religiões de matriz africana e tantos outros que confrontam o padrão do homem, branco, cis/hétero, cristão, proprietário e sem deficiência, para o qual foram criados o conjunto normativo e as políticas públicas em geral².

Parte-se do reconhecimento da ausência de neutralidade estatal e do impacto de suas ações e omissões para a manutenção do *status quo* de dominação, por meio da opressão e detenção do poder, que pode ser claramente percebido da ausência de normativas internas específicas voltadas para a promoção de direitos LGBTQIAPN+. Diante desse cenário, figura o Ministério Público como instituição vocacionada constitucionalmente para a defesa de interesses sociais, individuais indisponíveis e transindividuais, que apresentam maior impacto coletivo. Mais do que isso, tem a função de proteger a própria democracia em uma perspectiva material, cerne do regime construído pelo legislador constituinte, demonstrando sua relevância central para a saúde do Estado brasileiro.

Com o passar do tempo e o amadurecimento da sociedade após 1988, o Ministério Público passou a ser cada vez mais cobrado pela entrega de resultados efetivos para a sociedade, em especial

2 PIRES, Thula. **Racializando o Debate sobre Direitos Humanos: Limites e possibilidades da criminalização do racismo no Brasil.** Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, v. 15, n. 28, p. 65-75, 2018.

para o grande quantitativo de pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade. A ausência de acesso a direitos básicos para o ser humano escancara o descompasso entre a realidade e a norma que afirma dignidade para todos e impõe à instituição uma especial atenção para a proteção dessas vítimas.

Entre 2000 e 2023, foram identificados pelas ONGs de monitoramento pelo menos 5.865 mortes de vítimas LGBTQIAPN+, em grande parte dos casos, motivadas pela orientação sexual³. Mais do que isso, a violência LGBTQIAPN+fóbica impacta fortemente a democracia, para além das vítimas imediatas, por levar à exclusão e invisibilidade do grupo, cujos interesses devem ser levados em consideração para a formação da vontade estatal em uma ótica contramajoritária. Os dados sobre violência apontam para a subnotificação de delitos graves como lesão corporal dolosa, estupro e homicídio, indicando uma categoria de violência oculta e que deixa as vítimas à margem do Estado⁴, situações que reclamam a atuação urgente do Ministério Público.

O objetivo do artigo será apontar alguns desafios do Ministério Público para a proteção LGBTQIAPN+, enquanto instituição relacionada com a proteção da democracia. A inquietação encontra justificativa nos índices de violência e preconceitos identificados em pesquisas que, de outro lado, não correspondem a um quantitativo significativo de representações no Ministério Público.

Inicialmente, será contextualizada a relevância da proteção LGBTQIAPN+ pelo Estado brasileiro perante a comunidade internacional em razão de compromissos assumidos, abordando, também, os elementos normativos disponíveis nos planos internacional e interno. Na segunda parte, o enfoque será a atuação do Ministério Público para a proteção, observando critérios para a identificação da qualidade do serviço prestado e alguns desafios para a atuação.

2. ESTADO BRASILEIRO NA PROTEÇÃO DA POPULAÇÃO LGBTQIAPN+

As tragédias pelas quais a comunidade internacional passou ao longo do tempo levaram ao reconhecimento da necessidade de proteção de direitos humanos não somente no plano internacional, mas também nos ordenamentos internos, como no caso brasileiro. Esse processo envolveu o reconhecimento de que determinados direitos devem ser preservados por envolverem valores intangíveis e essenciais do ser humano. Compreendeu, também, que algumas pessoas ou grupos se encontram em situação de

3 **Mortes e violências contra LGBTI+ no Brasil: Dossiê 2023.** Acontece Arte e Política LGBTI+; ANTRA (Associação Nacional de Travestis e Transexuais); ABGLT (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos). – Florianópolis, SC: Acontece, ANTRA, ABGLT, 2024. p. 26.

4 ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2024. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 18, 2024. p. 110.

maior vulnerabilidade diante de outros levando à necessidade de especial proteção estatal, a fim de que seus direitos sejam preservados tanto no aspecto individual quanto coletivo.

A humanização do direito envolveu certa mudança de perspectiva sobre a forma como ele era percebido, levando à universalização dos valores protegidos e à indivisibilidade da proteção. Essas características outorgaram maiores garantias à defesa desses valores, que passaram a ser interpretados de forma conjunta, sem a possibilidade de serem dissociados entre si, em uma perspectiva de integralidade da tutela⁵.

No sistema constitucional inaugurado pela Constituição Federal de 1988, esse bloco de proteção foi iluminado pelo conceito de dignidade humana, não somente como vetor interpretativo ou direito em si, mas também enquanto um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Seu texto aponta para a relevância dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que indica o objetivo de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a erradicação da pobreza e marginalização, bem como a promoção do bem de todos afastando preconceitos e quaisquer formas de discriminação. Ao lado dos dispositivos constitucionais, o preâmbulo aponta para uma sociedade fundada em elementos como fraternidade, pluralismo e harmonia social⁶.

Apesar do conjunto normativo robusto apontado e da relação dialógica entre os ordenamentos interno e internacional, a realidade encontrada é muito diversa da mencionada no papel. Essa dissociação gera frustração e tensão social, que ultrapassam a esfera de vida das pessoas diretamente atingidas pela realidade desfavorável para afetar toda a sociedade. Mais do que isso, leva, em última análise, a uma fragilização do próprio sistema democrático, na medida em que ele se fundamenta em um pacto social que envolve grupos majoritários e minoritários com a expectativa de expansão da cidadania, elemento relevante para a manutenção da intenção de fazerem parte e de permanecerem inseridos em um mesmo Estado⁷.

O pós-positivismo agregou valor à norma jurídica, inserindo nela um conteúdo ético, e, ao longo do tempo, foi possível perceber a evolução do Estado para além de sua conformação voltada à obediência ao direito em uma perspectiva meramente formalista. Esse fenômeno foi identificado como Estado de direito “intransigentemente comprometido com a dogmática dos direitos fundamentais”⁸. A transformação envolveu a adoção de uma postura aberta, em relação às necessidades

5 PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos, o princípio da dignidade humana e a constituição brasileira de 1988**. Revista do Instituto de Hemenêutica Jurídica - RIHJ. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, jan./dez. 2004.

6 Artigo 1º; artigo 3º, incisos I, III e IV; artigo 5º, §§ 1º e 3º, e preâmbulo, da Constituição Federal.

7 VIEIRA, Oscar Vilhena. **A desigualdade e a subversão do Estado de Direito**. Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, v. 4, n. 6, p. 28-51, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452007000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 nov. 2020.

8 PETER, Christine Oliveira. **Do Ativismo Judicial ao Ativismo Constitucional no Estado de Direitos Fundamentais**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. UNICEUB. v. 5, número especial, 2015.

dos indivíduos decorrentes das mudanças sociais, e dinâmica, quanto à indispensabilidade de novas soluções para situações antes não cogitadas, levando à interpretação evolutiva da Constituição Federal.

Essa perspectiva de Estado de direitos fundamentais se mostra sensível diante da incongruência entre a realidade de grupos vulneráveis e comandos normativos insuficientes para assegurar seus direitos, apesar de todo o sistema de proteção. Disso, torna-se evidente a necessidade do comprometimento das instituições para se posicionarem de forma crítica a respeito da realidade observada e de seus papéis institucionais, a fim de contribuírem positivamente para transformações sociais necessárias⁹.

Subsiste, todavia, um abismo entre a realidade fática e as promessas constitucionais, em especial no que concerne à efetivação de direitos fundamentais. Isso porque, não obstante os avanços na luta por direitos, ainda existem verdadeiras zonas de exclusão de direitos fundamentais e humanos que reforçam a marginalização de grupos historicamente relegados. Integram esses grupos uma camada da população que raramente tem seus pleitos atendidos espontaneamente pelos canais políticos, precisando lidar, diariamente, com déficits prestacionais do Estado, os quais comprometem sua dignidade e qualidade de vida¹⁰.

Os grupos vulneráveis enfrentam dificuldades sociais, políticas, econômicas e de outras ordens, em maior ou menor grau, a depender no nível de exclusão a que são submetidos. A situação de cada um deve ser observada individualmente, permitindo que os fenômenos sejam corretamente compreendidos, o que leva à conclusão de que a adoção de políticas uniformes nem sempre é adequada para promover inclusão. Nesse sentido que a proteção LGBTQIAPN+ deve ser pensada não somente como uma forma genérica de enfrentamento da exclusão, mas atentando para as peculiaridades, preconceitos e dificuldades especificamente dessa parcela da população.

A exclusão observada pelo grupo decorre dos preconceitos decorrentes do desafio ao modelo de família heteronormativa padronizada ao longo do tempo por grupos dominantes, baseado em crenças transmitidas culturalmente. As violências sofridas abrangem desde agressões físicas facilmente identificadas até discursos de ódio ou, ainda, violências sutis, que apresentam maior complexidade no seu reconhecimento e enfrentamento. Em razão disso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos expediu recomendação em âmbito regional:

As sociedades nas Américas estão dominadas por princípios enraizados de heteronormatividade, cisnormatividade, hierarquia sexual, os binários de

9 FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia; Antonio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

10 FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus; PEDROSA, Tomás, Araújo. **A Resiliência do STF no Exercício de sua Função Contramajoritária: A luta pela garantia de direitos fundamentais em tempo de subversão democrática**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, v. 140/2023, nov.-dez. 2023.

sexo e gênero e a misoginia. Estes princípios, combinados com a intolerância generalizada contra as pessoas com orientações sexuais, identidades e expressões de gênero e corpos diversos; legitimam a violência e a discriminação contra as pessoas LGBTI ou aquelas percebidas como tal. A violência contra as pessoas LGBTI existe como consequência de contextos sociais, sociedades e Estados que não aceitam, e que na verdade castigam as sexualidades, identidades e corpos que não se ajustam aos padrões sociais de corporalidade feminina ou masculina. Devido ao vínculo inerente entre discriminação e a violência contra as pessoas LGBTI, neste relatório, a CIDH recomenda aos Estados Membros da OEA que adotem medidas abrangentes para combater a discriminação, preconceitos e estereótipos sociais e culturais contra as pessoas LGBTI¹¹.

O posicionamento acima impõe atenção especial das estruturas estatais brasileiras para a implementação de direitos da população LGBTQIAPN+, entre as quais se encontra o Ministério Público. No plano normativo, o sistema jurídico possui elementos para garantir a proteção, apesar da evidente omissão de tutela específica para essas pessoas. A Constituição Federal previu o sistema de salvaguarda de direitos humanos voltados para a promoção da dignidade com feição genérica, enquanto as normativas internacionais e decisões do Supremo Tribunal Federal preveem proteção específica para o grupo.

2.1. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DA PROTEÇÃO

Não é possível pensar a proteção de direitos LGBTQIAPN+ sem observar sua perspectiva multinível, em uma visão coordenada do sistema interno com as normativas internacionais e que vinculam a República Federativa do Brasil. Internacionalmente, há inúmeras normas de proteção de direitos humanos referentes, de forma específica ou indireta, aos interesses do grupo. De outro lado, o ordenamento interno brasileiro é altamente deficitário em relação a leis com essa particularidade, em virtude da eloquente omissão do Poder Legislativo. Por esse motivo, grande parte desses direitos é assegurado pelo Supremo Tribunal Federal mediante seu papel de intérprete constitucional, cuja atividade tem como valor central a dignidade humana.

O sistema de proteção de direitos humanos, integrado em grande parte por normativas internacionais, protege a população LGBTQIAPN+. Destacam-se internacionalmente os Princípios de Yogyakarta e os Princípios de Yogyakarta+10 como dois dos principais marcos de proteção específica para o grupo. Os princípios foram desenvolvidos por juristas de vários países com o objetivo de interpretar direitos humanos que já se encontravam previstos em outros instrumentos. O documento parte da óbvia perspectiva de que os direitos são assegurados a todos os indivíduos sem qualquer

11 OEA – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Violência contra Pessoas LGBTI**. 2015. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/violenciapessoaslgbti.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2021. p. 50.

forma de discriminação, mas consciente da necessidade de reforçar que a aplicabilidade das normas independe de orientação sexual ou identidade de gênero¹²:

NOTANDO que a legislação internacional de direitos humanos impõe uma proibição absoluta à discriminação relacionada ao gozo pleno de todos os direitos humanos, civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, que o respeito pelos direitos sexuais, orientação sexual e identidade de gênero é parte essencial da igualdade entre homem e mulher e que os Estados devem adotar medidas que busquem eliminar preconceitos e costumes, baseados na idéia de inferioridade ou superioridade de um determinado sexo, ou baseados em papéis estereotipados de homens e mulheres, e notando ainda mais que a comunidade internacional reconheceu o direito de as pessoas decidirem livre e responsavelmente sobre questões relacionadas à sua sexualidade, inclusive sua saúde sexual e reprodutiva, sem que estejam submetidas à coerção, discriminação ou violência¹³.

A grande quantidade de violações de direitos humanos em razão da orientação sexual e identidade de gênero observada em vários países motivou a elaboração dos instrumentos, de forma a conclamar a comunidade internacional a uma ação consistente de proteção. Isso porque, quando identificados enfrentamentos voltados para assegurar direitos por parte dos Estados, em geral apresentam grande fragmentariedade e inconsistência, prejudicando o objetivo de tutela. Para tanto, apontam uma série de recomendações destinadas ao sistema de defesa de direitos humanos que, no plano interno, atinge não somente as instituições estatais, mas a mídia, organizações não governamentais e instituições financiadoras¹⁴.

O direito à proteção estatal, objeto do trigésimo princípio, reforça que a todos os indivíduos deve ser proporcionada proteção contra violência, discriminação e outras agressões, independentemente de elas terem sido praticadas pelo próprio Estado ou por entes não estatais, em grupo ou por pessoas individualmente consideradas. Com base nisso, traz recomendações de que existam, por exemplo, serviços de apoio para vítimas de violências sexuais e não sexuais, praticadas em razão da orientação sexual e identidade de gênero da vítima, bem como para que as violações a direitos humanos sejam fortemente combatidas e os seus autores responsabilizados¹⁵.

12 **PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA:** Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Tradução Jones de Freitas. jul. 2007. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

13 **PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA:** Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Tradução Jones de Freitas. jul. 2007. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

14 **PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA:** Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Tradução Jones de Freitas. jul. 2007. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

15 **PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA+10.** Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

No âmbito interno, a Constituição Federal aponta um sólido conjunto normativo voltado para a proteção de direitos humanos, elogiado em razão do seu conteúdo ético e pela sensível compreensão da realidade posta como insuficiente para a proteção de direitos. Ao mesmo tempo, impõe a busca pela concretização de valores, interpretados sob a perspectiva da construção de um Estado democrático plural, em busca dos elementos previstos no preâmbulo¹⁶.

De outro lado, no plano infraconstitucional, a ausência de leis – especialmente de caráter nacional – que tratem sobre os direitos LGBTQIAPN+ é eloquente e indica a forma como os preconceitos contaminaram a atividade do legislador. Em razão disso, o Poder Judiciário tem sido provocado para se manifestar sobre omissões inconstitucionais diante do sistema de proteção insuficiente, gerando um conjunto protetivo baseado, em grande parte, na jurisprudência. Se de um lado essa circunstância tem levantado críticas sobre o ativismo judicial, de outro, não há como negar que as decisões decorrem diretamente de “um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva”¹⁷.

Mais do que isso, a jurisprudência parte do papel contramajoritário do Supremo Tribunal Federal para a proteção ao regime democrático plural e, principalmente, de vítimas integrantes de grupos vulneráveis, que dificilmente conseguiriam interferir no processo legislativo para sua defesa. “Se a minoria não está representada no Congresso Nacional, é dever do guardião constitucional fazê-la representar para assegurar seus direitos, sob pena de anuir com uma sociedade não plural, o que não corresponde aos ideais do constitucionalismo”¹⁸.

Nos últimos anos, a Corte debateu temas relacionados à diversidade e reconheceu situações de inconstitucionalidade diante do forte compromisso com a promoção da dignidade e com a igualdade substancial. Firmou o direito à união de pessoas do mesmo sexo para constituição de família na ADI 4.277/DF, reconheceu a homofobia e transfobia como formas de racismo na ADO 26 e MI 4.733 e abordou a temática em outros julgamentos não especificamente sobre o grupo, mas que envolveram a proteção de vulneráveis, como no HC 82.424-2 Rio Grande do Sul – caso Ellwanger.

Apesar de o sistema normativo estar longe do ideal, o conjunto existente assegura proteção a essas vítimas. Ao Estado brasileiro foi imposto o dever de agir, sob pena de ser responsabilizado perante a comunidade internacional pelo descumprimento das obrigações assumidas quanto à proteção. Nesse ponto, as instituições protetivas de direitos humanos – entre as quais se encontra o

16 Preâmbulo da Constituição Federal.

17 BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. (SYN)THESIS, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

18 COELHO, Carolina Reis Jatobá. **A Criminalização da Homotransfobia e o Novo Alcance Interpretativo do Racismo no Âmbito dos Julgamentos da ADO 26/DF e MI 4.733/DF do Supremo Tribunal Federal do Brasil**. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura. São Paulo, v. 14/2020. jul.- set. 2020.

Ministério Público – possuem papel fundamental de manejar as medidas necessárias para executar ações suficientemente adequadas voltadas à proteção de direitos.

3. MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO LGBTQIAPN+

A Constituição de 1988, de natureza dirigente, apontou o Ministério Público como a instituição com atribuição para a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”¹⁹, deixando claro seu papel relevante para a promoção de direitos. Essa importante vocação para a proteção da ordem democrática e de direitos relevantes para a coletividade foi a razão *sine qua non* para dotá-lo de autonomia administrativa e orçamentária, bem como de garantias para os membros, relacionadas à independência funcional, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios. Isso vale para a natureza de cláusula pétrea atribuída aos dispositivos que tratam da instituição, impedindo sua modificação como forma de interferir no adequado exercício de suas funções.

A tomada de decisão do legislador constituinte sobre o perfil da República Federativa do Brasil e do Ministério Público enquanto sua instituição interfere na forma de agir de todos os seus membros. Ao ser vinculado à defesa do regime democrático, automaticamente, a proteção ao pluralismo e os objetivos de construção de uma sociedade fraterna e harmônica previstos no preâmbulo passaram a ser considerados como vetores interpretativos de suas atribuições. Isso leva ao reconhecimento do papel de agente de transformação social pela promoção de direitos humanos fundamentais, em especial grupos com maior nível de vulnerabilidade social, entre os quais se encontra a população LGBTQIAPN+.

Nesse contexto que Gregório Assagra destacou o “deslocamento do Ministério Público da sociedade política para a sociedade civil”²⁰, em razão da transformação do modelo institucional anterior a 1988, para chegar à sua atual aproximação com as questões sociais. Foi necessário o decurso do tempo pós-constituinte para permitir uma melhor compreensão da amplitude das mudanças institucionais pelas quais passou o Ministério Público quanto às suas atribuições, seu papel no diálogo interinstitucional democrático e sua missão voltada para a promoção de direitos.

Os debates sobre resolutividade que se avolumaram nos últimos anos demonstram, de um lado, o posicionamento crítico interno voltado para a melhoria da prestação do serviço em relação

19 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 nov. 2021.

20 ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**. Disponível em: <<https://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2021.

aos usuários e, de outro, o compromisso com a legitimidade democrática, por um reposicionamento do Ministério Público dentro do sistema de justiça. O aumento da velocidade das transformações sociais e das cobranças delas decorrentes atinge todas as instituições, gerando a necessidade de uma revisão sobre a qualidade dos serviços oferecidos, sob a feição da efetividade de suas ações.

A postura demandista-reativa tradicional, com enfoque predominante na solução de problemas já existentes, encontra fundamento no perfil institucional traçado ao longo do tempo. A antiga Lei Complementar n. 40/81 apontava o Ministério Público como “instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, [que] é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade [...]”²¹. Com o passar do tempo, essa perspectiva se mostrou insuficiente como abordagem única para solução das questões tratadas pela instituição, surgindo a necessidade de valorizar iniciativas diversas, com foco na atuação anterior ao dano.

De outro lado, a atuação preventiva e dialógica tem fundamento em uma perspectiva moderna de Ministério Público, atenta à velocidade e complexidade das transformações sociais. A instituição deixa de orbitar o Poder Judiciário para se colocar no sistema de justiça como protagonista de ações prévias, que buscam evitar a judicialização com soluções alternativas para a resolução de conflitos. O Conselho Nacional do Ministério Público contribuiu de forma relevante para o debate sobre a qualidade dos serviços prestados, com a Resolução n. 118/2014, Carta de Brasília, de 2016, e a Recomendação n. 54/2017, ressaltando o protagonismo institucional por meio da modernização da atividade voltada para entrega de resultados socialmente transformadores.

Os processos de reivindicação social levaram à percepção da relevância da atuação preventiva voltada para o fomento e a fiscalização de políticas públicas como forma de assegurar direitos humanos fundamentais. A ampliação dos horizontes institucionais supera a compreensão dicotômica dialógica/demandista e preventiva/reativa ao dano, para assimilar que se trata de um conjunto de ferramentas à disposição do membro, adaptáveis às necessidades do caso. Da mesma forma, ultrapassa a percepção de proteção cível e criminal – critério comumente utilizado para a divisão de atribuições – para observar a proteção como um todo enquanto prestação de serviço de uma instituição una.

3.1. QUALIDADE DO SERVIÇO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A proteção de vulneráveis envolve a compreensão das necessidades de cada grupo, informações que muitas vezes não são do conhecimento dos integrantes do Ministério Público. A realidade da população LGBTQIAPN+ somente pode ser compreendida por um olhar empático para a realidade de cada subgrupo abrangido pela sigla, pois se trata de universos diferentes relacionados a pessoas

21 BRASIL. **Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981**. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm>. Acesso em: 19 nov. 2021.

gays, lésbicas, bissexuais, transsexuais, queers, intersexos, assexuais, pansexuais e não binárias, muito diferentes entre si, que levam a diversos níveis de vulnerabilidade²². Em comum, essas pessoas enfrentam preconceitos em razão de suas orientações sexuais e identidades de gênero em razão da visão advinda de uma sociedade que se pauta por padrões heteronormativos e rechaça a sexualidade que diverge desse modelo.

A aproximação com essas pessoas se torna de fundamental importância para a adequação das providências que venham a ser tomadas pelo Ministério Público, à luz dos princípios da eficiência e da economicidade, que vinculam os serviços públicos e são de fundamental importância para a definição de sua qualidade. Apesar de a noção de eficiência apontada no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal ser de difícil delimitação por se tratar de um conceito plurissignificativo e com aplicação em vários campos da ciência, na economia ele é definido de forma mais clara, traduzindo-se pela concepção de eficácia, eficiência e efetividade.

Enquanto eficácia envolve a análise sobre a capacidade de o serviço atingir o resultado esperado, eficiência, sob a ótica produtiva, abrange a verificação da quantidade de insumos necessários para a obtenção de determinado retorno. Eficiência produtiva não se confunde com eficiência alocativa, cujo enfoque se distancia do quantitativo de material utilizado para se concentrar na dimensão da utilidade extraída como resultado da ação. Eficiência também pode ser observada sob a sua perspectiva dinâmica, agregando atenção sobre as necessidades da sociedade, atuais e futuras. Por fim, efetividade envolve a reunião dos elementos de eficiência alocativa e dinâmica²³.

Se eficácia é a capacidade de alcançar um objetivo pré-determinado e a eficiência produtiva é a eficácia ao menor custo possível, o que seria, então, a efetividade? Bem, a **efetividade** seria o que os administradores chamam de a capacidade de produzir a coisa certa, mas essa expressão é muito vaga para ter qualquer utilidade prática ou científica, pois apenas posterga a pergunta para: o que é, então, a coisa certa? O que significa isso? Minha proposta é simples: **efetividade é eficiência alocativa e eficiência dinâmica**, isto é, ser efetivo é não apenas produzir (ser eficaz) ao menor custo possível (eficiência produtiva), mas produzir o que gera a maior utilidade possível para a organização que está produzindo (eficiência alocativa), hoje e amanhã (eficiência dinâmica). Nesse sentido, **tanto a eficácia quanto a eficiência produtiva seriam condições necessárias para a efetividade, mas não suficientes**. Note que dentro desse arcabouço não é possível ser efetivo sem ser eficaz, pois não se estaria produzindo o produto desejado e não seria possível ser efetivo sem ser eficiente, pois a ineficiência significa –necessariamente– que se poderia estar produzindo mais com os mesmos recursos ou o mesmo com menos recursos e, portanto, liberando recursos para outras finalidades. Assim, a

22 Ante a falta de dados oficiais, vale consultar o dossiê elaborado periodicamente pelo ANTRA (Associação Nacional de Travestis e Transexuais); ABGLT (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos).

23 JUNIOR, Ivo Teixeira Gico. **Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência**. Revista Brasileira de Direito. Passo Fundo, v. 16, n. 2, p. 1-43, Maio-Agosto, 2020.

ideia de efetividade sem eficiência implicaria uma desconsideração do custo de oportunidade da política ou do processo produtivo e dos outros objetivos que poderiam ser alcançados²⁴.

Partindo da compreensão que a economia indica sobre efetividade, é possível perceber que a análise acerca das ações de proteção LGBTQIAPN+ realizadas pelo Ministério Público deve envolver não somente a quantidade de força produtiva despendida para a produção de determinado resultado. É necessário que essa análise observe se os resultados construídos possuem como foco as necessidades das vítimas e da sociedade observando a realidade atual e se buscam impactos positivos para o futuro, combatendo preconceitos.

3.2. DESAFIOS PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO DA PROTEÇÃO DE VÍTIMAS LGBTQIAPN+

Alguns pontos são desafiadores para a atuação institucional em relação a esse grupo vulnerável, e o primeiro deles envolve os preconceitos culturalmente transferidos de geração para geração que, muitas vezes, sequer são percebidos como atitudes discriminatórias e agressivas. Nenhuma instituição escapa a esse problema em razão da normalização cultural das violências, levando à necessidade de ampliação das discussões sobre o assunto, com capacitações para o atendimento adequado a esse público. Certo é que a qualidade do serviço prestado somente poderá ser considerada positiva se ele contribuir, em alguma medida, para a diminuição dos preconceitos sofridos pelo grupo.

Para tanto, surge a necessidade de revisão do próprio conceito do que se compreende violência LGBTQIAPN+fóbica de forma a abranger as diversas nuances de suas ofensas, para que só então sejam pensadas as suas formas de enfrentamento. A criação de uma percepção institucional mais abrangente que envolva situações de violência institucionalizada e as diversas possibilidades de ataques sutis, muitas vezes normalizados cultural e socialmente, é essencial para uma proteção adequada das vítimas.

Essas medidas se mostram necessárias para superar o segundo desafio, que compreende o afastamento do grupo em relação às instituições que integram o sistema de justiça e, consequentemente, do Ministério Público. Vários fatores contribuem para o distanciamento, que estão diretamente relacionados à vulnerabilidade dessa parcela da população, dentre as quais podem ser destacadas duas: medo de revitimização pelas estruturas estatais responsáveis por sua proteção e a incompreensão das diversas nuances de suas diferenças. Ações institucionais que não têm como norte a aproximação com o grupo levam a mais do que um serviço de má qualidade, reforçam estru-

24 JUNIOR, Ivo Teixeira Gico. **Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência**. Revista Brasileira de Direito. Passo Fundo, v. 16, n. 2, p. 1-43, Maio-Agosto, 2020.

turas discriminatórias e de manutenção da vulnerabilidade social de um grupo que não consegue ter acesso a diversos direitos.

O medo de revitimização encontra fundamento nas várias violências, evidentes ou sutis, sofridas ao longo da vida dessas vítimas e da ausência de sensibilidade da sociedade e do Estado para lidar com as inúmeras realidades apresentadas. Sob essa ótica, a padronização do atendimento aos usuários do serviço deixa de ser positiva por desconsiderar as diferenças e contribuir, ainda que indiretamente, para a perpetuação da violência, na medida em que reforça o estereótipo de exclusão. Para superar esse desafio, é necessário que o atendimento observe as necessidades dessas pessoas e seja adequado à medida de sua vulnerabilidade.

A capacitação é essencial para a compreensão das realidades, permitindo o preparo de profissionais que não são familiares com o vocabulário próprio do grupo. Só assim é possível construir um ambiente de respeito, necessário para a aproximação com o grupo, a criação e o fortalecimento da relação de confiança necessária para o rompimento da crença de que as instituições estatais dificilmente se ocupam de seus interesses. A busca ativa dessas vítimas é importante para a construção inicial desse relacionamento em virtude da vulnerabilidade desses indivíduos, que por vezes sequer têm conhecimento aos canais de acesso ao Ministério Público.

Somente por essas medidas de acesso institucional voltadas especificamente para o grupo será possível o dimensionamento da complexidade dessa forma de violência. Isso porque a subnotificação de lesões e ameaças LGBTQIAPN+fóbicas leva à equivocada percepção de inexistência de demanda que justifique um olhar institucional detalhado para a questão com a especialização de suas estruturas, o que não corresponde à realidade.

A percepção de que a proteção aos direitos LGBTQIAPN+ envolve perspectivas não somente individuais, mas também ofensa a interesses transindividuais ancorados, inclusive na própria democracia, retrata a gravidade do problema e a seriedade com que ele deve ser enfrentado. Para além do enfrentamento criminal pelo crime de racismo e injúria racial, há a necessidade de fomento de políticas públicas especificamente voltadas para o grupo, suas necessidades e acesso a direitos que lhe garanta dignidade. Mais do que isso, tem sido observado grande impacto da temática em pleitos eleitorais, nos quais discursos de ódio passaram a ser difundidos largamente, disseminando ódio e ampliando o trauma de exclusão em um sistema democrático que se afirma plural e inclusivo.

Por fim, o enfrentamento pelo Ministério Público de situações de ausência de promoção de direitos para grupos altamente vulneráveis envolve posicionamentos institucionais firmes na defesa dessas vítimas. Há a necessidade premente de fomento para que “políticas antidiscriminatórias pro-

emocionais ocupem espaço na agenda pública”²⁵ por parte do Ministério Público. Essa necessidade impõe empenho específico a fim de contribuir para a diminuição das desigualdades e a superação do *status quo* de desigualdades, cuja transformação é essencial para a promoção dos valores constitucionais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel atribuído pela Constituição Federal ao Ministério Público, intrinsecamente relacionado à salvaguarda da democracia, o vincula à proteção de todos os grupos sociais como forma de assegurar o pluralismo, a liberdade, a solidariedade e a justiça social, em uma perspectiva democrática que supera a visão meramente liberal. A República Federativa do Brasil possui diversos compromissos internacionais voltados para a proteção de direitos humanos e de grupos vulneráveis, entre os quais se insere a população LGBTQIAPN+. Esse cenário demonstra a relevância da atuação institucional para garantir o cumprimento das obrigações internacionais ao mesmo tempo em que cumpre o previsto pelo legislador constituinte.

Quanto maior o nível de vulnerabilidade identificada em determinado grupo, mais atenção deve ser prestada com a sua proteção, para que seja certificado o acesso a direitos em situação de igualdade material. A eficiência do serviço prestado pelo Ministério Público deve ser compreendida abrangendo não somente a quantidade de energia e orçamento despendida, mas também os resultados obtidos até obter um nível ótimo de aproveitamento com atenção para o presente e o futuro.

A defesa efetiva de vítimas LGBTQIAPN+ passa pelo reconhecimento de que, a depender do nível de vulnerabilidade e exclusão social, maior ou menor deverá ser o empenho institucional para a proteção do público, adequando as estruturas para atendimento qualificado, em atendimento à igualdade material. O conhecimento da realidade das vítimas por capacitações e a busca ativa das vítimas são fundamentais para a aproximação com esse público, levando à superação do medo de revitimização pelo sistema de justiça.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social.** Disponível em: <<https://www.unifafibe.com>.

25 JUNIOR, Ivo Teixeira Gico. Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência. **Revista Brasileira de Direito**. Passo Fundo, v. 16, n. 2, p. 1-43, Maio-Agosto, 2020.

br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2021.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2024. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, ano 18, 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. (SYN)THESIS, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 23–32, 2012. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433>>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981**. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm>. Acesso em: 19 nov. 2021.

COELHO, Carolina Reis Jatobá. **A Criminalização da Homotransfobia e o Novo Alcance Interpretativo do Racismo no Âmbito dos Julgamentos da ADO 26/DF e MI 4.733/DF do Supremo Tribunal Federal do Brasil**. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura. São Paulo, v. 14/2020. jul.- set. 2020.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antonio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus; PEDROSA, Tomás, Araújo. **A Resiliência do STF no Exercício de sua Função Contramajoritária: A luita pela garantia de direitos fundamentais em tempo de subversão democrática**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. v. 140/2023, nov. dez. 2023.

JUNIOR, Ivo Teixeira Gico. **Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência**. Revista Brasileira de Direito. Passo Fundo, v. 16, n. 2, p. 1-43, Maio-Agosto, 2020.

Mortes e violências contra LGBTI+ no Brasil: Dossiê 2023. Acontece Arte e Política LGBTI+; ANTRA (Associação Nacional de Travestis e Transexuais); ABGLT (Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos). – Florianópolis, SC: Acontece, ANTRA, ABGLT, 2024.

OEA – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Violência contra Pessoas LGBTI**. 2015. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/violenciapessoaslgbti.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

PETER, Christine Oliveira. **Do Ativismo Judicial ao Ativismo Constitucional no Estado de Direitos Fundamentais**. Revista Brasileira de Políticas Públicas. UNICEUB. v. 5, número especial, 2015.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos, o princípio da dignidade humana e a constituição brasileira de 1988**. Revista do Instituto de Hemenêutica Jurídica - RIHJ. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, jan./dez. 2004.

PIRES, Thula. **Racializando o Debate sobre Direitos Humanos: Limites e possibilidades da criminalização do racismo no Brasil**. Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, v. 15, n. 28, 2018.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA: Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero. Tradução Jones de Freitas. jul. 2007. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/gays/principios_de_yogyakarta.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA+10. Disponível em: <https://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2017/11/A5_yogyakartaWEB-2.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A desigualdade e a subversão do Estado de Direito**. Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos. São Paulo, v. 4, n. 6, p. 28-51, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452007000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 nov. 2020.

O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS DESAFIOS NO COMBATE À LGBTFOBIA

THE PROSECUTOR'S OFFICE AND THE CHALLENGES OF FACING THE LGBTPHOBIA

Ana Cláudia Pinho¹

Bernardo Coimbra²

Verena Santos³

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar, pela identificação das raízes da LGBTfobia e das variadas formas de violência direcionadas à população LGBTI+, as ações que vêm sendo desenvolvidas pelo Ministério Público brasileiro para enfrentar o problema. Para tanto, partimos do pressuposto de que o Ministério Público é uma instituição de garantias – como definido pelo jurista italiano Luigi Ferrajoli – e, nessa condição, deve atuar em defesa dos direitos fundamentais, sejam os de índole liberal, seja os de cariz social, sempre visando à tutela das minorias e ao combate a todas as formas de preconceito e discriminação.

Palavras-chave: população LGBTI+; Ministério Público; instituição de garantias; direitos humanos; discriminação.

Abstract: *The aim of this paper is to analyze, by identifying the roots of LGBTphobia and the various forms of violence directed at the LGBTI+ population, the actions being taken by the Brazilian Public Prosecutor's Office to tackle the problem. To this end, we start from the premise that the Public Prosecutor's Office is an institution of guarantees - as defined by Italian jurist Luigi Ferrajoli - and, as such, it must act in defense of fundamental rights, whether they are liberal or social in nature, always aiming to protect minorities and combat all forms of prejudice and discrimination.*

Keywords: *LGBTI+ population; Prosecutor's Office; guarantee institutions; human rights; discrimination.*

1 Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Promotora de Justiça e Coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos do Ministério Público do Pará. Professora da graduação e da pós-graduação em Direito da UFPA. Professora Visitante na Università degli Studi di Roma Tre (out/nov-23). Coordenadora do grupo de pesquisa "Garantismo em Movimento". E-mail: acpinho9@gmail.com.

2 Discente da graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará no quinto semestre. Estagiário do Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos. Pesquisador do grupo de pesquisa "Garantismo em Movimento". E-mail: bernardo.coimbra2004@gmail.com.

3 Discente da graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará no sétimo semestre. Estagiária do Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos. Pesquisadora do grupo de pesquisa "Garantismo em Movimento". E-mail: verenasantosty@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO: O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTITUIÇÃO DE GARANTIAS

A luta histórica por direitos da população LGBTI+ permeia os debates atuais, despertando paixões e trazendo à tona traços de preconceito e violência enraizados na sociedade, em especial, na brasileira, por seu histórico de autoritarismo. Lilia Schwarcz já apresentou esse paradigma de autoritarismo e repressão em sua obra “Sobre o Autoritarismo Brasileiro”, publicada em 2019, na qual discorre sobre suas raízes, desde a escravidão até os dias atuais, evidenciando como a violência é parte fundamental da história do Brasil, não excluindo a população LGBTI+ dessa lógica⁴.

Ao olhar para a história, percebe-se que o tema sempre foi alvo de discursos falaciosos, com tom discriminatório, demonstrando estigmas contra a comunidade LGBTI+ nas estruturas e no pensamento da sociedade. Desde a Idade Média – com o assassinato e perseguição dessa população, sob o “fundamento” da heresia e do pecado –, passando pela Modernidade – com o entendimento de que a homossexualidade seria uma patologia –, o tratamento preconceituoso atravessou o século XX (lembremos das atrocidades praticadas pelo Nazismo contra a população LGBTI+) e, mesmo com as conquistas mais recentes, em termos de avanços em direitos, segue sendo desafiador lutar contra esse estado de coisas.

Paralelamente a isso, e em sentido contrário, nota-se um processo de evolução dos direitos humanos, que vem avançando, ainda que em velocidade lenta. A discriminação passou a ser combatida, e houve uma tendência em se disseminar um espírito de fraternidade entre todos os indivíduos, sobretudo a partir do pós-guerra.

O Brasil, no texto da Constituição de 1988 (que representou – é bom que se diga – uma ruptura em relação ao período anterior de ditadura civil-militar), deixou absolutamente claro, em seu artigo 3º, como um dos objetivos da República, a missão de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

De outra banda, é de se notar que o MP brasileiro foi radicalmente reformulado por essa mesma Constituição, que, em seu artigo 127, assim o define: “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”.

Esse novo perfil desenhado para o MP impõe, como é de se esperar, significativos desafios, entre eles a tutela dos direitos fundamentais (tanto de índole liberal quanto social). Em outras palavras: a proteção dos direitos humanos.

4 SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro**. São Paulo: Companhia Das Letras, 2019.

Nas palavras de Luigi Ferrajoli, o MP é uma verdadeira “instituição de garantias”, ou seja, caracteriza-se pela presença de mecanismos jurídicos e institucionais que têm como função a limitação do poder e a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos. Portanto, estabelecem limites e procedimentos que devem ser seguidos para que qualquer intervenção estatal, na esfera individual, seja legítima, prevenindo abusos e arbitrariedades. Dessa forma, são essenciais para a concretização de um Estado de Direito verdadeiramente democrático.⁵

Em outras palavras, cabe entender o Ministério Público enquanto um ente que, à parte sua função de titular da ação penal, é responsável, também, por atuar em defesa dos direitos sociais. Isso implica, inclusive, exercer essa função de forma contramajoritária, sendo um ator que deve controlar as ações ou omissões abusivas relacionadas a direitos fundamentais, quaisquer que sejam.

O mestre italiano complementa, distinguindo as instituições de governo das instituições de garantias. As primeiras dizem com o aspecto formal (ou político) da democracia, isto é, com a regra de maioria e com a subordinação à vontade popular. Desta feita, as instituições de governo são pautadas pela discricionariedade e têm, sob o seu radar, temas que estão afetos à esfera do decidível (aquilo sobre o que a maioria pode decidir). Por outro lado, as instituições de garantias (nas quais se encontra o Ministério Público) dizem com o aspecto material (ou substancial) da democracia, ou seja, são contramajoritárias, pertencendo à esfera vinculada do não decidível (aquilo sobre o que sequer a maioria – por mais qualificada que seja – pode decidir) e, assim, não pactuam com a discricionariedade. Todo o contrário é subordinado à lei e aos princípios constitucionais.

Dessa visão, e tomando por pressuposto que cabe ao MP a proteção das minorias (dever fundamental das instituições de garantias, como acima destacado), não resta a menor dúvida de que a tutela de direitos da comunidade LGBTI+ é tarefa inafastável do Ministério Público, dentro do enorme guarda-chuva dos direitos humanos.

2. CONTEXTUALIZANDO OS DIREITOS HUMANOS

A problemática relativa aos direitos humanos é histórica. Na verdade, discussões sobre igualdade, dignidade e liberdade permeiam os campos da filosofia e da teoria política, desde a Antiguidade Clássica. Especificamente no que tange ao Direito, é imprescindível fazer-se referência ao século XVIII, em particular ao movimento da Ilustração, que deu corpo racional à Revolução Francesa, e tudo o que a partir daí se desenvolveu.

.....
5 FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris: Teoria del diritto e della democrazia**. Vol. 1. Teoria del diritto. Roma: Laterza, 2007.

Os ideais de igualdade, liberdade, fraternidade, embalados pelo jusnaturalismo moderno, passaram a integrar um documento legislativo: a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, cujo artigo 1º prescrevia que “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum”⁶.

À parte o caráter utilitarista, próprio da Modernidade, e a falta de efetivação material dos direitos consagrados naquele documento pós-revolucionário, não se pode negar o enorme avanço em direção à tutela jurídica dos chamados direitos do homem.

Obviamente, a ausência de instituições de garantia e a inexistência de uma efetiva participação popular na formatação da carta fizeram com que referidos direitos não saíssem do papel, o que, com o passar do tempo, demonstrou a fragilidade de uma concepção meramente formal.

Sem qualquer limite jurídico material eficaz, chegou-se, já na contemporaneidade, ao ápice do que poderia significar a mais cruel violação de todos os direitos básicos do ser humano, com os horrores praticados pelo nazi-fascismo durante a segunda guerra mundial.

O segundo pós-guerra foi um marco na história do século XX, sobretudo pela reação que provocou, na comunidade internacional, contra as atrocidades, cometidas nos campos de concentração e extermínio, que vitimaram milhões de judeus, homossexuais, mulheres, ciganos e os assim considerados “associais”.

A resposta veio em forma de uma atitude assertiva imediata, com a criação da ONU (Organização das Nações Unidas), em 24 de outubro de 1945. Na sequência, em 10 de dezembro de 1948, foi concebida a Declaração Universal dos Direitos Humanos, por meio da Assembleia Geral das Nações Unidas, cujo artigo 1º, avançando em relação à Carta do século XVIII, estabelece que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”. Sequencialmente, o artigo 2º acrescenta que

todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição⁷.

Ademais, apresenta uma extensa lista de direitos que são reconhecidos para todos os seres humanos, sem qualquer forma de discriminação, e que são inalienáveis.

6 UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão**, 1789. Disponível em: <<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2024.

7 ONU. Brasil. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 8 ago. 2024.

As noções de igualdade, dignidade, acesso à justiça, liberdade, trabalho digno, saúde, educação, proibição absoluta à escravidão, entre tantos outros, são direitos que foram reconhecidos universalmente pela DUDH. Assim, ainda que existam lacunas na garantia desses direitos, todos os seres humanos passaram a ser entendidos como sujeitos detentores de direitos, o que representou um avanço gigantesco nessa caminhada.

A partir daí, o cenário internacional foi marcado pelo surgimento de documentos normativos, assim como instituições de proteção. Entre os primeiros, podemos citar o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, monitorado pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU, e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966.

No que concerne à estrutura judiciária de proteção dos direitos humanos, podemos mencionar as três Cortes regionais, equivalentes a cada sistema regional (o interamericano, o europeu e o africano): a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos e a Corte Africana de proteção dos direitos humanos. De forma global, no que diz respeito ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos, tem-se a Corte Internacional de Justiça, órgão vinculado à ONU e que, por ter sua sede em Haia, costuma ser também chamada de *Tribunal de Haia*.

Uma vez traçado o panorama internacional, de tutela dos assim chamados “direitos humanos”, que, dentre suas características, destacam-se a universalidade e a inalienabilidade (isto é, direitos que temos pelo simples fato de sermos seres humanos e que são inerentes, pois, a essa condição), os países ocidentais democráticos, em seus ordenamentos internos, passaram, de igual modo, a reconhecer expressamente esses direitos, tais como a dignidade humana, a liberdade e a igualdade.

Com o Brasil não foi diferente, embora, por aqui, tenhamos feito isso com um certo atraso, já que – de 1964 a 1985 – estivemos mergulhados em um momento político autoritário, oriundo da ditadura civil-militar.

Um dos primeiros movimentos em direção à abertura democrática foi a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em que as forças políticas procuraram, dentro das possibilidades e limitações históricas, redigir um texto que estivesse em consonância com o sistema internacional de direitos humanos e que albergasse os valores democráticos, incluindo os direitos fundamentais de índole liberal (que herdamos da Ilustração) e os de índole social (conquistas relativas à saúde, educação, trabalho digno, seguridade, etc).

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, nasce, assim, com esse ideal e, de fato, logo em seu primeiro artigo, define a República como um **Estado Democrático de Direito** e estabelece, entre seus fundamentos, a **dignidade da pessoa humana** (inciso III).

Isso significa dizer, em suma, que a dignidade humana, que – noutras épocas – poderia ser somente um juízo de valor metajurídico –, passou a ser norma expressa, positivada e, portanto, vinculante.

3. HISTÓRICO DE LUTAS DO MOVIMENTO LGBTI+

Com base no processo acima descrito, de luta por direitos humanos, os movimentos sociais também caminharam em várias frentes, entre elas na que diz respeito à liberdade de orientação sexual e identidade de gênero. Os avanços relacionados ao direito do sujeito de exercer sua orientação sexual, seja ela qual for, ocorreram de forma lenta e gradativa, também passando por retrocessos, conforme tentaremos demonstrar.

Desde ser considerado pecado mortal, crime capital, motivo de prisão perpétua, a orientação homossexual passou por variados tratamentos discriminatórios na história da humanidade. E uma das mais cruéis foi a identificação dessa condição com uma doença, tratamento típico do século XIX (pleno de exemplos de patologização), que causou estragos sem precedentes.

Ainda no final do século XVIII, o “homossexualismo” tornou-se palco de um debate muito presente na medicina, sendo entendido como uma doença que necessitava de cura, principalmente depois de o Código Penal da França pós-revolucionária (de 1791) – aos auspícios do movimento iluminista e dos reformadores do Direito Penal da época – descartar tipos penais como “sodomia” e “pederastia”, por considerá-los crimes sem vítimas. A homossexualidade, nesse contexto, deixou de ser crime, mas nem por isso deixou de ser uma questão posta à sociedade, sempre com um olhar discriminatório e excludente. Se não era mais crime, seria o quê? Doença! E, com isso, a estratégia passou a ser tratar os homossexuais como doentes, menos para “cuidar”, mais para excluir⁸.

Tal noção apresentou-se junto com os movimentos higienistas, que buscavam uma purificação da sociedade, extirpando qualquer característica considerada indesejada. Dessa forma, os debates surgiam com ideias diversas sobre o que fazer para “tratar a doença”, prevalecendo o entendimento majoritário de que o ideal seria uma internação compulsória das pessoas homossexuais, para gerenciar a questão.

Os tratamentos que ocorriam nos “institutos” eram os mais variados. Injeções de hormônio foram uma tentativa colocada muito em prática, sob o argumento de que os homossexuais possuíam uma disfunção hormonal que os levava para esses “desejos”. Cirurgias, tanto no cérebro quanto nos

8 PRETES, Érika Aparecida; VIANNA, Túlio. **História da criminalização da homossexualidade no Brasil: da sodomia ao homossexualismo**. Iniciação científica: destaques 2007, v.1, 2008.

órgãos sexuais, também eram métodos recorrentes, tentando inibir o desejo das pessoas e controlá-las.

No entanto, mesmo com a retirada dos tipos de sodomia e pederastia dos Códigos Penais, entre os séculos XVIII e XIX, a ideia de descriminalização da prática permanecia latente. Entre as décadas de 1930 e 1940, o regime nazista na Alemanha tratou de administrar a questão como objeto de sua política criminal.

O parágrafo 175 do Código Penal Alemão de 1871, instituído no Império Alemão e mantido na República de Weimar, criminalizava os “atos sexuais antinaturais” entre homens. O regime nazista, entretanto, reviu esse dispositivo, tornando-o mais abrangente, de modo a afetar atos totalmente intrínsecos, sem qualquer violação a bem jurídico alheio.

Os juristas da Alemanha nazista pressupunham que o termo “antinatural”, do antigo Código do Império, poderia levar a uma interpretação muito restritiva, de que somente configuraria crime o ato sexual da penetração. Desta forma, a redação foi alterada, passando a vigorar da seguinte forma: “um homem que comete atos sexuais com outro homem, ou que permite ser abusado para atos sexuais por um homem, será punido com a prisão”⁹. Como se vê, o nazismo opta por um tipo penal aberto, capaz de abraçar todo e qualquer ato sexual, incluindo beijos, olhares ou toques¹⁰.

Nos campos de concentração e extermínio, as pessoas LGBTI+ eram caracterizadas com um triângulo cor-de-rosa em suas roupas, de modo a identificá-las e, obviamente, humilhá-las. Eram destinados a essa comunidade os trabalhos mais exigentes, como forma de aumentar sua punição, além de constantes abusos físicos e violências sexuais. Por fim, a partir de 1942, os comandantes dos campos passaram a ordenar a castração dos homens que utilizavam o triângulo cor-de-rosa¹¹.

No Brasil, o Código Criminal do Império (1830) não previu a criminalização da sodomia, mas, em contrapartida, as políticas higienistas foram instituídas fortemente, para a gestão dos homossexuais. Médicos renomados, como o legista Aldo Sinsigali, defendiam a internação e exclusão da sociedade desse grupo de pessoas, sob a justificativa de que seria injusto puni-los, mas que deveriam ser internados, visando proteger a sociedade e “curá-los”¹².

9 Importante destacar que o termo utilizado em alemão para “atos sexuais” era *Unzucht*, que também pode ser entendido como “fornicação”, “indécência” ou ainda “imoralidade”.

10 UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM. **Paragraph 175 and the Nazi Campaign Against Homosexuality**. Holocaust Encyclopedia. Disponível em: <<https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/paragraph-175-and-the-nazi-campaign-against-homosexuality>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

11 UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM. **Gay Men Under the Nazi Regime**. Holocaust Encyclopedia. Disponível em: <<https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/gay-men-under-the-nazi-regime>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

12 FREIRE, Lucas; CARDINALI, Daniel. **O ódio atrás das grades: da construção social da discriminação por orientação sexual à criminalização da homofobia**. Sexualidad, Salud y Sociedad - Revista Latinoamericana, n. 12, p. 37-63, dez. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sess/a/wMcLzXfDQwckvD69rwdQPcx/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 2 ago. 2024.

No período do Estado Novo, as pessoas homossexuais passaram a sofrer novos ataques. A intenção de uma nova criminalização explícita na época da elaboração do Código Penal de 1940 existia. No entanto, não prosperou e não houve criação de tipo específico voltado a criminalizar as práticas homossexuais. Criou-se, todavia, um artifício para fazê-lo indiretamente, como por meio do tipo penal do “ato obsceno” que, em muitos casos, serviu para reprimir qualquer manifestação que remetesse à homossexualidade, garantindo que ela continuasse na ilicitude.

Somente na segunda metade do século XX, esse panorama começa a alterar. Os movimentos sociais da comunidade LGBTI+ começaram a ter uma manifestação mais expressiva, sinalizando resistência de diversas formas e criando mecanismos para que pudessem exercer sua sexualidade sem que fossem punidos por isso. A aparição, por exemplo, de bares e boates voltados à comunidade LGBTI+ foi uma forma de resistência e existência. Isso acabou impulsionando uma participação mais intensa na luta por conquistas de direitos.

Evidentemente, essa reação da população LGBTI+ não foi feita sem conflitos. E o ponto máximo desse embate ocorreu no ano de 1969 (dia 28 de junho), na cidade de Nova York, no bar *Stonewall Inn*.

Tal evento marca uma das datas mais importantes para todo histórico na luta por direitos do movimento LGBTI+, sendo um foco de resistência. Nos EUA, a criminalização da homossexualidade havia sido mantida até a segunda metade do século XX, fazendo com que a comunidade LGBTI+ seguisse sofrendo dura repressão, tendo seus locais de reunião e encontros como alvo de operações policiais e prisões. O bar *Stonewall Inn* foi alvo dessas operações no dia 28 de junho de 1969. No entanto, a intervenção policial não foi como de rotina. Ao invés de se renderem e serem presas, as pessoas que estavam no bar resistiram, iniciando um conflito com os policiais. Foram arremessados diversos objetos na direção dos policiais, e o episódio acabou atraindo os holofotes para a causa da discriminação, fazendo com que se iniciasse um movimento da sociedade civil, favorável aos direitos civis da comunidade LGBTI+¹³.

A data da Revolta de *Stonewall*, como ficou conhecido o confronto, tornou-se um marco tão importante na luta por direitos que, a partir de então, o dia 28 de junho passou a ser considerado o Dia do Orgulho LGBTI+.

Ainda assim, estávamos longe de conter a onda do preconceito. Lembremos o que ocorreu entre as décadas de 80 e 90, com o estopim da AIDS (Síndrome da Imunodeficiência Adquirida), apelidada de “peste gay”. O discurso foi apropriado pela moral comum e reverberou aos quatro cantos. Dizia-se que seria um “castigo divino” aos homossexuais por irem contra a “natureza humana”. Nesse

13 MATZNER, Andrew. **Stonewall Riots**. glbtq, Inc., 2015. Disponível em: <http://www.glbtqarchive.com/ssh/stonewall_riots_S.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2024.

contexto, a discriminação e o preconceito aumentaram exponencialmente, associando os homossexuais à doença e à morte, considerando-os depravados moralmente e antinaturais.

A resistência, felizmente, não parou, e os movimentos seguiam em sua luta. No Brasil, por exemplo, destacamos o Grupo Gay da Bahia, atuante desde a década de 80, responsável pela formação de dossiês, estatísticas, entre outras informações importantes para se compreender a atual situação da comunidade no Brasil.

De acordo com o referido Grupo, apenas no ano de 2023, ocorreram cerca de 257 mortes violentas de pessoas LGBTQI+, o que corresponde, em média, a uma morte a cada 34 horas, evidenciando uma perspectiva ainda muito preocupante para a comunidade¹⁴.

Para se ter uma ideia do nível de intolerância, em relação a pessoas LGBTI+, apenas recentemente, no ano de 1990, a Organização Mundial da Saúde (OMS) retirou a homossexualidade da Classificação Internacional de Doenças (CID). No Brasil, o Conselho Federal de Psicologia (CFP) emitiu, em 1999, a Resolução CFP n. 001/1999, que proibiu qualquer espécie de tentativa de “cura gay”.

Sobre alguns avanços, no cenário brasileiro, destacam-se, exemplificativamente: i) o uso do assim chamado “nome social” para pessoas transgênero foi assegurado pelo Decreto n. 8.727/2016; ii) o casamento homoafetivo foi reconhecido em 2011 pelo Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4277 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 132; iii) em 2015, a ministra Cármen Lúcia, do STF, ao negar seguimento ao Recurso Extraordinário n. 846.102, reconheceu o direito ilimitado de um casal homoafetivo de adotar uma criança.

Apesar das inegáveis conquistas – obtidas com muita luta e suor pelos próprios movimentos sociais –, é evidente que o preconceito incrustado na sociedade (a brasileira, em especial), por conta de séculos de exclusão, vulnerabiliza o público LGBTI+, exigindo, das instituições de garantias, como o Ministério Público, um esforço redobrado e uma atuação constante para combater esse estado de coisas e fazer valer os direitos de todas as pessoas.

4. A “CRIMINALIZAÇÃO” DA LGBTFOBIA NO BRASIL

A Constituição da República de 1988 e os recentes Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos assinados pelo Brasil trouxeram uma nova perspectiva jurídica acerca da pluralidade de indi-

14 GRUPO GAY DA BAHIA. **Observatório 2023 de mortes violentas de LGBT**. Disponível em: <<https://grupogaydabahia.com.br/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2024/02/observatorio-2023-de-mortes-violentas-de-lgbt-1.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2024.

víduos que compõem a sociedade. Em especial, no que toca à Carta Magna que rege nosso país, introduziu-se um princípio nuclear, do qual se irradiam tantos outros: a **dignidade da pessoa humana**. Verifica-se, portanto, que o Estado não possui apenas o dever de não praticar atos que violem esse princípio, mas, também, promover uma concreta vida com dignidade para os cidadãos (SARMENTO, 2002).

Como apresentado no tópico anterior, as transformações sociais permitiram que o direito também mudasse, colecionando, ao longo dos anos, conquistas nacionais e internacionais no que diz respeito à população LGBTI+.

Destaca-se, em 2019, decisão paradigmática do Supremo Tribunal Federal, por meio da **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26/DF**, que conferiu dimensão social ao termo “racismo” e interpretou a Lei Antirracista (Lei n. 7.716/89) à luz da Constituição, passando, desde então, a abranger práticas LGBTfóbicas em seu artigo 20, bem como apontou o estado de mora inconstitucional do Congresso Nacional na implementação da prestação legislativa destinada à proteção penal dos integrantes do grupo LGBTI+.

O demandante da ação propôs que fosse realizada uma interpretação conforme a Constituição (em face dos incisos XLI e XLII do artigo 5º) dos diversos tipos penais definidos na Lei n. 7.716/89, a fim de alcançar, também, todas as formas de manifestação da LGBTfobia, até que sobreviesse legislação autônoma, qualificando essas práticas como espécies do gênero **racismo**, na dimensão de racismo social consagrada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento plenário do HC 82.424/RS, conhecido como “Caso Ellwanger”.

Segue, abaixo, a ementa da ADO n. 26:

Ação direta de inconstitucionalidade por omissão – exposição e sujeição dos homossexuais , transgêneros e demais integrantes da comunidade LGBTI+ a graves ofensas aos seus direitos fundamentais em decorrência de superação irrazoável do lapso temporal necessário à implementação dos mandamentos constitucionais de criminalização instituídos pelo texto constitucional (CF, art. 5º, incisos XLI e XLII) – a ação direta de inconstitucionalidade por omissão como instrumento de concretização das cláusulas constitucionais frustradas, em sua eficácia, por injustificável inércia do poder público – a situação de inércia do estado em relação à edição de diplomas legislativos necessários à punição dos atos de discriminação praticados em razão da orientação sexual ou da identidade de gênero da vítima – a questão da “ideologia de gênero” – soluções possíveis para a colmatação do estado de mora inconstitucional: (a) cientificação ao congresso nacional quanto ao seu estado de mora inconstitucional e (b) enquadramento imediato das práticas de homofobia e de transfobia, mediante interpretação conforme (que não se confunde com exegese fundada em analogia “*in malam partem*”), no conceito de racismo previsto na lei nº 7.716/89 – inviabilidade da formulação,

em sede de processo de controle concentrado de constitucionalidade, de pedido de índole condenatória fundado em alegada responsabilidade civil do estado, eis que, em ações constitucionais de perfil objetivo, não se discutem situações individuais ou interesses subjetivos – impossibilidade jurídico-constitucional de o supremo tribunal federal, mediante provimento jurisdicional, tipificar delitos e cominar sanções de direito penal, eis que referidos temas submetem-se à cláusula de reserva constitucional de lei em sentido formal (CF, art. 5º, inciso XXXIX) – considerações em torno dos registros históricos e das práticas sociais contemporâneas que revelam o tratamento preconceituoso, excludente e discriminatório que tem sido dispensado à vivência homoerótica em nosso país: “o amor que não ousa dizer o seu nome” (lord Alfred Douglas, do poema “two loves”, publicado em “the chameleon”, 1894, verso erroneamente atribuído a Oscar Wilde) – a violência contra integrantes da comunidade LGBTI+ ou “a banalidade do mal homofóbico e transfóbico” (Paulo Roberto Iotti Vecchiatti): uma inaceitável (e cruel) realidade contemporânea – o poder judiciário, em sua atividade hermenêutica, há de tornar efetiva a reação do estado na prevenção e repressão aos atos de preconceito ou de discriminação praticados contra pessoas integrantes de grupos sociais vulneráveis – a questão da intolerância, notadamente quando dirigida contra a comunidade LGBTI+: a inadmissibilidade do discurso de ódio (convenção americana de direitos humanos, artigo 13, § 5º) – a noção de tolerância como a harmonia na diferença e o respeito pela diversidade das pessoas e pela multiculturalidade dos povos – liberdade religiosa e repulsa à homotransfobia: convívio constitucionalmente harmonioso entre o dever estatal de reprimir práticas ilícitas contra membros integrantes do grupo LGBTI+ e a liberdade fundamental de professar, ou não, qualquer fé religiosa, de proclamar e de viver segundo seus princípios, de celebrar o culto e concernentes ritos litúrgicos e de praticar o proselitismo (ADI 2.566/DF, red. P/ o acórdão min. Edson Fachin), sem quaisquer restrições ou indevidas interferências do poder público – república e laicidade estatal: a questão da neutralidade axiológica do poder público em matéria religiosa – o caráter histórico do decreto nº 119-A, de 07/01/1890, editado pelo governo provisório da república, que aprovou projeto elaborado por Ruy Barbosa e por Demétrio Nunes Ribeiro – democracia constitucional, proteção dos grupos vulneráveis e função contramajoritária do Supremo Tribunal Federal no exercício de sua jurisdição constitucional – a busca da felicidade como derivação constitucional implícita do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana – uma observação final: o significado da defesa da constituição pelo supremo tribunal federal – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão conhecida, em parte, e, nessa extensão, julgada procedente, com eficácia geral e efeito vinculante – aprovação, pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, das teses propostas pelo relator, ministro Celso de Mello.

O ponto mais importante para melhor compreensão da referida decisão diz respeito à subsunção de práticas LGBTfóbicas no gênero racismo.

No caso que serviu de paradigma, Siegfried Ellwanger Castan – homem que praticava discursos de cunho antissemita – propunha um revisionismo histórico, que negava o holocausto judeu na Se-

gunda Guerra Mundial. Em suas obras, o autor afirmava a inexistência de câmaras de gás nos campos de extermínio, caracterizando o holocausto como farsa, uma vez que, segundo ele, os campos nunca teriam sido de extermínio, mas centros de trabalho forçado.

Nessa esteira, um dos principais objetivos da Corte nesse *habeas corpus* era determinar o sentido e o alcance da expressão “racismo”. A intervenção do Ministro Maurício Corrêa é digna de registro, pois, após uma explanação de teses científicas acerca da inapropriada distinção entre os seres humanos em raças, **explora a dimensão social do conceito de racismo**, qual seja a **sobreposição** de um seletivo grupo de pessoas em relação a outro:

Nesse cenário, mesmo que fosse aceitável a tradicional divisão da raça humana segundo características físicas, perderia relevância saber se o povo judeu é ou não uma delas. Configura atitude manifestadamente racista o ato daqueles que prega, a discriminação contra os judeus, pois têm a convicção que os arianos são a raça perfeita e eles a anti-raça. [...] Assim esboçado o quadro, indiscutível que o racismo traduz valoração negativa de certo grupo humano, tendo como substrato características socialmente semelhantes, de modo a configurar raça distinta, à qual se deve dispensar tratamento desigual da dominante. Para Norberto Bobbio, a Alemanha de Hitler foi um ‘Estado racial no mais pleno sentido da palavra, pois a pureza da raça devia ser perseguida não só eliminando indivíduos de outras raças, mas também indivíduos inferiores física ou psiquicamente da própria raça, como os doentes terminais, OS prejudicados psíquicos, OS velhos não mais autossuficientes’ (2002). (HC 82.424/RS, Min. MAURÍCIO CORRÊA).

Na oportunidade da ADO 26, o Ministro Celso de Mello (Relator) rememora o caso e entende que este precedente histórico impõe ao Supremo Tribunal Federal que reafirme, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão em questão, a orientação abaixo:

[...] a noção de racismo - para efeito de configuração típica dos delitos previstos na Lei nº 7.716/89 - não se resume a um conceito de ordem estritamente antropológica ou biológica, projetando-se, ao contrário, numa dimensão abertamente cultural e sociológica, abrangendo, inclusive, as situações de agressão injusta resultantes de discriminação ou de preconceito contra pessoas em razão de sua orientação sexual ou em decorrência de sua identidade de gênero (grifo nosso) (ADO 26/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Portanto, conforme o entendimento da Corte, práticas LGBTfóbicas se enquadram na dimensão social do gênero **racismo** por, notoriamente, valorar negativamente o grupo social formado pela comunidade LGBTI+, frente a pessoas que seguem um padrão cisgênero e heteronormativo:

Os dados estatísticos revelados pelos “amici curiae” demonstram que a comunidade LGBT no Brasil é, reiteradamente, vítima das mais diversas formas de agressão motivadas, única e exclusivamente, pela orientação sexual e/ou identidade de gênero dos indivíduos, sendo as agressões físicas - lesões corporais e homicídios - a concretização efetiva do comportamento racista dirigi-

do contra essa minoria, dissonante do padrão hétero-normativo prevalecente na sociedade brasileira.” (ADO 26/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Nesse quesito, o caráter obsoleto atribuído à análise do conceito de raça, apenas sob o viés biológico, revela a necessidade da interpretação do termo **racismo** de acordo com o princípio da dignidade humana, instituinte do Estado Democrático de Direito, motivo pelo qual a abrangência de práticas LGBTfóbicas nos crimes previstos pela Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989, não configura analogia *in malam partem*.

Portanto, a fim de afastar qualquer possibilidade que possa considerar a decisão da Suprema Corte como violadora do princípio da legalidade em matéria penal, é importante destacar que não existe pretensão de equipar um indivíduo pertencente à comunidade LGBTI+ a um outro de determinada “raça”, por exemplo. Objetiva-se, em verdade, negar a existência de um conceito válido de “raça”, de forma que o racismo seja, em suma, uma manifestação de práticas segregacionistas, logo, que alcance violências de cunho LGBTfóbico.

Não houve violação do princípio da legalidade, não houve analogia *in malam partem*, tampouco a Suprema Corte “criminalizou” a homofobia. O STF não legislou! A Corte Constitucional – insistiu – apenas interpretou o termo “racismo” (elemento normativo do tipo), conforme a Constituição, conferindo o sentido social (já existente desde o precedente do “Caso Ellwanger”), que vem totalmente ao encontro da necessidade de tutela da população LGBTI+, enquanto grupo historicamente tratado como inferior.

Uma vez demonstrado que as práticas discriminatórias motivadas pela homo/transfobia devem ser compreendidas no conceito mais amplo de **racismo**, de acordo com a acertada decisão da Suprema Corte que, utilizando o paradigma interpretativo do “Caso Ellwanger”, avançou em termos de proteção de direitos humanos de grupos vulnerabilizados, passaremos a analisar os dispositivos constitucionais citados na ementa da decisão e a Lei n. 7.716/89, conhecida como “Lei Antirracismo”.

No que tange à alegada questão da mora do Poder Legislativo em cumprir mandamento constitucional, impende destacar o artigo 5º da Constituição da República/88, que trata dos direitos individuais e coletivos, assegurando aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade e, em especial, seus incisos XLI e XLII, particularmente relevantes para a ADO n. 26, onde está consignada a necessidade de tutela penal, em face de qualquer discriminação que viole direitos e liberdades fundamentais, para além de prever a inafiançabilidade do crime de racismo:

Art. 5º.....

XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei.

Os referidos incisos impõem o estabelecimento de leis, com a finalidade de vincular o poder público à efetivação de uma prestação positiva destinada à proteção das pessoas contra atos de preconceito e discriminação, inclusive dentro da esfera penal.

Sendo a violência motivada pela orientação sexual e/ou identidade de gênero, um ato claramente discriminatório e violador de direitos fundamentais, a omissão do Parlamento Federal em editar normas destinadas à criminalização de condutas LGBTfóbicas configura claro descumprimento do comando impositivo constitucional.

Por sua vez, a Lei n. 7.716/89 pune os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, conforme seu artigo 1º. Tendo em vista a dimensão social do racismo e a interpretação conferida pelo STF da LGBTfobia como uma prática racista, devem os dispositivos da Lei Antirracista ser interpretados à luz da Constituição, para proteger penalmente indivíduos da comunidade LGBTI+. A exemplo, vejamos o artigo 20 da referida lei, que tipifica penalmente condutas discriminatórias:

Art. 20. Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional.

Pena: reclusão de um a três anos e multa.

A decisão, portanto, foi de extrema relevância, no campo da proteção de direitos das pessoas que integram a comunidade LGBTI+, constantemente agredidas por meio de todo o tipo de violência (física e moral). Porém, o caminho a ser percorrido, baseado na decisão paradigmática, ainda apresenta obstáculos.

Para além do antigo problema da subnotificação de agressões motivadas pela LGBTfobia, muitas condutas possivelmente subsumidas ao tipo penal descrito no artigo 20 da Lei n. 7.716/89, a partir da ADO n. 26, ainda não são lidas – pelos agentes que ocupam os cargos de poder no sistema de justiça criminal (Delegados de Polícia, membros do MP, Magistrados) – como criminosas, impossibilitando o real levantamento de dados acerca da violência homotransfóbica no Brasil e, com isso, dificultando a proteção dos bens jurídicos das pessoas que integram esse grupo.

5. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NO COMBATE À LGBTFOBIA. O CASO ESPECÍFICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ

Como já vimos em item anterior, a CRFB/88 conferiu **protagonismo** ao Ministério Público na **proteção de direitos**, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, de acordo com seu artigo 127¹⁵.

Isso se dá graças às peculiaridades históricas da América Latina, que passou por períodos autoritários, sobretudo durante as ditaduras civis-militares, dos anos 60-70. A escolha constitucional brasileira foi por tornar o Ministério Público um órgão de defesa intransigente dos direitos fundamentais de todas as pessoas e, portanto, uma **instituição de garantias**, que não está subordinada à vontade popular, tampouco dependente da regra de maioria, como já destacamos em item anterior deste artigo.

Retomando o pensamento de Luigi Ferrajoli¹⁶, esse formato de um Ministério Público enquanto instituição de garantias foi permitido única e exclusivamente pelo advento de constituições de terceira geração¹⁷, reforçando como o órgão brasileiro ultrapassou a barreira de mero acusador. Logo, o MP deve ser compreendido como um ente complexo, incumbido da tutela dos direitos fundamentais, quer os de índole liberal (garantismo penal), quer os de caráter social (garantismo social).

Afirmar que o MP – por esse novo desenho constitucional – é uma efetiva instituição de garantia de bens, direitos e interesses fundamentais, implica reconhecer, necessariamente, que, além de sua função no campo penal, descortinou-se um mundo totalmente novo de atribuições, de possibilidades no campo dos direitos sociais, até então impensadas dentro da estrutura tradicional do Ministério Público, que vão exigir uma atuação institucional firme no que diz respeito às políticas públicas que visam à diminuição das desigualdades (direitos sociais).

Entre esses desafios, sem dúvida alguma, encontra-se a pauta relativa aos Direitos Humanos, com toda a sua complexidade e abrangência. No enfrentamento das questões relativas a essa agenda, o MP precisa, seguramente, reinventar-se e compreender a necessidade, por exemplo, de se

15 “Art. 127, CF/88. 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”.

16 FERRAJOLI, Luigi. **Per un pubblico ministero come istituzione di garanzia**. Questione Giustizia, Milano: Franco Angeli, n. 1, p. 31-43, 2012. DOI: 10.3280/QG2012-001003.

17 O fim das ditaduras militares que assolaram os países latino-americanos no século passado trouxe consigo o que Ferrajoli denomina constitucionalismo de terceira geração. Este termo nada mais é do que uma forma de denominar a “nova onda” de constituições enriquecidas em direitos sociais e extremamente preocupadas em estabelecer um sistema de garantias complexo e articulado, a começar pela sua rigidez, associada ao extenso leque de direitos fundamentais e ao controle de constitucionalidade.

aproximar dos movimentos sociais, da sociedade civil, para ouvir e assimilar suas demandas, conforme consta na Recomendação n. 61/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

É possível que, por essas escutas sociais e/ou rodas de conversa, o membro do MP perceba a existência de demandas transversais, que afetam os direitos humanos e, na sequência, interesses relativos à saúde, educação, moradia e assistência. Nesses casos, o MP tem a possibilidade de atuar firmemente como um catalisador entre a sociedade e o poder público, na orientação das políticas públicas.

Um dos grupos mais vulnerabilizados socialmente, conforme o histórico que apresentamos, é o LGBTI+, que, não raro, encontra o primeiro desamparo no próprio seio familiar. Posteriormente, a história se repete: rejeitados nos ambientes sociais e educacionais, também se veem negligenciados juridicamente.

É exatamente nesse cenário, que se destaca (ou se deve destacar) a atuação firme do Ministério Público, no sentido de proteger e garantir os direitos fundamentais desse grupo, seguindo, firmemente, a determinação do artigo 3º, IV, da CR/88 no que diz respeito à promoção do bem de todos, **sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.**

Há, ainda, inúmeras recomendações e orientações no âmbito do próprio MP no sentido de atuações em defesa das minorias, de modo que, recentemente, percebe-se uma ação mais assertiva na defesa da comunidade LGBTI+. Destacamos, por exemplo, a Recomendação n. 79, de 30 de novembro de 2020, do CNMP, que recomendou a instituição de programas e ações sobre a equidade gênero e raça nos domínios dos Ministérios Públicos da União e Estaduais.

Uma outra Recomendação digna de nota é a de número n. 85, de 28 de setembro de 2021, em que o CNMP estabeleceu a necessidade de fiscalização dos parâmetros de acolhimento das pessoas LGBTI+ que se encontram privadas de liberdade em estabelecimentos criminais. No documento, o CNMP menciona a CFRB/88, Princípios de Yogyakarta¹⁸, além de diversos tratados internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), entre outros instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário, demonstrando uma tentativa de alinhar a atuação institucional com os ordenamentos **internacionais.**

Após pesquisa em sítios eletrônicos quanto às ações dos **Ministérios Públicos** referentes à defesa dos direitos LGBTI+, podemos, apenas de forma exemplificativa, destacar:

.....

18 Documento internacional que reconhece as violações de direitos por motivos de orientação sexual ou identidade de gênero como violações de direitos humanos, tratando sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos nesses casos.

No âmbito do **Ministério Público Federal**, as unidades do Acre e de Alagoas possuem a Comissão de Gênero e Raça e a Comissão Pró-Equidade de Gênero e Raça, respectivamente.

O MPF do Paraná expediu recomendação conjunta com a Defensoria Pública Estadual e ajuizou ação em favor do reconhecimento das famílias homotransafetivas. O MPF de Pernambuco acompanha políticas públicas de combate à LGBTfobia. O MPF do Rio Grande do Sul possui, na sua agenda, a defesa dos direitos da comunidade LGBTI+, bem como articulação com órgãos da sociedade civil.

O MPF do Rio de Janeiro, apesar de não disponibilizar um órgão específico que trate da matéria, é atuante, expedindo recomendações em conjunto com entidades de defesa da comunidade LGBTI+, visando acompanhar a implementação de políticas públicas no combate à lgbtfobia.

O MPF de São Paulo promove oficinas sobre o “direito à não discriminação”, além de possuir uma boa articulação com outros órgãos da sociedade civil na defesa desses direitos.

Acerca da atuação do MPF do Pará, destaca-se a **Comissão Pró-Equidade de Gênero, Raça e Diversidade** – instituída pela Portaria PRPA n. 146, de 11 de setembro de 2023 –, que foi essencial para o fortalecimento das ações referentes à proteção dos direitos fundamentais desse grupo.

A título exemplificativo, a instituição promoveu, em janeiro de 2024, a roda de conversa “Efetivação de direitos e visibilidade de pessoas Trans”, que reuniu membros da sociedade civil, representantes do Ministério Público do Pará (Dra. Luziana representou CAODH), Ministério Público do Trabalho, Defensoria Pública do Estado, Polícia Civil, Secretaria de Estado de Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEIRDH) e Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, com o objetivo de colher demandas relativas a políticas públicas de promoção dos direitos de pessoas transgênero e travestis. Do mesmo modo, em junho de 2024, promoveu a roda de conversa sobre a garantia dos direitos para pessoas LGBTQIAPN+ na sede do MPF em Santarém/PA.

Outra atuação que merece destaque é a Recomendação expedida pela PRDC paraense, após uma reunião que ocorreu em março de 2024, que busca estimular as universidades federais do estado do Pará (UFPA e UFRA) a adotarem providências para implementação e aprimoramento de medidas afirmativas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais de pessoas trans no âmbito institucional, resultando na anuência e comprometimento das universidades em planejar e executar tais medidas.

No tocante ao **Ministério Público do Trabalho**, há a Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho (COORDIGUALDADE), criada por meio da Portaria n. 273, de 28 de outubro de 2002, com o objetivo de definir estratégias coordenadas e integradas de política de atuação institucional na **promoção da igualdade de oportunidades e eliminação da discriminação, violência e assédio no trabalho**.

A COORDIGUALDADE confeccionou alguns materiais informativos acerca das políticas institucionais, além de viabilizar o diálogo com lideranças dos movimentos estaduais quanto a ações voltadas para capacitação e empregabilidade para a comunidade LGBTI+. Dentre os materiais disponibilizadas no acervo, destacam-se a Nota Técnica voltada para atuação do MPT na defesa de direitos da população LGBTIQ+ no trabalho e as Cartilhas:

1. Cartilha “MPT na proteção da população LGBTQIAPN+”, de agosto de 2023;
2. Cartilha “Atendimento do MPT à População LGBTQI+”, de 2021;
3. Cartilha “Páginas Trans”, um guia de acesso destinado aos Direitos e Serviços para pessoas trans.

O Ministério Público Militar (MPM) não possui na sua Agenda uma atuação na defesa dos direitos dessa comunidade, não havendo nenhum projeto que trabalhe os direitos constitucionalmente previstos, dispondo apenas de uma genérica Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, Sexual e Discriminação.

Hoje, todas as unidades dos **Ministério Público dos Estados** possuem um Centro de Apoio Operacional especializado em Cidadania, com algumas exceções voltadas especificamente à atuação nos Direitos Humanos. No entanto, poucos agindo especificamente na agenda LGBTI+. Dentre os MPes que apresentam o foco direcionado nessa pauta, destacam-se:

1. Ministério Público do Distrito Federal: conta com o **Núcleo de Enfrentamento à Discriminação**;
2. Ministério Público do Espírito Santo: conta com o **Núcleo de Proteção de Direitos Humanos e a Comissão de Direito à Diversidade Sexual e à Identidade de Gênero (CDDS)**;
3. Ministério Público do Maranhão: apresentam um **Plano de Atuação em Defesa dos Direitos Humanos (Padhum)** que aborda a Agenda LGBTI+ de maneira ampla;
4. Ministério Público de Paraíba: apresenta o **Núcleo de Gênero, Diversidade e Igualdade Racial**;
5. Ministério Público do Paraná: apresenta o **Núcleo de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais-LGBT**;
6. Ministério Público de Pernambuco: conta com o **Núcleo de Direitos LGBT (NDLGBT)**;
7. Ministério Público de São Paulo: um dos mais atuantes na pauta, conta com uma **Rede de Valorização da Diversidade**, além de uma importantíssima Declaração de Compromisso Institucional em Defesa dos Direitos Humanos das Populações LGBTQI+.

Quanto ao Ministério Público do Estado do Pará, destaca-se a criação, em 5 de agosto de 2021, por meio da **Resolução n. 004/2021**, do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos (CAODH), que, entre as matérias de sua atuação, está a defesa de direitos da população LGBTI+.

Recentemente, no dia 1º de agosto de 2024, o Colégio de Procuradores de Justiça (CPJ), aprovou, à unanimidade, a criação do Núcleo de defesa dos direitos LGBTI+¹⁹, vinculado ao Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos (CAODH), com o objetivo de otimizar as ações do MP do Pará nessa agenda, promovendo, de forma mais assertiva e resolutiva, a tutela de direitos desse grupo vulnerabilizado.

Dentre os materiais de apoio já produzidos pelo CAODH do MPPA, desde sua criação, destacamos²⁰:

1. Cartilha “Em defesa da diversidade População LGBTI+: conceitos, direitos e conquistas”;
2. Nota Técnica n. 02/2022, que trata sobre a retificação de prenome e gênero de pessoa trans não binária;
3. Nota Técnica n. 03/2022 CAODH/MPPA, que versa sobre a ADO n. 26 e a “criminalização” da LGBTfobia; e
4. Nota Técnica n. 01/2024, que trata do combate ao racismo e à LGBTfobia nos estádios de futebol do Estado do Pará.

Além desse material, as ações do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos do MPPA envolvem constantes articulações com os movimentos sociais, bem como com os órgãos do poder público, como a Secretaria Estadual de Igualdade Racial e Direitos Humanos, que, inclusive, encontra-se em fase de implementação de seu Conselho Estadual de Diversidade Sexual, no qual o MPPA terá assento.

Há uma constante preocupação do MPPA em fortalecer uma campanha (tanto interna quanto externa) de combate ao preconceito e à discriminação quanto à orientação sexual e identidade de gênero. Destacamos que o CAODH/MPPA apresentou uma proposta de criação de reserva de vagas para estagiários transgênero, cuja análise será, em breve, submetida ao Colégio de Procuradores de Justiça.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: ENTRE DESAFIOS E CONQUISTAS

Como foi possível mapear, a luta da comunidade LGBTI+ na história da humanidade é marcada por avanços e dolorosos retrocessos. As razões das dificuldades em se solidificar um tratamento justo às pessoas LGBTI+ são as mais variadas e vão desde preconceitos morais e religiosos até uma nítida

19 Disponível em: <<https://www2.mppa.mp.br/noticias/colégio-dos-procuradores-de-justica-aprova-criacao-do-nucleo-lgbti-e-institui-o-estagio-de-pos-graduacao.htm>>. Acesso em: 4 ago. 2024.

20 Os materiais encontram-se disponíveis na página do CAODH, no site do MPPA, qual seja: <<https://www2.mppa.mp.br/areas/institucional/cao/constitucional/>>.

discriminação e exclusão por parte do próprio Estado, refratário ao reconhecimento do “diferente”. Sobretudo no Brasil, em que experimentamos uma tradição marcadamente autoritária, as dificuldades ganham proporções ainda mais preocupantes.

As intermitências, porém, são próprias dos movimentos pendulares quando falamos de direitos humanos. Portanto, não podemos sucumbir às dificuldades, mas precisamos nos sentir estimulados aos desafios, reconhecendo que, sim, é possível um caminho de conquistas, ainda que elas (ainda) não sejam todas as que merecemos e desejamos, enquanto sociedade democrática.

Falando em conquistas, importa destacar as orientações da Organização das Nações Unidas (ONU), em que a análise da temática dos Direitos Humanos é fomentada pela relação intrínseca entre o processo de desenvolvimento e a promoção e a proteção dos Direitos Humanos, a partir da Agenda 2030, da qual o Brasil é signatário. Nesta perspectiva, a Agenda 2030 da ONU apresenta 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), relacionando a estes 169 metas objetivas que, caso cumpridas, são apontadas como um significativo avanço dos Direitos Humanos, no contexto global.

A atuação dos membros do Ministério Público, em matéria de Direitos Humanos, portanto, deve ser baseada nos direitos fundamentais previstos na Constituição da República e alinhada aos protocolos internacionais, dos quais o Brasil é signatário, considerando o compromisso do país com o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, que busca uniformizar uma atuação efetiva contra as violações ao redor do planeta.

O caminho, como se viu, ainda é longo. O Brasil registra um histórico autoritário, baseado no preconceito e na desigualdade, desde os tempos da escravidão. Os dados de violência e mortes crescente de pessoas LGBTI+ são alarmantes e demonstram a ainda insuficiente atuação das instituições de garantias. Há muito, pois, a se fazer quando se trata de direitos humanos. Porém, são inegáveis os passos que vêm sendo dados pelo Ministério Público brasileiro. Precisamos acreditar que, entre conquistas e desafios, temos um caminho possível. Que sejam tempos alvissareiros!

REFERÊNCIAS

ACRE. Ministério Público do Estado do Acre. Rio Branco: MPAC, 2024. Disponível em: <<http://www.mpac.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

ALAGOAS. Ministério Público do Estado de Alagoas. Maceió: MPAL, 2024. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

AMAPÁ. Ministério Público do Estado do Amapá. Macapá: MPAP, 2024. Disponível em: <<http://www.mpap.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

AMAZONAS. Ministério Público do Estado do Amazonas. Manaus: MPAM, 2024. Disponível em: <<http://www.mpam.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

BELMONTE, Laura A. **The International LGBT Rights Movement**. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=M5oJEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=History+LGBT&ots=kxIhnm-w8aB&sig=Dnolfs87F_z2D59oWsZdutR_F9s&redir_esc=y#v=onepage&q=History%20LGBT&f=false>. Acesso em: 31 jul. 2024.

BAHIA. Ministério Público do Estado da Bahia. Salvador: MPBA, 2024. Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. Brasília: MPF, 2024. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br>>. Acesso em: 4 ago. 2024.

CEARÁ. Ministério Público do Estado do Ceará. Fortaleza: MPCE, 2024. Disponível em: <<https://www.mpce.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Resolução CFP n. 001/1999**. Estabelece normas de atuação para os psicólogos em relação à questão da orientação sexual. Brasília, 22 mar. 1999. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/1999/03/resolucao1999_1.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório de Pesquisa: Discriminação e violência contra LGBTQIA+**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-pesquisa-discriminacao-e-violencia-contralgbtqia.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2024.

DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Brasília: MPDFT, 2024. Disponível em: <<https://www.mpdft.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

ESPÍRITO SANTO. Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Vitória: MPES, 2024. Disponível em: <<https://www.mpes.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón: teoría del garantismo penal**. Madrid: Editorial Trotta, 1995.

FERRAJOLI, Luigi. **Per un pubblico ministero come istituzione di garanzia**. *Questione Giustizia*, Milano: Franco Angeli, n. 1, p. 31-43, 2012. DOI: 10.3280/QG2012-001003.

FERRAJOLI, Luigi. **Principia iuris: Teoria del diritto e della democrazia**. Vol. 1. Teoria del diritto. Roma: Laterza, 2007.

FREIRE, Lucas de Magalhães. **De Sodomitas a Homossexuais: a construção de uma categoria social no Brasil**. Revista Habitus: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 88 - 100, agosto. 2012. Semestral. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/habitus/article/view/11373/8323>>. Acesso em: 2 ago. 2024.

FREIRE, Lucas; CARDINALI, Daniel. O ódio atrás das grades: da construção social da discriminação por orientação sexual à criminalização da homofobia. **Sexualidad, Salud y Sociedad - Revista Latinoamericana**, n. 12, p. 37-63, dez. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sess/a/wMcLzXfDQwckvD69r-wdQPcx/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 2 ago. 2024.

GOIÁS. Ministério Público do Estado de Goiás. Goiânia: MPGO, 2024. Disponível em: <<https://www.mpgo.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

GRUPO GAY DA BAHIA. **Observatório 2023 de mortes violentas de LGBT**. Disponível em: <<https://grupogaydabahia.com.br/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2024/02/observatorio-2023-de-mortes-violentas-de-lgbt-1.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

MARANHÃO. Ministério Público do Estado do Maranhão. São Luís: MPMA, 2024. Disponível em: <<https://www.mpma.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

MATO GROSSO. Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Cuiabá: MPMT, 2024. Disponível em: <<https://www.mpmt.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: MPMS, 2024. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

MATZNER, Andrew. **Stonewall Riots**. glbtq, Inc., 2015. Disponível em: <http://www.glbtqarchive.com/ssh/stonewall_riots_S.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2024.

MEDEIROS, Amanda. **A evolução histórica da intolerância à homossexualidade**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-evolucao-historica-da-intolerancia-a-homossexualidade/255042093>>. Acesso em: 5 ago. 2024.

MESQUITA, Teresa Cristina Mendes de. **Homossexualidade: constituição ou construção?** 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Psicologia) – Centro Universitário de Brasília, Faculdade de Ciências da Saúde, Brasília, 2008.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: MPMG, 2024. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ. **Cartilha Em Defesa da Diversidade**. Disponível em: <<https://www.mppa.mp.br/data/files/E8/25/4A/44/C5F5091002E18109180808FF/1CARTILHA%20DIVER>>.

SIDADE.pdf>. Acesso em: 1º ago. 2024.

ONU-BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 8 ago. 2024.

PARÁ. Ministério Público do Estado do Pará. Belém: MPPA, 2024. Disponível em: <<http://www.mppa.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

PARAÍBA. Ministério Público do Estado da Paraíba. João Pessoa: MPPB, 2024. Disponível em: <<https://www.mppb.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

PARANÁ. Ministério Público do Estado do Paraná. Curitiba: MPPR, 2024. Disponível em: <<https://www.mppr.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

PERNAMBUCO. Ministério Público do Estado de Pernambuco. Recife: MPPE, 2024. Disponível em: <<https://www.mppe.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

PIAUÍ. Ministério Público do Estado do Piauí. Teresina: MPPI, 2024. Disponível em: <<https://www.mp.pi.gov.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

PRETES, Érika Aparecida; VIANNA, Túlio. **História da criminalização da homossexualidade no Brasil: da sodomia ao homossexualismo**. Iniciação científica: destaques 2007, v.1, 2008. Acesso em: 5 ago 2024.

RIO DE JANEIRO. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: MPRJ, 2024. Disponível em: <<https://www.mprj.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Natal: MPRN, 2024. Disponível em: <<https://www.mprn.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: MPRS, 2024. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

RONDÔNIA. Ministério Público do Estado de Rondônia. Porto Velho: MPRO, 2024. Disponível em: <<http://www.mpro.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

RORAIMA. Ministério Público do Estado de Roraima. Boa Vista: MPRR, 2024. Disponível em: <<http://www.mprr.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

SANTA CATARINA. Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: MPSC, 2024. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. São Paulo: MPSP, 2024. Disponível em: <<https://www.mp.sp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o Autoritarismo Brasileiro**. São Paulo: Companhia Das Letras, 2019.

SERGIPE. Ministério Público do Estado de Sergipe. Aracaju: MPSE, 2024. Disponível em: <<https://www.mpse.mp.br>>. Acesso em: 8 ago. 2024.

TEISCHMANN, K. **História do movimento LGBT no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos da Homocultura, [S. l.], v. 3, n. 12, p. 220–226, 2021. DOI: 10.31560/2595-3206.2020.12.11686. Disponível em: <<https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rebeh/article/view/11686>>. Acesso em: 5 ago. 2024.

TOCANTINS. Ministério Público do Estado do Tocantins. Palmas: MPTO, 2024. Disponível em: <<http://www.mpto.mp.br>>. Acesso em: 31 jul. 2024.

UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM. **Gay Men Under the Nazi Regime**. Holocaust Encyclopedia. Disponível em: <<https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/gay-men-under-the-nazi-regime>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

UNITED STATES HOLOCAUST MEMORIAL MUSEUM. **Paragraph 175 and the Nazi Campaign Against Homosexuality**. Holocaust Encyclopedia. Disponível em: <<https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/paragraph-175-and-the-nazi-campaign-against-homosexuality>>. Acesso em: 30 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA. **Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão**, 1789. Disponível em: <<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2024.

DESAFIOS JURÍDICOS NA ERA DIGITAL: A DEFESA DOS DIREITOS DAS VÍTIMAS EM CRIMES CIBERNÉTICOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

LEGAL CHALLENGES IN THE DIGITAL AGE: THE DEFENSE OF THE RIGHTS OF VICTIMS IN CYBER CRIMES BY THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE

Renata Caroliny Ribeiro e Silva¹

Alesandro Gonçalves Barreto²

Resumo: O desenvolvimento do presente artigo tem o intuito de trazer uma compreensão sobre a atuação do Ministério Público na proteção dos direitos das vítimas de crimes cibernéticos, visando compreender um panorama específico sobre os desafios que permeiam o âmbito investigativo e de apoio às vítimas afetadas. Para tanto, é preciso trazer uma análise panorâmica dessa modalidade de crime, principalmente com o seu aumento durante e após a pandemia da Covid-19, bem como é preciso analisar uma nova perspectiva do conceito de vitimologia e das principais características desse crimes específicos. Considerando esses aspectos, o problema específico está centrado em investigar como a atuação do Ministério Público nos casos práticos pode servir para auxiliar a condição das vítimas e dos efeitos materiais e psicológicos por elas suportados. Nesse sentido, o objetivo geral está centrado em examinar a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos das vítimas de crimes cibernéticos, visando investigar como as práticas institucionais podem contribuir para a proteção efetiva dos afetados por delitos digitais. Por sua vez, a pesquisa social será qualitativa, sendo estruturada com base no método hipotético-dedutivo, possibilitando entender a atuação prática do Ministério Público perante o combate e a prevenção desta modalidade de crime, principalmente com o foco na condição das vítimas e dos efeitos materiais e psicológicos por ela suportados.

1 Pós - Graduada em Direito Público pela Universidade Cândido de Moraes - UNICAM (2014). Atualmente é Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás (2016-atual) e Coordenadora do Núcleo de Assessoramento Temático e de Fomento na Área Criminal para promoção de Direitos e de Apoio às Vítimas (NAT-Vítimas). E-mail: renatacaroliny@mpgo.mp.br. Cnpq Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0433667518886492>.

2 Possui graduação pela Universidade Regional do Cariri (1998). Pós-graduado em Direito pela Universidade Federal do Piauí. Diretor da Unidade do Subsistema de Inteligência da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Piauí de 2005 até 2016. Integrou o Grupo de Trabalho que revisou a Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública. Professor de Cursos de Inteligência Cibernética pela SENASP e SEOPe nas Escolas de Magistratura do Mato Grosso, Paraíba e Bahia. Colaborador eventual da SESGE-MJ e Coordenador do NUFA - Núcleo de Fontes Abertas da Secretaria Extraordinária para Segurança de Grandes Eventos do Ministério da Justiça durante a Olimpíada do Rio de Janeiro em 2016. Atuou como Coordenador Geral de Contrainteligência da Diretoria de Inteligência e posteriormente como colaborador eventual da Secretaria Nacional de Segurança Pública. Atualmente é servidor mobilizado da Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública. delbarretoacademia@gmail.com. <http://lattes.cnpq.br/7549439127781463>.

Palavras-chave: Ministério Público; crimes cibernéticos; direitos vítimas.

Abstract: *The development of this article purposes to bring an understanding of the role of the Public Prosecutor's Office in protecting the rights of victims of cybercrime, aiming to understand a specific overview of the challenges that permeate the investigative and support scope for victims affected by the practice of cybercrimes. To this end, it is necessary to provide a panoramic analysis of cybercrimes and their increase, especially during and after the Covid-19 pandemic period, as well as to analyze a new perspective on the victimology's concept and the main characteristics of cybercrimes. Considering these aspects, the specific problem is centered on investigating how the actions of the Public Prosecutor's Office in practical cases of cybercrimes can serve to help the condition of victims and the material and psychological effects they suffer. In this sense, the general objective is centered on examining the role of the Public Prosecutor's Office in defending the rights of victims of cybercrimes, aiming to investigate how institutional practices can contribute to the effective protection of those affected by digital crimes. In turn, the social research will be qualitative, being structured based on the hypothetical-deductive method, making it possible to understand the practical actions of the Public Prosecutor's Office in combating and preventing the practice of cybercrimes, mainly focusing on the condition of victims and the material and psychological effects supported by them.*

Keywords: *prosecutor's office; cybercrimes; victim's rights.*

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe uma análise crítico-constructiva da atuação do Ministério Público na proteção dos direitos das vítimas de crimes cibernéticos, tendo a finalidade de delinear um panorama que busca compreender os desafios e avanços nesse campo específico do Direito. Essa problemática mostra-se pertinente, tendo em consideração o contexto jurídico do papel de fundamental importância que o Ministério Público exerce, principalmente no seu compromisso com a defesa dos direitos individuais e coletivos em sentido estrito, especialmente aqueles das vítimas.

Nesse sentido, considerando os aspectos acima delineados, percebe-se, enquanto problema específico, o intuito de investigar como a atuação do Ministério Público nos casos práticos de crimes cibernéticos pode servir para auxiliar a condição das vítimas e dos efeitos materiais e psicológicos por elas suportados.

A construção do problema em questão levou em consideração a importância em buscar compreender melhor a atuação do Ministério Público enquanto órgão de proteção dos direitos individuais e coletivos em sentido estrito, razão pela qual o objetivo geral vai examinar a atuação do

Ministério Público na defesa dos direitos das vítimas de crimes cibernéticos, visando investigar como as práticas institucionais podem contribuir para a proteção efetiva dos afetados por delitos digitais.

Por sua vez, no tocante aos objetivos específicos, eles vão estar voltados para explorar as leis e regulamentações relacionadas aos crimes cibernéticos e à proteção das vítimas, avaliando as disposições legais existentes e sua relação com o princípio da igualdade material; bem como para analisar os procedimentos processuais utilizados pelo Ministério Público na condução de casos paradigmas de crimes cibernéticos, identificando eventuais obstáculos, analisando as áreas de aprimoramento.

Assim, em seu aspecto metodológico, a pesquisa social é qualitativa e estruturada com base no método hipotético-dedutivo, possibilitando entender a atuação prática do Ministério Público perante o combate e a prevenção da prática de crimes cibernéticos, principalmente com o foco na condição das vítimas e dos efeitos materiais e psicológicos por ela suportados.

Nesse contexto, a revisão de bibliografia, principalmente com a análise de literatura, artigos, leis e notícias de jornais e revistas, tornou possível a formulação dos aspectos conceituais, principalmente na compreensão dos crimes cibernéticos, no resgate ao conceito amplo da vítima em seu aspecto subjetivo, possibilitando entender a existência e a necessidade da estruturação e a viabilidade desses institutos jurídicos capazes de resguardar a vítima, evitando os processos de revitimização e o apoio psicológico adequado.

Igualmente, o segundo momento vai abordar e demonstrar a importância e a necessidade da atuação do Ministério Público no aspecto prático relacionado aos crimes cibernéticos, momento oportuno para se abordar o tipo de crime e as partes envolvidas.

Em deslinde, haverá a abordagem dos aspectos práticos e as políticas públicas formuladas pelo Ministério Público no cuidado e resguardo das vítimas desses casos, principalmente para aquelas que sofrem exposição e são atacadas no espaço cibernético, compreendendo a importância dessas políticas públicas e sua capacidade de servir em auxílio direto à condição psicológica da vítima.

2. ASPECTOS GERAIS SOBRE OS CRIMES CIBERNÉTICOS

Com efeito, o ritmo das inovações em Tecnologia da Informação (TI), desde o surgimento da internet e a introdução do e-mail, em 1960, até o crescimento das plataformas de redes sociais no início dos anos 2000 e, mais recentemente, o desenvolvimento da Internet das Coisas (Internet of Things – IoT) e da rede 5G são realmente surpreendentes pela rapidez com que novas tecnologias passaram a afetar diversos aspectos da vida em sociedade.

Todavia, com o crescimento das novas formas de tecnologia e o seu alcance transfronteiriço, também houve o surgimento de novas condutas consideradas criminosas, pois violam diretamente os preceitos de liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana. Por essa razão, percebe-se que os crimes cometidos por meio da *World Wide Web* vêm aumentando vertiginosamente, conforme é demonstrado em relatório apresentado pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Segundo a ONU, “Apenas 66% dos países salvaguardam os dados e a privacidade dos seus cidadãos”, razão pela qual o Brasil tem apresentado um aumento significativo das denúncias de crimes cibernéticos, principalmente daqueles envolvendo a prática de discursos de ódio (ONU, 2020, *online*), de modo que, no ano de 2022, “mais de 74 mil denúncias de crimes envolvendo discurso de ódio pela Internet foram encaminhadas para a Central Nacional de Denúncias de Crimes Cibernéticos da Safernet (...) e representou aumento de 67,7% em relação a 2021” (CRUZ, 2023, *online*).

Além dessa informação, é pertinente ainda perceber o crescente uso da internet para a prática de crimes diversos. Em atenção aos dados disponibilizados pela *Safernet*, percebe-se que, nos seus 17 anos de funcionamento, em escala global, o crime que mais foi denunciado, com um total de 1.973.116 denúncias, foi o de pornografia infantil, “envolvendo 524.197 páginas (URLs) distintas (das quais 415.085 foram removidas), escritas em 10 idiomas”. Atrás desse crime, encontra-se o de Apologia e Incitação a crimes contra a Vida, com um total de 767.938 denúncias, e o de Racismo, com um total de 606.125 denúncias (SAFERNET, 2022).

Ainda, segundo Steve Morgan, fundador e editor-chefe da *Cybersecurity Ventures*, caso fosse medido como um país, o cibercrime seria a terceira maior economia do mundo, atrás apenas dos Estados Unidos e da China. Ademais, estima-se que os custos com o cibercrime atingirão \$10.5 trilhões de dólares anualmente até 2025, o que representa a maior transferência de riqueza econômica da história, custos esses que impõem maiores riscos a iniciativas de inovação e são exponencialmente maiores que o valor dispendido em danos provocados por catástrofes naturais. Além disso, acrescenta Morgan (2020, *online*), o cibercrime representa um ramo da economia mais lucrativo do que o comércio mundial de todas as principais drogas ilegais combinadas.

Destacada a evolução da cibercriminalidade, a par de definir o termo crimes cibernéticos, tal como adotado na Convenção de Budapeste, da qual o Brasil é signatário, explicitam Wendt e Jorge (2021, p.15) que pode ser considerado como sinônimo de crimes virtuais, e são aqueles cometidos por intermédio de computadores, subdividindo-se em aberto e exclusivamente cibernéticos. Enquanto estes necessariamente precisam da informática para serem praticados, aqueles podem ou não ser praticados pelo meio informático.

A título de exemplo e entre os crimes cibernéticos mais comumente praticados, conforme pontuado na obra de autoria de Alessandro Gonçalves Barreto e Natália Siqueira da Silva (2022), estão

as fraudes bancárias, estelionato eletrônico, clonagem de WhatsApp, sequestro de dados (*ransomware*), boletos falsos, sites fraudulentos, golpes sentimentais, invasão de dispositivo informático, e alguns outros, como sextorsão, pedofilia, *stalking*, crimes contra a honra, leilão falso, apologia ao crime, preconceito e discriminação.

Relevante esclarecer que, na construção da pesquisa que ora se delineia, utilizaremos a conceitualização de vítima advinda da ideia de que o objeto da vitimologia não está adstrito às vítimas diretas dos delitos, podendo estender-se para abranger as demais pessoas envolvidas em um processo vitimizatório.

Nesse sentido, é preciso considerar que o atual momento enfrentado pela sociedade brasileira demanda uma resposta efetiva e sensível às vítimas, considerando a complexidade crescente dos casos legais e a evolução das formas de vitimização, incluindo crimes digitais e novas modalidades de violência cibernética. Além disso, percebe-se a necessidade de se realizar uma análise crítica das práticas atuais, a fim de contribuir para o aprimoramento contínuo do sistema de proteção, resultando em um Ministério Público mais eficaz na promoção da justiça e na salvaguarda dos direitos das vítimas.

Importante entender que o enfoque criminológico na pessoa da vítima perpassou momentos de total destaque a pouco ou nenhum interesse, motivo pelo qual é crucial desenvolver uma temática que devolva às vítimas a deferência que merecem.

Com efeito, o estudo da evolução das formas de resolução de conflitos, que passou pelas fases de autotutela, autocomposição e jurisdição, demonstra que o olhar para a vítima foi perdendo espaço, à medida que o direito de resposta ao delito, originalmente com protagonismo daquele que foi violado em seus direitos, passou para um poder central, desde os primórdios da Monarquia. Isso porque, na origem, a sociedade importava-se mais com a pessoa vitimada do que com o fato em si.

Todavia, com as mudanças da sociedade capitalista e o advento da teoria causalista do delito, o desvalor do resultado, com a objetividade da análise da lesão, afastou a relevância do estudo da vítima, de caráter subjetivo. Somente com a consolidação das teorias funcionalistas, em especial, da imputação objetiva, houve a retomada da importância de também se considerar a vítima como fundamental na ecologia do delito.

Especificamente sobre a cibercriminologia, verifica-se que as vítimas desse tipo de criminalidade necessitam de um olhar atento das autoridades e aplicadores do Direito, já que:

legislações surgiram para proteger bens jurídicos antigos violados por novos modos e também para proteger novos valores. Vítimas especiais foram surgindo. Novos *modus operandi*. Novas dinâmicas e golpes. Espécie nova de delinquência, novas doenças, novos problemas psicológicos, e assim por diante. (SYDOW, 2022, p. 734).

Por isso, os crimes cibernéticos inauguraram uma nova área de pesquisa em vitimologia, a qual se mostra complexa devido aos novos aspectos desses tipos de crimes no sentido vitimológico, como a tecnologia envolvida, a possibilidade remota de atingir vítimas a distância, o potencial de atingir diversas vítimas com uma única ação, etc.

De acordo com pesquisas prévias, há características específicas dos crimes cibernéticos, diferentemente dos crimes em geral, que influenciam o impacto causado às vítimas, como: 1) a intrusão na vida privada ou no dia a dia da vítima; 2) a imprevisibilidade, incontabilidade e intangibilidade do crime; 3) a intencionalidade e propósito do ofensor; 4) a potencial distância social entre ofensor e vítima; e 5) os níveis de contribuição da vítima para a ocorrência do crime (BORWELL; STOL, 2021).

Comumente, vítimas de crimes cibernéticos relatam sentirem raiva, medo, mal-estar, pensamentos persecutórios em suas próprias casas e impotentes de se defenderem, mesmo sendo confiantes em relação ao uso das tecnologias. Ademais, geralmente sentem-se com vergonha e culpadas quando são trapaceadas pelos autores desses crimes, acusando-se por não terem agido de maneira diversa para se protegerem³.

Ademais, alguns aspectos do cibercrime, como escalabilidade, ser transfronteiriço, intangível e permanente, resultam em duradoura e recorrente vitimização, com prováveis consequências recidivas (LEUKFELDT et al., 2018).

Para exemplificar, diferentemente dos crimes de assédio ou *bullying* cometidos de forma *offline*, quando praticados de forma *online*, como a ofensa não possui um final claro, provoca nas pessoas em geral uma necessidade de maior cuidado ao compartilhar suas visões de mundo abertamente. E, por ser cometido de maneira *online*, o ofensor é capaz de atingir as vítimas a qualquer hora e em qualquer lugar, o que faz com que essas não se sintam seguras em lugar nenhum. Também, os ofensores sentem-se intocáveis, porque operam a distância e de maneira anônima, o que faz com que, na perspectiva das vítimas, eles possam sempre reaparecer para cometer novamente o crime (LEUKFELDT et al, 2018).

Com relação a delitos de sextorsão, crimes contra a honra, assédio e *stalking*, verifica-se que o longo alcance que as imagens ou mensagens indesejadas podem ser espalhadas na internet induzem nas vítimas alto nível de ansiedade, devido à percepção de que aquele conteúdo pode ficar *online* por prazo permanente e indeterminado.

3 Disponível em: <<https://www.victimsupport.org.uk/crime-info/types-crime/cyber-crime/>>. Acesso em: 5 mai. 2024.

Pertinente abordar que a violência cibernética também possui suas peculiaridades, sendo conceituada como “aquela praticada por meio das redes sociais, fóruns, mensagens privadas e outros espaços virtuais” (TJRJ, 2024, p.10):

A violência on-line pode ocorrer por meio de e-mails ameaçadores ou de assédio, mensagens instantâneas ou posts de informações on-line. Pode ser direcionada a uma pessoa específica, entrando em contato diretamente com ela, ou resultar na divulgação de informações pessoais dessa pessoa, causando constrangimento, medo ou raiva (TJRJ, 2024, p. 11).

Outro ponto a ser analisado é o fato de que as pessoas compreendem seus aparelhos eletrônicos como uma extensão de si mesmas, fazendo com que o sentimento obtido com relação aos cibercrimes seja tão ou mais invasivo que crimes cometidos fisicamente (AGUSTINA, 2015), o que se intensificará progressivamente, à medida que avatares forem sendo adotados de forma personificada no metaverso.

Pertinente a inclusão, nesse aspecto, da teoria do ciborgue, de Donna Haraway, segundo a qual usuários de dispositivos como *smartphones* e computadores tornaram-se uma mistura de humanos e máquinas, denominados ciborgues, o que resultará no desaparecimento dos limites atualmente experimentados entre tecnologia e o indivíduo em caso de ataques a algum dispositivo eletrônico.

De um ponto de vista prático, ademais, a produção de conhecimento a respeito do impacto de crimes cibernéticos para as vítimas, com a noção das diferenças intrínsecas se comparado às consequências dos crimes em geral, pode aprimorar políticas de atendimento às vítimas pelas Delegacias de Polícia, Ministério Público e Poder Judiciário.

Assim, inevitável anotar a diferença existente entre as forças de segurança pública destinadas a reprimir crimes, já que, enquanto há estruturas preventivas bem atuantes para a proteção física das vítimas de crimes em geral, tal como a Patrulha Maria da Penha, no âmbito da Polícia Militar, na seara digital, a atuação preventiva ainda é desprovida de tais organismos especializados.

Ademais, a adoção de práticas para combater crimes cibernéticos perpassa pela criação de novos modelos de atuação, que levem em consideração a interestadualidade e transnacionalidade delitiva, que acarreta dificuldades, inclusive, na definição da competência para processamento da investigação e ação penal.

Com isso, urge o fortalecimento de órgãos centrais de investigação para o direcionamento de demandas, com a identificação de especialidades entre as diversas unidades do Ministério Público brasileiro, a fim de evitar a superposição de investigações sobre as mesmas pessoas ou organizações criminosas.

Desse modo, a especialização do atendimento às vítimas de crimes digitais por parte do Ministério Público, com enfoque de gênero, inclusive, contribuirá para a prevenção geral do delito, a cessação de atuações que provoquem a vitimização secundária e terciária, o respeito de seus direitos perante as plataformas digitais, também na qualidade de consumidores que são, e perante o Judiciário como um todo, mediante a obtenção de resultados práticos, rápidos e eficientes nas demandas a ele dirigidas.

Por fim, o tema é de grande valia, pois há pouca produção acadêmica que aborde o papel fundamental do Ministério Público na proteção e atendimento dessas vítimas. Há estratégica variedade de artigos escritos por parte do segmento da advocacia que a enaltecem no desempenho da função de orientar e dialogar com as vítimas de crimes cibernéticos.

Todavia, salvo melhor juízo, e sem declinar a importância de existirem vários atores exercendo esse múnus, o Ministério Público é instituição constitucionalmente vocacionada para proteger as vítimas, porquanto desenhada como titular da ação penal, a quem compete primordialmente o exercício de

zelar para que sejam assegurados os direitos à informação, segurança, apoio, proteção física, patrimonial, psicológica, documental, inclusive de dados pessoais, participação e reparação dos danos materiais, psicológicos e morais suportados pelas vítimas em decorrência de delitos penais e atos infracionais (artigo 4º da Res. n. 243/2021 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP).

3. PONDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO PRÁTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE AO CIBERCRIME

Ciente de seu papel constitucional de titular da ação penal e defensor dos direitos e garantias fundamentais, o Ministério Público pode desempenhar um papel crucial na proteção das vítimas e na promoção de um ambiente digital mais seguro, por meio da adoção de uma série de medidas. Isso porque, para além de órgão de persecução penal, o Ministério Público deve se preocupar com a prevenção e a reparação de crimes, entre eles os cibernéticos.

Com efeito, da análise dos crimes cibernéticos, percebemos que as principais vítimas, embora possam incluir qualquer pessoa que utilize a internet, são crianças e adolescentes, extremamente vulneráveis a *cyberbullying*⁴ e exposição a conteúdo inapropriado; e idosos, devido à falta de familiaridade com a tecnologia.

4 A Lei n. 14.811/24, sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, incluiu no Código Penal os crimes de *bullying* e *cyberbullying* em seu artigo 146-A, com penas de multa e de reclusão, de 2 a 4 anos, e multa, respectivamente, se a conduta não constituir crime mais grave.

ridade com práticas digitais seguras. Mas também incluem empresas de variados ramos, como instituições financeiras, que podem ser alvo de ataques cibernéticos visando ao roubo de dados com ou sem direitos autorais, de titularidade de milhares de clientes – então vítimas secundárias, ou a interrupção de serviços, ou extorsão (*ransomware*). O mesmo ocorre com o Governo, cujos órgãos e secretarias, por guardarem informações sensíveis, estão sujeitos aos mais variados crimes cibernéticos.

Nesse sentido, a diversidade de vítimas destaca a importância de medidas abrangentes para proteger diferentes setores da sociedade contra crimes digitais. A fim de proteger os direitos das vítimas, primeiramente, é necessário educar as pessoas sobre os riscos *online* e a adoção de boas práticas de segurança na internet, bem como incentivar práticas de segurança digital na criação de tecnologias. Também é fundamental apoiar e promover leis que protejam as vítimas de crimes digitais e que garantam a privacidade *online* das vítimas.

Ademais, é necessário que haja o incentivo para que as vítimas colaborem com autoridades competentes, denunciando os incidentes ocorridos que as afetem de forma individual e coletiva, diminuindo o índice de cifras negras ainda gritante nesse espaço.

Dentre as variadas frentes de atuação, destacam-se a promoção da conscientização por meio de programas educacionais para informar a população sobre riscos e práticas seguras na internet⁵; a participação na criação e atualização de leis que abordem questões específicas relacionadas aos crimes digitais; a implementação de tecnologias que fortaleçam a segurança digital em seus sistemas internos; a criação de estruturas específicas dentro do Ministério Público⁶ e o treinamento contínuo de seu membros e servidores para lidar com casos complexos; a fiscalização do cumprimento de leis

.....

5 O projeto “Ministério Público pela educação digital nas escolas” foi desenvolvido pelo Ministério Público Federal em parceria com a ONG SaferNet Brasil em 2009. Outra sugestão, é fomentar a comemoração do Dia Internacional da Internet Segura, em 7 de fevereiro, criado com o objetivo de incentivar o uso livre e seguro de computadores e celulares por parte de instituições e usuários, com foco principal nos mais jovens, por meio de palestras e cursos voltados aos públicos interno e externo. Ainda, destaca-se a atuação do MPMG (2024), o qual tem realizado divulgações na rede social do Instagram informando sobre o golpe do amor no mês da mulher.

6 Entre inúmeros Ministérios Públicos brasileiros, o Ministério Público do Estado de Goiás instituiu o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Cibernético (CYBERGAECO), por meio do Ato PGJ n. 98, de 5 de outubro de 2023, considerando “o crescimento exponencial de crimes praticados em meios cibernéticos, vinculados à criminalidade organizada ou não, os efeitos danosos de tais condutas e a necessidade de aprimorar a estrutura interna do Ministério Público do Estado de Goiás para atuar no combate de tais práticas de maneira global e eficaz, bem como para oferecer apoio às Promotorias de Justiça criminais com atuação no tema”.

relacionadas à proteção de dados pessoais; e a realização de parcerias com a sociedade civil⁷, a fim de ampliar o alcance das iniciativas de proteção às vítimas contra crimes digitais, por meio do desenvolvimento de tecnologias seguras aos usuários.

Relevante apontar a formalização, em 2017, de Termo de Mútua Cooperação Técnica, Científica e Operacional entre o Ministério Público Federal, a *Safernet* Brasil e o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.BR) com a finalidade de unir esforços para prevenir e combater a pornografia infantil, a prática de racismo e outras formas de discriminação, instrumentalizadas via internet, o que prevê a união de esforços e objetivos institucionais, o intercâmbio e difusão de tecnologias, o desenvolvimento de projetos e atividades voltados para o treinamento de recursos humanos, por meio de parcerias de estudos e pesquisas, intercâmbio de informações e tecnologias e promoção de campanhas conjuntas de conscientização da sociedade.

Mais detalhadamente, é importante que os Ministérios Públicos Estaduais e da União criem em suas estruturas Núcleos ou Centros de Apoio e Atendimento Especializado às Vítimas⁸, sendo um dos focos as especificidades das vítimas de crimes cibernéticos, com enfoque em aspectos de gênero da revitimização, inclusive:

De acordo com a ONG SAFERNET, o número de denúncias de crimes na Internet relacionados a violência contra a mulher aumentou em 2018 consideravelmente. A vítima desse crime, além de ser “responsabilizada e julgada” por várias pessoas, o agressor, na maioria das vezes é poupado pela sociedade. Além das consequências do machismo estrutural, existe a condenação no ponto de vista moral da sociedade, que insiste em querer controlar a vida moral e sexual da mulher. Exemplo: a manifestação da sexualidade da mulher

7 Uma cooperação entre *United States Army Sexual Harassment/Assault Response and Prevention (SHARP)* e *Academy at Fort Leavenworth, ICT*, criou o *Digital Interactive Victim Intake Simulation (DIVIS)*, uma experiência prática de entrevista inicial padronizada, simulada e interativa com vítimas. Esse sistema permite aos participantes treinarem com uma vítima virtual em cenários realistas e altamente emocionais, similarmente a uma interpretação de papéis. Esse aplicativo de treinamento aproveita a tecnologia de pesquisa existente para ajudar a cultivar habilidades de comunicação interpessoal, como construção de relacionamento e escuta ativa, e tem como objetivo melhorar o ensino em sala de aula, proporcionando uma experiência envolvente e interativa com uma vítima digital. Os participantes são capazes de usar linguagem natural para conduzir uma entrevista de admissão com uma “Vítima Digital”; a sessão é gravada e uma revisão pós-ação semiautônoma fornece reprodução registrada das ações verbais e não verbais do aluno para avaliação do líder do facilitador. (Tradução livre de “a standardized, simulated and interactive victim-intake interview practice experience. This system enables Sexual Assault Response Coordinator (SARC) and Victim Advocate (VA) students to practice with a digital-based victim in realistic and highly emotional scenarios, similar to role-playing. This training application leverages existing research technology to help cultivate interpersonal communication skills, like rapport building and active listening, and sets out to improve upon classroom instruction by providing an engaging and interactive experience with a digital victim. SARC and VA trainees are able to use natural language to conduct an intake interview with a “Digital Victim”; the session is recorded, and a semi-autonomous After-Action Review provides logged playback of the student’s verbal and non-verbal actions for facilitator lead assessment.”) (USC, 2019, *online*).

8 O Conselho Nacional do Ministério Público instituiu o Comitê Ministerial de Defesa dos Direitos das Vítimas (CMDD-Vítimas), com a finalidade de elaborar estudos, promover discussões e articulações, apresentar propostas e projetos e realizar monitoramento de temas relacionados à organização e ao funcionamento do Ministério Público no tema Direito das Vítimas. O ato foi publicado por meio da Portaria CNMP-Presi n. 178/2022 no Diário Oficial da União. Dentre vários Ministérios Públicos do país que já criaram estruturas internas voltadas para as vítimas, destaca-se o Ministério Público do Estado de Goiás, que, por meio do Ato PGJ n. 113/2023, criou o Núcleo de Assessoramento Temático e de Fomento à Articulação na Área Criminal para promoção de Direitos e de Apoio às Vítimas (NAT Vítimas).

gera um julgamento social “natural/ espontâneo”, enquanto um homem que tem sua foto íntima divulgada, é visto apenas como uma forma de afirmação da sua masculinidade ou virilidade, afastando qualquer tipo de julgamento moral. (UNICEF, 2019, *online*).

Outra possibilidade a ser analisada pelas estruturas de TI dos Ministérios Públicos brasileiros é a criação de tecnologias para dinamizar o atendimento imediato às vítimas, pelo envio de relatórios de registros de atendimento integrado (RAI) ou Boletins de Ocorrência, elaborados pelas Polícias Militar e Civil, de vítimas de crimes cibernéticos diretamente às Promotorias de Justiça com atribuição para sua análise, e consequente diálogo com a referida vítima, a fim de estabelecer rápida conexão para obtenção de provas, análise da necessidade de pedir a preservação de conteúdo em plataformas digitais, ou ajuizar pedido cautelar para afastamento do sigilo de dados telemáticos, em conjunto ou paralelamente às atividades investigativas desenvolvidas pelas Delegacias de Polícia.

Outra ponderação de suma importância relacionada com a busca pelos resultados práticos da atuação ministerial na proteção eficaz dos direitos das vítimas de crimes cibernéticos, que foi engendrada para cessar a prática delitiva em meio cibernético e a revitimização, decorre de atuação do Núcleo de Investigações de Crime Cibernéticos (NICC – CyberGaeco), do Ministério Público de São Paulo (MPSP).

Em situação na qual a vítima teve vídeos pornográficos, montados falsamente com sua fotografia, disseminados na internet, o Promotor de Justiça Richard Gantus Encinas pleiteou judicialmente “ações disruptivas” que buscaram a cessação imediata da atividade criminosa *online*, sem prejuízo da imposição da pena ao final do processo.

Com o foco na prevenção de maiores danos, retirando a publicidade desses vídeos e fotografias, utilizou-se das técnicas de desindexação e *site blocking*. Mediante sua implementação, respectivamente, foi determinado aos principais sites de busca que procedessem à desindexação das palavras-chaves associadas e os *links* para então determinar aos Provedores de Conexão que impedissem o acesso a esses *links* e *websites* indicados.

Assim, logrou-se que a capacidade de resposta do aparelho judicial às necessidades dessa vítima fosse facilitada em conformidade ao que prevê o artigo 6º, ‘d’, da Declaração n. 40/34 da ONU⁹, por meio de: “medidas para minimizar os transtornos causados às vítimas, proteger a sua privacidade, se necessário, e garantir a sua segurança, bem como a das suas famílias e testemunhas favoráveis, contra manobras de intimidação e represálias”.

.....

9 Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder.

Não seria demasiado pensar, também, no emprego de técnicas de *machine learning* para metrificar as incidências das diferentes tipologias de crimes cibernéticos, para focar nas principais vítimas e apoiar as decisões institucionais: a) implementando *chatbots* para fornecer informações iniciais e apoio emocional às vítimas, respondendo a perguntas frequentes e encaminhando casos mais complexos para profissionais humanos; b) empregando ferramentas de monitoramento de redes sociais impulsionadas por *machine learning* para identificar possíveis ameaças, bem como para coletar informações relevantes em investigações; c) construindo ferramentas automáticas de detecção de crimes cibernéticos, auxiliando na identificação precoce de atividades suspeitas e na coleta de evidências digitais; d) utilizando *machine learning* para analisar padrões de comportamento *online*, identificando comportamentos típicos de perpetradores de crimes cibernéticos e facilitando investigações.

É fundamental, para isso, entender e conferir as devidas responsabilidades às aplicações de internet, para que sejam formalizados termos de cooperação técnica, cuja finalidade primordial seja o estabelecimento de canal direto de vítimas de crimes digitais com as autoridades, facilitando os meios de acesso da população à justiça, bem assim que essas aplicações promovam alertas às autoridades sempre que houver a detecção, por meio da moderação de conteúdo¹⁰, de eventuais crimes cibernéticos¹¹.

Com efeito, sabe-se que as maiores plataformas digitais, como Google, Meta, Microsoft e, também, Ifood, Uber, 99Taxis, possuem canal de acesso exclusivo a agentes da lei (*law enforcement*), que objetivam dinamizar as requisições de dados por autoridades, como promotores de Justiça, delegados, juízes, entre outros. Todavia, há demora no atendimento das demandas e burocracia, devido a fatores como escassez de mão de obra humana para análise jurídica dos pedidos, dificuldade de compreensão exata da legislação que protege os dados (LGPD), modificação de entendimentos jurisprudenciais quanto ao conceito de dados cadastrais, cujo fornecimento independe de reserva de jurisdição, e formalidades exigidas para preservação de conteúdo e acesso a dados sigilosos, o que termina por delongar injustificadamente as investigações em curso, prejudicando o direito das vítimas à sua reparação.

.....

10 Importante ferramenta de moderação de conteúdo para proteger potenciais vítimas contra a extorsão sexual e o abuso de imagens íntimas foi recentemente anunciada pelo Instagram, em 11 de abril de 2024. Trata-se de um novo recurso de segurança para as DMs (mensagens diretas) em relação a nudes, que irão ser desfocadas em chats com pessoas abaixo dos 18 anos. “Além disso, a rede social vai adicionar novos recursos nos canais de denúncia para o encaminhamento mais ágil e eficaz aos órgãos regionais responsáveis. As iniciativas da Meta para combater a exploração sexual e o abuso de imagens íntimas são anunciadas dias após o governo brasileiro regulamentar os direitos de crianças e adolescentes em ambientes digitais — o que inclui o Instagram. Disponível em: <<https://canaltech.com.br/redes-sociais/instagram-vai-borrar-nudes-enviados-para-adolescentes-285353/>>.

11 Um exemplo de cooperação já realizada com finalidade de proteção de vítimas foi a estabelecida entre a Meta (dona de Facebook, Instagram e WhatsApp) e o Ministério da Justiça, por meio do projeto chamado “Amber Alerts”, a fim de emitir alertas nos feeds das redes sociais, com fotos e descrição das roupas que foram vistas pela última vez, de pessoas desaparecidas, para usuários em um raio de 160km, para ajudar o público a encontrá-las. (META, 2023, *online*). Outra iniciativa louvável foi a formalização de cooperação técnica entre a Meta e o Tribunal Superior Eleitoral, por ocasião das eleições de 2022, que previu ações para disseminação de informações confiáveis, mediante a disponibilização de ferramentas, como megafone, para divulgação de mensagens aos usuários brasileiros sobre as Eleições, rótulo eleitoral, *stickers* e *chatbot*, bem assim iniciativas de alfabetização midiática e capacitação, canal de denúncias, etc. (TSE, 2022, *online*).

Por fim, é pertinente ponderar e trazer a existência de iniciativas de outros países que visam a cuidar, proteger e resguardar a vítima de crimes cibernéticos, as quais podem ser espelhadas pelas Instituições nacionais, dentre as quais destacam-se:

- a) o sítio eletrônico utilizado nos Estados Unidos, o qual foi criado e divulgado enquanto um canal oficial do Departamento de Justiça, tendo a finalidade de auxiliar as vítimas a terem informações sobre os crimes cibernéticos, a poderem buscar ajuda específica e especializada, bem como disponibilizar um canal de comunicação no qual a vítima pode realizar sua denúncia¹²;
- b) outra iniciativa foi identificada na Irlanda, onde o Departamento de Justiça daquela localidade disponibilizou um sítio eletrônico com a mesma finalidade da acima indicada, contudo, além de disponibilizar um disque-denúncia, eles também disponibilizam a possibilidade de a vítima enviar sua denúncia por e-mail ou por mensagens de texto (SMS)¹³;
- c) outro exemplo, bastante similar aos demais, por meio do *Action Fraud*, foi realizado pela Polícia de Londres em conjunto com o Escritório Nacional de Inteligência em Fraudes (*National Fraud Intelligence Bureau-NFIB*) do Reino Unido, com o objetivo de estabelecer canal telefônico e *online* para receber denúncias de fraude e cibercrimes, oferecer ajuda e aconselhamentos às vítimas¹⁴.

Contudo, não se tem notícia no cenário brasileiro sobre a existência de similar forma de atuação rápida e ágil, como um sítio eletrônico composto por um disque-denúncia específico, com informações sobre os crimes cibernéticos e sobre como a vítima pode buscar sua proteção. Assim, referidas iniciativas podem ser tomadas enquanto referência para a melhoria das práticas realizadas no cenário brasileiro, inclusive pelo próprio Ministério Público na execução, proposição e desenvolvimento de políticas públicas, pensando cada vez mais no cuidado para com a condição psicológica da vítima de crimes cibernéticos.

Com efeito, iniciativas desse jaez devem ser pensadas não apenas enquanto meio de trazer proteção para as vítimas, mas também enquanto um mecanismo capaz de concretizar a luta e a efetiva prevenção contra as práticas de cibercrimes, principalmente se as autoridades que ficarem responsáveis por receber as denúncias dos sítios eletrônicos agirem de forma rápida e enérgica.

Principalmente no tocante à proteção de crianças e adolescente, ou seja, na luta contra a pornografia infantil, essa iniciativa vai no mesmo direcionamento do artigo 21 da Resolução n. 245, de 5 de abril de 2024, que dispõe sobre os direitos das crianças e adolescentes em ambiente digital e

12 O sítio eletrônico dos Estados Unidos para o auxílio das vítimas pode ser acessado pelo seguinte link: <<https://ovc.ojp.gov/taxonomy/term/cyber-crime>>.

13 O sítio eletrônico da Irlanda para o auxílio das vítimas pode ser acessado pelo seguinte link: <<https://www.crimevictimshelpline.ie/after-a-crime/cyber-crime>>.

14 Disponível em: <<https://www.actionfraud.police.uk/what-is-action-fraud>>, acesso em 5/5/24. Link acessível mediante uso de VPN conectada ao Reino Unido.

determina que as empresas que venham a disponibilizar ambientes e serviços digitais têm a obrigação de

disponibilizar e divulgar amplamente canais de fácil acesso e em linguagem simples, acessível e de fácil compreensão para crianças, para escuta, diálogo e recebimento de denúncias de conteúdos nocivos ou ilegais, sem prejuízo dos direitos de revisão das decisões e acesso à informação sobre os procedimentos de moderação.

Consequentemente, a atuação do Ministério Público, ao propor essa iniciativa enquanto política pública voltada à proteção e ao cuidado com as vítimas, não exclui a responsabilidade das empresas provedoras de criarem um canal de comunicação, em atenção ao dispositivo acima. Importante ainda que, logo após receber qualquer denúncia, as autoridades sejam imediatamente acionadas para tomarem as medidas cabíveis, em cumprimento aos demais artigos da resolução acima indicada.

Igualmente, as empresas citadas da Resolução n. 25/2024 passam a ter a obrigação de publicar relatórios anuais, informando sobre as medidas adotadas, sobre a transparência dos seus sistemas, bem como da destinação dos dados privados que estão sendo recebidos pelos usuários.

Por sua vez, mostra-se de importância ímpar a atuação do Ministério Público para que as disposições constantes na Resolução n. 25/2024 venham a ser efetivamente cumpridas e realizadas, uma vez que o artigo 30 traz as condições da sua participação enquanto um dos órgãos responsáveis pelo tratamento de denúncias de violação dos direitos de crianças e adolescentes no ambiente digital pelas empresas provedoras. Além disso, o órgão deve adotar, enquanto prática comum, a fiscalização dessas empresas provedoras, visando agir de forma preventiva e com foco na proteção e no adequado resguardo para as vítimas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os dados apresentados, é possível entender o crescimento e a importância em buscar uma melhor percepção e abordagem dos aspectos criminais para as ações praticadas mediante o uso das novas tecnologias. É uma certeza que o avanço e a melhoria das tecnologias não vão parar, ao mesmo tempo em que seu caráter transfronteiriço possibilita a disseminação de informações de forma automática e incontrolável.

Por essa razão, é preciso uma atuação mais concreta de todos os países na busca pela viabilidade de mecanismos e dispositivos que possam salvaguardar os dados e a privacidade das pessoas que fazem uso da internet, visando proteger e evitar os danos materiais e morais que os crimes cibernéticos podem causar para as vítimas.

Nesse sentido, é preciso uma mudança drástica nas atuações dos órgãos de investigação e nos auxiliares, como o Ministério Público, visando promover mecanismos específicos que venham não apenas para solucionar o delito, mas com um olhar e uma condição mais humana, pensando a situação da vítima, a qual não quer ser incluída em um contínuo processo de revitimização.

O advento dos cibercrimes demanda essa mudança na percepção da vítima e no modo como ela vai obter uma resposta ágil e eficaz, principalmente dos órgãos investigadores e dos primeiros a tomarem conhecimento da prática do delito.

Por sua vez, é importante que o Ministério Público permaneça concentrado no incremento de suas atuações e suas políticas públicas, visando proteger e resguardar a vítima, além de ser necessária a busca pela melhoria dos mecanismos de proteção, principalmente centrados na agilidade e na minimização dos danos para a imagem da vítima.

Assim, é preciso conferir as devidas responsabilidades às aplicações de internet, para que sejam formalizados termos de cooperação técnica, cuja finalidade primordial seja o estabelecimento de canal direto de vítimas de crimes digitais com as autoridades, facilitando os meios de acesso da população à justiça, principalmente mediante a redução do excesso de burocracia para lidar e agir com destreza perante a luta na repressão aos crimes cibernéticos.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Alesandro Gonçalves; SILVA, Natália Siqueira da. **É bom demais para ser verdade?** Prefácio Ricardo Magno Teixeira Fonseca. Apresentação Laerte Peotta de Mello. Apoio Observatório dos Crimes Cibernéticos. Ebook. São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.seguranca.galafassi.com.br/cartilha_policia.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. **Resolução n. 245, de 5 de abril de 2024**. Dispõe sobre os direitos das crianças e adolescentes em ambiente digital. Disponível em: <<https://in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-245-de-5-de-abril-de-2024-552695799>>. Acesso em: 14 abr. 2024.

BORWELL, Jildau; JANSEN, Jurjen; STOL, Wouter. **Comparing the victimization impact of cybercrime and traditional crime: literature review and future research directions**. vol.3, n. 3, p.85-110. Journal of digital social research, 2021.

CRUZ, Elaine Patrícia. **Denúncias de crimes com discurso de ódio na Internet crescem em 2022**. AgênciaBrasil, 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-02/denuncias-de-crimes-na-Internet-com-discurso-de-odio-crescem-em-2022>>. Acesso em: 30 jan. 2024.

DEMARCO, J.; CHEEVERS, C.; DAVIDSON, J.; BOGAERTS, S.; PACE, U.; AIKEN, M.P.; CARETTI, V.; SCHIMMENTI, A.; BIFULCO, A. **Digital dangers and cyber-victimisation: a study of European adolescent on-line risky behaviour for sexual exploitation**. *Clinical Neuropsychiatry*. 14 (1). 2017, pp. 104-112.

HADA, Brenda; REIS, Elisa Meirelles. **UNICEF alerta: meninas que têm imagens íntimas vazadas na internet não contam com redes de proteção e apoio. Elas sofrem sozinhas ou só falam com as amigas**. UNICEF, 2019. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/unicef-alerta-meninas-que-tem-imagens-intimas-vazadas-na-internet-nao?fbclid=IwAR3rjUXQrPgJx-jh9SG-1qAA1XECq0753nlfvPp1ZxTgSDNgShy205mz7E>>. Acesso em: 17 maio 2024.

HAWDON, J. **Cybercrime: Victimization, Perpetration, and Techniques**. *Am J Crim Just* 46, 837–842 (2021). Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s12103-021-09652-7>>. Acesso em: 30 jan. 2024.

LEUKFELDT, E. R., NOTTÉ, R. J.; MALSCH, M. (2018). **Slachtofferschap van online criminaliteit**. Een onderzoek naar behoeften, gevolgen en verantwoordelijkheden na slachtofferschap van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid. Disponível em: <[https://victimologie.nl/netwerkliden/rutger-leukfeldt/#:~:text=\(2018\).,Ministerie%20van%20Justitie%20en%20Veiligheid](https://victimologie.nl/netwerkliden/rutger-leukfeldt/#:~:text=(2018).,Ministerie%20van%20Justitie%20en%20Veiligheid)>. Acesso em: 17 maio 2024.

MARTELLOZZO, Elena; JANE, Emma A. **Cybercrime and its Victims (Routledge Studies in Crime and Society)**. Nova York, Routledge, 2017.

META. **Parceria entre Ministério da Justiça e Meta ajudará a localizar crianças desaparecidas no Brasil**. META, 2023. Disponível em: <<https://about.fb.com/br/news/2023/08/parceria-entre-ministerio-da-justica-e-meta-ajudara-a-localizar-criancas-desaparecidas-no-brasil/>>. Acesso em: 30 jan. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS – MPMG. **Alerta MPMG: conheça e evite o golpe do amor!** Minas Gerais, 2024, *online*. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/C477qvlucRQ/?igsh=azdzdBzeDlvNGZh&img_index=2>. Acesso em: 13 abr. 2024.

MORGAN, Steve. **O Crime Cibernético Custará ao Mundo US\$ 10,5 Trilhões Anualmente até 2025**. *Cybercrime Magazine*, 2020, *online*. Disponível em: <<https://cybersecurityventures.com/hacker-pocalypse-cybercrime-report-2016/>>. Acesso em: 22 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **ONU diz que usuários da Internet têm dados desprotegidos em um terço dos países**. ONU, 2020. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2020/04/1712072>>. Acesso em: 30 jan. 2024.

QUAYLE, E., AIKEN, M. P., CARTWRIGHT, A. **Understanding the dynamics of online victimisation and victim narratives as an enabler for prevention**. *In: International Collaboration: An Enabler for Preven-*

tion. Symposium conducted at the meeting of the Virtual Global Taskforce, Abu Dhabi, 2012.

SAFERNET. Central Nacional de Denúncias. **Indicadores da Central Nacional de Denúncias de Crimes Cibernéticos**. *Online*, 2022. Disponível em: <<https://indicadores.safernet.org.br/index.html>>. Acesso em: 13 abr. 2024.

SYDOW, Spencer Toth. **Curso de Direito Penal Informático**. 4ª ed. São Paulo, Editora Juspodivm, 2022.

TJRJ – Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Violência cibernética contra as mulheres**. Cartilha. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://portaltj.tjrj.jus.br/documents/d/guest/cartilha_violencia_cibernetica>. Acesso em: 12 abr. 2024

TSE - TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Memorando de Entendimento-Tse n. 03/2022**. TSE, 2022. Disponível em: <<https://www.justicaeleitoral.jus.br/desinformacao/arquivos/termos-de-cooperacao-plataformas-digitais/facebook-e-instagram.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2024.

USC - Institute for Creative Technologies. **Digital Interactive Victim Intake Simulator (DIVIS)**. Project Leaders: David Nelson, David Cobbins, and Alesia Gainer. USC, 2019. Disponível em: <<https://ict.usc.edu/research/projects/digital-interactive-victim-intake-simulator-divis/>>. Acesso em: 21 jan. 2024.

WENDT, Emerson. **Crimes cibernéticos: ameaças e procedimentos de investigação**. Rio de Janeiro: Brasport, 2021.

RELATO DE EXPERIÊNCIA: A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI GERAL DE DADOS PESSOAIS NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, POR MEIO DO PROJETO “GUARDIÕES”

EXPERIENCE REPORT: THE IMPLEMENTATION OF THE GENERAL DATA PROTECTION LAW IN THE PUBLIC PROSECUTOR’S OFFICE OF THE STATE OF PIAUÍ THROUGH THE “GUARDIANS” PROJECT

Cláudia Pessoa Marques da Rocha Seabra¹
Shaianna da Costa Araújo²

Resumo: Este trabalho se constitui como análise do processo de implementação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei n. 13.709/2018) no Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI). Trata-se de relatório acerca de uma boa prática institucional, considerando-se o contexto de incertezas durante o qual a LGPD entrou em vigor. Em um cenário em que a maioria das organizações ainda estava desestruturada para cumprir os ditames desse novo diploma normativo, o MPPI elaborou um projeto específico, o “Guardiões”, para garantir a implementação da lei de forma planejada e roteirizada. A instituição empreendeu estudos e delineou etapas, que posteriormente se alinharam à Política Nacional de Proteção de Dados, instituída pela superveniente Resolução n. 281/2023 do Conselho Nacional do Ministério Público. O projeto “Guardiões” tem o diferencial de se adequar às particularidades da instituição ministerial, que funciona há um tempo como agente de tratamento de dados e como órgão constitucionalmente incumbido de proteger o direito coletivo de segurança dos dados pessoais. Por isso, este trabalho-relatório tem o objetivo de difundir o roteiro seguido, com êxito, pelo MPPI, no intuito de fornecer eventuais contribuições a outros ramos e unidades do Ministério Público brasileiro que estejam no processo de implementação da LGPD e da Política Nacional de Proteção de Dados.

1 Promotora de Justiça Titular da 12ª Promotoria de Justiça de Teresina-PI. Chefe de Gabinete do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Piauí nos biênios 2015/2017, 2021/2023 e 2023/2025, até a presente data. Encarregada pelo Tratamento de Dados Pessoais no MPPI. Pós-graduada em Direito Processual Administrativo pela Universidade Federal do Ceará e pela Escola Superior da Magistratura do Estado do Piauí. Especialista em Medicina Baseada em Evidência pelo Hospital Sírio Libanês. Graduada em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal do Piauí. E-mail: claudiaseabra@mppi.mp.br.

2 Técnica ministerial (área administrativa) e assessora de imprensa do Ministério Público do Estado do Piauí. Integrante da Comissão de Implementação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais no MPPI. Graduada em Comunicação Social com Habilitação em Jornalismo pela Universidade Federal do Piauí. Pós-graduada em Comunicação Organizacional pela Faculdade Estácio de Sá. Mestra em Letras/Literatura pela Universidade Estadual do Piauí. E-mail: shaianna-araujo@mppi.mp.br.

Palavras-chave: Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais; Ministério Público; projeto; Piauí.

Abstract: *This work constitutes an analysis of the implementation process of the General Data Protection Law (Law No. 13.709/2018) in the Public Prosecutor's Office of the State of Piauí (MPPI). It is a report of a good institutional practice, considering the context of uncertainties during which the LGPD came into force. In a scenario where most organizations were still unprepared to comply with the requirements of this new normative framework, the MPPI developed a specific project, "Guardians," to ensure the planned and systematic implementation of the law. The institution conducted studies and outlined stages that later aligned with the National Data Protection Policy, established by the subsequent Resolution No. 281/2023, of the National Council of the Public Ministry. The "Guardians" project has the unique advantage of being tailored to the specificities of the prosecutorial institution, which functions both as a data processing agent and as a constitutionally mandated body to protect the collective right to personal data security. Therefore, this report aims to disseminate the roadmap successfully followed by the MPPI, intending to provide potential contributions to other branches and units of the Brazilian Public Ministry that are in the process of implementing the LGPD and the National Data Protection Policy.*

Keywords: *General Data Protection Law; Public Prosecutor's Office; project; Piauí.*

1. INTRODUÇÃO

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais brasileira (Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, doravante identificada como LGPD) foi sancionada e publicada na esteira da entrada em vigor do Regulamento Geral sobre Proteção de Dados (em inglês, *General Data Protection Regulation – GDPR*), conjunto de regulações a respeito da proteção de dados na União Europeia. Já em 2018, a GDPR provocou diversos impactos no mercado internacional, obrigando inclusive que *big techs* como o Facebook e o Google promovessem ajustes em seus processos de coleta, processamento e armazenamento de dados pessoais.

A preocupação com a construção de uma cultura de segurança dos dados pessoais remonta a 1890, quando o advogado estadunidense Louis Brandeis publicou artigo em que chamava atenção para o fato de que invenções como a câmera fotográfica poderiam ameaçar o direito à privacidade. Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos dispôs, em seu artigo 12, que “ninguém sofrerá intromissões arbitrárias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação”. As discussões se acaloraram na década de 1970, quando a ciência da computação se desenvolvia a ritmo acelerado e foram construídos os primeiros computadores pessoais. Os países europeus fornecem numerosos exemplos de marcos legislativos

sobre o tema, a exemplo do Ato de Proteção de Dados de Hesse (estado da Alemanha), de 1970; do Ato de Dados Sueco (*Datalagen*), de 1973; da Lei Alemã de Proteção de Dados (*Bundesdatenschutzgesetz*), de 1977; e da Lei Francesa de Proteção de Dados Pessoais (*Informatique et Libertés*), de 1978. Esses normativos foram editados sob a influência do trauma histórico deixado pelo regime ditatorial nazista e, por isso, tinham o condão de proteger os cidadãos do uso abusivo de dados por parte do Estado.

A LGPD brasileira entrou em vigor no dia 18 de setembro de 2020, e assim o Brasil passou a integrar o grupo de países que possuem legislação específica para a proteção de dados das pessoas físicas. Contudo, tal como ocorreu na Europa, as discussões sobre o assunto tiveram início bem antes da aprovação de um regulamento geral. O texto originário da Constituição Federal de 1988 já havia estabelecido um fundamento para essa salvaguarda, ao dispor, em seu artigo 5º, X, que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. No Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), constam dispositivos sobre a defesa de informações pessoais, em seção específica sobre cadastros e bancos de dados, assegurando ao consumidor o acesso às informações arquivadas sobre ele (artigo 43). O Marco Civil da Internet (Lei n. 12.965/2014), por sua vez, já trazia, em essência, a diferenciação entre a proteção de dados e a intimidade enquanto princípios distintos.

Ademais, outros diplomas normativos, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990) e de atos infralegais editados por organizações como o Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), também tratam do tema. Em 2018, a LGPD foi aprovada enquanto ponto de convergência, para tratar da segurança dos dados pessoais de forma a um tempo especializada e generalista. A LGPD entrou parcialmente em vigor no ano de 2020, durante a pandemia da Covid-19, quando a sociedade se viu ainda mais dependente dos sistemas informáticos. Por conta disso, a seção relativa às sanções teve eficácia apenas a partir de 2022, quando os processos legislativos associados à proteção de dados pessoais encontraram seu ápice, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 115, que incluiu no rol dos direitos individuais e coletivos o inciso LXXIX: “é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais”.

Nesse contexto e no decorrer dessa evolução, a Administração Pública e o setor privado tiveram que adotar diversas medidas para adaptação aos novos regramentos. Para o Ministério Público, enquanto instituição constitucionalmente incumbida da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, impôs-se um duplo desafio: primeiro, como agente ativo, por seu dever de trabalhar para que as normas pertinentes sejam cumpridas pelos mais diversos entes, órgãos, instituições e empresas; segundo, pelo fato de o *Parquet* poder ser identificado como pessoa jurídica de direito público à qual competem decisões referentes ao tratamento de dados pessoais. A instituição ministe-

rial enquadra-se, portanto, no conceito de controlador e, consequentemente, também é um agente passivo, nos termos da LGPD.

Desse modo, a LGPD produziu consequências para o Ministério Público tanto na esfera finalística quanto na área estruturante. No que tange à execução, o MP pode promover o inquérito civil e a ação civil pública, além de outros instrumentos do microsistema processual coletivo, para garantir a salvaguarda do direito coletivo à proteção dos dados pessoais. Já no âmbito interno de cada um de seus ramos, o Ministério Público brasileiro precisou avaliar seus mecanismos de gerenciamento de dados pessoais, considerando que a instituição recebe esse tipo de dado de diversas origens, efetivando o tratamento deles durante variadas atividades, seja na gestão de pessoas, na gestão financeira e no contato com fornecedores, no recebimento de manifestações por meio das ouvidorias, na elaboração de conteúdos jornalísticos para a divulgação da atuação e nas rotinas internas dos órgãos de execução, tanto nas atividades de atendimento ao público quanto nos trâmites processuais judiciais e extrajudiciais.

Este trabalho tem foco na implementação da LGPD no Ministério Público em sua dimensão de instituição controladora de dados pessoais; ou seja, abordaremos a perspectiva estruturante, considerando as diversas particularidades do *Parquet*. Para tanto, apresentaremos aqui um relatório das atividades desenvolvidas pelo Ministério Público do Estado do Piauí no bojo do projeto “Guardiões”, com o objetivo de compartilhar experiências e boas práticas no que se refere à adoção de medidas para efetivo cumprimento da LGPD. O trabalho justifica-se pelas potenciais e valiosas contribuições que pode fornecer a outros ramos e unidades do Ministério Público brasileiro, por apresentar propostas direcionadas e inéditas.

Ressalte-se que o Conselho Nacional do Ministério Público aprovou resolução que instituiu a Política Nacional de Proteção de Dados e o Sistema Nacional de Proteção de Dados Pessoais no Ministério Público em dezembro de 2023, ou seja, há menos de um ano. Desse modo, os ramos do MP brasileiro tiveram que iniciar sua adequação à LGPD sem contar com diretrizes nacionais específicas, elaborando ações com base em estudos e análise de cenários. O projeto “Guardiões” foi idealizado nesse contexto de ausência de uma política nacional; verificou-se, porém, que a iniciativa do MPPI estava plenamente alinhada à Resolução CNMP n. 281/2023. A partir da publicação da Política Nacional, o projeto foi expandido, de modo a atender a todas as disposições aplicáveis e a criar recursos que facilitem a implementação da LGPD no âmbito do Ministério Público. Tenciona-se, neste trabalho, a construção de um passo a passo aplicável e efetivo que possa auxiliar as diversas unidades do *Parquet* nacional.

2. PRIMEIROS PASSOS: ESTUDOS E DISCUSSÕES

Em 2020, assim que a LGPD entrou em vigor, o Tribunal de Contas da União realizou auditoria (TC 039.606/2020-1) com o objetivo de obter um diagnóstico do grau de implementação daquela norma na Administração Pública Federal. A Corte de Contas analisou nove dimensões: preparação, contexto organizacional, liderança, capacitação, conformidade do tratamento, direitos do titular, compartilhamento de dados pessoais, violação de dados pessoais e medidas de proteção. No relatório da auditoria, o órgão reconheceu o estado de incipiência em que se encontravam o poder público e o setor privado.

Aspectos como o cenário de incertezas quanto ao início de vigência da legislação e a morosidade para a criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) – órgão responsável por zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento da LGPD em todo o território nacional – contribuíram para que as organizações não estivessem devidamente estruturadas para atender os ditames da Lei no início da sua vigência. Ademais, vale destacar que a cultura de proteção de dados no Brasil passou a ser explorada com vigor somente após a publicação da LGPD, enquanto o tema já era debatido com intensidade na Europa desde meados de 1950. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020)

Por meio do acórdão resultante, o Tribunal expediu recomendações a diversos órgãos, inclusive o Conselho Nacional do Ministério Público. Tais orientações abrangiam o planejamento de medidas para adequações à LGPD, identificação de normativos aplicáveis, identificação das categorias de titulares de dados pessoais, identificação de operadores, adequação de contratos firmados com operadores, avaliação da ocorrência de tratamento de dados pessoais, mapeamento dos processos de negócio nos quais ocorressem o tratamento de dados pessoais, indicação dos locais de armazenamento de dados pessoais, avaliação de riscos relacionados ao tratamento de dados pessoais, elaboração de Política de Classificação da Informação, definição do perfil profissional do encarregado, implementação de plano de capacitação para conscientização de colaboradores, indicação das finalidades de tratamento de dados pessoais, manutenção de registro de operações de tratamento, mitigação de riscos e elaboração de política de privacidade, entre dezenas de outras medidas.

Como ainda não havia sido aprovada a Política Nacional de Proteção de Dados e criado o Sistema Nacional de Proteção de Dados Pessoais no Ministério Público, cada ramo e unidade do *Parquet* brasileiro iniciou o processo de implementação de forma isolada. No Ministério Público do Estado do Piauí, optou-se pela constituição de um grupo de estudos multissetorial, do qual participaram representantes da Chefia de Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, da Corregedoria-Geral, da Ouvidoria, da Controladoria Interna, da Coordenadoria de Licitações e Contratos Administrativos e da Coordenadoria de Recursos Humanos. O objetivo inicial era envolver colaboradores lotados em setores que seriam diretamente impactados pela LGPD e que teriam que se engajar especialmente

no processo de implementação. Um grupo de dez pessoas reunia-se semanalmente para discutir as disposições da LGPD e as recomendações contidas no acórdão do TCU.

O passo seguinte foi a socialização inicial de conhecimentos com outros integrantes, por meio do oferecimento de minicurso pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf/MPPI). Foram oferecidas 30 vagas na modalidade presencial e 30 vagas na modalidade on-line. O curso foi realizado nos dias 25 e 29 de abril, e 2 e 6 de maio de 2022, sendo que o conteúdo programático foi muito abrangente, contemplando tópicos como conceitos, princípios, responsabilização de agentes de tratamento de dados, documentos elaborados pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados, interação com a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011) e estudo de casos.

Em seguida, no final de maio de 2022, o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Piauí institucionalizou o grupo de trabalho, com a criação de comissão responsável pela avaliação dos mecanismos de tratamento e proteção de dados pessoais existentes no Ministério Público piauiense e pela proposição de ações voltadas ao aperfeiçoamento e à regulamentação, com vistas ao cumprimento da LGPD. Na comissão, foi ampliado o número de áreas institucionais envolvidas: além de representantes da Chefia de Gabinete do PGJ, Ouvidoria, da Corregedoria-Geral, da Controladoria Interna e das Coordenadorias de Licitações e de Recursos Humanos, foram convocados integrantes com atuação na Subprocuradoria-Geral de Justiça Administrativa, na Assessoria de Planejamento e Gestão, nas Coordenadorias de Tecnologia da Informação e de Comunicação Social, no Gabinete de Segurança Institucional e na Divisão de Gestão de Documentos.

Em julho de 2022, foi nomeada a encarregada pelo tratamento de dados pessoais, por meio da Portaria PGJ/PI n. 2396/2022. A escolha recaiu sobre a presidente da comissão já constituída, a Chefe de Gabinete do Procurador-Geral de Justiça. Nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei n. 13.709/2018), artigo 5º, VIII, é a pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares de dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD). As atividades dessa figura estão elencadas no artigo 41, § 2º, da referida lei, e consistem em: aceitar reclamações e comunicações dos titulares, prestar esclarecimentos e adotar providências; receber comunicações da autoridade nacional e adotar providências; orientar os funcionários e os contratados da entidade a respeito das práticas a serem tomadas em relação à proteção de dados pessoais; e executar as demais atribuições determinadas pelo controlador ou estabelecidas em normas complementares.

A comissão seguiu desenvolvendo estudos e compartilhando informações, com o objetivo de elaborar um plano de ação para implementação da LGPD no Ministério Público do Estado do Piauí. O grupo deliberou pela elaboração de um projeto institucional, para alinhamento das iniciativas ao Mapa Estratégico, compreendendo-se projeto como um esforço único, temporário e progressivo empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. Optou-se por esse formato porque

ele permitiria a estruturação das ações e o monitoramento de resultados, de modo a garantir que o objetivo de implementação da LGPD fosse alcançado. Ademais, o aperfeiçoamento institucional por meio de projetos alinha-se ao paradigma gerencial adotado pelo MPPI, que tem perseguido a modernização de suas atividades, em consonância com as mais atuais ferramentas de administração.

3. O PROJETO GUARDIÕES: ETAPAS PARA EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA LGPD

Após a fase preliminar de estudos e discussões, foi concebido o projeto “Guardiões”, que tem como objetivos específicos a revisão e a adequação das atividades e normativos que envolvam o tratamento de dados pessoais no âmbito do Ministério Público do Estado do Piauí, com a disseminação de conhecimentos sobre a lei e a consequente conscientização de toda a instituição sobre a sua importância, pertinência e impactos no cotidiano laboral, para que seja efetivada uma mudança de cultura e sejam consolidadas boas práticas.

O projeto engloba diversas medidas baseadas nas orientações do Tribunal de Contas da União, em ideias extraídas de cursos realizados pelos integrantes da comissão, em diagnóstico realizado no Ministério Público do Estado do Piauí e nas necessidades identificadas nesse processo. Sob a gerência da encarregada pelo tratamento de dados pessoais, o “Guardiões” se desdobra em 28 etapas, que devem ser concluídas até agosto de 2026. A iniciativa, portanto, ainda está em andamento, mas já gerou a maioria dos produtos previstos no escopo.

Para que este trabalho se consubstancie em roteiro aproveitável por outras organizações, esmiuçaremos aqui o passo a passo elaborado. A primeira etapa correspondeu à constituição da comissão já mencionada. Em seguida, a Coordenadoria de Tecnologia da Informação (CTI) do MPPI foi incumbida de criar mecanismo de atendimento aos titulares de dados pessoais, concretizando esse objetivo por meio da disponibilização do endereço eletrônico “lgpd@mppi.mp.br” à população. A CTI também elaborou o termo de uso do portal do Ministério Público do Estado do Piauí e das páginas e perfis oficiais da instituição nas redes sociais. O documento foi publicado em página específica no portal e enumera as cláusulas com o que o usuário deve concordar ao utilizar as ferramentas.

O projeto se voltou, ainda, à adequação dos contratos com os fornecedores. Em todos os contratos administrativos celebrados após o início da execução do projeto, foi incluída cláusula acerca do cumprimento da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. A cláusula expressa a proibição de que os dados repassados em decorrência da execução contratual sejam utilizados com finalidade indevida. Os contratados se comprometem a comunicar ao MPPI os eventuais incidentes de segurança que envolvam os dados pessoais compartilhados e a cooperar com a instituição para o cumprimento

das obrigações estabelecidas pelas normas que versam sobre proteção de dados. Atualmente, dos 432 contratos em execução no MPPI, 90% possuem cláusula de adequação. Os contratos ainda não adaptados são aqueles de duração continuada celebrados antes da promulgação da LGPD, mas que estão em vias de renovação, a qual será efetivada já com os termos aplicáveis.

No que se refere à gestão de pessoas, a Coordenadoria de Recursos Humanos passou a promover a anonimização de dados pessoais constantes em portarias publicadas no Diário Oficial, além de minimizar as ocorrências desses dados, em observância ao princípio da necessidade, preconizado pela LGPD. Além disso, a CRH desenvolveu termos de compromisso de manutenção de sigilo quanto aos dados acessados, a serem assinados por membros, servidores e estagiários, nas oportunidades de admissão e desligamento. O “Guardiões” incluiu ainda a prática de *benchmarking* (processo de pesquisa entre organizações similares) para análise do processo de implementação da lei em órgãos e instituições como Tribunal de Contas do Estado do Piauí, o Tribunal de Justiça e a Secretaria de Estado da Fazenda.

Um dos principais produtos do projeto foi a edição do Ato PGJ/PI n. 1.282/2023, que institui a Política de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais no MPPI. O ato estabelece fundamentos, princípios, medidas e regras para o tratamento de dados, e dispõe sobre os agentes de tratamento, o compartilhamento de dados pessoais, os direitos dos titulares de dados, segurança e boas práticas. No bojo do projeto, foi elaborado também um plano de capacitação pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf/MPPI). Durante a execução desse plano, servidores de unidades estratégicas, a exemplo da Secretaria-Geral, Controladoria Interna e Coordenadorias Técnicas, receberam portarias de designação para que fizessem dois cursos disponibilizados gratuitamente pela Escola Virtual Gov: “Fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados” e “Como implementar a LGPD: bases, mecanismos e processos”. O ciclo de implementação da LGPD incluiu ainda a identificação dos operadores e bases de dados nos processos de trabalho.

Outro diferencial do “Guardiões” foi a implementação de um projeto-piloto no que se refere ao mapeamento de dados. A comissão depreendeu que uma iniciativa setorializada, executada antes de uma aplicação coordenada na instituição toda, podia fornecer noções prévias dos desafios que seriam encontrados e permitir a aprendizagem de diversas lições, o que geraria economia e tornaria os procedimentos posteriores mais rápidos e assertivos. A unidade escolhida para esse trabalho foi a Ouvidoria, por onde circula grande quantidade de dados pessoais de titulares que procuram o Ministério Público para registrar manifestações.

O projeto-piloto foi efetuado pela Assessoria de Planejamento e Gestão do MPPI, e consistiu na elaboração de fichas de inventário dos processos de trabalho que envolvem o tratamento de dados pessoais, com o mapeamento dos macroprocessos, por meio da elaboração de fluxogramas próprios. Por fim, após a identificação dos riscos envolvidos nesses processos, a encarregada de dados,

a Controladoria Interna e a Coordenadoria de Tecnologia da Informação propuseram medidas para mitigação da probabilidade de incidentes.

O projeto “Guardiões” contemplou também a comunicação institucional, entendida como ferramenta essencial para sensibilização de todos os integrantes do Ministério Público do Estado do Piauí. Foi elaborado plano de comunicação que resultou na criação de cartilha veiculada nos formatos impresso e digital, sendo que este foi inserido no portal LGPD/MPPI, de forma a estar permanentemente disponível para consulta. A cartilha aborda os conceitos estabelecidos pela LGPD e inclui dicas de segurança para aplicação no cotidiano.

Os integrantes do MPPI foram incentivados a acessar o conteúdo por meio de *banner* no topo do portal do MPPI e de códigos QR afixados nos elevadores e em locais de passagem nas sedes da instituição. A campanha ganhou ainda as áreas de trabalho das estações laborais: como todos os computadores estão conectados à rede do MPPI, é possível promover mudanças de papel de parede (*wallpapers*) para os usuários. A Coordenadoria de Comunicação Social tem utilizado esse recurso, com êxito, para divulgação de campanhas destinadas ao público interno. Assim que liga o computador que utiliza, no início do expediente, o colaborador visualiza o conteúdo do dia. Isso chama a atenção e contribui para a fixação das mensagens transmitidas.

O projeto “Guardiões” ainda está em execução. As etapas futuras incluem a criação de uma unidade administrativa própria, com atribuição para a proteção de dados. Deve também ser elaborada a minuta da Política de Gestão de Incidente de Segurança da Informação, ainda em 2024. Estima-se para 2026 a conclusão das atividades iniciadas com o projeto-piloto da Ouvidoria: o mapeamento dos macroprocessos de tratamento de dados pessoais em todas as unidades administrativas, o qual seguirá as etapas de elaboração de fichas de inventário, construção de fluxogramas, identificação de riscos e desenvolvimento de medidas para sua mitigação.

O inventário de bases de dados atende a comando da Resolução CNMP n. 281/2023, sobre a qual nos deteremos de forma mais minuciosa no tópico seguinte.

4. A RESOLUÇÃO CNMP N. 281/2023, A CRIAÇÃO DO CPDAP/MPPI E O SEMINÁRIO “PROTEÇÃO DE DADOS 360°”

Em dezembro de 2023, o Conselho Nacional do Ministério Público aprovou a Resolução n. 281/2023, que institui a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e o Sistema Nacional de Proteção de Dados Pessoais no Ministério Público e dá outras providências. Registre-se o providencial e necessário uso do poder regulamentador do CNMP, no exercício das atribuições conferidas pelo

artigo 130-A, § 2º, I, da Constituição Federal e pelos artigos 147 e seguintes do Regimento Interno daquele órgão de controle.

A decisão plenária proferida na 18ª Sessão Ordinária, realizada em 28 de novembro de 2023, nos autos da Proposição n. 1.00415/2021-601, fortalece e realça a autonomia do Ministério Público e a necessidade de uma regulamentação nacional que valide as diretrizes do modelo de proteção de dados pessoais com vistas à implementação da política de proteção de dados pessoais no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados, em consonância com o disposto no artigo 55-J, § 3º, da Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (LGPD).

Merece destaque a criação do Sistema Nacional de Proteção de Dados Pessoais no Ministério Público (SINPRODAP/MP), cuja finalidade precípua, nos termos do artigo 20 da Resolução CNMP n. 281/2023, é

conferir ao Ministério Público a missão de assegurar a proteção integral dos dados pessoais, incluindo a defesa do direito fundamental à autodeterminação informativa contra lesões de terceiros e a observância, pelas estruturas orgânicas que o compõem, das normas que regem a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais no Ministério Público. (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2023)

O SINPRODAP/MP é composto pelas seguintes estruturas orgânicas: Unidade Especial de Proteção de Dados Pessoais (UEPDAP); Secretaria Executiva de Proteção de Dados Pessoais (SEPRODAP); Comitê Nacional de Encarregados de Proteção de Dados Pessoais do Ministério Público (CONEDAP); controladores e encarregados dos ramos do Ministério Público da União e das unidades dos Ministérios Públicos dos Estados e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); Comitês Estratégicos de Proteção de Dados Pessoais (CEPDAP); e órgãos de execução do Ministério Público.

Digna de nota é a instituição da Unidade Especial de Proteção de Dados Pessoais (UEPDAP), vinculada à Comissão de Preservação da Autonomia do Ministério Público (CPAMP) do CNMP. A UEPDAP exercerá a função de Autoridade de Proteção de Dados Pessoais do Ministério Público (APDP/MP). Esse órgão de estatura nacional, com competências definidas no artigo 28 da Resolução CNMP n. 281/2023, atuará de forma integrada e dialogada com todos os Ministérios Públicos dos Estados e da União, por meio de seus encarregados pelo tratamento de dados pessoais, na construção e efetivação da Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais. A UEPDAP surge em boa hora, para atender à necessidade do Ministério Público do século XXI, como guardião do direito fundamental à proteção de dados pessoais, juntamente a outros atores, a exemplo da Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais.

Trazemos à colação um exemplo importante e paradigmático da atuação da Unidade Especial de Proteção de Dados, consubstanciado na Orientação n. 001/UEPDAP/CNMP, de 22 de maio de

2024, que versa sobre as providências a serem adotadas por membros do Ministério Público no tocante a gravações audiovisuais para instrução de procedimentos em trâmite no Ministério Público e concretizadas em audiências judiciais e Plenários do Júri.

A UEPDAP tomou conhecimento de incidentes envolvendo membros do Ministério Público cujos dados pessoais, inclusive biométricos, como imagem e voz, estavam sendo indevidamente tratados e com uma exposição indevida em redes sociais, sem o conhecimento dos titulares do direito fundamental à proteção de dados, em patente violação aos princípios da boa-fé e da transparência, insculpidos no artigo 6º, *caput*, e inciso VI, da LGPD, e artigo 5º do CPC.

Nesse diapasão, a UEPDAP criou mecanismos para que todos os integrantes do Ministério Público brasileiro atuem para salvaguardar os direitos das pessoas inseridas naqueles cenários de gravação audiovisual e que tiveram a coleta e o armazenamento de som e de imagem, quais sejam, promotores de Justiça, juízes, advogados, jurados, vítimas, testemunhas, réus, enfim, de todas as pessoas presentes no ato.

Essa orientação nos revela qual a feição e o papel da Unidade Especial de Proteção de Dados, ou seja, um órgão de suporte à atuação finalística e disciplinador, com vistas à concretização da Política Nacional de Proteção de Dados do Ministério Público.

Além da criação de uma autoridade de proteção de dados específica para o Ministério Público, a Resolução CNMP n. 281/2023 produziu outro significativo impacto direto para os ramos e unidades da instituição em todo o Brasil: a necessidade da criação de Comitês Estratégicos de Proteção de Dados.

Art. 49. Deverá ser instituído, em cada ramo e unidade do Ministério Público brasileiro, no prazo de até 90 (noventa) dias a contar da entrada em vigor da presente Resolução, o Comitê Estratégico de Proteção de Dados Pessoais (CEPDAP), órgão colegiado de natureza permanente, subordinado à Chefia da Instituição. (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2023)

No Ministério Público do Estado do Piauí, o CEPDAP foi regularmente instituído, funcionando sob a presidência da encarregada pelo tratamento de dados pessoais. O CEPDAP possui as atribuições de orientar o controlador e o encarregado nas questões afetas à proteção ou governança de dados pessoais, propor as prioridades dos investimentos em proteção de dados pessoais, coordenar o processo de elaboração e revisão do Plano Diretor de Proteção de Dados Pessoais, monitorar a execução do Plano Diretor de Proteção de Dados Pessoais e adotar as providências necessárias à sua implementação e ao seu cumprimento, produzir diagnósticos, estudos e avaliações periódicas a respeito do Plano Diretor de Proteção de Dados Pessoais, opinar sobre a elaboração, revisão, aprovação e publicação de Relatórios de Impacto à Proteção de Dados Pessoais, propor mecanismos e instrumentos para a investigação e a prevenção de quebra de segurança da informação relativa a

dados pessoais, bem como para o tratamento da informação sigilosa comprometida concernente a dados pessoais, sugerir critérios acerca da publicidade dos atos quando envolverem a exibição de dados pessoais mantidos pelo Ministério Público e opinar sobre outras questões afetas à proteção de dados pessoais.

Nota-se que o CEPDAP possui atribuições de coordenação, de orientação, de articulação de trabalhos. Por isso, o Comitê Estratégico de Proteção de Dados Pessoais no MPPI deu início às suas atividades conclamando os órgãos e unidades da instituição a promoverem, em regime cooperativo, o cumprimento de outro comando da Resolução CNMP n. 2181/2023: o inventário das bases de dados.

Art. 80. Os ramos e as unidades do Ministério Público deverão realizar o mapeamento ou o inventário das bases de dados, abrangendo todos os dados pessoais que estejam sob seu controle, incluindo aqueles que tenham sido compartilhados, independentemente do modo como se realizou a sua coleta.

§ 1º As coleções de dados pessoais inventariadas deverão ser catalogadas conforme os processos de trabalho desenvolvidos institucionalmente, de maneira a permitir a identificação precisa da natureza e da finalidade de todo tratamento, das estruturas orgânicas que o realizam e da forma de coleta dos dados pessoais. (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2023)

Ressalte-se que o inventário previsto na resolução já havia sido iniciado no MPPI com a execução do projeto-piloto na Ouvidoria. Assim, demonstramos que o projeto estava em harmonia com a norma superveniente, inclusive no que refere a princípios e fundamentos. Por isso, acreditamos que o “Guardiões” pode ser replicado com êxito em outros ramos e unidades do Ministério Público brasileiro, fato que justifica a produção do presente trabalho e expressa sua pertinência.

Otimizar o processo de inventário era um dos objetivos da realização do evento “Seminário Proteção de Dados 360º”, promovido pelo Ministério Público do Estado do Piauí nos dias 12, 15 e 16 de julho de 2024. A palestra magna foi proferida pelo presidente da Unidade Especial de Proteção de Dados Pessoais, o conselheiro nacional Fernando da Silva Comin. Encarregados pelo tratamento de dados pessoais em mais de 20 ramos e unidades do Ministério Público brasileiro participaram do seminário de forma presencial, em Teresina, ou virtual. A programação aberta ao público externo contou, ainda, com palestras da pesquisadora Andrea Willemin, doutora em Direito e Diretora de Desenvolvimento Tecnológico, Cibersegurança e Proteção de Dados no CESEg da Universidade de Santiago de Compostela/Ministério da Defesa da Espanha, e do promotor de Justiça João Santa Terra, do Ministério Público do Estado de São Paulo, integrante da UEPDAP/CNMP.

O evento incluiu *workshop* com o tema “Boas práticas em Gestão de Dados Pessoais no Ministério Público”, uma oficina voltada ao público interno, especificamente para início do processo de mapeamento das bases de dados, com a colaboração de todas as unidades administrativas do MPPI. Os servidores dessas unidades foram convocados a participar e assistiram a apresentações

conduzidas pela encarregada e pela ouvidora da instituição à época de execução do projeto-piloto na Ouvidoria. Com base no *case* da Ouvidoria, foram explicitados os passos para o inventário de dados. Os participantes foram sensibilizados para o fato de que todas as atividades do Ministério Público, sejam estruturantes ou finalísticas, envolvem o tratamento de dados pessoais, e que, por conseguinte, o cuidado com esses dados é uma responsabilidade coletiva. Por fim, servidores vinculados à Secretaria Executiva de Proteção de Dados Pessoais, especializados na LGPD e em mapeamento de macroprocessos, orientaram a oficina *in situ*, transmitindo instruções práticas para preenchimento das fichas, formulação dos fluxogramas e identificação de riscos.

Após essa oficina, teve início o processo de mapeamento das bases de dados, que está em execução atualmente, em regime de cooperação e de forma coordenada, nas unidades administrativas. De acordo com o projeto “Guardiões”, essa etapa deve ser encerrada em maio de 2026.

A última entrega do projeto será o Relatório de Impacto de Proteção de Dados Pessoais (RIPD), a ser apresentado em agosto de 2026. O RIPD é a documentação que contém a descrição dos processos de tratamento de dados pessoais que podem gerar alto risco à garantia dos princípios gerais de proteção de dados pessoais previstos na LGPD e às liberdades civis e aos direitos fundamentais dos titulares de dados. Esse relatório listará também as medidas, salvaguardas e mecanismos de mitigação de risco adotados na instituição.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando entrou em vigor a Lei Geral de Dados Pessoais (Lei n. 13.709/2018), no ano de 2020, durante a pandemia da Covid-19, surgiram diversos desafios para as organizações públicas e privadas. O Ministério Público brasileiro se viu em uma posição peculiar, posto que adquiriu uma dupla responsabilidade: como instituição responsável pela tutela coletiva da proteção de dados e como entidade controladora de dados.

Ainda sem diretrizes nacionais específicas que nortegassem a implementação da LGPD, cada ramo e unidade do *Parquet* brasileiro desenvolveu suas próprias estratégias. O Ministério Público do Estado do Piauí optou por formalizar as atividades voltadas a esse fim por meio de um projeto institucional, o que permitiu a formulação de etapas estruturadas, com prazos de cumprimento, de modo que os avanços e resultados pudessem ser mensurados e acompanhados. Assim, surgiu o projeto “Guardiões”, aprovado pela Procuradoria-Geral de Justiça em junho de 2023.

A superveniência da Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais, instituída pela Resolução CNMP n. 281, de 12 de dezembro de 2023, demonstrou a pertinência do projeto piauiense, visto que

muitos dos comandos da norma correspondem a etapas previstas na iniciativa do MPPI. O processo de implementação da LGPD na instituição pode ser resumido nos termos do esquema a seguir:

a) fase preliminar:

- constituição de grupo de estudos;
- nomeação do encarregado pelo tratamento de dados pessoais.

b) institucionalização, planejamento e execução (fase anterior à Resolução CNMP n. 281/2023):

- elaboração do projeto “Guardiões”;
- constituição de grupo de trabalho;
- criação de mecanismos de atendimento aos titulares de dados pessoais;
- elaboração de termo de uso do portal e das páginas e perfis oficiais do Ministério Público do Estado do Piauí em redes sociais;
- adequação de contratos administrativos, com inclusão de cláusula específica sobre proteção de dados;
- anonimização de dados pessoais em portarias publicadas pela Coordenadoria de Recursos Humanos;
- elaboração de termos de sigilo, a serem assinados por membros, servidores e estagiários tanto em sua admissão quanto no desligamento;
- criação da página da LGPD no portal institucional;
- *benchmarking* em instituições parceiras;
- elaboração da Política de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais;
- elaboração de plano de capacitação para o desenvolvimento de competências sobre tratamento de dados pessoais;
- realização de diagnóstico do índice maturidade da instituição para adequação à LGPD;
- identificação de operadores e base de dados nos processos de trabalho;
- elaboração das fichas de inventário dos processos de trabalho da Ouvidoria que envolvem tratamento de dados pessoais (projeto-piloto);
- mapeamento dos macroprocessos de trabalho da Ouvidoria que envolvem dados pessoais;
- elaboração de propostas de adequações para redução dos riscos identificados nos processos de trabalho da Ouvidoria;
- elaboração e execução do plano de comunicação da campanha de sensibilização a respeito da proteção de dados no MPPI (cartilha, vídeos, *podcasts*, *cards* informativos).

c) alinhamento com a Resolução CNMP n. 281/2023:

- criação do Comitê Estratégico de Proteção de Dados Pessoais e da Secretaria Executiva de Proteção de Dados Pessoais;
- início do processo de inventário de dados em todas as unidades administrativas, com a realização do seminário “Proteção de Dados 360º” e do *workshop* “Boas Práticas em Gestão de Dados Pessoais no Ministério Público”.

d) etapas futuras:

- criação de unidade específica para proteção de dados no MPPI;

- finalização do inventário de dados;
- elaboração do Relatório de Impacto de Proteção de Dados.

Desse modo, esperamos ter alcançado o principal objetivo deste trabalho: constituir-se como roteiro aplicável em outros ramos e unidades do Ministério Público brasileiro para implementação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais na dimensão estruturante, com foco no papel do *Parquet* enquanto entidade controladora de dados que deve consolidar-se como referência e exemplo para os setores público e privado.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA LUZ ADVOGADOS. **RD Data Protection**. Disponível em: <<https://baptistaluz.com.br/wp-content/uploads/2019/01/RD-DataProtection-ProvF.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2024.

BCLIENTES. **História dos computadores: década de 1970 e os computadores pessoais**. Disponível em: <<https://bclientes.com.br/historia-dos-computadores-decada-de-1970-computadores-pessoais/>>. Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 1 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em: 1 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução n. 281, de 18 de abril de 2023**. Institui a Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais no âmbito do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-n-281-de-2023-com-anexo.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Histórico da LGPD**. Disponível em: <<https://lgpd.df.gov.br/historico/>>. Acesso em: 1 set. 2024.

INSTITUTO FEDERAL DO SUDESTE DE MINAS GERAIS. **LGPD e LAI: Instruções**. Disponível em: <<https://www.ifsudestemg.edu.br/documentos-institucionais/unidades/santosdumont/diretorias-sistemicas/administracao/instrucoes-lgpd-e-lai/lgpd-lai-pptx.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2024.

JUSBASIL. **A Lei Geral de Proteção de Dados no contexto histórico global**: um novo conjunto normativo sobre um direito não muito novo. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-lei-ge>>.

ral-de-protecao-de-dados-no-contexto-historico-global-um-novo-conjunto-normativo-sobre-um-direito-nao-muito-novo/1414685352>. Acesso em: 1 set. 2024.

JUSBRASIL. **Lei GDPR em português**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/lei-gdpr-em-portugues/834170468>>. Acesso em: 1 set. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. **A implementação da Lei Geral de Proteção de Dados na Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Piauí**. Disponível em: <<https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2024/06/A-implementacao-da-Lei-Geral-de-Protecao-de-Dados-na-Ouvidoria-do-Ministerio-Publico-do-Estado-do-Piaui.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2024.

OBSERVATÓRIO LGPD. **Cadernos Jurídicos EPM**. Disponível em: <https://observatoriolgpd.com/wp-content/uploads/2020/05/ii_7_cadernos_juridicos_epm.pdf>. Acesso em: 1 set. 2024.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. **Conheça a LGPD: Lei Geral de Proteção de Dados**. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/conheca_lgpd#:~:text=Ela%20foi%20inspirada%20na%20GDPR,passo%20importante%20para%20o%20Brasil>. Acesso em: 1 set. 2024.

TECNOBLOG. **O que é GDPR? Saiba tudo sobre a lei de privacidade e proteção de dados**. Disponível em: <<https://tecnoblog.net/responde/gdpr-privacidade-protecao-dados/>>. Acesso em: 1 set. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de Auditoria: Lei Geral de Proteção de Dados**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/B4/25/78/27/D9C818102DFE0FF7F18818A8/038.172-2019-4-AN%20-%20auditoria_Lei%20Geral%20de%20Protecao%20de%20Dados.pdf>. Acesso em: 1 set. 2024.

AINDA A INVESTIGAÇÃO CRIMINAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: DIÁLOGOS DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COM AS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

.....

*STILL THE CRIMINAL INVESTIGATION BY THE PROSECUTOR'S OFFICE:
DIALOGUES OF THE NATIONAL COUNCIL OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S
OFFICE WITH THE DECISIONS OF THE INTER-AMERICAN COURT OF
HUMAN RIGHTS AND THE BRAZILIAN FEDERAL SUPREME COURT*

Rodrigo da Silva Brandalise¹

Resumo: O presente trabalho estuda o poder investigatório do Ministério Público pelas óticas da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Supremo Tribunal Federal, especialmente porque há um diálogo cada vez mais próximo entre suas decisões. Além disto, estuda-se como os atos do Conselho Nacional do Ministério Público sobre a atuação criminal dialogam com referidas decisões, inclusive quanto a novas previsões que seus atos necessitam por meio delas. Por fim, conclui-se que há um concerto nas decisões das Cortes e nos atos do Conselho Nacional que expressam a relevância da investigação institucionalmente conduzida.

Palavras-Chave: poder investigatório do Ministério Público; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Supremo Tribunal Federal; Conselho Nacional do Ministério Público; freios e contrapesos.

Abstract: *This paper studies the investigative power of the Public Prosecutor's Office from the perspectives of the Inter-American Court of Human Rights and the Brazilian Federal Supreme Court, particularly due to the increasingly close dialogue between their decisions. Furthermore, this study examines how*

.....

1 Mestre em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Doutorando em Ciências Jurídico-Criminais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Professor da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Mato Grosso do Sul e do Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso (Ministério Público do Rio de Janeiro). Promotor de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul, atualmente exercendo funções junto à Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, tendo sido Coordenador do Centro de Apoio Operacional Criminal e de Segurança Pública (2021-2023). Email: brandalise@mprs.mp.br.

the acts of the National Council of the Public Prosecutor's Office in relation to criminal justice correspond with those decisions, thereby providing new regulations informed by them. Finally, the study concludes that there is a connection between the decisions of the Courts and the acts of the National Council that enrich the reasoning of the institutionally conducted investigation.

Keywords: *Investigative power of the Public Prosecutor; Inter-American Court of Human Rights; Supreme Court; National Council of the Public Prosecutor; Checks and Balances.*

1. INTRODUÇÃO

Na história recente do processo penal brasileiro, dois temas têm sido objetos de discussões e de debates, às vezes, reiterados: a importância da natureza acusatória do processo e o poder investigatório conferido ao Ministério Público.

Quem acompanha as análises feitas consegue perceber que os temas referidos acabam por se relacionar. Afinal, o Ministério Público é constitucionalmente responsável pelo exercício da ação penal pública, de forma privativa (Constituição Federal, artigo 129, inciso I), e falar sobre seu poder investigatório é, igualmente, falar da propositura da ação penal condenatória, na medida em que sabido que a investigação surge para preparar o correto oferecimento da denúncia.

Não obstante a relação que possa existir, o foco deste artigo está no poder investigatório em si. De todos os temas que ele carrega, escolhe-se analisar o diálogo que o Conselho Nacional do Ministério Público (doravante CNMP) realiza com decisões que ao poder investigatório do Ministério Público se referem, sejam no âmbito regional (Corte Interamericana de Direitos Humanos – doravante, Corte IDH), sejam no âmbito nacional (notadamente no Supremo Tribunal Federal – doravante, STF).

Afinal, como será desenvolvido adiante, a investigação pelo Ministério Público também se vincula à defesa de direitos humanos e fundamentais, especialmente porque a Corte IDH afirma que o Ministério Público é órgão independente para investigações, ao mesmo tempo em que responsável pela proteção dos direitos das vítimas. A isto também se atrela o zelo pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público brasileiro a ser exercido pelo CNMP (Constituição Federal, artigo 130-A, § 2º, inciso I), como também serve de pauta para a inspeção e correção geral dos membros, exercida pela Corregedoria Nacional (Constituição Federal, artigo 130-A, § 3º, inciso II). A jurisprudência, noutros termos, integra-se na definição das políticas de atuação.

O trabalho objetiva, portanto, uma análise entre decisões da Corte IDH e do STF sobre o poder investigatório conferido ao Ministério Público, o que o justifica por esse duplo olhar (os fundamentos

em si) e como isso está refletido junto ao CNMP, o que será realizado considerando, além da jurisprudência das Cortes, entendimentos da doutrina e de atos normativos que já tenham sido estabelecidos sobre ele. Ao final, serão apontadas as conclusões que forem decorrentes.

2. O PODER INVESTIGATÓRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: UM BREVE EXCURSO

Sabido é que o Direito busca trazer estabilidade às expectativas normativas que decorrem dos costumes, exigências morais, hábitos, entre outras².

Com consciência de tal premissa, pode-se dizer que o direito penal trabalha com *valorações político-criminais* (decorrentes da proporcionalidade entre eles³) que se voltam para a consequência jurídica do fato típico, ilícito e culpável, ou seja, para o resultado da referida valoração⁴.

Ele funciona, conseqüentemente, como um modelo de conduta, e apresenta às pessoas motivações para que não se sujeitem às punições ao não cometerem as ações e omissões tipificadas⁵. Noutros termos, há uma dupla valoração: primeiramente, a da retribuição ao erro moral que o crime representa, pelo que se exige uma punição moralmente aceita; na sequência, a dos custos sociais pelo seu cometimento, que necessitam ser moldados com poucos benefícios dele decorrentes, com uma ideia de dissuasão⁶.

Daí que surge uma realidade dual: num primeiro plano (material), as hipóteses legais de tipificação e as consequências decorrentes de suas práticas; noutro, já de caráter processual, a necessidade de regência dos casos postos em julgamento⁷, em uma postulação equilibrada entre garantias e política criminal⁸.

2 LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Trad. Saulo Krieger, Alexandre Agnoloni (citações em latim). São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 175 e 182.

3 “Os graus do crime distribuem-se em várias escalas, e são medidos, em primeiro lugar, pela malignidade da fonte ou causa; em segundo lugar, pelo contágio do exemplo; em terceiro lugar, pelo prejuízo do efeito; e em quarto lugar pela concorrência de tempos, lugares e pessoas” (HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2019, p. 257). “É um grande mal, entre nós, aplicar a mesma penalidade a quem rouba uma estrada e a quem rouba e assassina. É evidente que, para a segurança pública, cumpriria introduzir certa diferença entre as penas” (MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. **Do espírito das leis**. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2000, p. 106).

4 FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. **Direito penal**. Parte geral. Questões fundamentais. A doutrina geral do crime. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2011 (reimpressão), p. 5.

5 UNDERWOOD, Barbara D. **The tumb on the scales of justice: burdens of persuasion in criminal cases**. Yale Law School Legal Scholarship Repository, vol. 86, pp. 1299-1348, 1977, p. 1324.

6 STUNTZ, William J. **The collapse of american criminal justice**. Cambridge, London: Harvard University Press, 2011, p. 51.

7 DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. 32ª ed., rev. e amp.. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 31.

8 FERNANDES, Fernando. **O processo penal como instrumento de política criminal**. Coimbra: Almedina, 2001, p. 45.

O direito penal, assim, é o instrumento de paz social e de integridade dos bens que são protegidos⁹, com a marcação fática do que deve ser a aplicação do castigo frente ao crime cometido¹⁰. Por tais razões e para sua efetivação, exige-se a presença de um mecanismo que esclareça o fato típico por meio do cumprimento de atos procedimentais que garantam direitos e liberdades públicas, justamente para que seja dada dignidade à resposta penal¹¹.

Por conseguinte, o Estado deve investigar, esclarecer, perseguir e sentenciar os crimes havidos, pois é seu o monopólio da função jurisdicional. É a sentença que permitirá a execução das penas e, conseqüentemente, a realização da função repressiva frente à prevenção insuficiente¹², com o que o processo penal traz o procedimento necessário e os atos jurídicos que o integram para a imposição da resposta penal¹³.

Com o que se pode dizer que o fim do processo penal é complexo: a condenação do culpado, a proteção do inocente, o respeito à formalidade e à segurança jurídica das decisões¹⁴.

Antes da sentença, indicadamente quando se fala no exercício do poder investigatório, deve-se ter em foco que a preparação da ação que antecede à punição trabalha com noções que integram a ideia geral de persecução penal, de recomposição da ordem prejudicada e de prevalência do direito e da sociedade (a pena previne ações danosas e perniciosas)¹⁵.

Não se esquece, porém, que há outro interesse que necessita ser visto, na medida em que também há a proteção da pessoa investigada e que, futuramente, pode vir a ser processada e exi-

9 MARINUCCI, Giorgio. Cesare Beccaria, um nosso contemporâneo. In BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. 5ª edição. Tradução José de Faria Costa. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2017, p. 35.

10 RICOUER, Paul. **O justo ou a essência da justiça**. Trad. Vasco Casimiro. Lisboa: Piaget, 1997, p. 192 e 194.

11 FISCHER, Douglas; VALDEZ PEREIRA, Frederico. **As obrigações processuais penais positivas**. Segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 61 e 65.

12 FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. **Direito processual penal**. 1ª ed. (1974). Coimbra: Coimbra, 2004 (reimpressão), p. 24, 26-27.

13 MAIER, Julio B. J. **La ordenanza procesal penal alemana**. Su comentario y comparación con los sistemas de enjuiciamiento penal argentinos. Buenos Aires: Depalma, 1978, p. 15 e 17.

14 ROXIN, Claus; SCHÜNEMANN, Bernd. **Derecho procesal penal**. Traducción de la 29ª edición. Trad. Mario F. Amoretti y Darío N. Rolón. Buenos Aires: Didot, 2019, p. 60. Na doutrina brasileira, sobre a duplicidade de interesses sociais envolvidos na persecução penal: “E isso, com dois escopos, embora distintos, tendentes, convergentemente, à realização do Direito Penal material, e assim determináveis: a) o de consecução do desiderato de *jurisdicionalização da sanção penal*, e, por via de consequência, da efetivação do *ius puniendi* mediante, exclusivamente, o exercício do *ius persequendi*; e b) o de afirmação do *ius libertatis*, isto é, da liberdade jurídica de pessoa física, especificada à de locomoção, como autêntico e inarredável fundamento do processo penal, restritiva de coação estatal sempre que excogitado fato penalmente relevante e/ou autoria de crime ou de contravenção” (TUCCI, Rogério Lauria. **Teoria do direito processual penal**: jurisdição, ação e processo penal (estudo sistemático). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 169).

15 BENTHAM, Jeremias. **As recompensas em matéria penal**. 1ª ed. Trad. Thais Miremis Sanfelippo da Silva Amadio. São Paulo: Rideel, 2007, p. 36-37.

gir defesa a seu favor, pois isso é um interesse constitucionalmente previsto¹⁶ para ser protegido¹⁷. Consequentemente, até pela exigência de respeito à dignidade da pessoa humana, a proteção dos inocentes também integra seus objetivos¹⁸.

Na busca de um devido atendimento dessas premissas, o Brasil dispõe de uma etapa investigativa para preparar a futura possibilidade de propositura da ação penal, seja pelo Ministério Público (quando de cunho pública a ação penal), seja pelo querelante (nas ações penais privadas). Referida possibilidade está especialmente representada pela compreensão de *justa causa*, exigência para o recebimento das iniciais acusatórias¹⁹. Justa causa esta conhecida como (1) a representação da configuração típica e penalmente ilícita de uma determinada conduta, (2) a ausência de alguma causa de extinção da punibilidade, e a (3) viabilidade quanto aos indícios de autoria²⁰ (são, pois, os *elementos probatórios mínimos que respaldam a acusação*²¹).

A investigação, portanto, quer impedir acusações irresponsáveis e precipitadas, ao justificar o oferecimento da ação penal com base em fundamentos plausíveis, igualmente apresentando uma função de cunho *cautelar*, ao preservar provas que possuem caráter irrepetível, como perícias, interceptações, documentos²².

Quanto a ela, a forma tradicional de investigação dos fatos típicos, ilícitos e culpáveis, no Brasil, é o chamado *inquérito policial*, regulamentado pelo artigo 4º do Código de Processo Penal, sem

16 Constituição Federal, artigo 5º, inciso LV.

17 WHITAKER, Firmino. **Jury**. 6ª ed. São Paulo: Acadêmica Saraiva, 1930, p. 45; FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e bens fundamentais**. Trad. Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cadernatori, Hermes Zaneti Júnior, Sérgio Cadernatori. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021, p. 9; BENTHAM, Jeremias. **As recompensas em matéria penal**. 1ª ed. Trad. Thais Miremis Sanfelippo da Silva Amadio. São Paulo: Rideel, 2007, p. 36-37.

18 HUBER, Barbara. Germany. In VOGLER, Richard; HUBER, Barbara (Eds.). **Criminal procedure in Europe**. Berlin: Duncker & Humblot, 2008, p. 275-276.

19 CPP brasileiro, artigo 395, inciso III.

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.298**, p. 812.

21 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial n. 2.290.314**. “A realização da pretensão punitiva pressupõe o desenvolvimento de uma adequada reconstrução fática perante o juiz no curso da ação penal, a qual, por sua vez, e precedida de uma *atividade preparatória*, de caráter preliminar e informativo, destinada a *viabilizar o próprio exercício da ação penal*” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.298, p. 421 – com grifos no original). A justa causa deve estar embasada em suportes mínimos que informem sua viabilidade, sem exame profundo de mérito, mas de algo que mostre a legalidade da atuação do acusador (POLASTRI LIMA, Marcellus. O processo acusatório, a denominada verdade real, e a busca da prova no processo penal. In AMBOS, Kai; LIMA, Marcellus Polastri. **O processo acusatório e a vedação probatória perante as realidades alemã e brasileira: com a perspectiva brasileira já de acordo com a reforma processual de 2008**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 65; DEZEM, Guilherme Madeira; ARANHA, Adalberto de Camargo. Condições da ação condenatória: passado, presente e futuro. In MADEIRA, Guilherme; BADARÓ, Gustavo; CRUZ, Rogério Schietti. **Código de Processo Penal**. Estudos comemorativos aos 80 anos de vigência. Vol. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 430).

22 AMARAL, Cláudio do Prado. **O juiz das garantias: o Pacote Anticrime em busca de maior imparcialidade objetiva no sistema de justiça criminal**. In SALVADOR NETTO, Alamiro Veludo *et alli*. Pacote Anticrime. Comentários à Lei n. 13.964/2019. São Paulo: Almedina Brasil, 2020, p. 217. “A finalidade de toda e qualquer investigação preliminar, seja ela um inquérito policial, seja ela um procedimento investigatório criminal, é, num primeiro momento, a identificação de fontes de prova da autoria e materialidade, e, na sequência, a colheita desses elementos informativos, de modo a auxiliar na formação da *opinio delicti* do titular da ação penal” (BRASILEIRO DE LIMA, Renato. **Pacote Anticrime**. Comentários à Lei 13.964/2019 artigo por artigo. Salvador: Jus Podivm, 2020, p. 170).

prejuízo de outras regras esparsas. Por expressa disposição legal, é ele conduzido por delegado de polícia²³.

Entretanto, ela não é exclusiva. E essa não exclusividade trouxe o entendimento de que o Ministério Público, titular privativo da ação penal pública²⁴, também dispõe do poder investigatório. Apesar da discussão que se criou sobre uma eventual impossibilidade dela, o STF, em 2015 e com repercussão geral, decidiu que o Ministério Público dispõe de tal poder. Ratificou sua jurisprudência e expressou, concretamente, que a investigação do Ministério Público deve seguir as disposições previstas para o inquérito policial. Lastreada no reconhecimento de seu *poder investigatório implícito*²⁵ ao monopólio da titularidade da ação penal, assim foi fixada a tese:

O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado, observadas, sempre, por seus agentes, as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição e, também, as prerrogativas profissionais de que se acham investidos, em nosso País, os Advogados (Lei 8.906/94, artigo 7º, notadamente os incisos I, II, III, XI, XIII, XIV e XIX), sem prejuízo da possibilidade – sempre presente no Estado democrático de Direito – do permanente controle jurisdicional dos atos, necessariamente documentados (Súmula Vinculante 14), praticados pelos membros dessa instituição²⁶.

Em adição, o poder investigatório do Ministério Público brasileiro se coaduna com a visão que a Corte IDH possui sobre como se realiza o devido cumprimento estatal dos deveres de esclarecimento dos fatos. Na linha por ela já expressada, *os Estados devem prevenir, investigar e punir toda violação dos direitos humanos reconhecidos pela Convenção e procurar, ademais, o restabelecimento, caso*

23 Lei Federal n. 12.830/13, artigo 1º: “Esta Lei dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia”; Lei Federal nº 12.830/13, art. 2º, § 1º: “Ao delegado de polícia, na qualidade de autoridade policial, cabe a condução da investigação criminal por meio de inquérito policial ou outro procedimento previsto em lei, que tem como objetivo a apuração das circunstâncias, da materialidade e da autoria das infrações penais”.

24 CF/88, artigo 129, inciso I.

25 Aliás, como aponta a doutrina: “Ora, em termos históricos, simplesmente nunca houve a proibição de o acusador vir a presidir a investigação que serviria de base para sua futura acusação. Em realidade, a praxe era justamente deixar ao futuro acusador a obrigação de levantar todos os dados que lhe fossem úteis para ajuizar sua ação. Essa praxe foi mantida na atualidade, principalmente naqueles países que efetivamente substituíram o juizado de instrução pela investigação do Ministério Público, como foi o caso da Alemanha, Portugal e Itália” (FONSECA ANDRADE, Mauro. **Sistemas Processuais Penais e seus Princípios Reitores**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2013, p. 273).

26 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 593.727-5**. Como apontado: “(...) um claro recado foi dado por nosso Tribunal Maior, no sentido de que era necessária a sujeição daquela investigação criminal aos termos das normas constitucionais, supralegais e infraconstitucionais, em específico, no que diz respeito aos direitos e garantias da pessoa investigada e da vítima, bem como, das prerrogativas dos defensores públicos ou constituídos” (FONSECA ANDRADE, Mauro; FISCHER, Douglas. Apresentação à 1ª edição. In FONSECA ANDRADE, Mauro; FISCHER, Douglas (Orgs.). **Investigação criminal do Ministério Público**. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público. 2ª ed., rev. e atual. de acordo com a Resolução 183/2018, do CNMP. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, sem páginas indicadas).

*seja possível, do direito violado e, se for o caso, a reparação dos danos provocados pela violação dos direitos humanos*²⁷.

Nesse contexto, surge a Resolução n. 181, de 7 de agosto de 2017 (e suas respectivas alterações), do Conselho Nacional do Ministério Público²⁸, que trouxe que a investigação ministerial é conduzida em um *procedimento investigatório criminal*, instrumento de natureza administrativa e investigatória²⁹, instaurado e presidido pelo membro do Ministério Público com atribuição criminal, justamente com a finalidade de apurar a ocorrência de infrações penais de iniciativa pública, servindo como preparação e embasamento para o juízo de propositura, ou não, da respectiva ação penal³⁰.

Portanto, no que diz respeito ao poder investigatório do Ministério Público no direito brasileiro, pode-se dizer que ele não apenas é garantido por nossa Corte Suprema como, e especialmente, é um importante instrumento a ser utilizado tanto no que diz com a preservação do interesse social consistente na devida apuração dos fatos como no que se refere ao interesse (também social) de preservação dos direitos e garantias fundamentais dos investigados.

Portanto, no plano de fundo, pode-se dizer que há uma aproximação entre as visões nacional e regional das razões de investigação e que fundamentam a intenção investigatória ministerial, o que traz o suporte necessário para a regulamentação do CNMP, respeitada a proximidade com o inquérito policial³¹. Fosse esta a intenção inicial do presente trabalho, poder-se-ia dizer que já estaria cumprida.

27 Destaque extraído de decisão que também apresenta os seguintes delineamentos: “140. Além disso, a obrigação, conforme o Direito Internacional, de processar e, caso se determine sua responsabilidade penal, punir os autores de violações de direitos humanos, decorre da obrigação de garantia, consagrada no artigo 1.1 da Convenção Americana. Essa obrigação implica o dever dos Estados Parte de organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas por meio das quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira tal que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos. (...) Se o aparato estatal age de modo que essa violação fique impune e não se reestabelece, na medida das possibilidades, à vítima a plenitude de seus direitos, pode-se afirmar que se descumpriu o dever de garantir às pessoas sujeitas a sua jurisdição o livre e pleno exercício de seus direitos” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros vs. Brasil. **Sentença de 24 de novembro de 2010**).

28 Esta Resolução revogou a Resolução n. 13, de 2 de outubro de 2006 (e suas posteriores alterações), e que também tratava da investigação no âmbito do MP.

29 Por oportuno, as qualificações *sumário e desburocratizado* que estavam na redação do texto da Resolução foram consideradas inconstitucionais, sob o argumento de que *inexiste autorização da Constituição Federal para a instauração de procedimentos investigativos de natureza abreviada, flexível ou excepcional* (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.793**). Existe a crítica de que ser investigatório não é sua natureza, mas sua finalidade (FONSECA ANDRADE, Mauro; FISCHER, Douglas. Resoluções n. 181 e 183 do CNMP – artigo 1º. In FONSECA ANDRADE, Mauro; FISCHER, Douglas (Orgs.). **Investigação criminal do Ministério Público**. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público. 2ª ed., rev. e atual. de acordo com a Resolução 183/2018, do CNMP. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 57).

30 Resolução n. 181, de 7 de agosto de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, artigo 1º. “A Resolução em apreço (...) centrou o foco da questão jurídica e regulamentou aquilo que a Constituição e as leis já autorizavam, mesmo que de forma indireta” (ZIESEMER, Henrique da Rosa. Resoluções n. 181 e 183 do CNMP - Considerandos. In FONSECA ANDRADE, Mauro; FISCHER, Douglas (Orgs.). **Investigação criminal do Ministério Público**. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público. 2ª ed., rev. e atual. de acordo com a Resolução 183/2018, do CNMP. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 19).

31 O inquérito policial traz as bases essenciais para a investigação do Ministério Público (conforme se depreende de BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 593.727-5**).

Contudo, cabe dar sequência ao trabalho para que se possa analisar como esse mesmo poder é considerado por uma e outra Corte, de maneira a considerar se há aproximação (ou falta de) entre elas e o CNMP.

3. A IMPORTÂNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO RESPONSÁVEL PELA INVESTIGAÇÃO: O DIÁLOGO DO CNMP COM A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE IDH

A pertinência da correta investigação dos fatos é de suma importância para a Corte IDH. Afinal, como constantemente vem expressado por ela, as vítimas e seus familiares possuem o direito de conhecer a verdade do fato havido, o que justifica a *mais completa verdade histórica possível*³².

Mais além: a Corte IDH já afirmou que a essencialidade da investigação é de tal monta que os *Estados têm o dever de investigar as afetações aos direitos à vida e à integridade pessoal como condição para garantir esses direitos*, sendo que, na mesma ocasião, também afirmou que as falhas das autoridades nas devidas apurações *constituem graves faltas do dever de investigar os fatos*³³.

Interessante, portanto, o que a Corte IDH pontua. Afinal, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos (doravante, CADH) descreva direitos relacionados às garantias processuais (artigo 8º). Consequentemente, a Corte IDH os reconhece e já afirmou, entre outras, que o princípio da presunção de inocência é o propósito das garantias judiciais³⁴; que a acusação descreve as referências para que a defesa seja exercida no âmbito do devido processo legal³⁵; que o direito ao processo público é um elemento essencial dos sistemas processuais acusatórios, o que também fomenta a imediação entre os sujeitos processuais e a prova³⁶; que a prerrogativa de confrontação do acusado com as provas que lhe são contrárias ou favoráveis fomenta o direito de defesa³⁷.

32 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Kawas Fernández vs. Honduras. **Sentencia de 3 de abril de 2009**. Em comentário encontrado: “Como se expressa das cortes internacionais, (...) as autoridades devem adotar todas as medidas necessárias e razoavelmente cabíveis para deslindar de forma pertinente os fatos da causa, e assegurar a coleta das provas, dos elementos indicativos e das circunstâncias importantes ao prosseguimento do processo judicial” (VALDEZ PEREIRA, Frederico. **Fundamentos do justo processo penal convencional**. As garantias processuais e o valor instrumental do devido processo penal. Belo Horizonte: D’Plácido, 2020, p. 282).

33 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. **Sentença de 3 de julho de 2006**, ponto 177 e ponto 191. Sobre isto: “(...) as autoridades devem adotar todas as medidas necessárias e razoavelmente cabíveis para deslindar de forma pertinente os fatos da causa, e assegurar a coleta das provas, dos elementos indicativos e das circunstâncias importantes ao prosseguimento do processo judicial” (VALDEZ PEREIRA, 2020: p. 282).

34 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Suárez Rosero vs. Ecuador. **Sentencia de 12 de noviembre de 1997**, ponto 77.

35 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala. **Sentencia de 20 de junio de 2005**, ponto 67.

36 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. **Sentencia de 22 de noviembre de 2005**, ponto 167.

37 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. **Sentencia de 30 de mayo de 1999**, ponto 154.

Porém, e conforme já exposto, há de se ter presente que a CADH tutela outra gama de direitos humanos e fundamentais, o que também é reiteradamente afirmado pela Corte IDH. Por tal razão, ela consagra direitos como a vida (artigo 4º³⁸); a integridade física, psíquica e moral (artigo 5º³⁹); a proteção da honra e da dignidade (artigo 11); e à indenização (artigo 10), sem prejuízo de outros que estejam discriminados nela.

Referido desenho nos apresenta uma duplicidade de atuação estatal tutelado pela CADH e, na sequência, pela Corte IDH: num primeiro ponto, com caráter *negativo*, ao determinar que os Estados não interfiram no exercício dos direitos na CADH consagrados; noutro ponto, de caráter *positivo*, que exige que os Estados adotem as medidas que se mostrarem necessárias para a preservação dos mesmos direitos⁴⁰. Como consequência, pode-se dizer que a Corte IDH também possui uma *jurisdição contenciosa*, voltada para o julgamento das violações à CADH ocorridas no Estado brasileiro (assim como nos demais Estados que são por ela jurisdicionados)⁴¹.

Uma vez que signatário da CADH, o Brasil já teve situações apresentadas à Corte regional. Oportuno frisar que nosso País, textualmente, reconheceu a obrigação de *cumprir tão inteiramente o que nela se contém* (Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992, artigo 1º⁴²). Neste contexto de sistema convencional, como também as decisões da Corte IDH são dotadas de obrigatoriedade aos

38 “A Corte estabeleceu que o direito à vida desempenha um papel fundamental na Convenção Americana, sendo essencial para o exercício dos demais direitos. A observância do artigo 4, em conjunto com o artigo 1.1 da Convenção Americana, não apenas implica que nenhuma pessoa seja privada de sua vida arbitrariamente (obrigação negativa), mas também exige que os Estados adotem todas as medidas apropriadas para proteger e preservar o direito à vida (obrigação positiva), conforme ao dever de garantir o pleno e livre exercício dos direitos de todas as pessoas sob sua jurisdição” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Honorato e outros vs. Brasil. **Sentença de 27 de novembro de 2023**, ponto 76).

39 Diz a Corte IDH: “90.50. Durante su detención en marzo y abril de 1996 en la Penitenciaría del Litoral, el señor Daniel Tibi fue objeto de actos de violencia física y amenazado, por parte de los guardias de la cárcel, con el fin de obtener su autoinculpación; por ejemplo, le infligieron golpes de puño en el cuerpo y en el rostro; le quemaron las piernas con cigarrillos. Posteriormente se repitieron los golpes y las quemaduras. Además, resultó con varias costillas fracturadas, le fueron quebrados los dientes y le aplicaron descargas eléctricas en los testículos. En otra ocasión lo golpearon con un objeto contundente y sumergieron su cabeza en un tanque de agua. El señor Tibi recibió al menos siete “sesiones” de este tipo” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Tibi vs. Ecuador. **Sentencia de 07 de septiembre de 2004**).

40 PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi. Artigo 4 – direito à vida. In PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 30.

41 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019, p. 153. Registra-se o alerta: “A Corte recorda que sua atuação não tem a natureza de um tribunal penal, de modo que não pode determinar a responsabilidade penal dos indivíduos, questão que compete às autoridades internas. Além disso, o Tribunal indicou que, conforme ao artigo 1.1 da Convenção, para estabelecer que ocorreu uma violação dos direitos reconhecidos neste instrumento, não é necessário provar, como no direito penal interno, a responsabilidade do Estado para além da dúvida razoável, nem identificar individualmente os agentes aos quais se atribuem os atos violatórios, determinar a culpabilidade dos autores ou sua intencionalidade. Para esta Corte, é necessário chegar à convicção de que ocorreram ações ou omissões atribuíveis ao Estado, e que existe uma obrigação internacional do Estado que foi descumprida por este (...). Nesse contexto, o Tribunal recorda que os Estados têm a obrigação de garantir a segurança e manter a ordem pública dentro de seu território, e que, nessa medida, devem empregar os meios necessários para enfrentar a delinquência e o crime organizado e podem desenvolver diferentes estratégias de controle do crime. Contudo, o poder do Estado não é ilimitado para alcançar seus fins. Em particular, as autoridades estatais não podem, em caso algum, violar os direitos reconhecidos na Convenção Americana, tais como a dignidade humana, a vida, a integridade pessoal ou as garantias do devido processo” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Honorato e outros vs. Brasil. **Sentença de 27 de novembro de 2023**, pontos 77 e 82).

42 Este é o Decreto que promulgou a CADH em nosso ordenamento jurídico.

Estados que por ela são jurisdicionados⁴³, temos a Recomendação do CNMP n. 96, de 28 de fevereiro de 2023, que, em seu artigo 1º, *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*.

Dito isso, destacam-se dois julgamentos para o presente trabalho, pois mostram que a compreensão da Corte IDH acerca da relevância do papel que o Ministério Público desempenha na apuração dos fatos.

O primeiro ficou conhecido como *Caso Favela Nova Brasília*⁴⁴. Foi ele proposto em face das *falhas e das demoras na investigação e punição* dos responsáveis pelo que foi definido como *execuções extrajudiciais de 26 pessoas* em uma atuação policial na cidade do Rio de Janeiro⁴⁵.

Especificamente sobre as investigações nesse julgamento, a Corte IDH afirmou que houve violação por parte do Brasil por não haver garantido a independência e a imparcialidade da investigação efetuada contra agentes públicos, de sua duração razoável e da devida diligência na sua conclusão⁴⁶. Como possibilidade de suprir as falhas indicadas, afirmou que o Ministério Público deve ser considerado órgão independente⁴⁷ e voltado para a proteção dos direitos das vítimas, com especial destaque ao *papel dessa instituição nas investigações criminais, e seu mandato constitucional de controle externo da atividade policial*⁴⁸.

43 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019, p. 155.

44 “Após a regular tramitação perante aquela Comissão, o processo foi remetido à Corte, que, em decisão de 16 de fevereiro de 2017, condenou o Estado Brasileiro pelos fatos narrados na demanda, reconhecendo que a investigação criminal esteve voltada a justificar o uso da força policial, revitimizar as pessoas mortas e impedir uma apuração correta dos fatos. Nessa decisão, diversas foram as obrigações de fazer e não fazer impostas ao país (...)” (ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. **Caso Favela Nova Brasília: a convencionalidade de uma imposição (in)constitucional**. Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 10, 2019, p. 495).

45 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. **Sentença de 16 de fevereiro de 2017**. No ponto 272, assim foi descrito: “A falta de investigação a respeito das mortes de seus familiares provocou danos à integridade psíquica e moral das pessoas mencionadas acima, o que incluiu uma extrema desproteção e vulnerabilidade, na qual permanecem até hoje. Além disso, essas pessoas foram afetadas no desenvolvimento normal de suas atividades diárias e em seu projeto de vida em geral, pois muitos dos membros das famílias dedicaram esses últimos anos a mudar de domicílio, mudar de trabalho, a renunciar à educação para poder trabalhar e assumir responsabilidade em idade precoce, a fim de ajudar na manutenção da família (...)” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. **Sentença de 16 de fevereiro de 2017**).

46 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. **Sentença de 16 de fevereiro de 2017**, ponto resolutivo 369.

47 Uma explicação: no corpo do texto, citou-se, unicamente, o Ministério Público por uma questão de técnica processual atual: com a inclusão do artigo 3º-A ao Código de Processo Penal, além da definição da estrutura acusatória, restou afirmado que está *vedada a iniciativa do juiz na fase de investigação*, vedação esta confirmada pelo STF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.298**). Portanto, não há que se falar em autoridade judiciária como responsável por investigação de tais fatos no contexto brasileiro.

48 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. **Sentença de 16 de fevereiro de 2017**, ponto 318.

Tão relevante isso que houve a condenação ao Estado brasileiro para que, no prazo de um ano contado da notificação da sentença, estabelecesse mecanismos normativos necessários para a investigação e apuração de supostas mortes, tortura ou violência sexual decorrentes de intervenção policial⁴⁹.

Não ao acaso, mostrando um desdobramento que se pode dizer decorrer do exposto acima, o CNMP editou a Resolução n. 243, de 18 de outubro de 2021, com uma interessante especificação de que a vítima é a *pessoa natural que tenha sofrido danos físicos, emocionais, em sua própria pessoa ou em seus bens*⁵⁰, o que as torna *destinatárias de proteção integral* (artigo 3º, *caput* – os dois casos da Corte IDH aqui citados referem a necessidade de reparação integral dos danos havidos). Contudo, foi além e, nos incisos I a V do mencionado artigo, detalhou importante espectro de definição de vítimas:

I - vítima direta: aquela que sofreu lesão direta causada pela ação ou omissão do agente;

II - vítima indireta: pessoas que possuam relação de afeto ou parentesco com a vítima direta, até o terceiro grau, desde que convivam, estejam sob seus cuidados ou desta dependam, no caso de morte ou desaparecimento causado por crime, ato infracional ou calamidade pública;

III - vítima de especial vulnerabilidade: a vítima cuja singular fragilidade resulte, especificamente, de sua idade, do seu gênero, do seu estado de saúde ou de deficiência, bem como do fato de o tipo, o grau e a duração da vitimização terem resultado em lesões com consequências graves no seu equilíbrio psicológico ou nas condições de sua integração social;

IV - vítima coletiva: grupo social, comunidades ou organizações sociais atingidas pela prática de crime, ato infracional ou calamidade pública que ofenda bens jurídicos coletivos, tais como a saúde pública, o meio ambiente, o sentimento religioso, o consumidor, a fé pública, a administração pública;

V - familiares e pessoas economicamente dependentes da vítima.

Afinal, a prática de crimes mostra-se como uma violação aos direitos humanos das vítimas e dos demais afetados por eles. Daí que se apresentam a *vítima* (o sujeito passivo atingido pelo tipo

49 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. **Sentença de 16 de fevereiro de 2017**, ponto resolutivo 369, 16.

50 “Note-se que a definição de vítima apresentada é muito próxima daquela trazida pela legislação processual penal portuguesa, em seu art. 67º-A do CPP português de 1987, que afirma ser vítima a pessoa singular que sofreu um dano, nomeadamente um atentado à sua integridade física ou psíquica, um dano emocional ou moral, ou um dano patrimonial, diretamente causado por ação ou omissão, no âmbito da prática de um crime (nº 1) (...)” (ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Caso Favela Nova Brasília e os reflexos na investigação penal: a revalorização do ministério público e da vítima. In SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; SANTOS, Leonardo Augusto de A. Cezar dos; BALLAN JUNIOR, Octaydes; SILVA, Rodrigo Monteiro. **Segurança pública. Os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 302).

penal), o *ofendido* (que teve seu bem jurídico afetado pela conduta típica, ainda que não presente ao fato) e *lesado* (afetado pela conduta, mas em razão do ilícito civil)⁵¹.

O segundo julgamento ficou conhecido como *Caso Honorato*, relativo à responsabilidade do Estado brasileiro por atos que teriam resultado no homicídio de 12 pessoas em operação da polícia militar em São Paulo (a chamada *Operação Castelinho*)⁵². Novamente, a Corte IDH reiterou que o direito de acesso à justiça traz consigo o direito das vítimas e de seus familiares em verem realizados todos os atos e medidas que sejam suficientes para o conhecimento da verdade sobre o que acontecera, bem como para as punições necessárias dos eventuais responsáveis⁵³. Destacadamente:

Nesse sentido, a Corte indicou que *o elemento essencial de uma investigação penal sobre uma morte derivada da intervenção da polícia é a garantia de que o órgão investigador seja independente dos funcionários envolvidos no incidente. Essa independência implica a ausência de relação institucional ou hierárquica, bem como sua independência na prática. Nesse sentido, nas hipóteses de supostos crimes graves em que prima facie apareçam como possíveis acusados membros da polícia, a investigação deve ser atribuída a um órgão independente e diferente da força policial envolvida no incidente, como uma autoridade judicial ou o Ministério Público, assistido por pessoal policial, técnicos em criminalística e pessoal administrativo, alheios ao órgão de segurança a que pertençam o possível acusado ou acusados*⁵⁴.

Do que se pode dizer que o *dever de investigar* é uma obrigação que se materializa pelos meios empregados, não pelos resultados alcançados, de maneira que se apresenta como um *dever jurídico próprio*, cumprido por autoridades estatais imparciais e efetivas, com uso dos meios legais disponí-

51 MARTINS, Charles Emil Machado. Resolução n. 181 do CNMP – artigo 17. In FISCHER, Douglas; ANDRADE, Mauro Fonseca (orgs.). **Investigação Criminal pelo Ministério Público**. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público. 2ª ed., rev. e atual. de acordo com a Resolução 183/2018, do CNMP. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 226-227. “Note-se que a definição de vítima apresentada é muito próxima daquela trazida pela legislação processual penal portuguesa, em seu art. 67º-A do CPP português de 1987, que afirma ser vítima a pessoa singular que sofreu um dano, nomeadamente um atentado à sua integridade física ou psíquica, um dano emocional ou moral, ou um dano patrimonial, diretamente causado por ação ou omissão, no âmbito da prática de um crime (nº 1). Já o conceito de ofendido se aproxima do que dispõe a mesma legislação, em seu art. 68, que afirma poderem ser assistentes os ofendidos, considerando-se como tais os titulares dos interesses que a lei especialmente quis proteger com a incriminação, desde que maiores de 16 anos” (ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Caso Favela Nova Brasília e os reflexos na investigação penal: a revalorização do ministério público e da vítima. In SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; SANTOS, Leonardo Augusto de A. Cezar dos; BALLAN JUNIOR, Octaydes; SILVA, Rodrigo Monteiro. **Segurança pública. Os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 302).

52 “Portanto, o Tribunal conclui que as graves falhas nas investigações sobre a privação da vida das 12 pessoas no contexto da “Operação Castelinho”, a falta de imparcialidade nos processos judiciais e a longa duração injustificada do processo penal implicaram o descumprimento do dever de devida diligência e a violação da garantia do prazo razoável para investigar a morte das vítimas deste caso. Por conseguinte, a Corte considera que o Estado do Brasil é responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, estabelecidos nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 deste tratado, em detrimento de Elisângela de Souza Santos, Bruno Alexsander Cerniauskas Araujo, Angelita Rodrigues de Andrade, Renata Flora Rezende, Geralda Andrade, Luciana Felix Barbosa Leite, Sandro Vinícios da Silva e Dilma Silva do Carmo” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Honorato e outros vs. Brasil. **Sentença de 27 de novembro de 2023**, ponto 123).

53 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Honorato e outros vs. Brasil. **Sentença de 27 de novembro de 2023**, ponto 98.

54 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Honorato e outros vs. Brasil. **Sentença de 27 de novembro de 2023**, ponto 101 – sem grifos no original.

veis para a determinação da verdade⁵⁵, captura, julgamento e eventual punição dos autores. Compete ao Estado, por tais razões, empreender todos os esforços, em prazo razoável, destinados aos fins há pouco referidos⁵⁶.

Dentro de tais considerações, novamente a Corte IDH reforçou a importância do papel do Ministério Público nas investigações, ao afirmar que faz parte de seu mandato constitucional o controle externo da atividade policial, ressaltando, pois, sua independência, inclusive das polícias. Por tal razão, e mais relevante ainda, a Corte IDH estabeleceu que o Estado brasileiro deve garantir ao Ministério Público do Estado de São Paulo os recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais civis ou militares naquela unidade da Federação⁵⁷.

O que se pode concluir é que a Corte IDH confere ao Ministério Público um papel importante na política criminal brasileira, o que, pensa-se, não se aplica aos casos de crimes cometidos por agentes policiais unicamente. Todas as características institucionais listadas nos dois julgamentos sobre seu poder investigatório são aplicáveis a todo e qualquer tipo penal que venha a ser investigado no âmbito ministerial.

A dialogar com isso, relembre-se a presença das funções ministeriais de exercício da ação penal pública, de controle externo e de fiscalização dos órgãos públicos e das entidades privadas, entre outras, que funcionam como efetiva forma de *proteção das liberdades individuais*, tanto no ambiente processual como no contexto social. Por tal razão, exige-se do Ministério Público uma presença mais atuante na seara criminal⁵⁸.

Outro importante documento do CNMP que a obrigatoriedade nos remete é a antes mencionada Resolução n. 181, de 7 de agosto de 2017, com suas alterações, e que dispõe sobre o procedimento investigatório a cargo da Instituição, e que, expressamente, carrega consigo o *objetivo de tornar as investigações mais céleres, eficientes e respeitadoras dos direitos fundamentais da vítima, dos investigados e das prerrogativas dos advogados*.

.....

55 Como expressado, a verdade é de interesse não apenas dos familiares das vítimas, mas também da sociedade como um todo, que com isso vê facilitada a prevenção *desse tipo de violações no futuro* (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Honorato e outros vs. Brasil. **Sentença de 27 de novembro de 2023**, ponto 125).

56 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Honorato e outros vs. Brasil. **Sentença de 27 de novembro de 2023**, ponto 106 e ponto 108. Sobre o prazo razoável, a Corte IDH ratificou que ele depende da observância de quatro elementos: a) a complexidade do assunto, b) a atividade processual do interessado, c) a conduta das autoridades judiciais, e d) o impacto gerado na situação jurídica da suposta vítima (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Honorato e outros vs. Brasil. **Sentença de 27 de novembro de 2023**, ponto 118).

57 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Honorato e outros vs. Brasil. **Sentença de 27 de novembro de 2023**, ponto 179, 188 e ponto resolutivo 222, 18. Na Constituição Federal, o controle externo da atividade policial é função institucional do Ministério Público conforme os termos do artigo 129, inciso VII.

58 GOMES, Décio Alonso. **Política criminal brasileira e o papel do Ministério Público**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 36, 2010, p. 33.

Reconhece-se, portanto, que o CNMP reforça a importância que o Ministério Público possui dentro do processo penal e dialoga, claramente, com a imparcialidade e a independência ditas pela Corte IDH *em qualquer tipo penal investigado*.

Dentro do contexto do procedimento investigatório, relevante considerar a disposição do artigo 17 e parágrafos, alterado que foi pelo CNMP por meio da Resolução 201, de 4 de novembro de 2019, cujo objetivo foi aproximar as normas do Conselho à decisão do *Caso Favela Nova Brasília*, pelo reconhecimento havido de que o Estado brasileiro *não oferece nenhum marco legislativo que garanta a participação dos interessados na fase de investigação pela polícia ou pelo Ministério Público*⁵⁹. Assim, entre outras, passou a constar no artigo 17:

- a) a necessidade de esclarecimento de direitos materiais e processuais das vítimas, inclusive com a adoção de medidas para preservação deles, a reparação dos danos e a preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem (*caput*);
- b) a necessidade de proteção da segurança de vítimas e testemunhas, bem como o encaminhamento delas para programas de proteção, quando necessário por conta de intimidações, ameaças ou quando sejam as mesmas pessoas a elas suscetíveis (§ 1º e § 2º), assim como de encaminhamento para rede de assistência e atendimento multidisciplinar (§ 5º) quando os fundamentos existirem;
- c) a possibilidade da vítima e de seus familiares prestarem depoimentos, informações, sugerir diligências, indicar meios de prova, apresentarem alegações (§ 5º e § 6º), bem como de receberem comunicação sobre o oferecimento da ação penal (§ 7º);
- d) no caso de violência em desfavor de vítimas negras cometida por agentes públicos, a necessidade de observar eventual violência sistêmica, estrutural, psicológica, moral, entre outras (§ 8º).

A importância da vítima para a investigação e o esclarecimento da verdade dos fatos defendida pela Corte IDH também ganhou relevo pelo ato que especifica a participação dela quando do

.....
59 Resolução n. 201, de 4 de novembro de 2019.

arquivamento das investigações, considerando a interpretação dada pelo STF ao artigo 28, *caput*, do Código de Processo Penal⁶⁰.

Assim, nos termos da Resolução do CNMP n. 289, de 16 de abril de 2024, que inclui os artigos 19-A a 19-L à Resolução n. 181, a vítima pode postular, conforme o prazo legal, a revisão da decisão de arquivamento ao órgão de revisão independentemente de defesa técnica, mesmo que a decisão esteja em conformidade com súmula, enunciado ou orientação institucional⁶¹, inclusive nos casos de atribuição originária dos Procuradores-Gerais⁶². Interessante observar que, na inexistência de vítima direta, ao menos uma vítima indireta deverá ser comunicada⁶³, o que guarda vinculação com as definições da Resolução 201 há pouco indicada.

Portanto, em conclusão preliminar, pode-se dizer que o CNMP busca aproximar-se, sobremaneira, do que a Corte IDH compreende sobre sua participação nas investigações e necessidade de proteção das vítimas que a elas se vinculam. Destaque deve ser apontado para o fato de que, por ser titular da ação penal pública e tutelar diversos outros interesses coletivos em sentido amplo por força constitucional⁶⁴, não se restringe sua atuação aos casos de violência por agentes de Estado⁶⁵. Coadunam-se, por política criminal, interesses que são regionais e nacionais frente à realidade brasileira, com especial reflexo naquilo em que a criminalidade pode causar na efetivação de direitos

60 Como decidido pelo STF: “Por todo o exposto, conferiu-se interpretação conforme a Constituição ao artigo 28, *caput*, para assentar que, ao se manifestar pelo arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer elementos informativos da mesma natureza, o órgão do Ministério Público submeterá sua manifestação ao juiz competente e comunicará à vítima, ao investigado e à autoridade policial, podendo encaminhar os autos para o Procurador-Geral ou para a instância de revisão ministerial, quando houver, para fins de homologação, na forma da lei, vencido, em parte, o Ministro Alexandre de Moraes, que incluía a revisão automática em outras hipóteses. Ao mesmo tempo, assentou-se a interpretação conforme do artigo 28, § 1º, para assentar que, além da vítima ou de seu representante legal, a autoridade judicial competente também poderá submeter a matéria à revisão da instância competente do órgão ministerial, caso verifique patente ilegalidade ou teratologia no ato do arquivamento”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.298**, p. 421 – com grifos no original). O artigo 28 referido, reinterpretado, assim foi redigido, no que nos interessa: “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”.

61 Resolução do CNMP n. 289, de 16 de abril de 2024, artigo 19-G. Ressalvam-se os casos de arquivamento por extinção de punibilidade (artigo 19-K) ou quando for caso de notícias de fato ou outros procedimentos que não possuam caráter investigatório (artigo 19-H).

62 Resolução do CNMP n. 289, de 16 de abril de 2024, artigo 19-A, § 6º.

63 Resolução do CNMP n. 289, de 16 de abril de 2024, artigo 19-I.

64 Constituição Federal, artigo 129, incisos I a IX.

65 Como afirma Suxberger: “A modelagem constitucional atribuída ao Ministério Público brasileiro em 1988 fixa-o como instituição de protagonismo do sistema de justiça criminal. As atribuições do Ministério Público exteriorizam as opções de política criminal do Estado brasileiro. Isso se mostra claro quando se analisam as missões de titularidade exclusiva da ação penal pública, de controle externo da atividade policial e de promoção de direitos de realização obrigatória, sejam os de dimensão (e relevância) social, sejam os de dimensão individual (indisponível)” (SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. **O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública**. Revista Estudos Institucionais, v. 7, n. 2, 2021, p. 683-684).

fundamentais⁶⁶ (representados pela já citada decisão que afirmou o poder investigatório criminal no contexto brasileiro).

Resta, contudo, um último comentário. Antes, foi apontado que a Corte IDH (*Caso Favela Nova Brasília*) afirmou, expressamente, a necessidade de que o Ministério Público seja o responsável pela apuração dos crimes violentos cometidos pelos agentes de segurança do Estado. Sobre isso, cabe ser apontado que o projeto de lei apresentado para dar cumprimento à determinação citada foi arquivado ao final da legislatura em 22 de dezembro de 2022⁶⁷.

Já no âmbito do CNMP, houve a criação de Grupo de Trabalho para disciplinar as investigações do Ministério Público nos casos de mortes, torturas e violências sexuais no contexto de intervenções policiais⁶⁸, que já apresentou sua Proposta de Resolução⁶⁹.

Importante apontar que o primeiro passo de uma aproximação efetiva do CNMP com os resultados dos julgamentos da Corte IDH foi dado, mas aguarda-se a deliberação final acerca de sua implementação (notadamente porque ela também se vincula a uma decisão do STF, o que será abordada no próximo tópico). Afinal, dentro do Estado brasileiro, também cabe ao CNMP disciplinar como o Ministério Público irá se apresentar diante dessa obrigação convencional⁷⁰ e fomentar seu cumprimento.

4. A LEGITIMIDADE INVESTIGATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: O DIÁLOGO DO CNMP COM AS DECISÕES DO STF

Repete-se aqui: estudiosos e operadores do processo penal brasileiro sabem que a forma mais conhecida e, conseqüentemente, tradicional da investigação criminal em nosso País é o inquérito policial, regulamentado no Código de Processo Penal por seu artigo 4º, conduzido que é por delegado

66 Sobre tal assunto, cabe exemplificar: “(...) A corrupção, portanto, torna impossível para o estado aplicar progressivamente o máximo de recursos disponíveis para concretizar os direitos sociais e econômicos. A corrupção também impede o desenvolvimento econômico, levando à pobreza generalizada, o que também agrava outras violações dos direitos humanos. No lado comercial/empresarial, a corrupção afeta os direitos humanos ao financiar governos corruptos e ao artificializar preços, ao mesmo tempo em que enriquece e fortalece determinados conglomerados em detrimento da grande massa de empresários e atividades econômicas” (SBARDELOTTO, Fábio Roque. **Convencionalismo e constitucionalização das obrigações positivas para o combate à corrupção e a proteção dos bens públicos incondicionados**. Revista da Faculdade de Direito da FMP, vol. 19, n. 1, 2024, p. 92).

67 BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 135, de 2018**. Brasília: Senado, 2018, p. 1-20. Brasília, 2018.

68 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Presidência. **Portaria CNMP-PRESI n. 97, de 10 de março de 2023**.

69 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Presidência. Proposta regulamenta atividade do MP em investigações de morte, violência sexual, tortura, desaparecimento e outros crimes com intervenções dos órgãos de segurança pública.

70 Como apresentado na conclusão da justificativa para a Proposição: “Nesse sentido, entendo caber a este Conselho Nacional do Ministério Público, no exercício de suas atribuições constitucionais, regulamentar como os Ministérios Públicos irão exercer esse mister, considerando o âmbito da decisão da Corte IDH, a interpretação do STF e, além disso, as dificuldades técnicas e desafios estruturais inerentes ao exercício dessa função” (BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Conselheiro Antônio Edílio Magalhães Teixeira. **Proposta de Resolução**).

de polícia⁷¹. Não obstante, referidas disposições não tiram a legitimidade de outras autoridades para idêntico fim no contexto nacional, com o que se pode incluir a legitimidade ministerial⁷² (vista além daquela que é decorrente de prerrogativa dos membros do Ministério Público⁷³).

Consoante acima mencionado, o STF já reconheceu a legitimidade ministerial para a investigação de natureza penal (tese antes transcrita à qual se reporta⁷⁴), com necessidade de respeito às prerrogativas, direitos e garantias. Dando concretude ao que lá constou em Resolução específica, o CNMP afirmou que há de ser observado que o membro do Ministério Público deve observar as hipóteses de reserva constitucional de jurisdição⁷⁵ e realizar as diligências investigatórias inerentes à sua atribuição funcional, inclusive a oitiva do suspeito. Esta oitiva deverá ser feita, necessariamente, por membro do Ministério Público, facultado o acompanhamento por defensor⁷⁶.

Refere a Resolução, ainda, que o órgão de execução do Ministério Público que presidir a investigação velará para que o defensor constituído nos autos assista ao investigado durante a apuração de infrações, de forma a evitar possível alegação de nulidade do interrogatório e, subsequentemente, de todos os elementos probatórios dele decorrentes ou derivados⁷⁷.

Respeita-se, entre outras, o Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, que diz ser direito do advogado assistir a seus clientes investigados durante a apuração de infrações, sob pena de nulidade absoluta do respectivo interrogatório ou depoimento e, subsequentemente, de todos os elementos investigatórios e probatórios dele decorrentes ou derivados, direta ou indiretamente⁷⁸.

A Resolução também mostra a aproximação com a Súmula Vinculante 14 do STF, que diz ser direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório, digam respeito ao exercício do direito de defesa.

71 Lei Federal n. 12.830/13, artigo 2º, § 1º.

72 Diz o Código de Processo Penal, artigo 4º, parágrafo único. Explica a doutrina: “O texto atual do Código de Processo Penal é claro em afirmar que a competência para promover a investigação criminal não é exclusiva da polícia judiciária. Considerando o crime ser um fato, várias instituições podem apurar fatos. Receita Federal, Tribunais de Contas, Vigilância Sanitária, bem como o Ministério Público podem apurar fatos (...)” (ZIESEMER, Henrique da Rosa. Resoluções n. 181 e 183 do CNMP - Considerandos. In FONSECA ANDRADE, Mauro; FISCHER, Douglas (Orgs.). **Investigação criminal do Ministério Público**. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público. 2ª ed., rev. e atual. de acordo com a Resolução 183/2018, do CNMP. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 26).

73 Conforme a legislação brasileira, é prerrogativa dos membros dos Ministérios Públicos serem investigados por seus respectivos Procuradores-Gerais (para os Ministérios Públicos dos Estados, Lei Federal n. 8.625/1993, artigo 41, parágrafo único; para o Ministério Público da União, Lei Complementar n. 75/1993, artigo 18, parágrafo único).

74 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 593.727-5**.

75 Acerca do que seja reserva constitucional de jurisdição: “Este núcleo indispensable, establecido en favor de la Jurisdicción, se protege con la técnica de la reserva constitucional: determinadas decisiones, por razón de la materia o por la forma que deben revestir, corresponden solo a los jueces y magistrados. De la existencia de este principio no cabe dudar. Resulta abrumadoramente justificado en muchos preceptos constitucionales” (MUÑOZ MACHADO, Santiago. **La reserva de jurisdicción**. Segunda edición. Bogotá: Temis, 2020, p. 125).

76 Resolução CNMP n. 181, de 7 de agosto de 2017, artigos 7º a 9º, incluindo respectivos parágrafos.

77 Resolução CNMP n. 181, de 7 de agosto de 2017, artigo 9º, § 3º.

78 Lei Federal n. 8.906/94. artigo 7º, inciso XXI.

Prova disso está nas previsões de extração de cópias e de deferimento de pedidos de vista realizados pelo defensor dos investigados, com atenção à restrição de acesso às diligências cujo sigilo tenha sido determinado⁷⁹ (de ser apontado que a restrição por tal motivo também encontra respaldo no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, que aceita a restrição quando houver risco de comprometimento da eficiência, da eficácia ou da finalidade das diligências⁸⁰).

Ocorre que, após a decisão que serve de paradigma, outras decisões foram apresentadas.

Primeiramente, o reconhecimento do STF da possibilidade de o Ministério Público instituir os chamados *Grupos de Atuação Especializada contra o Crime Organizado* (doravante, GAECO), decorrencia natural de seus poderes investigatórios que implicitamente restaram reconhecidos. Por tal razão, compete ao respectivo Procurador-Geral, dentro de seu poder de organização dos Ministérios Públicos, estabelecer estruturas que permitam a realização das investigações em seu âmbito, de forma devidamente instrumentalizada e destinada à eficiência e eficácia dos seus procedimentos investigatórios⁸¹.

Claramente, o STF, ao reconhecer a constitucionalidade dos GAECOs aponta a relevância e a independência da Instituição reconhecida pela Corte IDH como fator de impulso para a eficácia e eficiência quanto à investigação de diversos outros crimes. É justamente a necessidade de confiança da sociedade que traz a obrigação de o Ministério Público atuar ainda mais em matéria (e política) criminal, primordialmente pela forte presença de uma criminalidade organizada⁸².

Com isso, mostra-se referendada a disposição do artigo 6º da Resolução CNMP nº 181, de 7 de agosto de 2017, que permite a instauração de procedimento investigatório criminal de forma conjunta, por meio de força-tarefa ou por grupo de atuação especial composto por membros do Ministério

79 Resolução CNMP n. 181, de 7 de agosto de 2017, artigo 15, incisos II e III. Acerca de comentários a este artigo, sugere-se: FISCHER, Douglas; FERNANDES, José Ricardo. Resoluções n. 181 e 183 do CNMP – artigo 15. In FONSECA ANDRADE, Mauro; FISCHER, Douglas (Orgs.). **Investigação criminal do Ministério Público**. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público. 2ª ed., rev. e atual. de acordo com a Resolução 183/2018, do CNMP. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 207-214.

80 Lei Federal n. 8.906/94. artigo 7º, § 11.

81 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.170**. Como expressado pelo Ministro Alexandre de Moraes: “O conjunto normativo impugnado na presente Ação Direta – Resoluções editadas pelo Procurador-Geral de Justiça do Rio de Janeiro para a estruturação e atuação do GAECO – nada mais fizeram do que criar um órgão especializado dentro da própria estrutura do Ministério Público, com a finalidade de instrumentalizar e garantir a eficiência e eficácia dos procedimentos de investigação criminal realizados pelo titular da ação penal, o que está alinhado com o perfil institucional atribuído pela Constituição Federal ao órgão (...). Incorporou-se, em nosso ordenamento jurídico, portanto, a pacífica doutrina constitucional norte-americana sobre a teoria dos poderes implícitos – inherent powers –, segundo a qual, no exercício de sua missão constitucional enumerada, o órgão executivo deveria dispor de todas as funções necessárias, ainda que implícitas, desde que não expressamente limitadas (Myers v. Estados Unidos – US 272 – 52, 118), consagrando-se, dessa forma, e entre nós aplicável ao Ministério Público, o reconhecimento de competências genéricas implícitas que possibilitem o exercício de sua missão constitucional, apenas sujeitas às proibições e limites estruturais da Constituição Federal (...). A estruturação do GAECO, enquanto órgão interno do Ministério Público, garantiu ampla independência funcional aos seus membros, bem como autonomia administrativa e financeira, com previsão de destinação orçamentária específica dentro do orçamento ministerial (...)” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.170**).

82 GOMES, Décio Alonso. **Política criminal brasileira e o papel do Ministério Público**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 36, 2010, p. 33.

Público. Trata-se de atuação muito utilizada, notadamente porque permite um trabalho coletivo e ordenado, com maior segurança e efetividade para a investigação, além de representar um importante instrumento evolutivo no combate à criminalidade organizada⁸³.

Noutro julgamento, o STF atribuiu *interpretação conforme* aos incisos IV, VIII e IX do artigo 3º-B do CPP⁸⁴ (trazidos pela Lei Federal n. 13.964/19) para que todos os atos praticados pelo Ministério Público, como condutor de investigação penal, submetam-se ao controle judicial. Além disso, fixou o prazo de até 90 (noventa) dias, contados da publicação da ata do julgamento, para os representantes do Ministério Público encaminharem, *sob pena de nulidade*, todos os PIC e outros procedimentos de investigação criminal que já estivessem em andamento quando da publicação, mesmo que tenham outra denominação, ao respectivo juiz natural⁸⁵.

Mais proximamente, o STF definiu parâmetros a serem observados no âmbito da investigação ministerial, em acórdãos ainda não publicados das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 2.943, 3.309 e 3.318⁸⁶. Contudo, em outros dois julgamentos⁸⁷, os parâmetros foram reproduzidos, pelo que é possível saber quais são eles, que se agregam aos termos da tese que ratificou o poder investigatório criminal (já indicada no trabalho):

1. necessidade de comunicação imediata ao juiz competente sobre a instauração e o encerramento de procedimento investigatório, com o devido registro e distribuição;
2. necessidade de observância dos mesmos prazos e regramentos previstos

83 ZIESEMER, Henrique da Rosa. Resoluções n. 181 e 183 do CNMP – artigo 6º. In FONSECA ANDRADE, Mauro; FISCHER, Douglas (Orgs.). **Investigação criminal do Ministério Público**. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público. 2ª ed., rev. e atual. de acordo com a Resolução 183/2018, do CNMP. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 115. Sem esquecer que a Lei Federal n. 8.625/93, artigo 24, diz que o Procurador-Geral de Justiça poderá, com a concordância do Promotor de Justiça titular, designar outro Promotor para funcionar em feito determinado, de atribuição daquele.

84 Referidos dispositivos conferem ao juiz de garantias a competência para ser informado sobre a instauração de qualquer investigação criminal (inciso IV), para prorrogar o prazo de duração do inquérito, estando o investigado preso, em vista das razões apresentadas pela autoridade policial (inciso VIII), e para determinar o trancamento do inquérito policial quando não houver fundamento razoável para sua instauração ou prosseguimento (inciso IX).

85 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.298**. Na linha exposta pelo Min. Dias Toffoli: “O reconhecimento da competência constitucional do Ministério Público para *realizar investigações de natureza penal, por iniciativa própria e por prazo razoável, desde que respeitados os direitos e as garantias dos indivíduos investigados*, demanda que se confira aos dispositivos impugnados interpretação conforme a Constituição Federal, para *submeter todos os procedimentos investigatórios instaurados (PIC) no âmbito do Ministério Público ao controle de legalidade exercido pelo juiz das garantias*, a fim de concretizar a reserva constitucional de jurisdição, em conformidade com as regras constitucionais e processuais, *especialmente em relação à instauração, aos prazos de conclusão e às hipóteses de arquivamento, à semelhança das previsões relativas ao inquérito policial*” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.298**, p. 446 – com grifos no original^l). No Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, a Recomendação Conjunta n. 01/2023-PGJ/CGMP previu, no seu artigo 1º, que seus membros responsáveis pela presidência de procedimentos investigatórios criminais e quaisquer outros procedimentos investigatórios em andamento teriam a obrigação de promover o encaminhamento ao juiz natural competente até 22 de novembro de 2023, a fim de dar o primeiro cumprimento à decisão do STF.

86 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Notícias. STF valida poder de investigação criminal do Ministério Público.

87 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Cristiano Zanin. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.793**; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Gilmar Mendes. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.329** (quando também foi assentado que as investigações dos Ministérios Públicos estaduais devem seguir os parâmetros. Cabe referir que o acórdão ainda não foi publicado).

para conclusão de inquéritos policiais;

3. necessidade de autorização judicial para eventuais prorrogações de prazo, sendo vedadas renovações desproporcionais ou imotivadas;

4. respeito à distribuição por dependência ao Juízo que primeiro conhecer da investigação, com o intuito de evitar-se a duplicidade de investigações;

5. necessidade de surgimento de novas provas para que seja possível reabertura de investigações ministeriais já arquivadas⁸⁸;

6. possibilidade de requisição de perícias técnicas, cujos peritos deverão gozar de plena autonomia funcional, técnica e científica na realização dos laudos⁸⁹.

Os parâmetros citados mostram que o CNMP terá de realizar adequações não ao poder investigatório em si, mas, sim, relacionadas a procedimentos. Ao ser determinada a obediência aos prazos do inquérito policial, não cabe mais haver a determinação do prazo inicial de 90 dias, com possíveis renovações, para a conclusão do procedimento investigatório criminal⁹⁰. Da mesma forma, a necessidade de inclusão da comunicação ao juízo da instauração do procedimento investigatório, além da comunicação ao órgão superior⁹¹, sem contar a comunicação judicial quanto à conclusão.

Consoante se infere, o STF ratifica seu posicionamento de que as investigações não podem ser realizadas sem o devido acompanhamento judicial, em sistema de *freios e contrapesos*⁹² de titularidade do Poder Judiciário. Notadamente, por conta das exigências decorrentes da necessidade de o juízo (especialmente o juízo de garantias) ser informado sobre a instauração de qualquer investigação criminal⁹³, bem como pela necessidade de comunicação dos arquivamentos ao Poder Judiciário, como assentou o STF ao fazer interpretação conforme da alteração do artigo 28 do mesmo Código⁹⁴ (reporta-se, aqui, ao que fora comentado no capítulo anterior).

88 Previsão semelhante já existente na Resolução CNMP n. 181, de 7 de agosto de 2017, artigo 21.

89 A possibilidade de requisição de perícias já consta na Resolução CNMP n. 181, de 7 de agosto de 2017, artigo 7º, inciso II. Cabe citar: “Adiciono que a garantia da independência das perícias é igualmente condição imprescindível para a esmerada atuação ministerial no desafio de investigar. Faculta-se ao Ministério Público requisitar perícias técnicas que contemplem especialistas dotados da autonomia funcional necessária para o cumprimento dessa tarefa” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.793**).

90 Prazo que consta na Resolução CNMP n. 181, de 7 de agosto de 2017, art. 13.

91 Comunicação apenas ao órgão superior conforme redação da Resolução CNMP n. 181, de 7 de agosto de 2017, artigo 5º.

92 Como dito pelo STF, *a legitimação do poder investigatório do Ministério Público não significa imunidade a restrições ou controles* (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.793**). Como explica a doutrina acerca das necessidades de controle dentro do sistema constitucional: “Um segundo traço de ‘forma republicana de governo’ reconduz-se à exigência de uma *estrutura político-organizatória* garantidora das liberdades cívicas e políticas. Neste sentido, a “forma republicana” aponta para a ideia de um arranjo de competências e funções dos órgãos políticos em termos de balanceamento, de freios e contrapesos (*checks and balances*). A ‘forma republicana de governo’ não é tanto ou não é primordialmente uma ‘forma antimonárquica’ mas um esquema organizatório de controlo de poder” (CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 229).

93 Código de Processo Penal, artigo 3º, inciso IV.

94 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.298**.

Mas é interessante, da mesma forma, apontar que outros parâmetros foram trazidos na definição supra. E eles se apresentam com base em julgamento da Corte IDH já exposto no presente trabalho⁹⁵:

1. deve ser assegurado o cumprimento, com base na decisão do Caso Honorato e Outros vs Brasil, ao dever do Estado em garantir ao Ministério Público, para o fim de exercer a função de controle externo da polícia, recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais civis ou militares;
2. a instauração (e a não instauração também) de procedimento investigatório pelo Ministério Público deverá ser motivada sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infrações penais ou sempre que mortes ou ferimentos graves ocorram em virtude da utilização de armas de fogo por esses mesmos agentes⁹⁶.

O parâmetro do controle externo da atividade policial e das investigações cometidas por policiais nos remete ao comentário feito no capítulo anterior sobre o Grupo de Trabalho do CNMP acerca das investigações. Reforça-se a importância da definição pelo Conselho sobre a proposição apresentada, posto que já existe ação a tramitar no STF sobre esse tema, com medida cautelar deferida, na qual há a afirmação expressa de que o Ministério Público dispõe da titularidade nesses casos, mas não lhe assiste faculdade nesse tipo de criminalidade⁹⁷.

Os dois últimos parâmetros igualmente mostram que o STF visualiza os poderes investigatórios ministeriais que decorrem diretamente das decisões da Corte IDH, ao expressamente reconhecer o *Caso Honorato* (e, conseqüentemente, o *Caso Favela Nova Brasília*) como a serem seguidos em casos

95 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Gilmar Mendes. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.329**.

96 “Também é importante que se mencione a obrigatoriedade da investigação ministerial nos casos de uso da força ilegítima por órgãos de segurança pública. Nas lamentáveis hipóteses de mortes, torturas ou violência sexual provenientes de intervenção policial, por exemplo, torna-se imperioso que se deleguem atos investigativos a um órgão independente e distinto do poder público associado ao episódio que se quer examinar” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.793**).

97 Redigido na ementa: “O reconhecimento da competência investigatória do Ministério Público, tal como fez este Tribunal quando do julgamento do RE 593.727, deflui da competência material direta do Ministério Público, consoante disposto no art. 129, I e IX, da Constituição Federal. O sentido da atribuição dada ao Ministério Público no texto constitucional coincide com o papel que se exige de uma instituição independente para a realização das atividades de responsabilização penal prevista nos Princípios das Nações Unidas sobre o Uso da Força e Armas de Fogo. O reconhecimento do poder do Ministério Público de realizar essa atividade não pode ser visto como faculdade, pois quem detém a competência para investigar não pode agir com discricionariedade sobre ela, sob pena de compactuar com a irregularidade que deveria ser cuidadosamente apurada. Ademais, não se pode alegar que a competência dos delegados de polícia para a realização de investigações de infrações que envolvam os seus próprios agentes atenda à exigência de imparcialidade, reclamada pelos tratados internacionais de direitos humanos. Sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infração penal, a investigação será atribuição do órgão do Ministério Público competente. O exercício dessa atribuição deve ser ex officio e prontamente desencadeada, o que em nada diminui os deveres da polícia de enviar os relatórios sobre a operação ao parquet e de investigar, no âmbito interno, eventuais violações” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635-RJ**).

de crimes violentos que envolvem agentes estatais de segurança⁹⁸. Sobre isso, de lavra do Ministro Cristiano Zanin:

Para além de observar as sentenças emanadas da Corte Interamericana de Direitos Humanos, decisões compulsórias para o Estado brasileiro (art. 68 do Pacto de São José da Costa Rica), e prestigiar os direitos humanos essenciais, *o reconhecimento da competência própria do Ministério Público para realizações investigativas visa garantir efetividade à persecução criminal eventualmente instaurada em desfavor de quem deveria garantir a hígida apuração dos fatos*⁹⁹.

Essa interlocução entre o STF e a Corte IDH mostra a firme relevância do poder investigatório ministerial. Na medida em que os comentários acerca do arquivamento foram antes feitos, compete ser apontado que o STF caminha de forma próxima e complementa o que afirma a Corte IDH, tanto na proteção de direitos defensivos como, em visão cada vez mais reforçada, nas questões de independência e imparcialidade do Ministério Público, visto que também o STF usa fundamentos de reporte convencional nas suas decisões.

Assim, reafirma-se que o CNMP é importantíssimo nas balizas de atuação ministerial em tais hipóteses, notadamente porque marca o compromisso político-criminal do Ministério Público nacional em um tema que está em constante análise, seja no plano da Corte IDH, seja no plano do STF.

O que deve ser visto é como o STF irá enfrentar o parâmetro da necessidade de autorização judicial para eventuais prorrogações de prazo, sendo vedadas renovações desproporcionais ou imotivadas, nos casos das investigações ministeriais. Não que se diga que inexistente a necessidade de controle judicial para fins de verificação da legalidade da investigação¹⁰⁰. Mas é que, no que diz respeito aos inquéritos policiais, a prorrogação está prevista, expressamente, para o prazo do investigado preso, com base em razões apresentadas pela autoridade policial¹⁰¹.

Diz-se isso pelo fato de que o acórdão que previu tal necessidade para as investigações do Ministério Público (para investigados presos ou soltos) falou em sua aplicabilidade para fins de uma

.....

98 Podem ser citados os seguintes trechos de uma mesma decisão: “Os meandros e a funcionalidade desse encargo investigativo visam cumprir o que ficou definido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em contingência emblemática que irrompeu no território nacional: caso Favela Nova Brasília, que gerou, por sentença exarada em 16 de fevereiro de 2017, a condenação do Estado brasileiro. (...) A realização de investigações criminais pelo Ministério Público também tem por exigência assegurar o cumprimento da determinação consignada nos itens 18 e 189 da sentença recentemente proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Honorato e outros versus Brasil” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.793** – com grifos no original).

99 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.793** – sem grifos no original (na mesma decisão, foi afirmado pelo Relator, Ministro Cristiano Zanin, que, em tais situações, o Ministério Público *não possui opção nem discricionabilidade sobre a abertura da investigação*).

100 Código de Processo Penal, artigo 3º-B, caput.

101 Código de Processo Penal, artigo 3º-B, inciso VIII.

interpretação conforme do disposto na última indicação legal do parágrafo anterior¹⁰². Não faz, porém, interpretação com base no Código de Processo Penal, artigo 10, § 3º, que prevê que, uma vez que o fato seja de difícil elucidação com indiciado solto, a autoridade policial poderá requerer ao juiz a devolução dos autos do inquérito policial para ulteriores diligências, que serão realizadas no prazo marcado pelo juiz.

Afinal, como amplamente citado nas decisões aqui indicadas, a titularidade da ação penal é do Ministério Público, sendo que a investigação se volta para a formação da justa causa que fundamenta o ato de acusar. Não se pode pensar que a investigação que não é conduzida pelo titular da ação penal tenha um poder maior sem o controle judicial. Acredita-se que, apesar de não expressamente citado, o julgamento que fez a *interpretação conforme* tenha definido, mesmo que implicitamente, a reafirmação do mencionado artigo 10, § 3º, do Código de Processo Penal em relação ao inquérito policial.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O leitor, ao chegar ao presente momento do trabalho, percebe que houve uma análise do poder investigatório do Ministério Público em suas relações com as decisões da Corte IDH, do STF e com os atos do CNMP com base em seus fundamentos e suas premissas principais de desenvolvimento. Não houve, pois, uma análise de investigações concretas, nem mesmo foi possível o esgotamento de todos os temas que podem estar relacionados, como os vínculos da investigação patrimonial¹⁰³ com as tutelas de reparação das vítimas.

Assim, é possível concluir que as duas Cortes aqui trabalhadas reconhecem a importância da investigação conduzida pelo Ministério Público. Mais ainda, reconhecem sua independência e imparcialidade frente a casos complexos (por conteúdo, por envolvidos nos fatos, pela necessidade probatória), o que se pode sintetizar na compreensão de que seu poder investigatório é necessário.

Também foi possível perceber que o CNMP tem apresentado atos e regulamentações que acompanham as tendências da jurisprudência regional e nacional, bem como para que o Ministério Público esteja adaptado aos novos regramentos surgidos, sendo que as modificações que se exigem são de rito (para fins de *freios e contrapesos*), não sobre o poder em si. Nesse aspecto, é possível também falar na integração ao importante papel conferido à vítima pela CADH e pela Corte IDH.

102 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.298**.

103 Resolução CNMP n. 181, de 7 de agosto de 2017, artigos 14 e 14-A.

Na atual quadra, cabe apontar que se aguarda a definição, extremamente relevante, que o CNMP deve realizar sobre as investigações ministeriais acerca dos crimes violentos praticados pelos agentes de segurança do Estado brasileiro (apesar de ser possível ver que os passos para isso começaram a ser dados). Há uma compreensão uníssona entre a Corte IDH e o STF: trata-se de um mandamento conferido ao Ministério Público brasileiro. De qualquer sorte, trata-se de o CNMP ratificar, ainda mais, o poder investigatório da Instituição.

Para finalizar, em suas funções em prol da preservação da autonomia institucional, percebe-se que há marcantes balizadas ao CNMP e à Corregedoria Nacional do Ministério Público para acompanhar e orientar as funções de cada membro da Instituição. Mais ainda, para reforçar a compreensão de que o Ministério Público é *instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado*, tal qual afirmou a voz do Poder Constituinte Originário em 1988.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Cláudio do Prado. **O juiz das garantias: o Pacote Anticrime em busca de maior imparcialidade objetiva no sistema de justiça criminal.** In SALVADOR NETTO, Alamiro Veludo *et alli*. Pacote Anticrime. Comentários à Lei n. 13.964/2019. São Paulo: Almedina Brasil, 2020, p. 215-230.

ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. **Caso Favela Nova Brasília e os reflexos na investigação penal: a revalorização do ministério público e da vítima.** In SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; SANTOS, Leonardo Augusto de A. Cezar dos; BALLAN JUNIOR, Octhaydes; SILVA, Rodrigo Monteiro. Segurança pública. Os desafios da pós-modernidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 287-315.

ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. **Caso Favela Nova Brasília: a convencionalidade de uma imposição (in)constitucional.** Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, 10, 2019, p. 494-500. Disponível em: <https://www.zis-online.com/dat/artikel/2019_10_1322.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BENTHAM, Jeremias. **As recompensas em matéria penal.** 1ª ed.. Trad. Thais Miremis Sanfelippo da Silva Amadio. São Paulo: Rideel, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Conselheiro Antônio Edílio Magalhães Teixeira. **Proposta de Resolução.** Regula a atividade do Ministério Público na investigação de morte, violência sexual, tortura, desaparecimento forçado de pessoas e outros crimes ocorridos em decorrência ou no contexto de intervenções dos órgãos de segurança pública. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/outubro/17.10.23_a_Proposta_de_Resolu%C3%A7%C3%A3o>.

C3%A3o_-Investiga%C3%A7%C3%A3odireta.docx_-_revis%C3%A3o_EM_1.pdf> Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Presidência. **Proposta regulamenta atividade do MP em investigações de morte, violência sexual, tortura, desaparecimento e outros crimes com intervenções dos órgãos de segurança pública.** Brasília, 24 de outubro de 2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/17008-proposta-regulamenta-atividade-do-mp-em-investigacoes-de-morte-violencia-sexual-tortura-desaparecimento-e-outros-crimes-com-intervencoes-dos-orgaos-de-seguranca-publica>> Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 96, de 28 de fevereiro de 2023.** Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/fevereiro/ED_36.28.02.2023-1-4.pdf> Acesso em: 14 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 181, de 7 de agosto de 2017.** Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 201, de 4 de novembro de 2019.** Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CDDF/Resoluo-n-201_1.pdf> Acesso em: 14 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 243, de 18 de outubro de 2021.** Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-n-243-2021.pdf>> Acesso em: 14 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 289, de 16 de abril de 2024.** Brasília, 2024. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-289-2024.pdf>> Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Secretaria de Comunicação Social. **Portaria CNMP-PRESI n. 97, de 10 de março de 2023.** Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2023/2023.Portaria-CNMP-PRESI.097.pdf> Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. Estado do Rio Grande do Sul. Ministério Público. Procuradoria-Geral de Justiça. Corregedoria-Geral do Ministério Público. **Recomendação Conjunta n. 01/2023-PGJ/CGMP, de 14 de novembro de 2023.** Porto Alegre, 16 de novembro de 2023. Porto Alegre: Diário Eletrônico do Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/legislacao/recomendacoes/16932/>>. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n. 135, de 2018**. Brasília: Senado, 2018, p. 1-20. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132702>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial n. 2.290.314**. Brasília, 23 de maio de 2023. Brasília: STJ/BR, 2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2305575&num_registro=202300339432&data=20230526&formato=PDF>. Acesso em: 11 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.298**. Brasília, 24 de agosto de 2023. Brasília: STF, 2023. Disponível em (decisão de julgamento, acórdão ainda não publicado): <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5840274>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.298**. Brasília, 24 de agosto de 2023. Brasília: STF, 2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773560651>>. Acesso em: 11 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.793**. Brasília, 01 de julho de 2024. Brasília: STF, 2024. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=779041715>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635-RJ**. Brasília, 18 de agosto de 2020. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761100480>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Notícias. **STF valida poder de investigação criminal do Ministério Público**. Brasília, 25 de abril de 2024. Brasília: STF, 2024. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=534177&ori=1>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Gilmar Mendes. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.329**. Brasília, 24 de junho de 2024. Brasília: STF, 2024. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=778232913>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASILEIRO DE LIMA, Renato. **Pacote Anticrime**. Comentários à Lei 13.964/2019, artigo por artigo. Salvador: Jus Podivm, 2020.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. **Sentencia de 30 de mayo de 1999**. San José: Corte IDH, 1999. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52_esp.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. **Sentença de 16 de fevereiro de 2017**. San José: Corte IDH, 2017. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala. **Sentencia de 20 de junio de 2005**. San José: Corte IDH, 2005. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_126_esp.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Gomes Lund e outros vs. Brasil. **Sentença de 24 de novembro de 2010**. San José: Corte IDH, 2010. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Honorato e outros vs. Brasil. **Sentença de 27 de novembro de 2023**. San José: Corte IDH, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana/SentenaCastelinho.CorteIDH.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Kawas Fernández vs. Honduras. **Sentencia de 3 de abril de 2009**. San José: Corte IDH, 2009. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_196_esp.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. **Sentencia de 22 de noviembre de 2005**. San José: Corte IDH, 2005. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Suárez Rosero vs. Ecuador. **Sentencia de 12 de noviembre de 1997**. San José: Corte IDH, 1997. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_35_esp.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Tibi vs. Ecuador. **Sentencia de 07 de septiembre de 2004**. San José: Corte IDH, 2004. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_114_esp.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. **Sentença de 3 de julho de 2006**. San José: Corte IDH, 2006. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_por.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

DEZEM, Guilherme Madeira; ARANHA, Adalberto de Camargo. **Condições da ação condenatória: passado, presente e futuro**. In MADEIRA, Guilherme; BADARÓ, Gustavo; CRUZ, Rogério Schietti. Código de Processo Penal. Estudos comemorativos aos 80 anos de vigência. Vol. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 417-435.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. 32ª ed., rev. e amp.. São Paulo: Malheiros, 2020.

FERNANDES, Fernando. **O processo penal como instrumento de política criminal**. Coimbra: Almedina, 2001.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e bens fundamentais**. Trad. Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cadermatori, Hermes Zaneti Júnior, Sérgio Cadermatori. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. **Direito penal. Parte geral. Questões fundamentais. A doutrina geral do crime**. 2ª ed. Coimbra: Coimbra, 2011 (reimpressão).

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. **Direito processual penal**. 1ª ed. (1974). Coimbra: Coimbra, 2004 (reimpressão).

FISCHER, Douglas; FERNANDES, José Ricardo. **Resoluções n. 181 e 183 do CNMP – artigo 15**. In FONSECA ANDRADE, Mauro; FISCHER, Douglas (Orgs.). *Investigação criminal do Ministério Público. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público*. 2ª ed., rev. e atual. de acordo com a Resolução 183/2018, do CNMP. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 207-214.

FISCHER, Douglas; VALDEZ PEREIRA, Frederico. **As obrigações processuais penais positivas. Segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

FONSECA ANDRADE, Mauro. **Sistemas Processuais Penais e seus Princípios Reitores**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2013

FONSECA ANDRADE, Mauro; FISCHER, Douglas. **Apresentação à 1ª edição**. In FONSECA ANDRADE, Mauro; FISCHER, Douglas (Orgs.). *Investigação criminal do Ministério Público. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público*. 2ª ed., rev. e atual. de acordo com a Resolução 183/2018, do CNMP. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, sem páginas indicadas.

FONSECA ANDRADE, Mauro; FISCHER, Douglas. **Resoluções n. 181 e 183 do CNMP – artigo 1º**. In FONSECA ANDRADE, Mauro; FISCHER, Douglas (Orgs.). *Investigação criminal do Ministério Público. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público*. 2ª ed., rev. e atual. de acordo com a Resolução 183/2018, do CNMP. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 44-69.

GOMES, Décio Alonso. **Política criminal brasileira e o papel do Ministério Público**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 36, p. 19-42, 2010.

HOBBS, Thomas. **Leviatã. Ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 4ª ed.. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

HUBER, Barbara. Germany. In VOGLER, Richard; HUBER, Barbara (Eds.). **Criminal procedure in Europe**. Berlin: Duncker & Humblot, 2008, p. 269-372.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Trad. Saulo Krieger, Alexandre Agnolon (citações em latim). São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MAIER, Julio B. J. **La ordenanza procesal penal alemana. Su comentario y comparación con los sistemas de enjuiciamiento penal argentinos**. Buenos Aires: Depalma, 1978.

MARINUCCI, Giorgio. **Cesare Beccaria, um nosso contemporâneo**. In BECCARIA, Cesare. Dos delitos e das penas. 5ª edição. Tradução José de Faria Costa. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2017, p. 29-53.

MARTINS, Charles Emil Machado. **Resolução n. 181 do CNMP – artigo 17**. In FISCHER, Douglas; ANDRADE, Mauro Fonseca (orgs.). Investigação Criminal pelo Ministério Público. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público. 2ª ed., rev. e atual. de acordo com a Resolução 183/2018, do CNMP. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 224-231.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. **Do espírito das leis**. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2000.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. **La reserva de jurisdicción**. Segunda edición. Bogotá: Temis, 2020.

PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi. **Artigo 4 – direito à vida**. In PIOVESAN, Flávia; FACHIN, Melina Girardi; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 28-48.

POLASTRI LIMA, Marcellus. **O processo acusatório, a denominada verdade real, e a busca da prova no processo penal**. In AMBOS, Kai; LIMA, Marcellus Polastri. O processo acusatório e a vedação probatória perante as realidades alemã e brasileira: com a perspectiva brasileira já de acordo com a reforma processual de 2008. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 43-79.

RICOUER, Paul. **O justo ou a essência da justiça**. Trad. Vasco Casimiro. Lisboa: Piaget, 1997.

ROXIN, Claus; SCHÜNEMANN, Bernd. **Derecho procesal penal**. Traducción de la 29ª edición. Trad. Mario F. Amoretti y Darío N. Rolón. Buenos Aires: Didot, 2019.

SBARDELOTTO, Fábio Roque. **Convencionalismo e constitucionalização das obrigações positivas para o combate à corrupção e a proteção dos bens públicos incondicionados**. Revista da Faculdade de Direito da FMP, vol. 19, n. 1, pp. 84-102, 2024.

STUNTZ, William J. **The collapse of american criminal justice**. Cambridge, London: Harvard University Press, 2011.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. **O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública**. Revista Estudos Institucionais, v. 7, n. 2, p. 681-701, 2021.

TUCCI, Rogério Lauria. **Teoria do direito processual penal: jurisdição, ação e processo penal (estudo sistemático)**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

UNDERWOOD, Barbara D. **The tumb on the scales of justice: burdens of persuasion in criminal cases**. Yale Law School Legal Scholarship Repository, vol. 86, pp. 1299-1348, 1977.

VALDEZ PEREIRA, Frederico. **Fundamentos do justo processo penal convencional. As garantias processuais e o valor instrumental do devido processo penal**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

WHITAKER, Firmino. **Jury**. 6ª ed. São Paulo: Acadêmica Saraiva, 1930.

ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Resoluções n. 181 e 183 do CNMP – artigo 6º**. In FONSECA ANDRADE, Mauro; FISCHER, Douglas (Orgs.). **Investigação criminal do Ministério Público. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público**. 2ª ed., rev. e atual. de acordo com a Resolução 183/2018, do CNMP. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 114-119.

ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Resoluções n. 181 e 183 do CNMP - Considerandos**. In FONSECA ANDRADE, Mauro; FISCHER, Douglas (Orgs.). **Investigação criminal do Ministério Público. Comentários à Resolução 181 do Conselho Nacional do Ministério Público**. 2ª ed., rev. e atual. de acordo com a Resolução 183/2018, do CNMP. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019, p. 13-43.

CRIMINALIDADE ORGANIZADA E SEGURANÇA PÚBLICA: REFLEXÕES SOBRE O PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP)

ORGANIZED CRIMINALITY AND PUBLIC SECURITY: REFLECTIONS ON ADMINISTRATIVE PLANNING AND THE UNIFIED PUBLIC SECURITY SYSTEM (UPSS)

Marcos Pereira Anjo Coutinho¹

Resumo: O combate às organizações criminosas exige atenção pública diferenciada, considerando o alto potencial lesivo dessas atividades ilícitas, com risco de influência deletéria em setores da economia e do Estado brasileiro. A pesquisa contextualizou, no plano jurídico, o direito à segurança pública com os princípios constitucionais da boa governança, planejamento administrativo e eficiência, expondo a característica planejadora da Lei n. 13.675/2018 (Lei do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP). Abordou-se a desorganização estatal na segurança pública e a baixa coordenação entre os entes públicos, revelando o atual caráter simbólico do SUSP no Brasil. Foram debatidos os deveres dos entes públicos nas esferas da federação e a participação especial do Ministério Público brasileiro, pontuando-se a necessidade de consolidação da cultura gerencial no modelo administrativo e da utilização de meios diversificados, penais e administrativos, no enfrentamento estratégico da alta criminalidade.

Palavras-chave: organização criminosa; segurança pública; planejamento; SUSP.

Abstract: *The confrontation to criminal organizations requires differentiated public attention, considering the high harmful potential of these illicit activities, with the risk of harmful influence on sectors of the economy and the Brazilian State. The research contextualized, at the legal level, the right to public security with the constitutional principles of good governance, administrative planning and efficiency, exposing the planning characteristic of Law no. 13,675/2018 (Law of the Unified Public Security*

1 Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Especialista em Controle da Administração Pública pela Universidade Gama Filho. Especialista em Tutela de Interesses Difusos e Coletivos pela Unama. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Assessor especial do Procurador-Geral de Justiça, com atuação junto à Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade. Titular da 25ª Promotoria de Justiça de Defesa da Educação da Comarca de Belo Horizonte. Endereço eletrônico: marcos@mpmg.mp.br.

System - UPSS). State disorganization in public security and low coordination between public entities were addressed, revealing the current symbolic nature of UPSS in Brazil. The duties of public entities in the spheres of the federation and the special participation of the Brazilian Prosecutor's Office were discussed, highlighting the need to consolidate the managerial culture in the administrative model and the use of diversified means, criminal and administrative, in strategically confronting high crime rates.

Keywords: criminal organization; public security; planning; UPSS.

1. INTRODUÇÃO

Criminalidade organizada e segurança pública são temas complexos, impositivos de estudos transdisciplinares, mostrando-se prescindível maior realce das suas importâncias, no campo jurídico, pela própria força dos fatos: a realidade brasileira, nesta primeira metade do século XXI, demanda a aferição estatal dos resultados no combate às organizações criminosas para a conquista de vida comunitária condizente com aquilo que se entende por bem comum, independentemente do paradigma filosófico ou político adotado.

A pesquisa, em recorte epistemológico, trabalhará com a dimensão deontológica do planejamento administrativo, no âmbito da segurança pública, como meio necessário para o cumprimento das normas constitucionais que disciplinam o compromisso do Estado brasileiro com a realização de serviços e políticas públicas distante do mero simulacro.

Trata-se, nessa linha, de trabalho que contextualiza o direito ao planejamento administrativo e o modelo pós-burocrático de Administração Pública, com aspectos fáticos e normativos da segurança pública, vastas áreas cujas abordagens não se pretendem esgotar ou conferir conclusões definitivas, apenas apresentar o quadro de baixa efetividade e trazer considerações sobre pontos especiais da matéria, nas searas criminais e administrativas.

No desenvolvimento da argumentação jurídica, será realizada breve exposição sobre a criminalidade organizada e seu caráter deletério à sociedade e ao Estado, discutindo-se hiatos estruturais brasileiros propulsores de impunidade e de condenações reiteradas na Corte IDH, além das deficiências gerenciais observadas.

Em sequência, o planejamento administrativo e sua densidade normativa-constitucional ocuparão lugar central, realçando-se os deveres jurídicos que incumbem aos entes públicos brasileiros, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como o papel diferenciado do Ministério Público brasileiro, construindo-se, então, os apontamentos finais do presente artigo.

As pesquisas doutrinária e legislativa amparam o método dedutivo e a metodologia tópico-problemática que traçam os argumentos a seguir materializados.

2. CRIMINALIDADE ORGANIZADA E SEGURANÇA PÚBLICA

2.1. ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS E DANOSIDADE SOCIAL. IMPUNIDADE E CONDENAÇÕES BRASILEIRAS NA CORTE IDH. DEFICIÊNCIAS ESTATAIS.

A Lei n. 12.850/2013 e a Convenção de Palermo não representam o objeto deste tópico, cujo escopo distancia-se da análise jurídica-normativa das organizações criminosas, fixando-se no cotejo entre a alta ofensividade desse fenômeno e as condições estruturais do poder público para o seu tratamento adequado.

Estima-se, nos variados negócios das organizações criminosas percebidos no mundo, que o valor anual movimentado no sistema financeiro global seja próximo a quatro trilhões de dólares, segundo relatórios do UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) e da GFI (*Global Financial Integrity*)², representando percentual não desprezível do PIB mundial, que se encontra atualmente na faixa de 72 trilhões de dólares³.

Atividades como narcotráfico, comércio de produtos falsificados, tráfico humano, comércio ilegal de petróleo, tráfico de animais selvagens, corrupção, crimes contra a Administração Pública, entre outros inúmeros ilícitos, integram as práticas criminosas no mundo⁴.

Internamente, a pesquisa “Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil”, do FBSP (Fórum Brasileiro de Segurança Pública), publicada em junho de 2024, evidencia quadro de severa gravidade⁵.

2 UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **DataUNODC**. Disponível em: <<https://dataunodc.un.org/>>. Acesso em: 21 ago. 2024.

Global Financial Integrity. FGI. **Research Analysis**. Disponível em: <<https://gfintegrity.org/reports/>>. Acesso em: 21 ago. 2024.

3 GRUPO BANCO MUNDIAL. **PIB**. Disponível em: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>>. Acesso em: 21 ago. 2024.

4 UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Organized Crime Has Globalized and Turned into a Security Threat**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2010/June/organized-crime-has-globalized-and-turned-into-a-security-threat.html>>. Acesso em: 20 ago. 2024.

JUSTO, Marcelo. **As cinco atividades do crime organizado que rendem mais dinheiro no mundo**. BBC News Brasil. 1 abr. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331_atividades_crime_organizado_fn#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20do,do%20que%20est%C3%A1%20sendo%20analisado>. Acesso em: 20 ago. 2024.

5 “Um estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), com base em dados do Escritório da ONU para Crimes e Drogas, estimou que só a cocaína que passa pelo Brasil e não é apreendida, seja para consumo interno, seja para a reexportação para a Europa, África, Ásia e Oceania, gere um faturamento com a distribuição da droga de US\$ 65,7 bilhões (R\$ 335,10 bilhões), o que equivale a 3,98% do PIB brasileiro em 2021.” FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil**. 27. jun. 2024. p. 9. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/fcb7e2a1-8f36-487e-9190-8ecf4d294747>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

Além das 72⁶ organizações criminosas identificadas no território brasileiro, é revelado que as empresas do crime podem movimentar, anualmente, valores superiores a 4% do nosso PIB, sendo que

[...] só o PCC teria um faturamento anual estimado, no mínimo, da ordem de US\$ 1,3 bilhão, ou R\$ 6,7 bilhões, valor que só é menor do que a União e os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul gastaram, cada um, em 2022, com segurança pública. Esse faturamento é maior do que as outras 23 Unidades da Federação gastaram, cada uma, com a área e dá ideia da proporção do poder acumulado desta facção.⁷

A danosidade social promovida pelo crime organizado afronta gama considerável de bens e interesses protegidos pelo Direito, não sendo fato desconhecido a sua infiltração em grandes setores da economia, com influência deletéria na esfera pública⁸ e o perigo do assenhoreamento, por transgressores, de cargos nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como nas Instituições públicas.

Trata-se de desafio a merecer integral atenção da sociedade brasileira e, mais particularmente, dos agentes políticos responsáveis pela construção e aplicação dos sistemas legislativo, administrativo e judicial.

A incomum complexidade das organizações criminosas, com suas ramificações e distensões deletérias na economia e nos poderes públicos, confirma a exigência de mecanismos administrativos especiais e instrumentos jurídicos eficazes para a tarefa de enfrentamento, o que reverbera na amplitude e diversificação de inúmeras propostas levantadas na referida pesquisa do FBSP:

6 “Estudo recente da Secretaria de Políticas Penais do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senappen), de 2024, identificou que existem 72 diferentes facções nascidas nas prisões brasileiras, sendo duas delas com atuação transnacional, com características de verdadeiras holdings do crime. São elas o Comando Vermelho (CV), nascido no final da década de 1970, nas prisões do Rio de Janeiro, e o Primeiro Comando da Capital (PCC), que teve origem em 1993, nas prisões paulistas e cujas primeiras lideranças eram notórios ladrões de banco, modalidade criminosa bastante comum à época e que, mais recentemente, foi controlada.” FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil**. 27 jun. 2024. p. 3. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/fcb7e2a1-8f36-487e-9190-8ecf4d294747>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

7 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil**. 27. jun. 2024. p. 3. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/fcb7e2a1-8f36-487e-9190-8ecf4d294747>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

8 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – MPSP. **Operação Fim da Linha Mira Uso de Empresas de Ônibus de São Paulo pelo PCC para Lavar Dinheiro**. Disponível em: <<https://www.mpsp.mp.br/w/operacao-fim-da-linha-mira-uso-de-empresas-de-ônibus-de-sp-pelo-pcc-par-lavar-dinheiro>>. 9 abr. 2024. Acesso em: 14 ago. 2024.

JORNAL ESTADO DE SÃO PAULO - ESTADÃO. **‘PCC está infiltrado no Estado brasileiro e já atua junto com a máfia italiana’. Lincoln Gakiya e Giovanni Bombardieri mostram que a maior facção criminosa do Brasil trabalha em parceria com a temida ‘Ndrangheta**. 16 jun. 2024. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/pcc-esta-infiltrado-no-estado-brasileiro-e-ja-atua-junto-com-a-mafia-italiana/>>. Acesso em: 18 ago. 2024.

VALOR ECONÔMICO. GLOBO. **Entenda por que crime organizado se infiltra em negócios legais**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/04/29/entenda-por-que-crime-organizado-se-infiltra-em-negocios-legais.ghtml>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

TERRA. **Infiltrado por crime organizado, Brasil pode virar México**. 26 jun. 2024. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/infiltrado-por-crime-organizado-brasil-pode-virar-mexico,d8857e586259d6ac8532c376f033ae1gev61n6w.html>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

1. Criação de um Comitê Interministerial de Combate ao Crime Organizado composto por integrantes do Ministério da Justiça, da Fazenda, da Casa Civil, da Controladoria-Geral da União e da Advocacia-Geral da União, para definir plano de atuação no setor em prazo definido, e fixação de operações conjuntas em escala nacional, com a possibilidade de agregar autoridades estaduais e outros órgãos em atividades específicas;
2. Aprovar, no Congresso Nacional, o projeto da Lei Geral de Proteção de Dados de Interesse da Segurança Pública, para organizar e regular a produção, gestão e compartilhamento de dados e evitar insegurança jurídica que afete investigações criminais;
3. Regulamentar a Lei 14.478/2022, que dispõe sobre a prestação de serviços de ativos virtuais, no âmbito do Banco Central, e a Lei 14.790/2023, que dispõe sobre as apostas de quota fixa, no âmbito do Ministério da Fazenda, para organizar os setores, definir regras de compliance e de comunicação de atividades suspeitas de lavagem de dinheiro;
4. Ampliar e fortalecer o Coaf, destinando parte dos recursos obtidos com a tributação e multas aplicadas no setor de ativos virtuais e apostas de quota fixa ao órgão, para incremento em pessoal e em tecnologia;
5. Promover alterações constitucionais e legais para racionalizar as bases de dados referentes à segurança pública apresentados pelas unidades da federação, a fim de garantir informações de maior qualidade, a comparação entre a implementação de políticas nas diferentes UF's e o repasse de verbas segundo padrões objetivos;
6. Elaborar estudos e diagnósticos sobre o número do efetivo policial em cada UF, sua alocação real, além de utilizar ferramentas de tecnologia para identificar áreas vulneráveis e focar a atuação ostensiva nos locais de maior criminalidade;
7. Estruturar operações de crédito, com apoio de instituições públicas e privadas, para empreendimentos comerciais e prestação de serviços nas áreas retomadas do crime organizado; [...]⁹

Em pesquisa diversa, intitulada “Integração na Área da Segurança Pública: o grande desafio constitucional”, a doutrina de Moraes também observa as lacunas sistêmicas e defende a reorganização administrativa com a criação, no âmbito da Administração Pública Indireta da União, de autarquia de regime especial, objetivando especializar o combate à criminalidade organizada no Brasil. Acrescenta, ainda, que os estados membros deveriam

[...] estabelecer mecanismos legais mais eficientes para o combate à criminalidade, utilizando-se do princípio da subsidiariedade e de sua competência concorrente, uma vez que o combate à criminalidade organizada e às formas de corrupção vem sendo aperfeiçoado inclusive com a união de diversos países europeus soberanos, pois as antigas formas de investigação, atuação e interação entre Polícia, Ministério Público e Justiça demonstraram total ine-

9 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil**. 27 jun. 2024. p. 37. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/fcb7e2a1-8f36-487e-9190-8ecf4d294747>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

ficácia para sua repressão. Existe, principalmente para os estados membros, uma grande possibilidade de ousar no combate à criminalidade, com criatividade e eficiência, por meio da combinação dos artigos 24, inciso XI (competência concorrente em matéria procedimental), 125, parágrafo 1º (competência legislativa estadual para organização judiciária), 144, parágrafos 4º e 5º (competência legislativa estadual em matéria de polícia civil e militar) e 128, parágrafo 5º (competência legislativa estadual em matéria de organização do Ministério Público), afastando os atuais mecanismos arcaicos de combate a organizações criminosas e à corrupção, e atendendo as peculiaridades de cada um dos estados.¹⁰

Nesse contexto, problemas estruturais, ligados à histórica má governança no âmbito da segurança pública brasileira e a déficits do sistema de justiça criminal, demandam planos e medidas diversificadas que perpassam inúmeras áreas do conhecimento humano, da Economia à Antropologia, passando pelo Direito à Ciência da Administração, entre outras tantas disciplinas.

O Ministério Público surge como ator diferenciado nesse cenário, porquanto, além da atuação criminal indispensável em tais hipóteses (artigo 129, I, CRFB), foi contemplado com instrumentos capazes de auxiliar a adequação do Estado à ordem jurídica, com amplo campo de atuação extrapenal (artigo 129, II, III, IV, VII e IX) propulsor do estímulo à atividade estatal pós-burocrática, cujo desenho normativo se consolida desde a reforma gerencial da EC n. 19/98, que trouxe, embora com técnica questionável, o princípio da eficiência administrativa no artigo 37, *caput*.

Em relação à seara criminal, Roberto Lyra, já na primeira metade do século passado, afirmava que “os mais perigosos, os que iludem a Justiça, não estão nos cárceres. E as redes judiciárias sempre foram insuficientes para pescar no mar alto das imunidades políticas e econômicas”.¹¹

Passadas muitas décadas, são observadas inconsistências da atividade pública no sistema repressivo penal, com grau de efetividade variável a depender, especialmente, das estruturas regionais e da complexidade dos fatos penalmente relevantes apurados.

Nesse ponto, cabe o registro doutrinário de Mazzuoli¹², no sentido de que a punição do infrator penal é um standard de direitos humanos:

Em mais de uma ocasião, a Corte IDH responsabilizou internacionalmente o Brasil por inconveniências ocorridas na persecução penal. Tais conde-

10 MORAES, Alexandre de. **Integração na área da segurança pública: o grande desafio constitucional**. 30 anos da constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/blogs/blog/wp-content/uploads/sites/41/2021/10/artigosegurancapublica30anosconstituicaofederalfinal_041020214349.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2024.

11 LYRA, Roberto *apud* ALMEIDA, Gevan de. **O Crime Nosso de Cada Dia**. Niterói: Ed. Impetus. 2004, p. 26.

12 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; PIEDADE, Antônio Sergio Cordeiro. **Punir como standard de direitos humanos: centralidade de proteção das vítimas no direito internacional dos direitos humanos e no processo penal brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 90, p. 169-195, out./dez. 2023.

nações refletem casos em que os órgãos da administração da Justiça brasileira deveriam ter pautado as suas condutas institucionais em conformidade com obrigações que exsurtem diretamente da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, mas que, em virtude de falhas no cumprimento interno daqueles deveres, abriu-se ensejo para a realização do controle de convencionalidade suplementar exercido pela Corte IDH.

[...] todas as condenações impostas ao Brasil pela Corte IDH sobre essa temática decorreram de omissões do Estado brasileiro em conferir efetivo cumprimento às suas obrigações positivas de proteção dos direitos humanos pela tutela penal. É dizer, todas as vezes que o Brasil foi internacionalmente responsabilizado pela Corte IDH se fez presente a inação do Estado brasileiro relativa aos procedimentos nacionais de persecução penal, não garantindo às vítimas de violações a direitos humanos a devida reparação do Estado. Não se tratou, portanto, de eventual excesso no manejo de tais procedimentos pelos órgãos brasileiros do sistema de justiça, senão de inefetividade do Estado brasileiro na persecução penal contra os responsáveis pelo cometimento de crimes em território brasileiro.

É por essa razão que, à luz da jurisprudência da Corte IDH, punir é também um standard de direitos humanos [...]¹³

As condenações reiteradas do Brasil na Corte IDH¹⁴ desfazem velhos clichês e expõem a deficiência do sistema repressivo penal.

Esses fatos demonstram que a persecução e a tutela penal não podem favorecer a concretização de simulacros normativos no Estado Democrático de Direito. Tais alertas se aplicam ao combate às organizações criminosas.

No campo extrapenal, por outro lado, mostra-se incompleta a articulação dos entes públicos, seus Poderes, Instituições e órgãos integrantes da segurança pública, em todas as esferas federativas, caracterizando-se o afastamento da obrigatória dimensão constitucional planejadora, ínsita ao modelo de Administração Pública Gerencial.

O sistema único de segurança pública (SUSP), instituído pela Lei n. 13.675/2018, tem sido de tal forma desprestigiado no âmbito nacional que já mereceu reportagem do jornal O Estado de São Paulo (O que é o ‘SUS da Segurança Pública’ e por que ele não funciona?)¹⁵ e menção expressa do FBSP, na pesquisa denominada “Segurança Pública como Direito Fundamental – Diretrizes e Propostas”:

Implementar efetivamente o SUSP tal como desenhado na Lei 13.675/2018 e incentivar novas arquiteturas e/ou modelos federativos que provenham

13 MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle; OLIVEIRA, Kledson. **Controle de convencionalidade pelo Ministério Público**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 130/132.

14 Decreto Legislativo n. 89, de 3 de dezembro de 1998, e Decreto n. 4.463, de 8 de novembro de 2002. Reconhecendo a autoridade da Corte IDH, exemplificativamente: ADPF 635 MC-TPI-Ref, rel. min. Edson Fachin, j. 5-8-2020, P, DJE de 9-11-2020.

15 JORNAL ESTADO DE SÃO PAULO - ESTADÃO. **O que é o ‘SUS da Segurança Pública’ e por que ele não funciona?** Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/o-que-e-o-sus-da-seguranca-publica-e-por-que-ele-nao-funciona/>. Acesso em: 14 ago. 2024.

segurança pública de forma integrada e articulada em regiões como a Amazônia, que superem desafios logísticos e de competência territorial em áreas que se caracterizam pela sobreposição de crimes ambientais, sexuais, homicídio e domínio armado de facções ou milícias.¹⁶

Não se há falar em segurança pública nacional respeitosa à eficiência administrativa com os horizontes fáticos atuais, sinalizadores da existência simbólica do SUSP.

Como será aprofundado, a essência do direito à segurança pública pede a atuação organizada dos poderes públicos compatível com a dignidade constitucional do tema, impondo-se o cumprimento de políticas de Estado, sem traços governamentais populistas, partidários ou patrimonialistas.

2.2. A SEGURANÇA PÚBLICA E O SISTEMA ÚNICO DE SEGURANÇA PÚBLICA (SUSP)

O direito à segurança e, mais especificamente, o direito à segurança pública são dotados de fundamentalidade na ordem jurídica brasileira.

Essa característica pode ser extraída das normas constitucionais e dos diálogos entre a Constituição, as diversas decisões do STF e da Corte IDH, os tratados internacionais incorporados (*e.g.*, Convenção Americana sobre Direitos Humanos) e a Lei n. 13.675/2018, que instituiu o sistema único de segurança pública. “Na teoria jurídica a palavra ‘segurança’ assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica”.¹⁷

Contidas no gênero segurança, encontramos a segurança jurídica, a segurança (seguridade) social, a segurança nacional e a segurança pública, objeto desta pesquisa.

Vale frisar que

A aposição da segurança no patamar de direito humano e a sua alocação como objetivo existencial de um Estado já vêm instrumentalizadas desde a Declaração da Virgínia, de 16 junho de 1776, em seu artigo 3º (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1776), da Declaração dos Direitos do homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, no artigo 2º (FRANÇA, 1789), e da Constituição Francesa pós-revolução, de 1793, que, em seu artigo 8º, estabeleceu que “a segurança consiste na proteção que a sociedade concede a cada um de seus membros para a conservação de sua pessoa, direitos e propriedades” (FRANÇA, 1793). A Declaração Universal dos Direitos humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia geral das Nações Unidas, em 10 de dezem-

16 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Segurança Pública como Direito Fundamental. Diretrizes e Propostas**. p. 2. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/direito-fundamental-diretrizes-propostas-v10.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

17 SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014. p. 649

bro de 1948, também qualificava a segurança como um direito inerente ao ser humano no artigo 3º (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). [...]

A segurança deve ser vista, portanto, a partir de uma visão macro normativa, como o conjunto de medidas a serem empreendidas para a proteção do “organismo estatal” (segurança orgânico-institucional), focadas no resguardo dos elementos essenciais à sua existência, ou seja, do seu povo, do seu território e da sua soberania, bem como dos seus princípios fundamentais e dos seus objetivos constitutivos. Nessa órbita, distintas fontes de ameaças e lesões podem ser identificadas, correlacionadas a variáveis objetos de proteção, concretizadas por diversas formas de execução e que, assim, demandam tutelas e atuações estatais específicas como meios de outorga de maior efetividade assecuratória.¹⁸

A Constituição positiva, nos artigos 5º, 6º e 144, os aludidos direitos à segurança e à segurança pública, sendo oportuno sublinhar que a magnitude do tema trouxe ao legislador infraconstitucional a possibilidade de criar modelo de gestão apenas visto, com similar arquitetura normativa alargada, na tutela do direito à saúde.

Por meio de diferentes decisões, o Supremo Tribunal Federal tem estabelecido harmoniosa interação com esse caminho argumentativo:

O direito à segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo.

[RE 559.646 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 7-6-2011, 2ª T, DJE de 24-6-2011.]

ARE 654.823 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 12-11-2013, 1ª T, DJE de 5-12-2013

A eficiência na prestação da atividade de segurança pública é garantia essencial para a estabilidade democrática no País, devendo, portanto, caracterizar-se pela absoluta cooperação entre os entes federativos no direcionamento de suas atividades à efetividade do bem comum, eficácia e busca da qualidade em todo o território nacional. Para tanto, torna-se imprescindível interpretar o nosso federalismo a partir do fortalecimento das autonomias locais, permitindo o exercício efetivo e concreto de competências legislativas pelos Estados-Membros – sejam as comuns (...), remanescentes (CF, art. 25, § 1º) ou as concorrentes (CF, art. 24) – em legítima adequação às peculiaridades regionais.[ADI 6.620, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 18.04.2024, P, DJE de 20.06.2024.]

18 JÚNIOR, João Santa Terra. **A Segurança Pública como Direito Fundamental: proposta de modificação da atuação ministerial para a sua tutela**. Revista do Ministério Público do Estado de Goiás. Disponível em: <https://www.mpggo.mp.br/revista/pdfs_14/7artigo-4FINAL_Layout_1.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

O SUSP, com amplitude orgânica reconhecida pelo próprio Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF n. 955¹⁹, é ponto essencial no desvelamento da fundamentalidade do direito à segurança pública, colhendo-se, a partir daí, as inúmeras obrigações positivas assumidas pelo Estado brasileiro.

O referido diploma legal informa, no artigo 1º, a

finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.²⁰

Diz a norma jurídica, nesse sentido, que o resultado esperado dos serviços e das políticas de segurança pública (ordem pública preservada e a incolumidade das pessoas e do patrimônio) tem um *iter* administrativo obrigatório: a atuação estatal planejadora, agregada e democrática, com nortes fixados para todos os entes públicos, inclusive com o fomento a parcerias, traço típico do modelo constitucional gerencial ou pós-burocrático.

A política nacional de segurança pública (PNSPDS), trazida na Lei n. 13.675/2018, possui dimensões axiológicas e deontológicas, merecendo olhar favorável por traduzir, no ambiente infraconstitucional, a relevância do direito à segurança pública, embora presente, de forma prolixa, o elenco tripartido de “princípios”, “diretrizes” e “objetivos”, valendo-se de classificação discutível, sob o ângulo da Teoria do Direito.

O paradigma pós-positivista representa grande categoria heterogênea de pensamentos na Teoria do Direito. Algumas correntes, atualmente não muito prestigiadas na academia²¹, embora fortes na prática forense e na produção legislativa infraconstitucional, defendem a divisão das normas jurídicas entre regras e princípios, com maior grau de irradiação, abertura semântica e generalidade

19 “[...] julgou procedente a presente ADPF, para, nos termos do artigo 144, § 8º, da CF, conceder interpretação conforme à Constituição ao artigo 4º da Lei 13.022/14 e ao artigo 9º da 13.675/18 declarando inconstitucional todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública, tudo nos termos do voto do Relator [...]”. [ADPF 995, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 28.08.2023, P, DJE de 9.10.2023.]

20 BRASIL. Lei n. 13675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do artigo 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar n. 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei n. 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei n. 12.681, de 4 de julho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jun. 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 2 ago. 2024.

21 Relativamente aos debates sobre a diferença entre regras e princípios, adota-se a compreensão de José Adércio Leite Sampaio, na obra *Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais*, no sentido de que “os ontológicos estão equivocados, embora não totalmente desprestigiados. A diferença entre regra e princípio, dito este em sentido estrito para diferenciar dos velhos e clássicos princípios, é, até certo ponto, arbitrária e contingente, produto de compreensões linguísticas prévias, mas não desnecessária na prática. [...] é necessária, pois se concebermos uma norma como regra ou como princípio, haverá consequências jurídicas e práticas a serem consideradas, ainda que por vício de repetição, tamanha a sua presença nos discursos constitucionais.” (SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 405).

dos princípios pelo ordenamento (sistema ou microsistema normativo), onde aí também se encontrariam os “objetivos” e “diretrizes”, mas sem critérios jurídicos para essa distinção.

Nos artigos 4º, 5º e 6º são normatizadas, majoritariamente, atividades e ações decorrentes dos princípios da boa governança e do planejamento administrativo, ora exibindo o “princípio” do planejamento administrativo como “diretriz” e “objetivo” (artigos 5º, inciso II, e 6º, inciso I), ora fixando o conteúdo do “princípio” da boa governança como “diretriz” e “objetivo” (artigos 5º, incisos XI, XIII, XX, e 6º, inciso III), a título de exemplo.

Desse modo, sem desprezar a proeminência e validade dessas normas, pontua-se crítica à classificação, que também se mostra ambígua com a dinâmica linguística constitucional, em que os “objetivos” da República, previstos no artigo 3º da Constituição, representam “princípios” fundantes do Estado brasileiro.

Ingressando-se no arcabouço principiológico do texto legal, cabe ressaltar que a PNSPDS apresenta, no artigo 4º, 16 “princípios”, entre eles a proteção, valorização e reconhecimento dos profissionais de segurança pública; a proteção dos direitos humanos, respeito aos direitos fundamentais [...]; a eficiência na prevenção e no controle das infrações penais; eficiência na repressão e na apuração das infrações penais; a eficiência na prevenção e na redução de riscos em situações de emergência e desastres que afetam a vida, o patrimônio e o meio ambiente; a participação e controle social; a transparência, responsabilização e prestação de contas.

As “diretrizes” da PNSPDS são dispostas em 26 incisos, dois deles vetados, valendo menção ao “princípio” do planejamento (“estratégico e sistêmico”); atuação integrada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações de segurança pública e políticas transversais e a coordenação, cooperação e colaboração dos órgãos e instituições de segurança pública nas fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações; uso de sistema integrado de informações e dados eletrônicos e a celebração de termo de parceria e protocolos com agências de vigilância privada.

Por sua vez, existem 25 “objetivos” da PNSPDS, previstos no artigo 6º, podendo ser exemplificadas as ações tendentes a incentivar medidas para a modernização de equipamentos, da investigação e da perícia e para a padronização de tecnologia dos órgãos e das instituições de segurança pública; promover a participação social nos Conselhos de segurança pública; promover a interoperabilidade dos sistemas de segurança pública; estimular o intercâmbio de informações de inteligência de segurança pública com instituições estrangeiras congêneres; integrar e compartilhar as informações de segurança pública, prisionais e sobre drogas; **fomentar ações permanentes para o combate ao crime organizado e à corrupção** e fortalecer os mecanismos de investigação de crimes hediondos e de homicídios.

A segurança pública, desse modo, é ordenada com amplo conteúdo normativo, constitucional e infraconstitucional, exigindo-se atenção especial dos poderes públicos para o atingimento de resultados em ambiente gerencial integrado aos paradigmas da Administração Pública pós-burocrática.

Ao ângulo normativo, revelador dos inúmeros deveres jurídicos estruturantes, soma-se a necessidade natural da atuação planejada na segurança pública por conta dos graves riscos à sociedade e ao próprio funcionamento republicano dos entes públicos provocados pela nociva presença da alta criminalidade doméstica, externa e transnacional.

Assim, a urgência do aprimoramento dos serviços públicos de segurança pública encontra-se patente em todas as dimensões possíveis de observação, fáticas e normativas.

Vale destacar, ainda, que os “serviços públicos” de segurança representam o conteúdo básico a ser trabalhado e examinado. Segurança pública é atividade administrativa que nos remete precipuamente à ação de Estado, não de governo.

Política pública, lado outro, traz, ordinariamente, a ideia de ações pontuais e estratégicas de governo para maior efetividade de direitos, o que se observa, com frequência, no âmbito dos próprios serviços públicos.

Nada obstante, na atualidade existe aparente ampliação conceitual de política pública, equiparando-se a “serviço público”.

Sabe-se que as “funções administrativas do Estado” abrangem o poder de polícia; o poder de editar regras, da produção de decisões e promoção da execução da lei; o serviço público (a função prestacional); o controle; o fomento estatal e a regulação²². Ou seja, a segurança pública, ordinariamente, é função administrativa do Estado prestacional ligada a serviço público essencial, dotado de fundamentalidade.

Com isso, fixa-se a compreensão de que o enfoque geral da segurança pública ocorre no contexto da função administrativa estatal (serviço público), sendo as políticas públicas restritas a pontos específicos destinados ao aperfeiçoamento da segurança pública.

O registro tem cabimento num país em que os traços patrimonialistas se encontram longe da eliminação, com a “política pública” ganhando predominância semântica, por vezes confundida com as ordinárias prestações de serviços públicos essenciais, o que não raramente favorece a promoção pessoal de agentes políticos.

.....

22 KLEIN, Aline Lícia; NETO, Floriano de Azevedo Marques. **Tratado de Direito Administrativo**: funções administrativas do Estado. Coordenado por Maria Sílvia Zanella Di Pietro São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. V. 4.

De se notar que a própria Constituição da República, tamanha a confusão terminológica observada na lida administrativa, incide também em misturas conceituais, ao positivizar, no §16 do artigo 37²³, a exigência de “resultados” ligados à expressão “política pública”, quando, por evidente razão sistêmica do modelo constitucional pós-burocrático e do próprio princípio da eficiência, sentido algum faria desconsiderar-se o dever de resultados para os serviços públicos e exigi-los apenas em faceta restrita de políticas públicas.

3. PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO

3.1. A DIMENSÃO DEONTOLÓGICA DO PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO NO BRASIL

Por conta da dinâmica empreendida, o tema a seguir analisado, central no desenvolvimento da argumentação jurídica deste trabalho, será resumido a pontos-chave que autorizam a conclusão da existência do direito constitucional ao planejamento administrativo na ordem jurídica brasileira, o que reverbera no dever jurídico estatal de estruturação do serviço de segurança pública e no controle dos seus resultados.

O planejamento, embora seja tema ordinário em Ciência da Administração, é pouco examinado no plano do Direito Administrativo, sendo, inclusive, omitido nas Emendas Constitucionais de conteúdo administrativo pós-burocrático²⁴.

Normatizou-se no Brasil, por meio da EC n. 19/98, apenas o princípio da eficiência administrativa, o que se mostra incompleto nos ângulos técnico-científico e lógico: a eficiência é consequência do planejamento, fato denotativo da lacuna sistêmica.

Referências à “dimensão planejadora do princípio da eficiência” decorrem apenas da criativa plasticidade doutrinária diante da realidade normativa expressa no *caput* do artigo 37 da Constituição, não da Ciência da Administração ou do próprio pensamento lógico.

Não se desconhece que a normatização da eficiência administrativa revela o direito ao planejamento, mas a crítica à má sistematização existe e se retroalimenta na cultura de menor preocupação com o planejamento, sendo importante, nesse ponto, mencionar o antropólogo Roberto DaMatta, que desenvolveu pesquisas específicas sobre o “jeitinho brasileiro”:

23 Art. 37 [...] § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 109, de 2021)

24 Por exemplo, EC n. 19/1998 e EC n. 109/2021.

[...] o dilema brasileiro residia numa trágica oscilação entre um esqueleto nacional feito de leis universais cujo sujeito era o indivíduo e situações onde cada qual se salvava e se despachava como podia, utilizando para isso o seu sistema de relações pessoais. Havia, assim, nessa colocação, um verdadeiro combate entre leis que devem valer para todos e relações que evidentemente só podem funcionar para quem as tem. O resultado é um sistema social dividido e até mesmo equilibrado entre duas unidades sociais básicas: o indivíduo (o sujeito das leis universais que modernizam a sociedade) e a pessoa (o sujeito das relações sociais, que conduz ao polo tradicional do sistema). Entre os dois, o coração dos brasileiros balança. E no meio dos dois, a malandragem, o “jeitinho” e o famoso e antipático “sabe com quem está falando?” seriam modos de enfrentar essas contradições e paradoxos de modo tipicamente brasileiro. Ou seja: fazendo uma mediação também pessoal entre a lei, a situações onde ela deveria aplicar-se e as pessoas nela implicadas, de tal sorte que nada se modifique, apenas ficando a lei um pouco desmoralizada mas, como ela é insensível e não é gente como nós, todo mundo fica, com se diz, numa boa e a vida retorna ao seu normal.²⁵

A advertência de que o Direito deve bloquear a promoção dos “jeitinhos”, que podem ser enxergados na dimensão do simbolismo normativo, ligada à fraqueza dos laços comunitários e ao patrimonialismo, é ponto que conecta essas reflexões a Roberto DaMatta²⁶.

Não se deve deslembrar que, num país com traços populistas e patrimonialistas, prometer eficiência e, ao final, descumpri-la é mais fácil do que se vincular ao dever de planejar e à necessidade de organização administrativa durante todo o trajeto da gestão.

Até os dias atuais, planejamento, por vezes, é confundido com os “totens” exibidos em algumas entradas de prédios públicos, com missão, valores e objetivos institucionais, tamanha a superficialidade e má governança observada no cotidiano brasileiro.

Dois outros registros merecem destaque quando se investiga tal incompletude existente no segmento jurídico-administrativo.

25 DaMATTÁ, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** 8. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 97/98.

26 “Há críticas, e muitas, à contribuição de Roberto DaMatta à antropologia. A mais raivosa de todas é de Jessé de Souza no livro *O malandro e o protestante*. Mas, tal como diz o ditado que “cão que ladra não morde”, ela é tão raivosa quanto inofensiva. Jessé simplesmente nega que DaMatta esteja correto sem apresentar evidência empírica alguma que sustente sua tese. Por exemplo, para Jessé, a corrupção que atingiu o ex-primeiro ministro alemão Helmut Kohl mostra que a corrupção não é exclusividade do Brasil. Concordamos com ele, porém, qual o nível de corrupção de Alemanha e Brasil? O escândalo que atingiu Kohl não se compara com escândalos que atingem inúmeras prefeituras pelo Brasil afora.

Ao contrário de Jessé, os resultados de nossa pesquisa fazem uma crítica moderada, mas consistente, à interpretação damattiana do Brasil. [...] Mas é uma crítica generosa porque – se estiver correta – coloca a obra de DaMatta em outro patamar: ele não estaria falando especificamente do Brasil, mas sim da cultura de qualquer sociedade cuja escolaridade geral é muito baixa. [...] Estou afirmando, portanto, que o jeitinho brasileiro, com denominações específicas a cada país, existiria em qualquer nação em que a maior parte da população tenha pouco estudo.” (ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007. p. 275/276).

O primeiro relaciona-se com formação arcaica do Direito Administrativo brasileiro, que remonta ao período do Absolutismo, *verbis*:

O direito positivo, mesmo contaminado por simulacros normativos provenientes de causas multifatoriais, tende a refletir, de modo geral, os paradigmas políticos, econômicos e sociais de um determinado Estado. Nesse sentido, a título de exemplo, o direito civil atendeu fielmente aos reclames da burguesia, reproduzindo suas visões de mundo.

Diversamente, o direito administrativo traz nuances assimétricas em sua formação e estrutura. É um mito associar seu surgimento à espontânea subordinação do Estado à legalidade, em superação da estrutura de poder do Antigo Regime (Absolutismo).

A utilização de “categorias especiais” do direito administrativo (v.g., supremacia interesse público, prerrogativas da Administração Pública, insindiciabilidade do mérito administrativo etc.) já eram observadas no Antigo Regime, apenas com nomenclaturas diversas, inerentes aos direitos do Rei.

O direito administrativo, notadamente o francês, que influenciou o brasileiro, não tem seu nascimento após a queda do Antigo Regime. Não surgiu da vontade do Legislador, sim do “Conseil d’État” (autovinculação do Executivo), a evidenciar a gênese claramente influenciada por velhos paradigmas.

‘A associação da gênese do direito administrativo ao advento do Estado de direito e do princípio da separação dos poderes na França pós-revolucionária caracteriza erro histórico e reprodução acrítica de um discurso de embotamento da realidade [...]’.²⁷

O segundo aspecto de incentivo à precária sistematização dos princípios administrativos no Brasil tem liame com o distanciamento entre Direito Administrativo e Ciência da Administração²⁸:

Somando-se à vetusta gênese influenciadora de nossa formação na seara administrativa, que, como visto, remontava ao Antigo Regime, no Brasil, foi observado, além da herança patrimonialista ibérica e da negativa ingerência dos ciclos de pobreza nacionais, a ruptura severa entre esse ramo e a Ciência da Administração.

Atribui-se tal fato à influência da Escola do Método Jurídico, de Otto Mayer, que fomentou o tratamento hermético do Direito Administrativo, em repulsa ao Método Exegético, que homenageava a visão compartilhada da ciência jurídica.

Tais fenômenos facilitam a concretização de olhar superficial para o aprofundamento normativo da gestão pública, da boa administração, potencializando no Brasil os hiatos jurídicos-dogmáticos sobre boa governança e planejamento administrativo, no âmbito do direito administrativo.²⁹

27 COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. **Serviços e Políticas Públicas Ineficientes**: reflexões sobre o controle dos atos administrativos planejadores pelo Ministério Público. Congresso Estadual do Ministério Público. AMMP. 2022. Disponível em: <<https://congressoestadual2022.ammp.org.br/public/arquivos/teses/10.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

28 VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **Direito ao Planejamento**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2014.

29 COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. *op. Cit.*

Diferentemente do direito comunitário europeu, que optou por disciplinar, de forma sistematizada, modelo normativo de boa administração (ou boa governança)³⁰, para, dessa raiz, estabelecer os horizontes dos princípios setoriais da Administração Pública, no Brasil optou-se pela normatização esparsa de princípios, quase sorteados aleatoriamente, sem preocupação com alicerces teóricos da Administração Pública e da governança pública.

Da percepção de boa governança ou boa administração deflui o planejamento³¹, que pode ser definido como

[...] norma jurídica constitucional não expressa, mas reconhecida, que decorre do feixe normativo do direito fundamental à governança, **impositiva da atuação planejadora geral, intermediária e detalhada do Estado**.

Num de seus ângulos, o planejamento administrativo é norma jurídica, sem olvidar que, tal como a governança, possui outros significados, como o de técnica gerencial, método da governança corporativa e função administrativa, no âmbito da Ciência da Administração.

O significado de planejamento administrativo não se limita ao dever jurídico estatal de realizar programas amplos e diferidos no tempo, o que se aproxima da concepção do **planejamento estratégico**, com conteúdo genérico e amplo.

Trata, igualmente, do modo como se dá a divisão das atividades estatais, a desconcentração, descentralização, terceirização, repartição de competências, estruturação orgânica e funcional (ligados ao **planejamento tático**, com conteúdo menos genérico e relativamente detalhado).

Também, compreende a própria atividade administrativa ordinária, como filtro antecedente de atos e negócios jurídicos administrativos (**planejamento operacional**, de conteúdo detalhado).³²

O caráter deontológico do planejamento não emana, no Brasil, apenas do seu corolário (princípio da eficiência), havendo inúmeros prismas que, *de lege lata*, permitem a conclusão do dever jurídico de planejar e da própria dignidade constitucional desse direito.

Servem como exemplos o artigo 3º, que trouxe os objetivos da República, dimensões planejadoras fundamentais da ordem jurídica; o artigo 5º, § 2º; o diálogo das fontes com a legislação infraconstitucional (*e.g.*, Lei n. 4.320/1964, Decreto-Lei n. 200/1967, Lei Complementar n. 101/2000) e a própria concepção moderna de poderes discricionários e atos vinculados, em que a ideia do mecanicismo dos atos vinculados sofre esvaziamento, fazendo com que se construa a noção de que o planejamento integra o cotidiano dos agentes públicos, que não são meros operadores formais do que a Lei determina.

30 Artigo 41 da Carta dos Direitos Fundamentais (Carta de Nice)

31 COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. **Dimensões normativas da governança e do planejamento administrativo – estudo do acesso a cargos, empregos e funções públicas à luz dos retratos do Brasil**. 2. edição, revista e ampliada. Belo Horizonte: Editora D'Plácido. 2019, p. 109/159.

32 COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. 2022.

3.2. DEVERES E OBRIGAÇÕES DOS ENTES PÚBLICOS NAS ESFERAS FEDERAL, ESTADUAL, DISTRITAL E MUNICIPAL. PAPEL DIFERENCIADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO.

A pesquisa expõe a dimensão deontológica e a dignidade constitucional do planejamento administrativo, bem como a fundamentalidade do direito à segurança pública, partindo desse conjunto normativo o dever de observância pelos entes públicos, nas diferentes esferas, da integração administrativa organizada tendente a realizar os inúmeros e complexos desafios prestacionais de incumbência estatal, nas searas preventivas, repressivas, extrapenais e, também, penais.

Os deveres e as obrigações que incluem, em variados graus e conteúdos, as esferas federal, estadual, distrital e municipal, como analisado, decorrem de dois planos diversos: a) constitucional, determinante da boa governança, do planejamento (estratégico, tático e operacional) e da consequente eficiência, na gestão dos serviços públicos (e políticas públicas) de segurança pública, e b) infraconstitucional, que fixou, por meio do SUSP (Lei n. 13.675/2018), deveres específicos e planos estratégicos, tangenciando, inclusive, políticas criminais, como o artigo 6º, inciso XVII, ao disciplinar o fomento a ações permanentes para o combate ao crime organizado e à corrupção.

Lado outro, as normas constitucionais impõem aos entes públicos, independentemente do aparato infraconstitucional, a concretização de *atos administrativos planejadores* dos serviços públicos de segurança pública, cabendo às Instituições de Estado, notadamente ao Ministério Público brasileiro, pelo seu específico desenho normativo (artigos 127 e 129, CRFB), fiscalizar a juridicidade da atuação estatal nessa seara, incluindo a aferição dos resultados da atividade pública desenvolvida (artigo 37, § 16, CRFB).

Nesse ponto, merece realce a complexa função ministerial, que atua constitucionalmente, de forma ordinária, como fiscal da ordem jurídica, zelador dos interesses transindividuais, autor privativo da ação penal pública incondicionada e, em contornos atípicos, como Instituição colaboradora do SUSP e integrante dos Conselhos de Segurança Pública (artigos 5º, inciso XVI; 21, inciso III; 29; 37, § 3º).

Nada obstante, a realidade nacional indica o relativo afastamento dessas tarefas pelo Ministério Público. O protagonismo dos processos criminais movidos em face de agentes policiais, nesse sentido, está longe de se aproximar da importância do *Parquet* na tarefa de satisfação do direito fundamental à segurança pública, que, antes, passa por exigir planejamento administrativo para gama multiangular de compromissos estatais, entre eles a qualificação dos agentes policiais (artigo 5º, inciso VI, da Lei n. 13.675/2018), cobrar a divulgação dos resultados gerais de segurança pública e aferi-los (artigo 37, §16, CRFB).

Não é dado ao Ministério Público, evidentemente, “escolher” o *ato administrativo planejador* do ente público, mas reivindicar a materialização de atos administrativos planejadores, quando se verifica a inexistência ou deficiência de atuação planejada e organizada, em matéria cuja prestação está prevista em Lei. É dever que decorre da sistemática constitucional, apesar dos já apontados gargalos teóricos do legislador constituinte brasileiro.

Certa também se mostrou a vinculação do Poder Judiciário para o eficiente enfrentamento da delatéria criminalidade, com nortes sistêmicos observados nos artigos 5º, inciso XVI (colaboração do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos desta Política), e 6º, inciso XIX (promover uma relação colaborativa entre os órgãos de segurança pública e os integrantes do sistema judiciário para a construção das estratégias e o desenvolvimento das ações necessárias ao alcance das metas estabelecidas).

A competência legiferante em matéria de segurança pública acompanha as obrigações e deveres jurídicos administrativos ou materiais, irradiando-se para todos os entes públicos brasileiros.

Abrange a segurança pública, assim, a competência comum, relativa à prestação material dos serviços e políticas públicas, e a competência concorrente, no campo legislativo, o que já se encontra reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal³³, com lastro no artigo 144, *caput* e §§ 7º, 8º e 10, da CRFB, respeitada a competência legiferante da União para disciplinar as normas gerais (artigo 24, §1º).

Tal repartição não difere, no campo normativo constitucional, do que é observado na seara geral das competências comuns (administrativas) e concorrentes (legislativas), merecendo destaque a especificidade orgânica do artigo 144, em que os municípios têm participação menor, mas não menos importante.

A participação municipal, atrelada ao interesse local e em matéria suplementar (artigo 30, incisos I e II), permite intensa atividade de fomento à segurança pública, que extravasa o próprio papel das guardas municipais, especialmente por meio de ações comunitárias educacionais, dos Conselhos de Defesa Social e Segurança Pública e dos órgãos locais integrantes do sistema municipal de segurança pública.

No plano infraconstitucional, a Lei n. 13.675/2018 corrobora a fundamentalidade da segurança pública e traz especificações normativas para o desenho administrativo nacional da atuação dos poderes públicos. Trata-se de avanço formal, mas com as ressalvas já expostas em propostas de aperfeiçoamentos legislativos e administrativos, assinalados no tópico 2.1 deste trabalho.

.....

33 Exemplificativamente: ADI 3921, relator (a): Edson Fachin, Pleno, j 28/09/2020 e ADI 7024, relator(a): Roberto Barroso, Pleno, j 17/12/2022, processo eletrônico dje-023 divulg 08-02-2023 public 09-02-2023.

A União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem se estruturar de modo a garantir a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos respectivos órgãos de segurança pública e defesa social (artigo 1º), sendo previsto o desenvolvimento de políticas de segurança pública em todas as esferas (artigo 3º).

Os entes públicos são “integrantes estratégicos” do SUSP (artigo 9º, § 1º, I), certo de que, na repartição específica das competências materiais, a União poderá apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando não dispuserem de condições técnicas e operacionais necessárias à implementação do SUSP (artigo 15).

Lado outro, os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, são pontos relevantes de integração comunitária e social na segurança pública, contribuindo com o funcionamento do sistema (artigo 20).

Como obrigações positivas diferenciadas, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, elaborar e implantar seus planos de segurança pública correspondentes em até dois anos a partir da publicação do documento nacional, sob as penas da Lei (artigo 22, § 5º).

O controle dos resultados impostos constitucionalmente também é ratificado no plano legal (artigo 23), com o dever expresso de os entes públicos instituírem ouvidorias, autônomas e independentes, para o acompanhamento da atividade policial (artigo 34).

O estudo dos deveres estatais, da repartição de competências e do papel diferenciado do Ministério Público brasileiro indica a intrincada rede de atuação estatal, que, somada à realidade atual das Administrações Públicas e ao crescimento exponencial das organizações criminosas, confirma os imensos desafios a serem tratados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tratamento eficiente das organizações criminosas exige um sistema de segurança pública nacionalmente integrado, gerido com boa governança e planejamento, representativo da dignidade constitucional da matéria.

Para tanto, os deveres jurídicos de planejar as atividades estatais, publicizar e medir os resultados alcançados na execução dos serviços públicos ou das políticas públicas são pedras angulares que auxiliam o controle administrativo, no ambiente constitucional pós-burocrático ou gerencial.

O ângulo criminal é alicerce fundante. O combate às empresas criminosas domésticas, externas ou transnacionais não prescinde do Direito Penal, da repressão justa aos infratores e da eficiência do sistema judicial. O Brasil tem reiteradas condenações oriundas da Corte IDH pela impunidade decorrente da fragilidade do sistema criminal, fato que desfaz equivocadas ideias de punitivismo e garantismo difundidas em ambientes de senso comum.

O ângulo extrapenal representa pilar não menos importante. Serviços e políticas de segurança pública dependem de boa governança e gestão eficiente: a observância do planejamento geral, intermediário e específico é dever a ser aperfeiçoado pelos entes públicos e fiscalizado pelo *Parquet*.

Nesse sentido, o Ministério Público brasileiro surge como ator diferenciado, em razão das funções institucionais típicas, como autor da ação penal e zelador de interesses transindividuais, e atípicas, como colaborador do SUSP.

O Conselho Nacional do Ministério Público, por via reflexa, tem papel relevante em dois ângulos: a) o primeiro, mais importante, de orientar a estruturação e gestão administrativa interna do Ministério Público brasileiro. De nada adiantará a enorme gama de atribuições, projetos e atividades-fim outorgados pela Lei se os órgãos de execução não dispuserem de equipe estruturada e minimamente qualificada. A necessária cobrança de operosidade, com matizes correccionais, sobre as equipes administrativas, quando restrita ao órgão de execução que com elas compartilha o trabalho diário, é simulacro de boa governança, havendo a urgência de reavaliação dessa dinâmica hierárquica improdutiva; b) o auxílio, sem caráter cogente, para o desenvolvimento da atividade-fim constitucionalmente imposta, com os nortes planejadores considerados mais adequados para a tutela do direito fundamental à segurança pública, facilitando a atuação dos órgãos de execução, com amparo na expertise técnica viabilizada previamente.

As notas estabelecidas neste breve artigo procuraram pontuar aspectos relacionados à segurança pública, ao dever de planejamento estatal e aos caminhos necessários à execução adequada das atividades públicas nessa seara.

A chaga da criminalidade não será atacada com resultados positivos sem o predomínio da técnica, da organização e da vontade política sobre a gestão amadora, improvisada, populista ou patrimonialista.

Ao lado de possíveis aperfeiçoamentos legislativos e medidas estruturantes da Administração Pública a serem objeto de debate público, as normas atualmente vigentes do SUSP necessitam sair do papel, com plenitude, fomentando-se o declínio de organizações criminosas e o controle dos riscos da infiltração criminal no próprio Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ALMEIDA, Gevan de. **O Crime Nosso de Cada Dia**. Niterói: Ed. Impetus. 2004.

BATISTA JUNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum. 2012.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo**, 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. **Dimensões Normativas da governança e do planejamento administrativo**: estudo do acesso a cargos, empregos e funções públicas à luz dos retratos do Brasil. 2. edição. Revista e ampliada. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

COUTINHO, Marcos Pereira Anjo. **Serviços e Políticas Públicas Ineficientes**: reflexões sobre o controle dos atos administrativos planejadores pelo Ministério Público. Tese aprovada no Congresso Estadual do Ministério Público de Minas Gerais. Belo Horizonte. AMMP. 2022. Disponível em: <<https://congressoestadual2022.amp.org.br/public/arquivos/teses/10.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2024.

DA SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2014.

DaMATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** 8. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

ESTADO DE SÃO PAULO – ESTADÃO. **'PCC está infiltrado no Estado brasileiro e já atua junto com a máfia italiana'**. Lincoln Gakiya e Giovanni Bombardieri mostram que a maior facção criminosa do Brasil trabalha em parceria com a temida 'Ndrangheta. 16 jun. 2024. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/pcc-esta-infiltrado-no-estado-brasileiro-e-ja-atua-junto-com-a-mafia-italiana/>>. Acesso em: 18 ago. 2024.

ESTADO DE SÃO PAULO – ESTADÃO. **O que é o 'SUS da Segurança Pública' e por que ele não funciona?** Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/o-que-e-o-sus-da-seguranca-publica-e-por-que-ele-nao-funciona/>>. Acesso em: 14 ago. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Segurança Pública como Direito Fundamental. Diretrizes e Propostas**. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/direito-fundamental-diretrizes-propostas-v10.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. **Segurança Pública e Crime Organizado no Brasil**. 27. jun. 2024. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/fcb7e2a1-8f36-487e-9190-8ecf4d294747>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY – FGI. **Research Analysis**. Disponível em: <<https://gfintegrity.org/reports/>>. Acesso em: 21 ago. 2024.

GRUPO BANCO MUNDIAL. **PIB**. Disponível em: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>>. Acesso em: 21 ago. 2024.

JÚNIOR, João Santa Terra. **A Segurança Pública como Direito Fundamental: proposta de modificação da atuação ministerial para a sua tutela**. Revista do Ministério Público do Estado de Goiás. Disponível em: <https://www.mpggo.mp.br/revista/pdfs_14/7artigo4FINAL_Layout_1.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

JUSTO, Marcelo. **As cinco atividades do crime organizado que rendem mais dinheiro no mundo**. BBC News Brasil. 1 abr. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160331_atividades_crime_organizado_fn#:~:text=De%20acordo%20com%20dados%20do,do%20que%20es-t%C3%A1%20sendo%20analisado>. Acesso em: 20 ago. 2024.

KLEIN, Aline Lícia; NETO, Floriano de Azevedo Marques. **Tratado de Direito Administrativo: funções administrativas do Estado**. v. 4. Coordenado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; PIEDADE, Antonio Sergio Cordeiro. **Punir como standard de direitos humanos: centralidade de proteção das vítimas no direito internacional dos direitos humanos e no processo penal brasileiro**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 90, p. 169-195, out./dez. 2023.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle; OLIVEIRA, Kledson. **Controle de convencionalidade pelo Ministério Público**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. MPSP. **Operação Fim da Linha Mira Uso de Empresas de ônibus de São Paulo pelo PCC para Lavar Dinheiro**. Disponível em: <<https://www.mpsp.mp.br/w/operacao-fim-da-linha-mira-uso-de-empresas-de-onibus-de-sp-pelo-pcc-par-lavar-dinheiro>>. 9 abr. 2024. Acesso em: 14 ago. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Integração na área da segurança pública: o grande desafio constitucional**. 30 anos da constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/blogs/blog/wp-content/uploads/sites/41/2021/10/artigosegurancapublica30anosconstituicaofederalfinal_041020214349.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2024.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2014.

TERRA. **Infiltrado por crime organizado, Brasil pode virar México**. 26 jun. 2024. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/infiltrado-por-crime-organizado-brasil-pode-virar-mexico,d88857e-586259d6ac8532c376f033ae1gev61n6w.html>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **DataUNODC**. Disponível em: <<https://dataunodc.un.org/>>. Acesso em: 21 ago. 2024.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Organized Crime Has Globalized and Turned into a Security Threat**. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2010/June/organized-crime-has-globalized-and-turned-into-a-security-threat.html>>. Acesso em: 20 ago. 2024.

VALOR ECONÔMICO. **Entenda por que crime organizado se infiltra em negócios legais**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2024/04/29/entenda-por-que-crime-organizado-se-infiltra-em-negocios-legais.ghtml>>. Acesso em: 17 ago. 2024.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **Direito ao Planejamento**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

VIOLÊNCIA PATRIMONIAL E FINANCEIRA CONTRA A PESSOA IDOSA

FINANCIAL AND PROPERTY VIOLENCE AGAINST THE ELDERLY PERSON

João Gaspar Rodrigues¹

Resumo: Este estudo aborda a violência patrimonial e financeira contra a pessoa idosa, definida como a exploração indevida de recursos econômicos e bens da pessoa idosa, muitas vezes velada e normalizada na sociedade. Trata-se de uma forma de violência transversal que pode afetar diversas áreas da vida da vítima. Os fatores de risco para essa violência incluem a capacidade diminuída ou fragilidade cognitiva, a dependência de cuidados de um familiar, o medo de um parente, a falta de conhecimento sobre direitos e a convivência com familiares com problemas de álcool e drogas. Para prevenir e enfrentar essa violência, são propostas diversas estratégias: educação e capacitação permanente, utilização de meios jurídicos, apoio à autonomia financeira dos idosos, campanhas de sensibilização e colaboração interinstitucional. O estudo também identifica os principais agressores, geralmente membros da própria família da vítima. Nas considerações finais, é reforçada a necessidade de uma abordagem multidisciplinar e interinstitucional para enfrentar efetivamente a violência patrimonial e financeira contra a pessoa idosa. As referências bibliográficas fornecem uma base sólida para a compreensão e aprofundamento do tema.

Palavras-chave: violência financeira; pessoa idosa; subnotificação; fatores de risco; estratégias.

Abstract: *This study addresses patrimonial and financial violence against the elderly, defined as the improper exploitation of the elderly's economic resources and assets, often concealed and normalized in society. It is a form of transversal violence that can affect various areas of the victim's life. Risk factors for this type of violence include diminished capacity or cognitive frailty, dependence on care from a family member, fear of a relative, lack of knowledge about rights, and living with family members who have alcohol and drug problems. To prevent and combat this violence, several strategies are proposed: continuous education and training, the use of legal means, support for the financial autonomy of the elderly, awareness campaigns, and interinstitutional collaboration. The study also identifies the main aggressors, usually members of the victim's own family. In the final considerations, the need for a multidisciplinary and interinstitutional approach to effectively address patrimonial and financial violence against the elderly is reinforced. The bibliographical references provide a solid foundation for understanding and deepening the topic.*

1 Promotor de Justiça do MPAM. Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra. Doutorando em Direito.

Keywords: *financial violence; elderly person; underreporting; risk factors; strategies.*

1. INTRODUÇÃO

O envelhecimento, embora seja um fenômeno natural cuja inevitabilidade a todos pode atingir e alcançar, enfrenta grandes desafios na sociedade brasileira: baixo amparo social, lenta extinção dos afetos, estigmatização, discriminação etária e alvo preferencial para golpes e violência de toda índole. É como se o simples processo fisiológico derivado do passar dos anos trouxesse em si a senilidade, a incapacitação, a inutilidade e o esquecimento. Buscar o fomento de uma cultura de aceitação, valorização e respeito às pessoas idosas na sociedade parece ser a melhor política num país que, seguindo a tendência mundial, afasta-se, de forma absolutamente acelerada, de uma curva juvenil.

O abuso financeiro ou violência patrimonial, uma das formas de abuso que mais cresce na população longeva, tem sido pouco estudado no Brasil. Há uma inexplicável escassez de estudos no país sobre o tema, não obstante o país apresentar uma população idosa em franca ascensão. A falta de estudos técnicos e de pesquisas adicionais enfraquece estratégias de prevenção e de enfrentamento (inclusive para subsidiar proposições legislativas e soluções políticas inovadoras), e limita a análise geral da problemática (incluindo variáveis como tendência das múltiplas violências, *modus operandi*, indicadores, perfis das vítimas, dos agressores, percepções do abuso etc.).

O problema é transfronteiriço, atingindo proporções planetárias e exigindo um olhar holístico e integrador. A Organização Mundial da Saúde estima que, até o ano de 2050, um terço da população terá 60 anos ou mais (RANABHAT *et al.*, 2022). Com o aumento da população idosa e crescentes preocupações sobre o abuso de pessoas idosas, compreender as formas de lidar com o abuso desse grupo vulnerável é importante, não apenas em termos locais ou nacionais, mas em escala universal.

Sob essa perspectiva, o *design* do ensaio busca desenvolver uma compreensão mais profunda e transcultural do abuso financeiro contra pessoas idosas. A terminologia usada afasta-se da linguagem pejorativa, tendenciosa ou discriminatória, atendo-se ao conceito de indivíduo em primeiro lugar, e não ao seu *status* ou condição na vida. Os termos empregados são rigorosamente selecionados conforme exigências metodológicas, assegurando uma abordagem científica imparcial. Os resultados derivados da análise dedutiva aplicada proporcionam uma base sólida para identificar os fatores associados ao abuso financeiro e para desenvolver estratégias eficazes de prevenção e de enfrentamento.

2. CONCEITUAÇÃO E CONTEXTO DA VIOLÊNCIA PATRIMONIAL E FINANCEIRA CONTRA A PESSOA IDOSA

O artigo 102 do Estatuto da Pessoa Idosa estabelece que é crime a “apropriação indevida ou desvio de bens, proventos, pensão ou qualquer outro rendimento da pessoa idosa, dando-lhes uma aplicação diversa da de sua finalidade”. Esse crime é passível de pena de um a quatro anos de reclusão, além de multa.

Além dos crimes de furto (artigo 155, Código Penal), roubo (artigo 155, Código Penal), apropriação indébita (artigo 168, Código Penal) e estelionato (artigo 171, Código Penal), existem outros tipos penais específicos que visam punir a violência financeira ou patrimonial: a) “Reter o cartão magnético de conta bancária relativa a benefícios, proventos ou pensão da pessoa idosa, bem como qualquer outro documento com objetivo de assegurar recebimento ou ressarcimento de dívida”. Pena de seis meses a dois anos, além de multa (artigo 104, Estatuto da Pessoa Idosa); b) “Induzir pessoa idosa sem discernimento de seus atos a outorgar procuração para fins de administração de bens ou deles dispor livremente”. Pena de dois a quatro anos (artigo 106, Estatuto da Pessoa Idosa); c) “Coagir, de qualquer modo, a pessoa idosa a doar, contratar, testar ou outorgar procuração”. Pena de dois a cinco anos (artigo 107, Estatuto da Pessoa Idosa); d) “Lavar ato notarial que envolva pessoa idosa sem discernimento de seus atos, sem a devida representação legal”. Pena de dois a quatro anos (artigo 108, Estatuto da Pessoa Idosa).

Os casos de suspeita ou confirmação de violência praticada contra pessoas idosas são objeto de notificação compulsória pelos serviços de saúde públicos e privados à autoridade sanitária, bem como serão obrigatoriamente comunicados por eles a quaisquer dos seguintes órgãos (artigo 19, Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003).

- I – Autoridade policial;
- II – Ministério Público;
- III – Conselho Municipal da Pessoa Idosa;
- IV – Conselho Estadual da Pessoa Idosa;
- V – Conselho Nacional da Pessoa Idosa.

A violência financeira ou patrimonial consiste no uso indevido e ilícito de recursos financeiros e patrimoniais de pessoas idosas, normalmente dentro de disputas familiares e ações criminosas por instituições públicas ou privadas interessadas nas pensões, aposentadorias e bens patrimoniais dos idosos. Em regra, um traço comum é a ocorrência do abuso dentro de uma relação onde existe confiança ou sua expectativa.

Não há uma terminologia homogênea a propósito do fenômeno abusivo, talvez pela escassez de estudos destacada na introdução deste ensaio. A literatura existente registra múltiplos termos (SANCHEZ, 1996; WILBER, 1990), como: abuso material (*material abuse*), violência financeira (*financial violence*), violência patrimonial (*property violence*), violência econômica (*economic violence*), exploração financeira (*financial exploitation*), exploração de recursos (*resource exploitation*), abuso fiduciário (*fiduciary abuse*), abuso financeiro (*financial abuse*), vitimização econômica (*economic victimization*), vitimização financeira (*financial victimization*), fraude (*fraud*) e roubo (*theft*). Para os fins deste ensaio, serão adotadas as expressões “violência financeira”, “violência patrimonial ou econômica” ou “abuso financeiro”.

Pode parecer questão de somenos, mas a atenção rigorosa à terminologia usada em determinado setor de investigação ou de desenvolvimento teórico apresenta grande valor, pois mudar o nome da violência, como diz Hacker (1981, p. 17), pode implicar um subliminar processo de legitimação.

Os sinais ou indícios mais comuns de violência financeira contra pessoa idosa são (SECRETARIA DA SAÚDE RS, 2016):

- 1- Desaparecimento inexplicado de bens valiosos (joias, arte, heranças de família);
- 2- Aquisição de bens inexplicados ou inapropriados;
- 3- Doações repentinas e/ou contínuas a “causas sociais” ou de caridade;
- 4- Inclusão inesperada de nomes às contas e cartões bancários do idoso;
- 5- Uso excessivo de empréstimos bancários;
- 6- Alterações repentinas ao testamento vital do idoso;
- 7- Documentos com a assinatura falsificada do idoso;
- 8- Aparecimento inexplicado de familiares/amigos distantes.

Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (ONDH) revelam que, no período entre janeiro e a primeira semana de julho de 2022, foram registradas mais de 44 mil denúncias. Desse total, 12 mil foram relacionadas à violência patrimonial ou financeira dirigidas a pessoas com 60 anos ou mais (54,8%), seguido de mulheres (28,2%) e crianças e adolescentes (6,7%)².

2 Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/violencia-patrimonial-e-financeira-pessoas-idosas-sao-as-maiores-vitimas-no-brasil>>. Acesso em: 29 jun. 2024.

3. TIPOLOGIA DE VIOLÊNCIA SUBESTIMADA, VELADA E NORMALIZADA

Ao contrário de outras formas violentas de abuso (como abuso físico), o abuso financeiro não é evidente por si só; requer que alguém tenha um conhecimento considerável sobre os assuntos financeiros da vítima. Não sendo assim, então pode passar despercebido e não ser relatado, devido à sua natureza oculta e velada (NAUGHTON *et al.*, 2010). Daí porque os números e as estatísticas sobre o fenômeno não são plenamente confiáveis.

Enquanto a violência física e a negligência são relativamente mais fáceis de reconhecer, a violência financeira é uma prática difícil de detectar. Ela é, em grande parte, invisível e permanece oculta no contexto e na dinâmica das relações familiares ou interpessoais que frequentemente envolvem questões de direitos e obrigações (HAFEMEISTER, 2003; GIBSON, 2013). Além disso, evidências de violência financeira podem estar enterradas em pilhas de documentos financeiros e transações realizadas ao longo de anos, complicando ainda mais o processo de relato e de investigação. Como resultado, casos, frequentemente, não são reportados por cuidadores, amigos, familiares e até mesmo pelas próprias vítimas. Para cada relato feito, estima-se que quatro incidentes não são reportados.³

É comum, dada essa ambiguidade intrínseca, as pessoas não perceberem o abuso financeiro como violência e, como resultado, não o denunciarem às autoridades competentes. Pode haver várias razões para isso (MOHIDEEN *et al.*, 2022). Uma delas é que as pessoas percebem algum fluxo de ativos financeiros de uma pessoa mais velha para seus familiares (especialmente seus filhos) como esperado ou inevitável, e, como os membros da família são os perpetradores de violência financeira na maioria dos casos, a exploração financeira é vista como “normal” ou, no máximo, resultado de uma comunicação inadequada entre vítima e perpetrador, mas não abusiva.

Além disso, a quantia de dinheiro retirada desempenha um papel importante nas percepções das pessoas sobre o abuso financeiro – se a perda monetária sofrida pela vítima como resultado do abuso financeiro for aparentemente baixa, terceiros tendem facilmente a ignorá-la ou a minimizá-la (JACKSON & HAFEMEISTER, 2012; PURSER *et al.*, 2018). No entanto, não há um limite “mínimo” para a perda monetária, já que as pessoas mais velhas podem ser significativamente afetadas até mesmo por quantias pequenas, principalmente em comunidades pobres e carentes.

Há uma infinidade de razões que contribuem para o caráter velado ou *underground* da violência financeira: a pessoa idosa violentada enfrenta medo de retaliações ou exacerbação da violência,

3 Há amplo consenso na literatura estrangeira de que o abuso contra idosos é subnotificado (CHOI & MAYER, 2000; COHEN *et al.*, 2007; DESSIN, 2000; KLEINSCHMIDT, 1997; MOSKOWITZ, 1998), especialmente o abuso financeiro contra idosos (COKER & LITTLE, 1997; HWANG, 1996; WILBER & REYNOLDS, 1996). A realidade brasileira não é diferente nesse aspecto, mas não há números confiáveis, pela já citada escassez de estudos.

sentimento de culpa, vergonha, medo de chantagem emocional, desconfiança, déficit cognitivo, sentimento de fracasso, isolamento social, dependência do cuidador, crença na naturalidade da violência (ou de que fazer uma denúncia não melhorará a situação), fazendo com que não denunciem os abusos sofridos (SANTOS *et al.*, 2019, p. 344). Isso ajuda ainda a criar casos de subnotificação e cifras ocultas que escondem a gravidade relacionada à violência financeira e seus efeitos perversos sobre a saúde mental da vítima (isolamento, desespero e depressão).

Uma razão para a subnotificação pode ser que o abuso financeiro dentro da dinâmica familiar é menos propenso a ser revelado a outros membros da família ou a terceiros. As vítimas idosas hesitam em informar os familiares com medo de retaliação, ou com receio de que expor o abuso possa resultar na perda de sua independência (RABINER *et al.*, 2006; BECK *et al.*, 1981). Ou, ainda, para proteger a imagem de boa parentalidade e amizade.

A justificação ou a normalização da violência financeira contra a pessoa idosa, outro aspecto do caráter *underground* do fenômeno, apresenta algumas razões bem especiosas. Os observadores tendem a ignorar a gravidade do abuso atribuindo-o a vários aspectos irrelevantes da situação:

a) sendo o agressor descendente da vítima, alega-se que, apesar da perda de dinheiro, a vida da vítima não foi, substancialmente, afetada e que seus filhos ainda cuidam bem dela (KNIGHT *et al.*, 2016);

b) o abuso financeiro de idosos com poderes cognitivos hígidos resulta em culpa exclusiva da vítima, porque os observadores acreditam que a falta de vigilância dela deu causa à violência financeira (LEE & EATON, 2009);

c) os observadores acreditam, sobre o abuso financeiro intrafamiliar, que o membro abusivo da família deve ter feito a coisa certa ao extrair recursos financeiros da vítima ou que o abusador deve ter tido alguma necessidade financeira (BAGSHAW *et al.*, 2013);

d) se o valor do dinheiro retirado não for tão grande, os observadores tendem a ignorar (ou normalizar) a gravidade do abuso (MOHIDEEN *et al.*, 2022).

4. VIOLÊNCIA TRANSVERSAL

As pessoas idosas constituem grupos heterogêneos, com vulnerabilidades variadas e acrescidas. Portanto, no momento de tratar das vitimizações, é importante ter em tela de juízo as diferenças culturais, étnicas, os riscos e as vulnerabilidades. Pela teoria do interacionismo simbólico (MOHIDEEN *et al.*, 2022), por exemplo, os indivíduos atribuem significado aos comportamentos com base em

seus valores culturais e normas consuetudinárias, influenciando o que é percebido como aceitável ou abusivo.

Em um primeiro momento, a violência financeira pode ser vista como um *continuum*. De um lado, o abuso financeiro envolve pequenos golpes, e, na outra extremidade, com o passar do tempo, o abusador obtém das vítimas idosas grandes somas em dinheiro, bens e valores (SANCHEZ, 1996). Em muitos casos, o abuso financeiro começa na extremidade menor do *continuum* e, com o tempo, com a maior dependência da pessoa idosa em relação aos outros e a diminuição de recursos, expande-se para atos criminosos maiores. É de se considerar, por exemplo, o relato dado por uma mulher idosa que foi explorada financeiramente por sua filha (WALSH *et al.*, 2010):

Eu fiquei incapacitada. Eu não conseguia mais dirigir, estava medicada - morfina, o que você imaginar... e [minha filha] assumiu o papel de mãe, enquanto eu me tornei a criança. Não apenas ela estava tirando dinheiro da minha conta, ela também estava roubando todos os meus cartões de crédito [e] ela roubou meu carro.

Mas a violência financeira contra a pessoa idosa ainda apresenta claras correlações ou uma transversalidade nítida com outros abusos, tais como: psicológico (emocional: que está entre as maiores taxas de prevalência), físico, institucional e moral e, por vezes, sexual. Esta especial modalidade de violência vem, muitas vezes, combinada ou associada com outras modalidades.

Embora a incidência seja variável entre as diversas regiões e países, há consenso de que o abuso às pessoas idosas se tornou um problema contínuo, de caráter global, com rápida expansão das taxas a cada ano. Em todo o mundo, a cada seis idosos, um é vítima de algum tipo de abuso (RANABHAT *et al.*, 2022). Mas, apesar desse cenário carcinomatoso, os relatos e as notificações giram em torno de 4% (a lasca da ponta do *iceberg*). Há, portanto, pela frente, um árduo trabalho para eliminar essas cifras ocultas.

5. FATORES DE RISCO PARA A VIOLÊNCIA FINANCEIRO-PATRIMONIAL

Embora a violência financeira ou patrimonial contra pessoas idosas possa acontecer com qualquer pessoa, de qualquer classe social ou estrato econômico, certos fatores podem aumentar o risco de uma pessoa experimentar ou perpetrar abuso contra idosos. Nos itens abaixo são indicados alguns desses fatores de risco.

5.1. CAPACIDADE DIMINUÍDA E FRAGILIDADE COGNITIVA

Pessoas idosas com comprometimento cognitivo (por exemplo, demência ou declínio cognitivo) ou outras formas de deficiência podem ser incapazes de relatar o abuso financeiro. Sua capacidade de reconhecer e comunicar sobre tais incidentes pode ser comprometida devido à sua condição especial. Embora constitua um fator de risco para o abuso financeiro, os indivíduos idosos cognitivamente intactos não estão imunes (porque podem incidir outros fatores).

Outras características que aumentam a vulnerabilidade de uma pessoa idosa incluem (PEISAH *et al.*, 2009; QUINN *et al.*, 2010): presença de demência ou psicopatologia; déficits de julgamento ou perspectiva; estados mentais alterados (que podem ser induzidos) devido a medicamentos ou privação de sono; e angústia emocional (pela passagem por uma grande transição de vida, como a viuvez⁴).

É importante ressaltar que nem todas as pessoas idosas são vulneráveis e frágeis, e o próprio processo de envelhecimento não é uma doença ou enfermidade (WILBER & REYNOLDS, 1996). Não obstante essa evidência, os abusadores, em sua maioria, têm essa percepção errônea, aumentando as possibilidades de pessoas idosas se colocarem como vítimas preferenciais⁵. Portanto, há uma vulnerabilidade real e uma vulnerabilidade ficta ou percebida (fruto de puro preconceito).

Há ainda, por último, um baixo percentual de “denúncias” ou relatos de abusos. Uma razão é, frequentemente, trazida à baila para entender esse baixo nível de relatos: é que as vítimas idosas podem ficar confusas sobre se foram ou não exploradas indevidamente. Além da fragilidade cognitiva, alia-se uma falta de conhecimento sobre o gerenciamento de suas finanças, o que será abordado no item 5.4.

5.2. PESSOA IDOSA DEPENDENTE DE CUIDADOS DE UM MEMBRO DA FAMÍLIA

De acordo com a teoria político-econômica, os indivíduos mais velhos se tornam mais marginalizados e cada vez mais dependentes de outros (especialmente membros da família) ao deixarem o mercado de trabalho, o que é um dos principais fatores de risco para o abuso financeiro (MOMTAZ *et al.*, 2013). Estudos indicam (FEALY *et al.*, 2012) que os perpetradores mais comuns de abuso financeiro são parentes próximos da vítima, e quase 60% deles são os filhos adultos das vítimas, seguidos

4 Por exemplo, mulheres viúvas que anteriormente delegavam a gestão financeira ao falecido marido podem começar a confiar em outro homem, geralmente mais jovem, para assumir esse papel. Da mesma forma, homens viúvos podem ser alvo de mulheres mais jovens que fingem precisar de dinheiro em troca de ajuda doméstica e companhia.

5 Ter uma pessoa idosa como potencialmente vulnerável leva a uma reação pavloviana automatizada a ser realizada sem pensar (é como um estímulo para o abusador).

por cônjuges e outros membros da família, e os filhos são 2,5 vezes mais propensos a serem perpetradores de violência financeira em comparação com as filhas.

O grau de dependência de familiares ou cuidadores devido às alterações fisiológicas causadas pelo envelhecimento ou a processos de adoecimento nessa fase da vida torna as pessoas idosas ainda mais frágeis e vulneráveis (SANTOS et al., 2019, p. 349-350) à violência financeira.

Os principais agressores, como já adiantado, são familiares, especialmente cônjuges, filhos e filhas, noras e netos, bem como advogados de família, vendedores, o governo e funcionários de instituições provedoras de saúde à pessoa idosa. A presença de um membro da família gera dois efeitos dignos de nota (GIBSON, 2013; KNIGHT et al., 2016):

1 - a maioria dos casos de abuso financeiro (mais de 80%) não são denunciados precisamente porque os perpetradores são parentes próximos da vítima;

2 - tanto as vítimas quanto os observadores são menos propensos a perceber qualquer forma de violência doméstica perpetrada por um membro próximo da família como abuso.

As pessoas idosas que são cuidadas pelo agressor temem não ter apoio no futuro, enquanto outras estão emocionalmente ligadas aos seus cuidadores, especialmente quando são parentes próximos (RANABHAT et al., 2022). Além disso, algumas pessoas idosas preocupam-se com uma possível punição do agressor, e outras pensam que algum tipo de abuso (por exemplo, verbal e financeiro) são normais em algumas culturas.

5.3. SENTIR MEDO DE UM FAMILIAR

O fato de a pessoa idosa demonstrar medo de um membro da família em especial e não o querer “chatear” é um indício de que alguma espécie de violência está ocupando a cena intrafamiliar. Como já dito no item 4, a violência financeira é transversal, quando surge, normalmente vem associada (ou engendra) a outras modalidades. Como a vítima perde a autonomia em relação aos seus bens e às suas despesas, a violência psicológica (depressão, nervosismo), emocional e moral integram-se nesse continuum. A dignidade humana de dispor de sua propriedade é-lhe restringida ou negada, e com ela diversos outros direitos básicos (alimentação, lazer, relações sociais, autodeterminação etc.).

A capacidade de uma vítima idosa relatar violência financeira é, decididamente, reduzida, quando ela tem um relacionamento pessoal ou familiar com o agressor, em comparação com ser enganado financeiramente por um estranho. E isso ainda é mais potencializado quando à relação é adicionado um ingrediente de medo ou de temor. Essa variável do medo (aliada, muitas vezes, com

a vergonha) faz com que a violência financeira intrafamiliar contra a pessoa idosa permaneça oculta e secreta.

5.4. NÃO TER CONHECIMENTO DOS SEUS DIREITOS

Adultos racionais e autônomos, devidamente cômicos de seus direitos, faculdades e deveres, dificilmente podem ser coagidos (ou ludibriados) a abrir mão de suas posses pessoais ou ativos financeiros.

Especialistas especulam que indivíduos idosos são alvos principais porque são mais confiantes e menos sofisticados em assuntos financeiros do que pessoas mais jovens (KEMP & MOSQUEDA, 2005; GIBSON, 2013) e têm menos conhecimento sobre métodos digitais de transações financeiras.

A falta de conhecimento sobre o sistema legal e direitos pessoais também é uma das causas de elevadas taxas de subnotificação sobre abuso financeiro.

5.5. TER FAMILIAR COM PROBLEMAS COM ÁLCOOL E DROGAS

O abuso de álcool e drogas pode alterar drasticamente o comportamento e a capacidade de raciocínio de um indivíduo. Isso pode levar a decisões irracionais, incluindo a exploração financeira de membros vulneráveis da família, como os idosos.

Quando um membro da família tem problemas com álcool e drogas, pode haver uma tendência de desvio de recursos financeiros destinados ao cuidado da pessoa idosa para sustentar a dependência química. Isso pode incluir apropriação indébita de dinheiro, venda de bens ou coação para transferência de propriedades.

Esses familiares com problemas de dependência podem manipular emocionalmente a pessoa idosa, aproveitando-se de seu afeto, confiança ou medo para obter acesso a recursos financeiros.

5.6. ISOLAMENTO SOCIAL

Pessoas idosas, geográfica ou socialmente isoladas, apresentam alto risco de vitimização financeira (CHOI & MAYER, 2000). Esse isolamento pode resultar em uma maior vulnerabilidade a abusos financeiros, uma vez que essas pessoas podem não ter acesso fácil a recursos de apoio ou redes de suporte social que poderiam ajudar a protegê-las contra explorações financeiras indevidas.

6. ESTRATÉGIAS DE PREVENÇÃO E DE ENFRENTAMENTO

6.1. EDUCAÇÃO E CAPACITAÇÃO PERMANENTE

A educação financeira permanente focada nas estratégias abusivas é um meio adequado para prevenir os abusos e proteger as pessoas idosas. E deve incluir não apenas as vítimas diretas, mas todos os agentes integrantes da rede de proteção à pessoa idosa. Qualquer *player* dessa rede protetiva deve receber treinamento e capacitação para identificar (ou detectar), avaliar e gerenciar incidentes de violência financeira ou patrimonial contra pessoa idosa.

Poder-se-ia instituir um programa permanente de treinamento para, por exemplo, os profissionais da área de saúde. Esses profissionais estão na linha de frente na atenção à saúde mental e física das pessoas idosas e podem contribuir, desde que devidamente treinados, para detectar, gerenciar e relatar os eventuais abusos ou estratégias abusivas. Diversos estudos destacam as vantagens da capacitação desses agentes (TERESI et al., 2013; ROSS et al., 2020; EJAZ et al., 2017; MONT et al., 2017), ressaltando que profissionais com conhecimento conseguem reconhecer o caso de abuso com mais frequência do que aqueles com pouco ou nenhum conhecimento. Ademais, ajuda a criar uma cultura do relato.

Muitas vezes, os profissionais de saúde não estão dispostos a relatar incidentes de abuso financeiro contra pessoas idosas, porque não têm conhecimento do procedimento após o relato e da obrigatoriedade legal para dar ciência dos incidentes às autoridades competentes (“notificação compulsória”: artigo 19, Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003). Uma vez capacitados, tornam-se mais confiantes em aplicar o conhecimento adquirido sobre abusos detectados (tomada de decisão sobre reclamações relatadas).

A falta de conhecimento das pessoas idosas sobre seus direitos constitui um fator de risco para a violência financeira ou patrimonial (item 5.4). Romper essa barreira cultural é necessário para empoderar os grupos vulneráveis e conferir-lhes a competência e a habilidade para prevenir a vitimização.

Palestras presenciais, laboratórios de simulações, cenários ou dinâmicas de casos e discussões, vídeos educacionais, descrições gráficas, podem ser alguns mecanismos de capacitação a serem utilizados nesse processo de autoconhecimento e de ampliação das habilidades (na detecção e gerenciamento dos abusos).

O treinamento e a capacitação precisam ser contínuos, pois o nível de identificação e de gerenciamento de incidentes diminui em períodos de três a seis meses após a intervenção educacional. A

educação permanente também ajuda a consolidar boas práticas e recuperar conhecimentos adquiridos em treinamentos anteriores.

O caráter prático e dinâmico da capacitação deve entregar meios para detectar as múltiplas, crescentes e renovadas estratégias adotadas pelos abusadores para enganar, iludir e obter vantagem. Listam-se, a título exemplificativo, algumas estratégias comuns:

1- Chantagem pelo perpetrador do tipo “tudo ou nada”, como ameaças de violência ou suicídio para roubar dinheiro de pais ou avós idosos (PAYNE, 2011);

2- Chantagens do tipo “coitadinho”: “para você não representa nada (os recursos financeiros), mas para mim sim” (normalmente de um descendente para o ascendente idoso);

3- Assistência limitada no pagamento de contas e nas necessidades de compras da pessoa idosa, e, ao longo do tempo, obtenção de privilégios de procuração que permitem total autoridade sobre todas as decisões financeiras (VEZINA & DUCHARME, 1992).

6.2. MEIOS JURÍDICOS

Quando um relato de violência financeira é confirmado, famílias ou curadores nomeados pela Justiça tentam navegar pelo sistema judicial para buscar recuperar parte das perdas. O apelo inicial para a justiça criminal não rende os frutos esperados, pois as perdas materiais dificilmente são recuperadas, e o direito penal com suas sanções negativas ou ameaças de violência não se apresenta muito funcional para resolver problemas de cariz social (HAN, 2018, p. 105). Quando a única política de enfrentamento é a penal, há um sinal claro de fragilidade intrínseca do sistema de proteção.

Um aspecto que dificulta os desdobramentos judiciais é a tendência ou o hábito das vítimas de retratar o relato de abuso por medo de retaliação ou pela incapacidade de recordar os detalhes do abuso por conta de deficits cognitivos (vide item 5.1).

Em casos de abuso financeiro, o sistema de justiça civil geralmente oferece proteção às pessoas idosas vulneráveis e disponibiliza meios a um idoso já vitimizado. Os recursos legais incluem a apresentação de reclamações para recuperar perdas financeiras resultantes de abuso e exploração; estabelecimento de tutelas ou curatelas; e anulação de testamento, escritura, contrato ou outro tipo de transação decorrente de fraude ou influência indevida (NERENBERG, 2008). Infelizmente, as vítimas idosas raramente utilizam o sistema de justiça civil a menos que sejam orientadas por um advogado, e raramente recebem restituição pelos ativos perdidos.

A curatela deve ser encarada como uma medida excepcional e, se possível, transitória, devendo ser recomendada apenas depois de serem avaliadas alternativas que possam garantir maior

preservação da autonomia e manifestação da vontade da pessoa idosa a ser apoiada (SNDPI, 2020). De acordo com a lei, “constitui medida protetiva extraordinária, proporcional às necessidades e às circunstâncias de cada caso, e durará o menor tempo possível” (artigo 84, §3º, da Lei n. 13.146/2015). Antes, porém, o familiar deve verificar se não é possível apoiar a pessoa idosa por meio da Tomada de Decisão Apoiada (TDA).

Instituído pelo Código Civil de 2002, a Tomada de Decisão Apoiada é um instituto extremamente importante na discussão do direito da pessoa idosa à sua autonomia até a etapa final da vida (SNDPI, 2020), constituindo-se em ferramenta protetiva posta à disposição da pessoa em gozo de plena capacidade civil, porém em situação de vulnerabilidade (SEIJO et al., 2022, p. 112). Com esse instrumento, a pessoa que apresenta certo comprometimento cognitivo escolhe dois apoiadores dentre pessoas de sua confiança para auxiliá-la na tomada de decisão sobre atos específicos da vida civil.

6.3. APOIO À AUTONOMIA FINANCEIRA

Incentivar as pessoas idosas a manterem o controle sobre suas próprias finanças e a tomar decisões financeiras com autonomia. Isso pode incluir a implementação de instrumentos legais e orientação ampla.

Garantir a autonomia financeira – livre de abusos e de violências – da pessoa idosa pressupõe uma mudança cultural, no sentido de aceitação, valorização e respeito. E, de igual modo, buscar o robustecimento da noção de que a proteção passa pela criação e pelo oferecimento de instrumentos de promoção da autonomia pessoal, como o incentivo ao engajamento social e fortalecimento de laços comunitários.

6.4. CAMPANHAS DE SENSIBILIZAÇÃO

Realizar campanhas de sensibilização pública para conscientizar sobre o problema do abuso financeiro contra pessoas idosas e encorajar as pessoas a relatarem casos suspeitos é iniciativa elogiável. Lançamentos de cartilhas orientativas, de campanhas em redes sociais oficiais etc. constituem medidas de largo alcance social.

É fundamental educar a família e a comunidade sobre os sinais de abuso financeiro contra pessoas idosas e promover um ambiente onde tais comportamentos sejam reconhecidos e denunciados.

6.5. COLABORAÇÃO INTERINSTITUCIONAL

Consiste em promover a colaboração entre diferentes instituições, como órgãos governamentais, organizações não governamentais, instituições financeiras e serviços de saúde, para abordar, de forma eficaz, o problema do abuso financeiro contra pessoas idosas.

Todos os órgãos (públicos ou privados) devem estar alinhados, articulados e entrelaçados, vindo, muitas vezes, um em auxílio dos outros numa espécie de pluralidade inclusiva e protetiva. Aqui estão alguns meios pelos quais essa colaboração pode ser eficaz:

a) Intercâmbio de informações e recursos:

Cooperação entre Ministério Público, Delegacias Especializadas e Defensorias Públicas para investigação e adoção de medidas legais de proteção;

Colaboração com ONGs e grupos comunitários que oferecem suporte direto aos idosos, como assistência legal, orientação financeira e abrigo seguro.

b) Capacitação e treinamento:

De profissionais da saúde para identificar sinais de abuso financeiro em idosos durante consulta ou atendimento médico;

De profissionais financeiros sobre práticas seguras de gestão financeira para proteger pessoas idosas em transações bancárias.

c) Campanhas de conscientização:

Parceria entre mídia e comunidade para lançar campanhas educativas que aumentem a conscientização sobre os sinais de abuso financeiro e promovam a denúncia.

Os benefícios de uma ampla cooperação interinstitucional são evidentes: 1- melhor coordenação (evitando o desperdício de esforços e assegurando a utilização dos recursos de modo eficiente); 2- ampla cobertura (aumentando a capacidade de alcançar pessoas idosas em diferentes contextos e áreas geográficas); 3- resposta integrada (permitindo uma resposta mais rápida, pronta e eficaz em situações de emergência e de necessidades complexas).

7. PRINCIPAIS AGRESSORES

Na maioria dos casos, na violência financeira, o relacionamento vítima-agressor é informado pelo elemento anímico confiança. Os abusadores que são amigos próximos da pessoa idosa ou estão em posição de confiança incluem familiares, vizinhos, cuidadores, bancários, agentes imobiliários, figuras religiosas, cabeleireiros e consultores financeiros (MOHIDEEN et al., 2022). Este grupo de infratores pode incentivar transações ou investimentos para seu próprio ganho financeiro e benefício, mas geralmente apenas após estabelecerem um relacionamento com a vítima e cultivarem esse relacionamento até o ponto de adquirir ativos financeiros.

Cuidadores profissionais são mais propensos a abusar da confiança do idoso ao roubar posses valiosas (como joias, dinheiro e objetos de família), coagir as vítimas a transferir títulos e escrituras ou falsificar cheques. Assim, o relacionamento entre o abusador e o abusado pode ser de longa data ou recentemente desenvolvido.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O nível de preocupação e de zelo com a juventude e as pessoas longevas mede a temperatura de toda uma sociedade e funciona como um enorme termômetro, justamente porque são grupos muito frágeis e vulneráveis, sujeitos a muitas formas de violência. Quando a família e a sociedade conseguem protegê-los, razoavelmente, de todos os perigos, tanto os jovens quanto os longevos podem se desenvolver plenamente, aproveitando ao máximo seu potencial e experiência, respectivamente. Isso, ademais, fortalece os laços familiares e comunitários, criando um ambiente mais seguro e acolhedor para todos os seus membros.

O fenômeno abordado ao longo deste estudo afeta a autonomia e limita a pessoa idosa, impondo-lhe constrangimentos que, nessa etapa da vida, não deveriam inquietar-lhe o horizonte. Além disso, a violência financeira destrava repercussões sociais e de saúde (mental e física), deixando transparecer um tóxico parasitismo intrafamiliar e social.

A violência patrimonial ou financeira contra as pessoas idosas é uma modalidade de abuso que pode ser prontamente medida e quantificada (desde que exista um mínimo de conhecimento agregado), ao contrário de outras formas de abuso, como a moral, emocional ou verbal, cujos vestígios não se prestam à fácil detecção. Esse cenário permite que sejam traçadas estratégias de prevenção e de enfrentamento como: educação e capacitação permanente (não apenas dos grupos vulneráveis, mas do entorno social); mecanismos jurídicos cíveis e criminais; apoio à autonomia financeira; cam-

panhas de sensibilização; cooperação interinstitucional (criação de redes líquidas de proteção e de inovação).

REFERÊNCIAS

BAGSHAW, D.; WENDT, S.; ZANNETTINO, L.; ADAMS, V. **Financial abuse of older people by family members: Views and experiences of older Australians and their family members.** Australian Social Work, 66(1), 2013, 86–103. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/0312407X.2012.708762>>.

BECK, C. M.; FERGUSON, D. **Aged abuse.** Journal of Gerontological Nursing, 7, 1981, 333–336.

CHOI, N. G.; MAYER, J. **Elder abuse, neglect, and exploitation: Risk factors and prevention strategies.** Journal of Gerontological Social Work, 33, 2000, pp. 5–25.

COHEN, M.; LEVIN, S. H.; GAGIN, R.; Friedman, G. **Elder abuse: Disparities between older people's disclosure of abuse, evident signs of abuse, and high risk of abuse.** Journal of the American Geriatric Society, 55, 2007, 1224–1230.

COKER, J.; LITTLE, B. **Investing in the future: Protecting the elderly from financial abuse.** FBI Law Enforcement Bulletin (February), 1997, 1–5.

DESSIN, C. L. **Financial abuse of the elderly.** Idaho Law Review, 36, 2000, 203–226.

EJAZ, K.F.; ROSE, M.; ANETZBERGER, G. **Development and implementation of online training modules on abuse, neglect, and exploitation.** J. Elder Abus. Negl. 2017, 29, 73–101.

FEALY, G.; DONNELLY, N.; BERGIN, A.; TREACY, M. P.; PHELAN, A. **Financial abuse of older people: A review.** National Centre for the Protection of Older People, University College Dublin, 2012.

GIBSON, S. C. **Understanding underreporting of elder financial abuse: Can data support the assumptions?** [Doctoral dissertation]. 2013. Disponível em: <<https://bloximages.newyork1.vip.townnews.com/gazette.com/content/tncms/assets/v3/editorial/8/f5/8f5ac764-de52-11e9-b0f6-ffff6142c256/5d8948e281755.file.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

HACKER, Friedrich. Agressividade. **A violência no mundo moderno.** 2ª ed., Tradução de Maria Emília Ferros Moura. Lisboa: Livraria Bertrand, 1981.

HAFEMEISTER, T. L. **Financial abuse of the elderly in domestic situations.** In: R.J. Bonnie & R.B. Wallace (Eds.), Elder mistreatment: Abuse, neglect, and exploitation in an aging America (pp. 382–445). Washington, DC: National Academies Press, 2003.

HAN, Byung-Chul. **Topologia da violência**. 1ª ed., reimpressão. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis/RJ: Vozes, 2018.

HWANG, M. M. **Durable power of attorney: Financial planning tool or license to steal?** Journal of Long Term Home Health Care, 15, 1996, 13–23.

JACKSON, S. L.; HAFEMEISTER, T. L. **Pure financial exploitation vs. Hybrid financial exploitation co-occurring with physical abuse and/or neglect of elderly persons**. Psychology of Violence, 2(3), 2012, 285–296.

KEMP, B. J.; MOSQUEDA, L. A. **Elder financial abuse: An evaluation framework and supporting evidence**. Journal of the American Geriatrics Society, 53, 2005, 1123–1127.

KLEINSCHMIDT, K. C. **Elder abuse: A review**. Annals of Emergency Medicine, 30, 1997, 463–472.

KNIGHT, B. G.; KIM, S.; RASTEGAR, S.; JONES, S.; JUMP, V.; WONG, S. **Influences on the perception of elder financial abuse among older adults in Southern California**. International Psychogeriatrics, 28(1), 2016, 163–169. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S1041610215000587>>.

LEE, H. Y.; EATON, C. K. **Financial abuse in elderly Korean immigrants: Mixed analysis of the role of culture on perception and help-seeking intention**. Journal of Gerontological Social Work, 52(5), 2009, 463–488. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/01634370902983138>>.

MONT, D. J.; KOSA, D.; YANG, R.; SOLOMON, S.; MACDONALD, S. **Determining the effectiveness of an Elder Abuse Nurse Examiner Curriculum: A pilot study**. Nurse Educ. Today, 2017, 55, 71–76.

MOMTAZ, Y. A.; HAMID, T. A.; IBRAHIM, R. **Theories and measures of elder abuse**. Psychogeriatrics, 13(3), 2013, pp. 182–188. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/psyg.12009>>.

MOSKOWITZ, S. (1998). **Private enforcement of criminal mandatory reporting laws**. Journal of Elder Abuse & Neglect, 9, 1998, 1–22.

NAUGHTON, C.; DRENNAN, J.; TREACY, M. P.; LAFFERTY, A.; LYONS, I.; PHELAN, A.; QUIN, S.; O'LOUGHLIN, A.; DELANEY, L. **Abuse and neglect of older people in Ireland. 2010. Report on the National Study of Elder Abuse and Neglect**. National Centre for the Protection of Older People. Disponível em: <<https://safeguardingireland.org/wp-content/uploads/2020/02/National-Prevalence-Study-FullReport2010.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2024.

NERENBERG, L. **Defining elder abuse: The controversies**. In: L. Nerenberg (Ed.) Elder abuse prevention: Emerging trends and promising strategies (pp. 19–34). New York, NY: Springer Publishing Company, 2008.

PAYNE, B. K. **Abuse in the lives of older adults**. In: B.K. Payne (Ed.), Crime & elder abuse: An integrated

perspective (3 rd ed., pp. 65–11). Springfield, IL: Charles C. Thomas, 2011.

PEISAH, C.; FINKEL, S.; SHULMAN, K.; MELDING, P.; LUXENBERG, J.; HEINIK, J.; JACOBY, R.; et al. **The wills of older people: Risk factors for undue influence.** *International Psychogeriatrics*, 21, 2009, pp. 7–15.

PURSER, K.; COCKBURN, T.; CROSS, C.; JACMON, H. **Alleged financial abuse of those under an enduring power of attorney: An exploratory study.** *British Journal of Social Work*, 48(4), 2018, 887–905. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/bjsw/bcy041>>.

QUINN, M. J.; GOLDMAN, E.; NERENBERG, L.; PIAZZA, D. **Undue influence: Definitions and applications. Final report to the Borchard Foundation Center on Law and Aging**, 2010.

RABINER, D. J.; O'KEEFFE, J.; BROWN, D. **Financial exploitation of older persons: Policy issues and recommendations for addressing them.** *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 16, 2006, 65–84.

RANABHAT, P.; NIKITARA, M.; LATZOURAKIS, E.; CONSTANTINO, C. S. **Effectiveness of Nurses' Training in Identifying, Reporting and Handling Elderly Abuse: A Systematic Literature Review.** *Geriatrics* 2022, 7, 108. Disponível em: <<https://www.semanticscholar.org/reader/d294f7dc133516f4bf46d76b673afc5ade5f88d3>>. Acesso em: 9 jun. 2024.

ROSS, T. E. M.; BRYAN, L. J.; THOMAS, L. K.; PICKENS, L. S. **Elder Abuse Education Using Standardized Patient Simulation in an Undergraduate Nursing Program.** *J. Nurs. Educ.* 2020, 59, 331–335.

SANCHEZ, Y. M. **Distinguishing cultural expectations in assessment of financial exploitation.** *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 8, 1996, pp. 49–59.

SANTOS, A.M.R.; SILVA, F. L.; RODRIGUES, R.A.P.; SÁ, G.G.M. et. al. **Violência financeiro-patrimonial contra idosos: revisão integrativa.** *Rev Bras Enferm.* 2019;72(Supl 2):328-36. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/reben/a/WwYpdQHGVdzKSm5DPf4Y4gI/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA (SNDPI). **Curatela e tomada de decisão apoiada: vamos falar sobre isso?** 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/fevereiro/ministerio-lanca-cartilha-em-beneficio-da-populacao-idosa/cartilhacuratela.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2024.

SECRETARIA SAÚDE RS. **Enfrentamento da violência contra pessoa idosa na saúde.** 2016. Porto Alegre (RS). Disponível em: <<https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/201705/22152615-cartilha-enfrentamento-da-violencia-contra-pessoa-idosa.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SEIJO, Leila; GABURRI, Fernando; FILARDI, Sansulce de Oliveira Lopes. **Incapacidade, tomada de decisão apoiada e a pessoa idosa sem deficiência.** *Revista do Ministério Público Brasileiro*, n. 1, 2022, pp. 90-119.

TERESI, A.J.; RAMIREZ, M.; ELLIS, J.; SILVER, S.; BORATGIS, G.; KONG, J.; EIMICKE, P.J.; PILLEMER, K.; LACHS, S.M. **A staff intervention targeting resident-to-resident elder mistreatment (R-REM) in long-term care increased staff knowledge, recognition, and reporting: Results from a cluster-randomized trial.** *Int. J. Nurs. Stud.* 2013, 50, 644–656.

VEZINA, M.; DUCHARME, G. **The sad abuse of seniors.** *Canadian Banker*, 99, 1992, pp. 58–62.

WALSH, C. A.; OLSON, J. L.; PLOEG, J.; LOHFELD, L.; MACMILLAN, H. L. **Elder abuse and oppression: Voices of marginalized elders.** *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 23, 2010, 17–42.

WILBER, K. H. **Material abuse of the elderly: When is guardianship a solution?** *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 2, 1990, pp. 89–104.

WILBER, K. H.; REYNOLDS, S. L. **Introducing a framework for defining financial abuse of the elderly.** *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 8, 1996, pp. 61–80.



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Acesse nosso portal
www.cnmp.mp.br



Siga o **CNMP** nas redes sociais:



 [conselhodomp](https://www.youtube.com/c/conselhodomp)

 [cnmpoficial](https://www.instagram.com/cnmpoficial)

 [@cnmp_oficial](https://twitter.com/cnmp_oficial)

20 ANOS