VOLUME 3



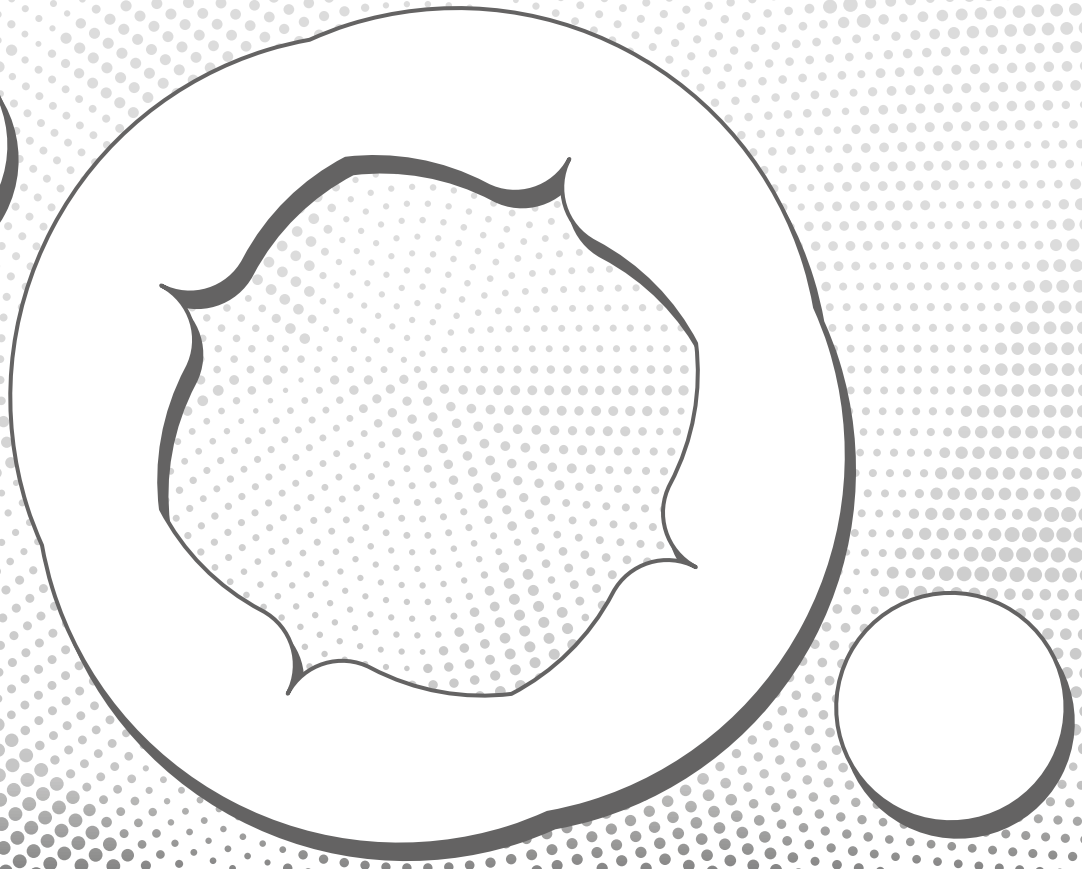
REVISTA DA OUVIDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

OUVIDORIA NACIONAL E CONEXÃO SOCIAL

Brasília
2026

CNMP Conselho Nacional do Ministério Público

VOLUME 3



REVISTA DA OUVIDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

OUVIDORIA NACIONAL E CONEXÃO SOCIAL

Brasília
2026

CNMP
Conselho Nacional do Ministério Público

C755 Conselho Nacional do Ministério Público (Brasil).

Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público : Ouvidoria Nacional e Conexão Social / Conselho Nacional do Ministério Público. – Vol. 3. – Brasília : CNMP, 2026.

140 p.: il

ISBN: 978-65-89260-81-3

1. Ministério Público. 2. Ouvidoria. 3. Violência de Gênero. 4. Violência Policial. 5. Abuso Sexual Infantil. 6. Assédio. 7. Controle Externo da Atividade Policial. 8. Grupos vulnerabilizados. I. Título. II. Ouvidoria Nacional do Ministério Público.

CDD – 341.413

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do CNMP
Felipe Belo da Silva – CRB 2655

EXPEDIENTE

© 2025, Conselho Nacional do Ministério Público

COMPOSIÇÃO DO CNMP

Paulo Gustavo Gonet Branco
Presidente

Fernando da Silva Comin
Corregedor Nacional

Ivana Lúcia Franco Cei
Edvaldo Nilo de Almeida
Fabiana Costa Oliveira Barreto
Karen Luise Vilanova Batista de Souza
Greice Fonseca Stocker
Thiago Roberto Morais Diaz
Gustavo Afonso Sabóia Vieira
José de Lima Ramos Pereira
Alexandre Magno Benites de Lacerda
Clementino Augusto Ruffeil Rodrigues
Márcio Barra Lima
Carl Olav Smith

SECRETARIA-GERAL

Michel Betenjane Romano
Secretário-Geral

Bernardo Morais Cavalcanti
Secretário-Geral Adjunto

OUVIDORIA NACIONAL

Gustavo Afonso Sabóia Vieira
Ouvidor Nacional

Ivana Lúcia Franco Cei
Ouvidora Nacional (2024-2026)

Membros Auxiliares

Munique Teixeira Vaz
Túlio César Fernandes Neves

Membros Auxiliares (2024-2026)

Oswaldo D'Albuquerque Lima Neto
Vinicius Menandro Evangelista de Souza
Marcelo Moreira dos Santos

Membros Colaboradores (2024-2026)

Chimelly Louise de Resenes Marcon
José Cantuária Barreto

Servidoras

Larissa Lago Barbosa Bezerril
Coordenadora Administrativa

Maria Vitória Oliveira Dias Ribeiro Leite
Millena Alves Fortunato
Thalita Augusta Borges Fernandes Gomes

Servidores (2024-2026)

Alessandra Meireles Silva
Flávia Moreira Nardelli
Leonardo Maciel Levenhagen Pinto
Mariana Zanatta Dória

COMISSÃO AVALIADORA

Claudia Regina dos Santos Albuquerque Garcia
Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira
Marcelo Moreira dos Santos
Vinicius Menandro Evangelista de Souza

EQUIPE TÉCNICA

Alessandra Meireles Silva
Mariana Zanatta Dória
Flávia Moreira Nardelli
Leonardo Maciel Levenhagen Pinto
Eraldo Júnio Mendes dos Santos
Gracinete Lagos dos Santos

APRESENTAÇÃO

A **Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público** nasce como espaço qualificado de reflexão, registro e projeção das práticas contemporâneas de escuta institucional, de transparência ativa e de participação social no âmbito do Ministério Público brasileiro. Mais do que um repositório de experiências, esta publicação se afirma como instrumento estratégico de fortalecimento democrático. Ao reunir artigos, estudos e relatos que dialogam com a atuação das Ouvidorias, a Revista contribui para a consolidação de uma cultura institucional orientada pela centralidade da cidadã e do cidadão, pela responsabilização pública e pelo compromisso com a efetividade dos direitos fundamentais.

As Ouvidorias do Ministério Público ocupam hoje posição singular no sistema de justiça: são portas de entrada da sociedade, espaços de acolhimento das demandas sociais e canais privilegiados de identificação de vulnerabilidades, assimetrias e falhas estruturais. Escutar, nesse contexto, não é ato meramente procedimental; é exercício político e democrático, que exige qualificação técnica, sensibilidade institucional e compromisso ético com a transformação das práticas.

Esta Revista pretende, justamente, fomentar esse debate. Ao estimular a produção acadêmica e institucional sobre temas como escuta qualificada, atendimento às vítimas, transparência, controle social, inovação, resolutividade e articulação em rede, busca-se ampliar horizontes, tensionar paradigmas e induzir o aprimoramento contínuo das Ouvidorias em todo o país.

A pluralidade de olhares que compõe esta edição reflete a diversidade do Ministério Público e a riqueza de suas experiências regionais. Promotoras e promotores de Justiça, servidoras e servidores, pesquisadoras e pesquisadores são convidados a compartilhar reflexões que ultrapassem o relato descritivo, oferecendo análise crítica e proposições capazes de dialogar com os desafios contemporâneos da instituição.

SUMÁRIO

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE À SUBNOTIFICAÇÃO DO ABUSO SEXUAL INFANTOJUVENIL 8

Autoria: *Tassia Silva de Melo*

2. OUVIDORIA ITINERANTE E ESCUTA SOCIAL: O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA CIDADANIA E DA DEMOCRACIA 18

Autoria: *David Francisco de Faria e Renata Prata Ferreira da Silva Rodrigues*

3. ESCUTA, TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO: O PAPEL DA RESOLUÇÃO Nº 309 DO CNMP NA CONSOLIDAÇÃO DO CANAL DE COMBATE À VIOLÊNCIA POLICIAL E A EXPERIÊNCIA DA OUVIDORIA DO MPDFT 30

Autoria: *Flávio Augusto Milhomem*

4. O PAPEL DAS OUVIDORIAS NO FORTALECIMENTO DA ATUAÇÃO MINISTERIAL NO CONTROLE EXTERNO E NA PREVENÇÃO DE ABUSOS POLICIAIS 44

Autoria: *Suelim Iasmine dos Santos Braga*

5. VIOLÊNCIA DE GÊNERO ENTRE FRONTEIRAS: MANIFESTAÇÕES DE BRASILEIRAS NO EXTERIOR E A IMPORTÂNCIA DA ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL 61

Autoria: *Alessandra Meireles Silva e Mariana Zanatta Dória*

6. O BRASIL QUE FALA, O MINISTÉRIO PÚBLICO QUE RESPONDE: UMA ANÁLISE AMPLIADA DAS MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS PELA OUVIDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (2024-2025) 75

Autoria: *Mariana Zanatta Dória*

7. OUVIDORIA DA MULHER: CAPACITAR PARA ACOLHER DE FORMA HUMANIZADA, EVITANDO A REVITIMIZAÇÃO NAS ABORDAGENS POLICIAIS DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA 93

Autoria: *Mariana Marinho Barbalho*

8. O IMPERATIVO DO ACOLHIMENTO NAS OUVIDORIAS: A PERSPECTIVA DE GÊNERO COM FOCO NA VÍTIMA DE ASSÉDIO 105

Autoria: *Mariana Crove*

9. DA ESCUTA À AÇÃO: A OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ESPAÇO ESTRATÉGICO NO ENFRENTAMENTO DAS VIOLÊNCIAS DE GÊNERO 127

Autoria: *Chimelly Louise de Resenes Marcon, Julia Soares Mafra e Wendy Dutra Machado*

O MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE À SUBNOTIFICAÇÃO DO ABUSO SEXUAL INFANTOJUVENIL

THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND THE UNDERREPORTING OF CHILD SEXUAL ABUSE

Tassia Silva de Melo

Formada em Direito desde 2016 pelo Centro Universitário Geraldo Di Biase (UGB). Durante sua trajetória acadêmica, realizou estágios no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) e na Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, adquirindo sólida experiência prática no atendimento ao público, no acompanhamento processual e no suporte jurídico. Atuou como advogada nas áreas Cível e Previdenciária, com vivência na elaboração de peças, condução de processos e orientação a clientes. Atualmente, exerce o cargo de Assessora de Promotoria do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, lotada na Promotoria de Justiça de Família de Resende/RJ, onde presta apoio técnico-jurídico em demandas relativas ao Direito de Família.

Sumário: 1. Subnotificação do abuso infantil no Brasil; 2. O Ministério Público como órgão de proteção infantojuvenil; e 3. Otimização do acesso à Ouvidoria do Ministério Público.

Resumo: Este artigo tem por objetivo propor uma atuação mais efetiva da Ouvidoria do Ministério Público na proteção de crianças e adolescentes, considerando a necessidade de uma mudança na sistemática das denúncias, em razão do grande número de subnotificação dos casos. A ideia central consiste em uma "escuta" por meio da escrita e de desenhos, em que os alunos seriam submetidos a realizar, periodicamente, redações ou desenhos (a depender do nível de alfabetização), descrevendo suas dinâmicas familiares e suas rotinas habituais. Assim, as redações passariam por uma triagem, inicialmente feita pelos professores e, depois, pelas equipes técnicas do Ministério Público, a fim de identificar possíveis situações de abuso de crianças e adolescentes. A ideia é propor a implementação de uma atuação tríplice do Ministério Público ante os crimes de abuso cometidos contra esses menores, abarcando a identificação da situação de vulnerabilidade, a punição do agressor e o posterior acompanhamento sistemático das vítimas[1].

1 SOUSA, Melina Bequer de; et al. Um muro de silêncio: a subnotificação do abuso sexual infantil intrafamiliar. **Brazilian Journal of Health Review**, São José dos Pinhais, v. 5, nº 2, p. [não informado], 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJHR/article/view/47083>. Acesso em: 23 set. 2025.

Palavras-chave: Ouvidoria; Acessibilidade; Inclusão institucional; Grupos vulnerabilizados; Ministério Público; Crianças; Adolescentes; Escolas Abuso sexual infantil.

Abstract: *This article aims to propose a more effective role for the Public Prosecutor's Office Ombudsman in protecting children and adolescents, considering the need for a change in the reporting system due to the high number of underreported cases. The central idea consists of a "listening" process through writing and drawing, in which students would periodically produce essays or drawings (depending on their literacy level), describing their family dynamics and daily routines. These materials would undergo a screening process, initially by teachers and subsequently by technical teams from the Public Prosecutor's Office, to identify possible situations of abuse involving children and adolescents. The proposal is to implement a threefold approach by the Public Prosecutor's Office in response to crimes of abuse against minors, encompassing the identification of vulnerability, punishment of the offender, and systematic follow-up of the victims.*

Keywords: *Ombudsman; Accessibility; Institutional inclusion; Vulnerable groups; Public Prosecutor's Office; Children; Adolescents; Schools; Child sexual abuse.*

INTRODUÇÃO

O abuso de crianças e adolescentes pode ser categorizado em negligência, abuso emocional, abuso físico e abuso sexual, sendo este último considerado um problema de saúde pública no Brasil, principalmente devido à sua subnotificação. De acordo com dados do UNICEF, a estimativa é de que nem 10% dos casos cheguem às delegacias. Considerando-se que a maioria dos casos de abusos ocorrem no ambiente intrafamiliar, é possível inferir que há deficiência no desenvolvimento de políticas públicas mais ativas voltadas à identificação desses casos. A invisibilidade dessas vítimas tem como característica mais alarmante o fato de que muitas dessas crianças sequer possuem discernimento do que ocorre com elas, o que, ao contrário do que se possa imaginar, não fica no esquecimento, manifestando-se na adolescência e na vida adulta por meio de doenças mentais, como ansiedade e depressão, e, muitas vezes, levando a vítima à marginalização, devido à vulnerabilidade emocional que carregará consigo ao longo da vida.

O trauma, principalmente quando ocorre na primeira infância, muitas vezes é suprimido pela mente humana, fenômeno conhecido como amnésia reprimida ou dissociativa. Esse bloqueio mental é um mecanismo de defesa psicológico. Um estudo realizado pelo *The American Journal of Psychiatry* aponta que, entre adultos que sofreram abusos na infância, os que sofreram abusos físicos e sexuais, quanto mais precoces, mais tiveram sintomas dissociativos e de amnésia. Isso corrobora o entendimento de que, quanto mais novas as vítimas, maior a subnotificação.

Essas crianças tornam-se adultos, muitas vezes disfuncionais, com problemas psiquiátricos e mais propensos a cometer crimes[2], [3]. É comum dizer que uma criança, quando sofre abuso sexual, tem sua infância roubada, mas essa constatação, apesar de avassaladora, engloba de maneira superficial o impacto desse crime na vida de uma pessoa. A criança não tem sua infância roubada apenas no sentido da perda de sua inocência; ela tem arrancadas de si as lembranças da infância, inclusive as boas lembranças, transformando a fase que deveria nortear toda a sua existência em um enorme vazio. Essa criança cresce com uma enorme sensação de não pertencimento, inclinada a confundir abuso com afeto e suscetível às mais nocivas influências ao longo de sua juventude e vida adulta. Ela tem sua infância, sua juventude e, em alguns casos, sua vida roubadas. Portanto, as consequências do abuso sexual infantil, especialmente na primeira infância, perduram por toda a vida da vítima[4].

1. SUBNOTIFICAÇÃO DO ABUSO SEXUAL INFANTIL NO BRASIL

Cerca de 80% dos casos de abuso sexual contra crianças e adolescentes ocorrem no ambiente intrafamiliar. Essa proximidade e esse vínculo com os agressores fazem deste o tipo de violência contra crianças com menor notificação. Estima-se que apenas 10% dos casos sejam notificados e que apenas 3% deles desenvolvam repercussão jurídica.

Um dos dados mais alarmantes demonstra que a maioria dos abusos é perpetrada contra crianças menores de 7 anos de idade. O agravante da tenra idade das vítimas é a facilidade de manipulação, barganha e ocultação que os agressores encontram. Crianças nessa faixa etária raramente conseguem sequer identificar que existe algo errado acontecendo com elas e, ainda que relatem, acabam sendo ignoradas por não saberem se expressar ou por omissão daqueles a quem procuram.

Esse é um problema que atravessa séculos sem solução. O médico-legista francês Ambroise Tardieu, em sua obra *Dictionnaire d hygiène et de salubrité*, de 1862, tentou, em vão, convencer a sociedade da época de que os abusos e os maus-tratos contra crianças e adolescentes não aconteciam somente em ambientes externos, como fábricas, minas e escolas, mas também no ambiente

2 AGUIAR, G. G. et al. Repercussões psicológicas de adultos que sofreram abuso sexual na infância. **Journal of Health & Biological Sciences**, Fortaleza, v. 12, nº 1, p. 1–13, 3 out. 2024. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/jhbs/article/view/5202>. Acesso em: 12 out. 2025.

3 CHU, James A.; FREY, Lisa M.; GANZEL, Barbara L.; MATTHEWS, Julia A. Memories of childhood abuse: dissociation, amnesia, and corroboration. **The American Journal of Psychiatry**, Washington, DC, v. 156, nº 5, p. 749–755, May 1999. DOI: 10.1176/ajp.156.5.749. Disponível em: <https://psychiatryonline.org/doi/pdf/10.1176/ajp.156.5.749>. Acesso em: 1º out. 2025

4 ADED, Naura Liane de Oliveira; DALCIN, Bruno Luís Galluzzi da Silva; MORAES, Talvane Marins de; CAVALCANTI, Maria Tavares. Abuso sexual em crianças e adolescentes: revisão de 100 anos de literatura. **Revista de Psiquiatria Clínica**, São Paulo, v. 33, nº 4, p. 204–213, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rpc/a/GBYS36LCbDpX5VGtFyBDyCf/?lang=pt>. Acesso em: 24 set. 2025.

intrafamiliar. Inspirado na obra de Tardieu, Sigmund Freud afirmou, em 1896, que a origem da histeria estava nos abusos sexuais da infância e acabou reformulando a teoria anos depois, devido à má recepção pelos acadêmicos da época, sendo as alusões a abusos sexuais cometidas contra crianças consideradas "fantasiosas" e mentirosas pelas cortes judiciais[5].

Buscar uma maneira de dar voz a essas crianças e adolescentes em um ambiente neutro, sem interferência familiar, pode representar, a princípio, o início de uma mudança significativa na maneira como esses casos são tratados pela sociedade. Para que isso ocorra, é necessária uma integração ativa entre o poder público e os ambientes escolares, que funcionam como uma extensão familiar das crianças e adolescentes e detêm grande poder de identificação de situações de vulnerabilidade.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ÓRGÃO DE PROTEÇÃO INFANTOJUVENIL

A proteção de crianças e adolescentes encontra-se entre as principais atribuições conferidas ao Ministério Público pela Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. O poder conferido ao órgão lhe permite atuar na defesa dos interesses dos menores, tanto na função de fiscal da lei, garantindo a observância dos seus direitos quando envolvidos em ações judiciais, quanto como autor, em casos que demandem uma atuação mais ativa do órgão. A atuação ainda acontece de maneira judicial e extrajudicial, sendo esta última realizada por meio de procedimento administrativo interno, que pode ou não culminar em uma ação judicial.

Os procedimentos administrativos chegam ao Ministério Público como notícia de fato, encaminhada em função do dever de ofício ou por meio de denúncia à Ouvidoria do órgão. Quando do recebimento da notícia de fato, o promotor de Justiça responsável analisará se o caso é de arquivamento imediato, nos termos do artigo 4º da Resolução nº 174/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, ou se prosseguirá para averiguação, culminando na instauração de procedimento administrativo[6].

Essa averiguação, quando da instauração do procedimento administrativo, dar-se-á por meio de diligências que envolvem o envio de ofícios determinando busca ativa por órgãos de assistência multidisciplinar — em especial os de assistência social —, que atuarão colhendo informações, de maneira técnica, dos envolvidos no procedimento. Alguns Ministérios Públicos estaduais contam

5 ADED, Naura Liane de Oliveira; DALCIN, Bruno Luís Galluzzi da Silva; MORAES, Talvane Marins de; CAVALCANTI, Maria Tavares. op.cit.

6 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017**. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Diário Eletrônico do CNMP, Brasília, DF, 21 jul. 2017. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-174-1.pdf. Acesso em: 01 out. 2025.

com apoio técnico especializado. O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a título de exemplo, conta com o apoio do Núcleo de Apoio Técnico Multidisciplinar (NATEM), que atua com especialistas de diversas áreas.

O objeto do presente artigo, no âmbito do apoio técnico especializado, é o psicossocial. Essa prerrogativa do Ministério Público de investigar por meio da coleta de dados, impressões técnicas e observação dos contextos intrafamiliares é uma ferramenta preciosa que o Estado possui para atuar na proteção das crianças e adolescentes. E, se o Supremo Tribunal Federal é considerado o guardião da Constituição Federal, o Ministério Público certamente é o guardião do Estatuto da Criança e do Adolescente. Para possibilitar a visualização prática do que se propõe com o presente artigo, deve-se partir do princípio de que seria necessária a implementação dos núcleos de apoio técnico em nível nacional. Citando ainda o MPRJ (exemplo de sucesso dessa implementação), os relatórios psicossociais elaborados nas diligências determinadas nos procedimentos administrativos do Ministério Público do Rio de Janeiro constituem um vasto material de análise, possibilitando ao atribuído promotor de Justiça identificar situações de vulnerabilidade, riscos e crimes, tomando as medidas cabíveis — não apenas no âmbito penal.

Quando se fala em Ministério Público, de maneira leiga e superficial, o órgão acaba sendo sempre associado à atuação no âmbito criminal, aos grandes julgamentos e à "briga" entre promotor e defensor. Contudo, para além da aplicação da lei penal, a atuação cotidiana do órgão permeia a tutela dos direitos de forma muito mais ampla e profunda.

Com foco no tema do abuso sexual infantil, o Ministério Público possui uma atuação multifacetada, visto que tem a prerrogativa de identificar o abuso, punir o agressor – especialmente afastando-o da vítima – e amparar a vítima. Nesta tríplice atuação, o amparo à vítima talvez seja o desdobramento mais importante, considerando os danos que esse crime causa na vida de uma pessoa, a curto e longo prazo.

Para essa fase, o Ministério Público, além da prerrogativa de retirar o menor do âmbito familiar danoso, o que ocorre apenas quando estritamente necessário, possui prerrogativa para assistir essa vítima em diversas áreas. Usando ainda o MPRJ como exemplo, cita-se o Núcleo de Apoio às Vítimas (NAV), outro importantíssimo órgão, que tem a função de garantir apoio humanizado às vítimas de crimes, por meio de equipes multidisciplinares (psicólogos, assistentes sociais e outros profissionais), a fim de acompanhar as vítimas e seus familiares no processo de recuperação social e psicológica, visando à redução dos danos causados pelo crime.

Cabe aqui uma digressão a respeito dos danos causados por esse crime em específico. As consequências do abuso sexual infantil são devastadoras para a vítima e, em muitos casos, estendem-se a toda família e à sociedade como um todo. Uma criança que sofre esse tipo de abuso, conforme já mencionado na introdução, tem muitas vezes toda a sua infância tirada de si – e não no sentido figurativo. Trata-se aqui do mecanismo de defesa do organismo que induz à amnésia nesses casos. Quanto menor a criança abusada, maior tende a ser a amnésia, talvez pela maneira como o

abuso pode se perpetuar ao longo de toda a infância, considerando a fácil manipulação com a qual o agressor conta nessa fase da vida da vítima.

Em uma reflexão mais profunda sobre o tema, imaginemos um cenário hipotético em que tudo o que nos aconteceu na infância desaparecesse: as historinhas contadas antes de dormir, as cantigas de roda, os abraços acolhedores nos momentos de medo, a superação dos primeiros medos, a primeira vez andando de bicicleta, as idas ao parquinho, o cheiro de bolo quentinho saindo do forno na casa da avó... E se nada disso existisse? E se tudo não passasse de um enorme vazio? Quem seríamos? A escritora brasileira Lya Luft tem uma frase muito marcante: "A infância é um chão que pisamos a vida inteira". No que se ode transformar uma criança que cresce "sem chão"?

A superação do abuso sexual é algo que exige uma força inimaginável. As sequelas, quase sempre invisíveis, perduram por toda a vida, principalmente os danos psicológicos. Ainda que muitas pessoas vítimas de abuso sexual na infância passem a vida sem recuperar as lembranças dos abusos sofridos, elas não passam imunes a essa experiência, pois desenvolvem distúrbios psicológicos, como depressão e ansiedade, que tornam o seu desenvolvimento muito mais difícil e desafiador.

Havendo ou não a lembrança do abuso em si, persistem a sensação de medo, ansiedade, tristeza, angústia e o constante estado de sobrevivência. Muitas vítimas sucumbem à exaustão e à raiva que carregam consigo, sentimentos que, quando associados a ambientes marginalizados, podem resultar no cometimento de crimes. Essa não é, de forma alguma, uma sentença para as vítimas de abuso sexual infantil, mas, infelizmente, trata-se de uma realidade estatística – tema de diversos estudos ao redor do mundo.

Portanto, com essas informações, é possível dimensionar o impacto desse crime na sociedade, bem como a importância e a abrangência que o Ministério Público possui em seu combate. Munido de suas prerrogativas, o órgão tem o poder de atuar de maneira tríplice nesse âmbito, inclusive impedindo que, desse crime, ocorram tantos outros, impactando diretamente a vida da vítima e de seus familiares e, indiretamente, a sociedade como um todo, no cumprimento da lei, na tutela dos direitos das crianças e adolescentes e na prevenção de crimes.

3. OTIMIZAÇÃO DO ACESSO À OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como já descrito, o maior desafio no enfrentamento do abuso sexual infantil é a subnotificação. Considerando que, apesar das prerrogativas investigativas que o Ministério Público possui, é necessário que o conhecimento do fato – ou do indício do fato – chegue até o órgão, uma colaboração ativa das escolas, em conjunto com a Ouvidoria do Ministério Público, poderia representar uma mudança de cenário significativa diante da subnotificação desse tipo de crime. O ambiente escolar,

principalmente nos dias atuais, embora não exista com esse intuito, acaba por se tornar uma extensão familiar das crianças e adolescentes. Sua importância não se limita apenas à educação, pois, em muitos casos, esse é o único ambiente em que esses menores encontram acolhimento em seu cotidiano – seja na amizade com os colegas, seja na relação afetuosa e de confiança que tendem a desenvolver com seus professores. Esse ambiente acolhedor e de desenvolvimento social, que faz parte do dia a dia das crianças e adolescentes, é propício à identificação de situações de vulnerabilidade e risco social.

Tanto é assim que o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê, em seu artigo 245, que os profissionais da educação têm o dever de comunicar à autoridade competente a suspeita ou a confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente que chegue ao seu conhecimento[7].

Ocorre que a subnotificação persiste – e isso não significa, necessariamente, que alguém esteja falhando em tomar providências quando conhece um caso de abuso. Apesar da grande dificuldade no processamento e avanço dessas denúncias, talvez esteja faltando iniciativa social para um olhar mais atento ao que acontece com as crianças e adolescentes. É sabido que a denúncia requer iniciativa, mas aqui estamos tratando de menores que, muitas vezes, não têm quem fale por eles. A omissão dos familiares nesses casos é um fato incontestável, e essas vítimas chegam a duvidar se o que está acontecendo com elas é errado – e se devem contar a alguém.

A proposta do presente artigo é buscar uma ação conjunta entre as escolas e o Ministério Público, no intuito de "adentrar o mundo" das crianças e adolescentes por meio de desenhos (para as crianças não alfabetizadas) e redações (para as crianças e adolescentes alfabetizados) periódicos, nos quais deveriam descrever seus ambientes familiares, pontuando os residentes, as atividades cotidianas, o que mais gostam e o que menos gostam em seu cotidiano.

Cabe aqui um adendo acerca da importância do desenho como instrumento de linguagem infantil. Ao desenhar, a criança tem a oportunidade de expressar aquilo que não consegue transmitir por meio de palavras, incluindo sentimentos como alegria e tristeza. O desenho serve, inclusive, como forma de expressão da realidade social, histórica e cultural da criança, na qual ela registra aquilo que observa de suas vivências, devendo, portanto, ser objeto de atenção e interpretação por parte dos educadores[8].

Voltando ao objeto central do artigo: após a confecção dos trabalhos pelas crianças, conforme anteriormente descrito, os professores fariam uma primeira triagem dos desenhos e redações que lhes chamassem a atenção por algum motivo, encaminhando-os ao diretor da escola ou creche, que

.....

7 BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 3 out. 2025.

8 RIBEIRO, Poliana Hreczynski. **Estudos iniciais sobre o desenho na educação infantil**: contribuições da teoria Histórico-Cultural. Formiga (MG): Editora Union, 2022. 47 p.: il. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/701783>. Acesso em: 5 out. 2025.

teria um canal exclusivo de contato com a Ouvidoria do Ministério Público. Recebida a comunicação do fato, nesses casos específicos, ela seria encaminhada ao núcleo de apoio técnico, que averiguaria os fatos do ponto de vista técnico e psicoassistencial. Entendendo haver indícios de vulnerabilidade ou maus-tratos, o núcleo encaminharia a notícia de fato à Promotoria com atribuição.

Partindo daí, sendo o caso, seria instaurado o procedimento administrativo para apuração e investigação, por meio da realização de estudo psicossocial aprofundado com os integrantes da família. A depender das constatações feitas ao longo do procedimento administrativo, o agressor poderia ser identificado e indiciado, e todas as medidas de proteção à vítima poderiam ser tomadas, incluindo, em casos mais extremos, o seu acolhimento institucional. A partir daí, teria início o trabalho de recuperação social da vítima, com seu acompanhamento multidisciplinar e encaminhamento para atendimentos psicológicos e assistenciais.

Ainda que a implementação de um programa assim pareça utópica, não há dúvidas de que o órgão com poder para essa realização é o Ministério Público, tendo em vista as atribuições que lhe foram conferidas constitucionalmente. Do mesmo modo, não há dúvidas de que o abuso sexual infantojuvenil é um problema social que atravessa gerações sem solução, sendo um desafio para o poder público e para a sociedade como um todo buscar estratégias para combatê-lo, promovendo o uso e o aperfeiçoamento das ferramentas humanas e tecnológicas de que dispõe, sob pena de estagnar diante do problema por considerá-lo insolúvel.

CONCLUSÃO

O abuso sexual infantojuvenil é um problema social enfrentado pelo Estado e pela sociedade há séculos. Trata-se de uma prática criminosa, cruel e com um potencial destrutivo que vai muito além do dano sofrido no momento da violência sexual. O ato, especialmente no contexto intrafamiliar, tende a se perpetuar no tempo: quanto mais tenra for a idade da vítima, maior será o impacto. O agressor é beneficiado pela ingenuidade da criança, pela relação de proximidade e afeto que ela nutre por ele e pela facilidade de manipulação, tanto da vítima quanto dos demais familiares.

Os danos do abuso sexual praticado no solo fértil do ambiente intrafamiliar crescem como ervas daninhas. Primeiro, há a violação da vítima, sendo o ato praticado por meio de violência física ou disfarçado de afeto. A criança sabe que aquilo machuca e constrange, mas, muitas vezes, não entende o porquê. O corpo, como mecanismo de defesa, desenvolve a amnésia. Ela cresce com sentimentos de vazio e inadequação, com períodos, curtos ou longos, de sua existência apagados. Sente que há algo errado consigo, mas não sabe identificar o quê. Desenvolve depressão, ansiedade e outros distúrbios mentais e comportamentais. Em muitos casos, continua convivendo com o agressor, que, temendo ser descoberto, interrompe os abusos em determinado momento. Essa vítima cresce sem compreender os sentimentos constantes de angústia, medo e raiva, tornando-se

suscetível, vulnerável e, por vezes, disfuncional. Pode ser que, em algum momento, recupere essas memórias, ou parte delas, e entenda o que aconteceu, o que pode representar tanto o início de seu processo de cura quanto o esgotamento de suas forças para continuar a lutar.

A sucessão de acontecimentos mencionados ainda não contempla os danos na estrutura familiar que podem ser desencadeados. Toda a família da vítima pode ser afetada: a mãe omissa, o irmão que descobre ser filho de um abusador, o agressor que, por vezes, é o provedor da família e acaba preso. A complexidade que o contexto familiar confere ao crime contribui para os alarmantes índices de subnotificação, de modo que não basta ao poder público manter apenas canais de denúncia. Nesse cenário, o acolhimento da vítima pelo Estado precisa ocorrer antes mesmo de ela ser identificada como tal.

É urgente e necessária uma atuação mais ativa do poder público na identificação e proteção dessas crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. O Ministério Público, no exercício de suas atribuições e com uma atuação cada vez mais abrangente e próxima da sociedade, tem poder para, em parceria com as instituições escolares, identificar vítimas, punir agressores e minimizar os danos causados por esses crimes. Isso pode ser alcançado pela utilização da Ouvidoria e de equipes técnicas e de apoio às vítimas, implantadas nacionalmente, de forma especializada e voltada para esse fim.

REFERÊNCIAS

ADED, Naura Liane de Oliveira; DALCIN, Bruno Luís Galluzzi da Silva; MORAES, Talvane Marins de; CAVALCANTI, Maria Tavares. Abuso sexual em crianças e adolescentes: revisão de 100 anos de literatura. **Revista de Psiquiatria Clínica**, São Paulo, v. 33, nº 4, p. 204–213, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rpc/a/GBYS36LCbDpX5VGtFyBDyCf/?lang=pt>. Acesso em: 24 set. 2025.

AGUIAR, G. G. et al. Repercussões psicológicas de adultos que sofreram abuso sexual na infância. **Journal of Health & Biological Sciences**, Fortaleza, v. 12, nº 1, p. 1–13, 3 out. 2024. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/jhbs/article/view/5202>. Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, DF, 21 jul. 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-174-1.pdf>. Acesso em: 1º out. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 3 out. 2025.

CHU, James A.; FREY, Lisa M.; GANZEL, Barbara L.; MATTHEWS, Julia A. Memories of childhood abuse: dissociation, amnesia, and corroboration. *The American Journal of Psychiatry*, Washington, DC, v. 156, nº 5, p. 749–755, May 1999. DOI: 10.1176/ajp.156.5.749. Disponível em: <https://psychiatryonline.org/doi/pdf/10.1176/ajp.156.5.749>. Acesso em: 1º out. 2025.

RIBEIRO, Poliana Hreczynski. **Estudos iniciais sobre o desenho na educação infantil**: contribuições da teoria Histórico-Cultural. Formiga (MG): Editora Union, 2022. 47 p.: il. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/701783>. Acesso em: 5 out. 2025.

SOUSA, Melina Bequer de et al. Um muro de silêncio: a subnotificação do abuso sexual infantil intrafamiliar. **Brazilian Journal of Health Review**, São José dos Pinhais, v. 5, nº 2, p. [não informado], 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJHR/article/view/47083>. Acesso em: 23 set. 2025.

OUVIDORIA ITINERANTE E ESCUTA SOCIAL: O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA CIDADANIA E DA DEMOCRACIA

ITINERANT OMBUDSMAN AND SOCIAL LISTENING: THE PUBLIC MINISTRY AS AN INSTRUMENT FOR STRENGTHENING CITIZENSHIP AND DEMOCRACY

David Francisco de Faria

Promotor de Justiça e Ouvidor do MPRJ. Doutor em Direito e Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Renata Prata Ferreira da Silva Rodrigues

Servidora da Ouvidoria do MPRJ. Mestre em Direito pela PUC-Rio.

Sumário: 1. Cidadania; 1.1 Ouvidoria e cidadania; 1.2 Cidadania e democracia; 2. Ouvidoria itinerante no Ministério Público; 2.1 Atendimento à população; 2.2 A ouvidoria itinerante na prática.

Resumo: O presente trabalho buscou verificar se a atuação da Ouvidoria Itinerante do Ministério Público, por meio da escuta qualificada do cidadão, contribui significativamente para o fortalecimento da cidadania e da democracia, ao promover maior informação, inclusão social e efetividade dos direitos fundamentais. Para tanto, buscou trabalhar conceitos teóricos de cidadania e de democracia, elucidar as práticas vivenciadas nas ouvidorias itinerantes realizadas pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e observar o quanto essa forma de escuta da sociedade pode interferir na experiência como cidadão e na absorção social dos conceitos explorados. A pesquisa utilizou base teórica doutrinária e base exploratória da vivência institucional sobre o tema, em razão da necessidade do aperfeiçoamento do desempenho do Ministério Público no seu papel funcional previsto na Constituição republicana com o objetivo de alcançar impacto na percepção de cidadania, acesso à justiça e no potencial de resolução de demandas sociais.

Palavras-chave: cidadania; democracia; Ministério Público; ouvidoria; ouvidoria itinerante; escuta; atendimento.

Abstract: *This study sought to determine whether the work of the Public Ministry´s mobile ombudsman service, through listening to citizens, significantly contributes to strengthening citizenship and democracy by promoting greater information, social inclusion, and the effectiveness of fundamental rights. For this purpose, it explores theoretical concepts of citizenship and democracy and elucidates the practices experienced in the mobile ombudsman services run by the Public Ministry of the State of Rio de Janeiro. It also examines how this form of listening to society can impact the experience of citizenship and the social acquisition of the concepts explored. The research used a doctrinal theoretical basis and an exploratory basis of institutional experience on the topic, given the need to improve the performance of the Public Ministry in its functional role as enshrined in the republican Constitution, aiming to impact the perception of citizenship, access to justice, and the potential for resolving social demands.*

Keywords: *citizenship; democracy; Public Ministry; ombudsman; itinerant ombudsman; listening; population´s service.*

INTRODUÇÃO

A consolidação da democracia exige não apenas instituições sólidas e desenvolvidas, mas também mecanismos efetivos de participação cidadã. Em uma realidade nacional marcada por desigualdades sociais e dificuldade de acesso às estruturas estatais, torna-se imperativo fortalecer canais de diálogo entre o poder público e a sociedade civil para o próprio desenvolvimento da cidadania e, consequentemente, para o resguardo da democracia.

O cientista político Renato Lessa reflete sobre o pensamento do Direito Constitucional como operador fundamental de decantação do contexto social, da vida, da religião, da experiência e da filosofia política, que encontram, em formas técnicas e em direitos fundamentais, uma maneira de configurar normas e ordenamentos sociais e coletivos dessa natureza[9]. Por essa razão, a Constituição diz tanto sobre uma sociedade, registrando os bens jurídicos que lhe são mais caros, bem como orientando para onde seus integrantes desejam ir e de que forma pretendem fazê-lo.

O Ministério Público possui o poder-dever constitucional de zelar pelos direitos fundamentais e promover a justiça social. A Constituição o define como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis[10], estabelecendo as suas funções institucionais[11], que lhe conferem o *status* de agente estratégico de promoção da cidadania ativa.

.....

9 LESSA, Renato. A Constituição de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio. 2008, In R. Oliven, G.M. Brandão e M. Ridenti (orgs.), **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**, São Paulo, Hucitec, p. 364.

10 Artigo 127, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

11 Artigo 129, CRFB/88.

A Ouvidoria do Ministério Público encontra respaldo no art. 130-A, § 5º, da Constituição Federal, tendo sida introduzida no ordenamento constitucional pátrio pela Emenda Constitucional nº 45/2004, como canal de participação popular e controle social, apto a receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público.

Letícia Jardim[12] enfatiza que a ouvidoria brasileira constitui um canal legítimo de comunicação entre o cidadão e o Estado, com o objetivo de promover a democracia participativa, o controle social e a transparência na gestão pública. Nesse contexto, o Ministério Público, em papel constitucional de defensor dos direitos fundamentais e promotor da justiça social, revela-se como um agente estratégico na promoção da cidadania ativa.

A ouvidoria, especialmente em sua vertente itinerante, emerge como instrumento inovador de aproximação institucional, permitindo que o cidadão seja ouvido em seu espaço social, com respeito à sua realidade e às suas demandas.

A escuta qualificada, por sua vez, transcende o mero recebimento de reclamações, configurando-se como prática sensível e técnica que valoriza a experiência do cidadão. Ademais, contribui para a formulação de respostas mais eficazes e inclusivas, além de informar o cidadão sobre os demais agentes estratégicos e seus papéis na estrutura estatal.

Este artigo parte da hipótese de que a atuação da Ouvidoria Itinerante do Ministério Público, por meio da escuta qualificada do cidadão, representa um avanço democrático ao ampliar o acesso à justiça, fortalecer a cidadania e legitimar a atuação institucional. A análise proposta busca compreender como esses mecanismos contribuem para a construção de uma democracia mais participativa e responsiva, especialmente em contextos de vulnerabilidade social.

1. CIDADANIA

1.1. OUVIDORIA E CIDADANIA

Ouvidoria e cidadania andam de braços dados. Essa foi a conclusão da reforma constitucional que inseriu a ouvidoria no ápice do nosso ordenamento jurídico. O pensamento de cidadania remete à formação e à existência de um cidadão.

12 JARDIM, Letícia da Veiga. **A ouvidoria brasileira como instrumento de cidadania**. Disponível em: <https://www.mpgo.mp.br/revista/pdfs_6/Artigo18_final_Layout1.pdf>. Acessado em: 14 out. 2025, p.10 e 11.

Trazendo o conceito de esclarecimento de Kant explicitado por Theodor W. Adorno[13], observamos que, para o indivíduo estar emancipado, é necessário que possa tomar decisões servindo-se do entendimento sem a orientação de outro, sendo o esclarecimento a saída dos homens da sua "menoridade". Com isso em mente, na proteção e no desenvolvimento da cidadania, o Estado precisa ouvir os seus cidadãos, estabelecer diálogo, lhes informar sobre as situações trazidas ao seu conhecimento e, quando for de sua atribuição, agir para solucionar.

A Constituição de 1988 trouxe uma nova ordem democrática constitucional, a qual tem como principal objetivo o respeito aos direitos fundamentais, por meio da constitucionalização do sistema de proteção aos direitos humanos, com ênfase nos princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da transparência e da eficiência. A administração pública está a serviço do cidadão, por meio da criação de canais de comunicação que permitam a participação popular. A ouvidoria foi criada nesse sentido.

Atualmente, o cidadão está muito mais engajado na vida política, com vontade de participar, buscando por melhor qualidade de vida, mais consciente de seus direitos, e mais vigilante quanto à probidade e à qualidade dos serviços públicos. Isso se traduz em uma cidadania mais participativa.

Mas cidadania não é algo linear. A observância de maior participação não significa que toda a sociedade está no mesmo nível de despertar democrático, e, por essa razão, o Ministério Público e os demais agentes estratégicos da proteção e garantia democrática precisam trabalhar para alcançar toda a população, especialmente aqueles que ainda estão excluídos, desprotegidos e sem informação.

A Ouvidoria é a porta de entrada do cidadão no Ministério Público, constituindo um efetivo canal de intercomunicação com o cidadão que procura a tutela de seus direitos, tratando-se de ferramenta hábil de aproximação, esclarecimento e oportunidade de aprimoramento dos serviços prestados pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Na Ouvidoria, o cidadão comunicante pode apresentar sua manifestação por meio de denúncia anônima ou identificada. O comunicante, mesmo identificado, ao realizar o seu registro, pode requerer que seus dados permaneçam sob total sigilo, não necessitando recorrer ao anonimato para sentir-se protegido em situações de vulnerabilidade.

O anonimato, apesar de ser permitido, nem sempre constitui boa prática, visto que impede um diálogo com o promotor de Justiça com atribuição para o exame da matéria, além de dificultar o contato direto da Instituição com o cidadão. Porém, em algumas áreas sensíveis ou de difícil investigação, a ausência de anonimato pode impedir que a informação sequer chegue ao conhecimento do Ministério Público.

.....

13 ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação**. 6ª ed. Revista, tradução Wolfang Leoo Maar, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023. p. 185.

A esse respeito, merece ser consignado que um comunicante anônimo protocolou pedido de providência no CNMP[14] por ser compelido a realizar o registro de denúncias com endereço de correio eletrônico, justificando seu pedido pelo receio de sofrer alguma espécie de retaliação futura pelos denunciados. Todavia, as normas legais que regem a Ouvidoria no MPRJ determinam que as comunicações registradas devem ser identificadas, salvo se versarem sobre lesão a direitos humanos ou caso estejam devidamente fundamentadas ou acompanhadas de elemento probatório mínimo.[15]

A preservação da identidade do comunicante também é objeto de salvaguarda legal[16], havendo a possibilidade de pedido de sigilo de dados pessoais por parte do comunicante. Desse modo, a obrigatoriedade de informar o e-mail nas comunicações anônimas realizadas pelo formulário eletrônico tem como escopo possibilitar que o órgão responsável pela demanda busque esclarecimentos junto ao comunicante, dando prosseguimento à investigação, sempre assegurando o tratamento reservado das informações. Inicialmente, tal dado fica restrito à Ouvidoria, podendo ser fornecido mediante solicitação formal pelo órgão de execução.

O CNMP arquivou[17] tal pedido, verificando que a necessidade de indicação do correio eletrônico se revela medida legítima e funcional para a comunicação direta com o comunicante, permitindo esclarecimentos e complementações que se façam necessários à instauração ou ao prosseguimento de uma investigação. Não configura violação à proteção de dados, pois a confidencialidade das informações pessoais do peticionante pode ser preservada mediante solicitação expressa, ficando acessíveis somente aos órgãos com atribuição sobre a demanda.

A proteção aos dados do comunicante deve ser integral, respeitando a Lei Geral de Proteção de Dados[18], sendo um compromisso institucional a guarda e a proteção de todos os dados que possam levar a respectiva identificação do comunicante, configurando, assim, verdadeira salvaguarda do cidadão.

O posicionamento do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro adere integralmente ao princípio da proteção integral dos dados do noticiante, sendo certo que tais dados somente podem ser compartilhados pela Ouvidoria com expressa autorização dos interessados, independentemente da existência ou não de pedido de sigilo. Essa verificação é feita logo no momento inicial da realização da manifestação.

No Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a Ouvidoria constituiu-se como órgão auxiliar criado em razão da exigência do art. 130-A, § 5º, da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004,

.....

14 Pedido de Providência nº 1.00238/2025-00, CNMP, arquivado em 3/6/2025.

15 Artigo 2º, § 2º, da Lei Estadual nº 6.451/2013, e artigo 8º da Resolução GPGJ nº 2655/2025.

16 Artigo 10, § 7º, da Lei nº 13.460/2017 e artigos 7º, § 1º, e 8º, § 1º, da Resolução GPGJ nº 2655/2025.

17 Pedido de Providência nº 1.00238/2025-00, CNMP, arquivado em 3/6/2025.

18 Lei nº 13.709/2018.

regulamentada pela Lei nº 6.451, de 21 de maio de 2013, e representa um canal direto de diálogo com a sociedade, uma porta aberta para a participação popular por meio da escuta atenta de reivindicações e reclamações, além de constituir espaço público de intercessão entre o cidadão e a Instituição. Visa contribuir para a elevação dos padrões de transparência, presteza, segurança e melhoria das atividades dos membros e dos órgãos ministeriais.

É, ainda, um espaço que o poder público disponibiliza ao cidadão para que este desenvolva a cidadania participativa e o controle social, fundamentais para a garantia e o fortalecimento de uma democracia saudável, com respeito aos direitos fundamentais, à ordem jurídica e às instituições de Estado.

Por meio da reclamação, da denúncia e do registro de má prestação do serviço, as ouvidorias servem à fiscalização das ausências do Estado, das angústias dos cidadãos e fornecem instrumentos para o desenvolvimento de políticas institucionais atentas às demandas da sociedade.

A escuta qualificada e o esclarecimento de denúncias, elogios, críticas, reclamações, pedidos de informações e sugestões acerca do funcionamento de um serviço tão complexo como o do Ministério Público permitem reforçar a cidadania de quem procura a Instituição e, por essa razão, é tão importante buscar mecanismos de aproximação com todas as pessoas da sociedade.

2. OUVIDORIA ITINERANTE NO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1. ATENDIMENTO À POPULAÇÃO

As ouvidorias do Ministério Público têm tamanha importância para o nosso ordenamento jurídico que a sua previsão foi inserida no texto constitucional[19]. E a razão desse destaque é a importância de estabelecer o acesso da população à instituição, tanto para a efetivação dos direitos fundamentais quanto para o acompanhamento do exercício das funções institucionais, as quais são estratégicas na atuação política e social. É fundamental haver o controle social para a manutenção e o desenvolvimento da cidadania e da democracia, ambas objeto de proteção do Ministério Público.

O ordenamento jurídico conta com outras normas infraconstitucionais para organizar as atividades das ouvidorias. A Lei nº 13.460/2017 dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos e estabelece, em seu Capítulo IV, artigos 13 a 17, aspectos voltados ao funcionamento das ouvidorias em todo o território nacional, notadamente seus objetivos e atribuições.

.....

19 Artigo 130 -A, § 5º, CRFB/88.

A atuação das ouvidorias-gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União está regulamentada pela Resolução CNMP nº 309/2025, que institui as ouvidorias como canais diretos e acessíveis entre os cidadãos e o Ministério Público, fortalecendo a transparência e os direitos humanos. A referida resolução, além de trazer diversos princípios de atuação, como o da independência, objetividade, informalidade e melhoria contínua, prevê canais especializados de atendimento à população.

Como visto, a Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro foi criada pela Lei Estadual nº 6.451/2013, constituindo-se como órgão auxiliar e canal direto de comunicação que permite o recebimento e a transmissão de informações de interesse do cidadão, da sociedade e dos poderes constituídos, comunicando ao interessado as providências adotadas.

O atendimento demanda atenção institucional tanto no planejamento da estrutura pensada para receber o cidadão quanto treinamento contínuo de pessoal para a realização de uma escuta qualificada tecnicamente e para o aprimoramento da receptividade ao cidadão.

Os canais de atendimento à população consistem em estrutura de *call center*, formulário eletrônico e atendimento presencial na sede da Ouvidoria. O *call center* funciona recebendo ligações gratuitamente de todo o Estado do Rio de Janeiro pelo número 127 e dos demais estados da federação pelo (21) 3883-4600.

O atendimento pelo formulário eletrônico conta com opções de formulários temáticos sobre as principais áreas de atuação institucional, bem como com campos para preenchimento orientados a indicar ao cidadão os pontos importantes a serem relatados nesse primeiro momento. Essa ferramenta é fruto de esforço do órgão institucional para otimizar o trabalho do membro do Ministério Público, que receberá um protocolo mais completo para iniciar o seu trabalho.

Os atendimentos realizados presencialmente contam com ambiente de espera climatizado, assentos, bebedouro e banheiro disponíveis ao cidadão. Quando chamado, o cidadão é direcionado a salas de atendimento reservadas, proporcionando intimidade, privacidade e sigilo quanto ao conteúdo do atendimento. Existe também a Sala Lilás, especializada no atendimento à mulher vítima de violência doméstica, além de área adjacente de acolhimento com brinquedoteca para crianças. Trata-se de estrutura importante para os casos em que a mulher compareça acompanhada, garantindo que, caso deseje, possa ter um momento mais tranquilo para relatar sua história, sem precisar dividir sua atenção, ainda que momentaneamente, com os cuidados que frequentemente desempenha na condição de genitora.

É dever institucional incorporar a perspectiva de gênero e a abordagem interseccional no acesso à justiça para mulheres, conforme ressaltado, inclusive, em guia prático da Comissão Intera-

mericana de Direitos Humanos[20].

Todos os canais de atendimento geram protocolo com senha no Sistema de Gestão da Ouvidoria, o qual é submetido à uma primeira análise para verificação da atribuição institucional e, caso positiva, a uma segunda análise destinada ao encaminhamento ao Centro de Apoio das Promotorias de Justiça especializadas, que realizará a distribuição para o órgão do Ministério Público com atribuição. O cidadão poderá acompanhar seu registro por meio de consulta ao andamento do seu protocolo, mediante utilização de sua senha.

Em todos os seus canais de atendimento, há preocupação em atender da melhor forma possível quem procura o Ministério Público, pois uma revitimização aumenta o sofrimento da pessoa já vulnerável em atendimento, e o mau atendimento afasta da instituição não apenas aquele cidadão, mas também aqueles que compõem o seu entorno social. Isso pode ter como consequência a perpetuação de situações de vulnerabilidade social ou violência, o que é o oposto da função institucional, garantidora e promotora dos direitos fundamentais, da cidadania e da democracia. O cuidado em prevenir uma revitimização demonstra a importância de conferir atenção especial, desde o contato inicial, à forma de atendimento e à complementação de informações, buscando tornar o registro o mais completo possível na primeira oportunidade.

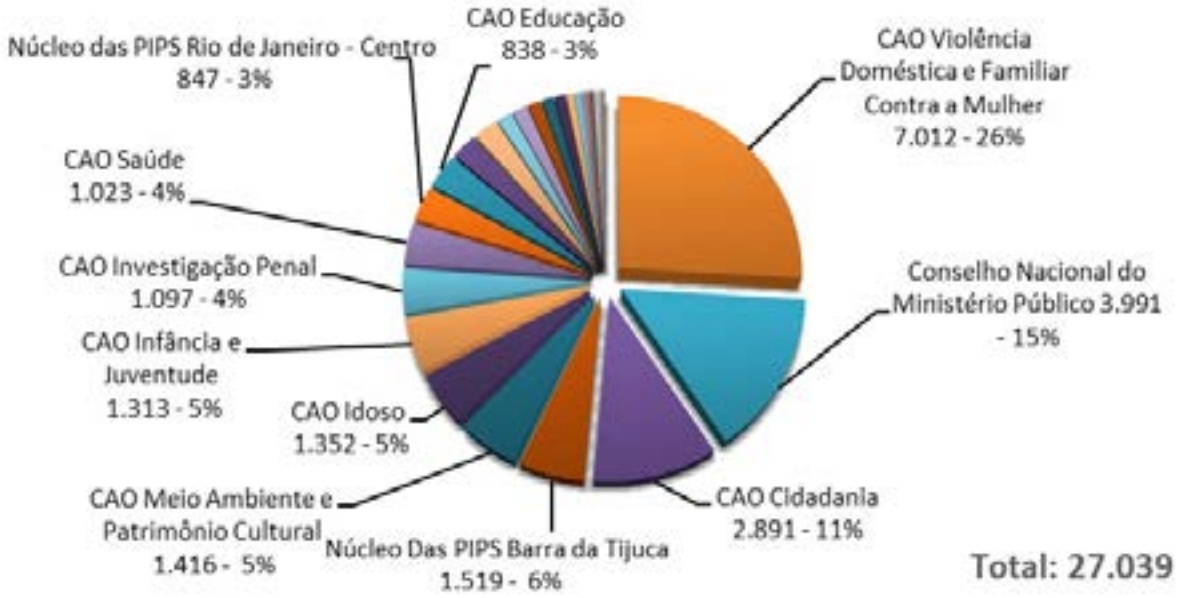
O gráfico de setores a seguir aponta os principais registros por tema de distribuição realizados no segundo trimestre de 2025[21]. A Ouvidoria do MPRJ distribuiu mais de 27.039 registros, fato que demonstra a relevância do serviço prestado e consolida o órgão como porta de entrada do cidadão ao MPRJ. A título ilustrativo[22], o gráfico aponta que 26% dos atendimentos referiam-se a casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. Tais números demonstram não apenas a crescente demanda por uma escuta diferenciada e qualificada, mas também a confiança da população nos diversos canais atualmente existentes, recepcionados por equipe especializada que realiza análise rápida e pronto encaminhamento das demandas para adoção das medidas pertinentes pelo membro do Ministério Público com atribuição.

20 Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2025/guia_acceso%20_justicia_genero_esp.pdf>. Acesso em: 27 out. 2025.

21 Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/8492740/relatoriotrimestral_2025.2.pdf>. Acesso em: 27 out. 2025.

22 Para consulta aos valores dos demais setores do gráfico, vide página 9 do relatório disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/8492740/relatoriotrimestral_2025.2.pdf>.

Registros temáticos na Ouvidoria do MPRJ do 2º trimestre de 2025



A atuação institucional precisa ser ativa na busca de maneiras de aproximar a população do Ministério Público e, uma vez que estabelece o contato com o cidadão, proporcionar um atendimento receptivo e atento tanto às demandas da população quanto ao dever institucional e à sua razão de existir. Há preocupação em tornar os canais, atendimentos e comunicações o mais informais possível, visando à melhor compreensão pelo cidadão, em observância à diversidade e à justiça procedimental, como forma de promover comunicação eficaz no atendimento.

A estrutura permanente de atendimento desenvolve esses contornos, mas é a experiência das ouvidorias itinerantes que busca ativamente o contato direto com o cidadão. É por meio dela que o Ministério Público mais se aproxima da população para, em seu espaço de convívio, apresentar seu trabalho e facilitar o acesso à Instituição e à efetivação de direitos, fomentando o desenvolvimento da cidadania e fortalecendo a democracia.

2.2. A OUVIDORIA ITINERANTE NA PRÁTICA

A ouvidoria itinerante, no projeto do MPRJ, conta com um ônibus e uma van equipados com salas de atendimento móveis e uma equipe com formação jurídica e de assistência social, capazes de proporcionar uma escuta reservada, atenciosa e sigilosa ao cidadão. Tendas montadas ao redor propiciam uma elucidação mais rápida sobre o que é o trabalho do MPRJ e o que o cidadão deseja. Caso a demanda seja de atribuição do MPRJ, o cidadão é direcionado à sala de atendimento; caso não seja, o cidadão é ouvido. É uma função social reforçar o papel das ouvidorias como agentes de cidadania e democracia participativa.

A população carece de atenção individual do Estado, e, nesse momento, o Ministério Público é o Estado em contato direto com o indivíduo. Por meio de banners, camisetas com a logo e tendas com os símbolos institucionais, a instituição divulga a sua identidade visual para a população, a fim de que esta conheça a instituição e se aproprie dos seus direitos fundamentais. Conhecer para agir, trazer os seus problemas para o conhecimento de quem tem o dever de atuação na proteção deles. O conhecimento é fundamental para o desenvolvimento da cidadania.

A equipe, composta por servidores com formação jurídica, possibilita também uma orientação correta ao cidadão ante aos desenhos e capacidades das diversas instituições do Estado, e às possibilidades de atuação do Ministério Público estadual com base em seu relato. Além disso, toda a equipe necessita de capacitação constante para sensibilizar, estimular e preparar os integrantes para atendimentos com uma escuta social mais qualificada e da melhor maneira possível.

O número de atendimentos feitos na Ouvidoria é vem crescendo, sendo registrados aumentos anuais. Manter a equipe motivada e com capacidade para absorver uma demanda sempre crescente é um desafio e requer ainda mais cuidado e atenção na atuação itinerante, a fim de construir e preservar o diálogo com a população, bem como incentivar o estreitamento dessa relação institucional com a sociedade.

Em muitos atendimentos, a pessoa deseja isto: ver o Estado e contar a sua história. Ser informado de seus direitos no atendimento é essencial, pois, muitas vezes, sendo esse o primeiro contato, a pessoa aprende sobre a estrutura e, posteriormente, retorna a um dos canais institucionais de atendimento para efetivamente realizar o seu registro.

Outras vezes, quando realmente a demanda trazida não é de atribuição do MPRJ, a pessoa sai do atendimento com a informação de qual instituição pública procurar para ver o seu direito ser garantido, como o plantão judiciário, o Ministério Público Federal, o Militar, o do Trabalho ou ainda as Defensorias Públicas do Estado ou da União.

A ouvidoria itinerante muitas vezes traz consigo outros serviços de interesse social, por meio da parceria com organizações da sociedade civil e outros órgãos públicos, como o Detran, Secretarias de Saúde e de Ação Social, proporcionando, no mesmo ambiente, a possibilidade de emissão de documentos, corte de cabelo, serviços de beleza, vacinação e outros que respeitam, cuidam e preservam a dignidade das pessoas[23].

Em outras oportunidades, a ouvidoria itinerante promove, ou é convidada por outras entidades públicas a participar de, eventos com temática especial para a campanha de promoção à conscientização, participação e proteção a temas específicos, como a proteção ao idoso, à pessoa

.....

23 A título de exemplo, as Ouvidorias itinerantes realizadas em Nova Iguaçu, Itaguaí, e na capital no Largo da Carioca e Central do Brasil, locais de intenso fluxo da população: <https://www.mprj.mp.br/visualizar?noticiaId=196701>; <https://www.youtube.com/watch?v=0cE7m9rM9fs; https://www.rj.gov.br/radioroquettepinto/node/7646>; <https://www.leaoxiii.rj.gov.br/detalhe_noticia.asp?ident=410>; <https://www.mprj.mp.br/visualizar?noticiaId=193703>. Acesso em: 14 out. 2025.

com deficiência[24], à promoção do acesso à justiça[25], à proteção da mulher e ao combate à violência doméstica[26], entre outros.

Dessa forma, o atendimento na Ouvidoria do Ministério Público, especialmente na modalidade itinerante, aproxima o cidadão de todas as instituições de Estado e o informa dos diferentes papéis desempenhados no desenho da Constituição, os quais, em conjunto, formam uma proteção constitucional aos direitos da sociedade e à democracia brasileira.

Um cidadão informado tem melhores condições de buscar efetivar os seus direitos e de pressionar pela adequação das políticas públicas, e, desse modo, fortalece a democracia, a qual, além de ser um instituto previsto na Constituição, é uma forma de vida[27] que precisa de proteção, cuidado e desenvolvimento para permanecer e se fortalecer.

CONCLUSÃO

Dessarte, podemos concluir que a ouvidoria itinerante do Ministério Público atua amparada pela Constituição Federal, pela legislação federal e estadual, bem como pelas Resoluções CNMP nº 309/2025, que consolidam o papel das ouvidorias como instrumentos de fortalecimento da cidadania, da democracia e da proteção dos direitos fundamentais.

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu confirmar a hipótese de que a atuação da ouvidoria itinerante do Ministério Público, por meio da escuta qualificada do cidadão, contribui de forma significativa para o fortalecimento da cidadania e da democracia. A experiência institucional do MPRJ demonstra que a escuta ativa e local aproxima o Estado da população, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade, promovendo o acesso à informação, à justiça e à efetivação de direitos fundamentais.

A escuta qualificada, ao reconhecer o cidadão como sujeito de direitos, e não apenas como demandante, transforma a relação entre sociedade e instituições públicas. Ela amplia a compreensão do papel do Ministério Público e de outros órgãos estatais, promovendo uma cidadania mais consciente e participativa. A ouvidoria itinerante, nesse sentido, não apenas acolhe demandas, mas também educa, orienta e empodera o cidadão, tornando-se um instrumento de transformação social.

A democracia, entendida como forma de vida e não apenas como sistema eleitoral, é fortalecida quando o povo é ouvido de maneira respeitosa, contínua e eficaz. A atuação do Ministério

24 Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/visualizar?noticiaId=197322>; <https://www.mprj.mp.br/web/guest/visualizar?noticiaId=176304>; <https://www.mprj.mp.br/visualizar?noticiaId=177301>. Acesso em: 15 out. 2025.

25 Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/visualizar?noticiaId=180902>. Acesso em: 15 out. 2025.

26 Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/visualizar?noticiaId=196908>; <https://www.mprj.mp.br/visualizar?noticiaId=193402>; <https://www.mprj.mp.br/web/guest/visualizar?noticiaId=174702>. Acesso em: 15 out. 2025.

27 DEWEY, John. **Democracia e educação**. Tradução de Godofredo Rangel e Anísio Teixeira, 4ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979. p. 93 e 94.

Público, ao incorporar práticas de escuta qualificada em sua rotina institucional, reafirma seu compromisso constitucional com a promoção da justiça social, da dignidade da pessoa humana e da construção de uma sociedade mais igualitária e plural.

Dessa forma, conclui-se que a ouvidoria itinerante é uma estratégia institucional que deve ser valorizada, ampliada e permanentemente aperfeiçoada, pois representa um elo fundamental entre o Estado e a sociedade na construção de uma democracia substantiva e de uma cidadania ativa.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor W. **Educação e emancipação.** 6ª ed. Revista, tradução Wolfang Leoo Maar, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 27ª ed. Ampliada, Rio de Janeiro, ed. Civilização Brasileira, 2021.

DEWEY, John. **Democracia e educação**. Tradução de Godofredo Rangel e Anísio Teixeira, 4ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

DEWEY, John. *1859-1952.* **La democracia como forma de vida***/ John Dewey.* Tradução, introdução e seleção, Diego Antonio Pineda Rivera. 1ª edição. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana (Anábasis Colección), 2017.

GARCIA, Emerson. O direito à educação e suas perspectivas de efetividade, *in* **Revista Jurídica da Presidência**, 2004.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional – A sociedade aberta dos intérpretes da constituição:** contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, reimpressão de 2002.

JARDIM, Letícia da Veiga. A ouvidoria brasileira como instrumento de cidadania. **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, Goiânia, ano XVII, nº 27, p. 311-340, jan./jun, 2014.

LESSA, Renato. A Constituição de 1988 como experimento de filosofia pública: um ensaio, *in* R. Oliven, G.M. Brandão e M. Ridenti (orgs.). **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. São Paulo, Hucitec, 2008.

LESSA, Renato. **Democracia.20XX**: qual horizonte? Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2021.

MARSHALL, T.H., Bottomore, Tom. **Cidadania e classe social**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo, São Paulo: Unesp, 2021.

URBINATI, Nadia. **Democracy Disfigured**: opinion, truth, and the people. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2014.

URBINATI, Nadia. **Representative democracy**: principles and genealogy. University of Chicago Press, 2006.

ESCUTA, TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIZAÇÃO: O PAPEL DA RESOLUÇÃO Nº 309 DO CNMP NA CONSOLIDAÇÃO DO CANAL DE COMBATE À VIOLÊNCIA POLICIAL E A EXPERIÊNCIA DA OUVIDORIA DO MPDFT

LISTENING, TRANSPARENCY, AND ACCOUNTABILITY: THE ROLE OF CNMP RESOLUTION N. 309 IN CONSOLIDATING THE CHANNEL FOR COMBATING POLICE VIOLENCE AND THE EXPERIENCE OF THE MPDFT OMBUDSMAN

Flávio Augusto Milhomem

Ouvidor-geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) –Titular da 3ª Promotoria de Justiça Militar. Mestre em Ciências Jurídico-Criminais pela Universidade Católica Portuguesa. Especialista em combate à corrupção (Magistrado associado) pela Escola Nacional da Magistratura Francesa – ENM/France. Ex-Coordenador da Revista Jurídica do MPDFT. Atual membro do Conselho Editorial da Revista. Membro da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal do MPDFT.

Sumário: 1. Controle externo da atividade policial. 2. O papel das ouvidorias ministeriais no controle externo da atividade policial. 3. A Resolução nº 309/2025 do CNMP e o Canal de Combate à Violência Policial: fundamentos e objetivos. 4. A experiência da Ouvidoria do MPDFT.

Resumo: O presente artigo analisa o papel da Resolução nº 309/2025 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) na consolidação do Canal de Combate à Violência Policial, examinando seus fundamentos jurídicos, institucionais e democráticos, bem como a experiência pioneira de sua implementação no âmbito da Ouvidoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). A partir do marco constitucional do controle externo da atividade policial, previsto no art. 129, VII, da Constituição Federal, e da perspectiva da *accountability* democrática, discute-se a importância das ouvidorias ministeriais como instrumentos de escuta, transparência e responsabilização. A Resolução nº 309/2025 reconhece as ouvidorias como instituições essenciais, voltadas à proteção

e promoção dos direitos humanos e fundamentais, ao estabelecer a obrigatoriedade de um canal especializado para o recebimento de denúncias de abuso e violência policial. O estudo também destaca o uso da tecnologia e dos dados, por meio do Mapa da Violência Policial no DF, ferramenta de *Business Intelligence* desenvolvida pelo MPDFT, como elemento inovador de gestão e análise estratégica no enfrentamento da violência estatal. Conclui-se que a integração entre escuta social, tecnologia da informação e controle institucional representa um avanço no modelo de governança pública e no fortalecimento da legitimidade democrática das políticas de segurança, reafirmando o papel do Ministério Público como ator e agente indutor de políticas públicas voltadas à defesa da dignidade humana e ao aprimoramento do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Resolução nº 309/2025. Conselho Nacional do Ministério Público. Ouvidoria. Controle Externo da Atividade Policial. Violência Policial.

Abstract: *This article analyzes the role of Resolution No. 309/2025 of the National Council of the Public Prosecutor's Office (CNMP) in consolidating the Channel for Combating Police Violence, examining its legal, institutional, and democratic foundations, as well as the pioneering experience of its implementation within the Ombudsman's Office of the Public Prosecutor's Office of the Federal District and Territories (MPDFT). Based on the constitutional framework for external control of police activity, provided for in Article 129, VII, of the Federal Constitution, and from the perspective of democratic accountability, the importance of ministerial ombudsmen as instruments of listening, transparency, and accountability is discussed. Resolution No. 309/2025 recognizes ombudsman offices as essential institutions, focused on the protection and promotion of human and fundamental rights, by establishing the mandatory requirement for a specialized channel for receiving complaints of police abuse and violence. The study also highlights the use of technology and data, through the Map of Police Violence in the Federal District, a Business Intelligence tool developed by the MPDFT, as an innovative element of management and strategic analysis in combating state violence. It concludes that the integration of social listening, information technology, and institutional control represents an advance in the public governance model and in strengthening the democratic legitimacy of security policies, reaffirming the role of the Public Prosecutor's Office as an actor and agent in promoting public policies aimed at defending human dignity and improving the democratic rule of law.*

Keywords: *Resolution n. 309/2025. National Council of the Public Prosecutor's Office. Ombudsman. External Control of Police Activity. Police Violence.*

INTRODUÇÃO

O fortalecimento do Estado Democrático de Direito, em sua dimensão substantiva, pressupõe a consolidação de mecanismos institucionais de escuta, transparência e responsabilização, capazes de assegurar a efetividade dos direitos fundamentais e o controle da atuação estatal. Nesse contexto, o Ministério Público brasileiro ocupa posição estratégica, ao exercer, com base no art. 129, inciso VII, da Constituição Federal, a função de controle externo da atividade policial, fiscalizando a legalidade e a legitimidade das ações de segurança pública. Tal atribuição representa não apenas uma prerrogativa institucional, mas uma garantia constitucional de defesa da cidadania perante o poder coercitivo do Estado.

A emergência de novos marcos normativos e institucionais, como a Resolução nº 309, de 2025, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), reflete o amadurecimento de uma cultura de *accountability* democrática, orientada pela participação social e pela transparência na gestão pública. Ao regulamentar as atribuições das Ouvidorias-Gerais dos Ministérios Públicos e instituir o Canal de Combate à Violência Policial, o CNMP reconhece as ouvidorias como instituições essenciais à proteção dos direitos humanos e fundamentais. A criação desse canal especializado traduz a compreensão de que a atuação ministerial, para além de sua dimensão repressiva, deve incorporar práticas de governança participativa e de controle social sobre as forças policiais.

A violência policial, cuja persistência é evidenciada por indicadores como os do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025), expõe a urgência de mecanismos institucionais capazes de transformar denúncias em políticas públicas e dados em ações concretas de prevenção e responsabilização. O padrão seletivo e letal da atuação policial, marcado por recorte racial e territorial, desafia o Estado a cumprir seu dever de proteção, sob pena de incorrer em proteção insuficiente aos direitos fundamentais, como adverte a doutrina constitucional contemporânea.

É nesse cenário que se insere a experiência da Ouvidoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), pioneira na implementação do Canal de Combate à Violência Policial e do "Mapa da Violência Policial no DF", ferramenta de *Business Intelligence* voltada à coleta, análise e visualização de dados relacionados a abusos e abordagens policiais. A iniciativa materializa a integração entre escuta pública, tecnologia e gestão democrática, demonstrando a possibilidade de uma atuação institucional orientada por evidências, que alia a dimensão técnica da informação ao compromisso ético com a dignidade humana.

Dessa forma, o presente artigo tem por objetivo examinar o papel da Resolução nº 309/2025 do CNMP na consolidação do Canal de Combate à Violência Policial, analisando os fundamentos jurídicos, políticos e institucionais que sustentam essa inovação normativa e a experiência concreta de sua implementação no âmbito do MPDFT. Busca-se demonstrar que a articulação entre controle externo, ouvidoria e *accountability* representa não apenas um avanço na estrutura de governança do Ministério Público, mas também uma contribuição decisiva para o fortalecimento da democracia e da legitimidade das políticas de segurança pública no Brasil.

1. CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

O fim das ditaduras militares que assolaram os países latino-americanos no século passado trouxe consigo o que Ferrajoli denomina de constitucionalismo de terceira geração. Esse termo nada mais é do que uma forma de denominar a "nova onda" de constituições enriquecidas com 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.[28]

O Ministério Público brasileiro, com a configuração que lhe deu a Constituição Cidadã, tem evoluído, assumindo novas perspectivas e dimensões em sua atuação. Essa evolução visa assegurar o pleno cumprimento das prerrogativas constitucionais conferidas à instituição (nova onda constitucional), notadamente sua caracterização como órgão permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, adaptando-se às demandas e desafios contemporâneos.[29]

O controle externo da atividade policial é prerrogativa constitucional prioritária do Ministério Público, essencial para a qualidade da democracia, conforme dispõe o art. 129, VII, da Constituição Federal.[30]

A Lei Complementar nº 75/93 regulamentou o texto constitucional ao dispor, em seu art. 3º, que o Ministério Público da União exercerá o controle externo da atividade policial, considerando o respeito aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, aos princípios que orientam as relações internacionais e aos direitos assegurados na Constituição Federal e na lei; a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio público; a prevenção e correção de ilegalidades ou abusos de poder; a indisponibilidade da persecução penal e a competência dos órgãos responsáveis pela segurança pública.[31]

Por fim, a Resolução nº 279/23 do Conselho Nacional do Ministério Público estabeleceu que o controle externo da atividade policial, exercido pelo Ministério Público, tem por objetivo manter a regularidade e a adequação dos procedimentos empregados na atividade policial, bem como integrar as funções do Ministério Público e das forças de segurança voltadas à persecução penal e ao interesse público, atentando especialmente para o respeito aos direitos fundamentais e à preservação dos direitos humanos assegurados na Constituição Federal, nos tratados e convenções internacionais e nas leis; a manutenção da ordem pública; a prevenção da criminalidade e a garantia da

28 PINHO, Ana Cláudia; CHAVES, Amanda; MIRANDA, Marcus Vinícius. O Ministério Público como instituição de garantias e o controle externo da atividade policial. **Boletim IBCCRIM**, v. 32, nº 385, 2024, p. 45-60.

29 VIEIRA, Alexander. O papel do Ministério Público no controle externo da atividade policial. **Revista Estudos Institucionais**, v. 11, nº 1, 2025, p. 21-40.

30 BRASIL. Constituição (...), 1988.

31 BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1993.

legalidade e efetividade das ações policiais ostensivas; a finalidade, a celeridade, a eficácia, o aperfeiçoamento e a indisponibilidade das atividades de investigação criminal conduzidas por órgãos de segurança pública; a prevenção e correção de irregularidades, ilegalidades ou abusos de poder relacionados às atividades de investigação criminal e de natureza correcional; a superação de falhas na produção probatória, inclusive técnicas, para fins de investigação criminal; a probidade administrativa no exercício da atividade-fim policial; e a modificação das estruturas institucionais das forças policiais para o adequado enfrentamento e superação das desigualdades decorrentes do preconceito e da discriminação étnico-racial, socioeconômica e de gênero no exercício da atividade policial.[32]

Entre os objetivos do controle externo da atividade policial estão: fiscalizar e supervisionar a atuação policial, observar a legalidade e a proporcionalidade no uso da força, investigar abusos de poder e outras ilegalidades penais cometidas por policiais no exercício da função pública, além de assegurar os direitos fundamentais do cidadão e proteger inocentes, contribuindo para a melhoria dos serviços policiais prestados.

Tal controle, e não mero acompanhamento, fundamenta-se não apenas no interesse ministerial por uma investigação criminal regular e eficiente, mas também no papel do Ministério Público como guardião da ordem jurídica e do Estado Democrático de Direito. O controle externo da atividade policial constitui, portanto, uma função fiscalizatória por excelência, destinada a assegurar a legalidade, a eficiência e o respeito aos direitos fundamentais na atuação dos órgãos de segurança pública, configurando-se não como uma atividade meramente burocrática, mas como instrumento de cooperação do Ministério Público para garantir a regularidade e o aprimoramento das instituições policiais.[33]

A fiscalização da legalidade e da proporcionalidade no uso da força é essencial, considerando a natureza da atividade policial, que implica o uso autorizado da força pelo Estado e atua em uma "zona de fronteira" entre a legislação e a jurisdição, correndo o risco constante de ultrapassar os limites da legalidade e incorrer em arbitrariedades.

Segundo Ferrajoli, a polícia participa de todos os poderes do Estado — Executivo, Legislativo e Judiciário —, por ser um ramo da administração que atua diretamente sobre as liberdades individuais como função auxiliar da jurisdição, mas que também detém poderes próprios e autônomos de caráter preventivo, exercidos em relação aos sujeitos denominados "perigosos" ou "suspeitos". Encontra-se, assim, em uma "zona de fronteira" entre a legislação e a jurisdição, usufruindo da discricionariedade de uma e da força da outra, sem, contudo, submeter-se plenamente aos limites e às fontes de legitimação de ambas.[34]

.....

32 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 279, de 12 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Brasília, 2023.

33 WALTRICK, Emiliano. Ministério Público: investigação criminal e controle externo da atividade policial. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, v. 1, nº 4, 2016, p. 77-98.

34 PINHO, Ana Cláudia; CHAVES, Amanda; MIRANDA, Marcus Vinícius. O Ministério Público (...), 2024. p. 45-60.

De acordo com o art. 60, § 4º, V, da Constituição Federal, os direitos e as garantias individuais são cláusulas pétreas, assimiláveis como bens fundamentais de uma sociedade moderna. A incumbência de garanti-los coloca o controle externo da atividade policial como um mecanismo de tutela, com a capacidade efetiva de limitar a arbitrariedade do poder estatal e neutralizar ou reduzir a violência exercida pelo poder persecutório do Estado-polícia.[35]

O poder do Estado-polícia sem controle ou com controle inefetivo é uma das forças mais dinâmicas e agressivas do universo. Essa força e esse poder, além da agressividade, compartilham outro atributo: a expansividade. Tendem a estender-se até encontrar algo que os contenha e os torne funcionais a um propósito legítimo. Para esclarecer o princípio da expansividade do poder, vale a pena a imagem criada por Bodenheimer: "Como o gás ou a energia elétrica, o poder tende a estender-se ou avançar até onde pode chegar – até que se construa ao seu redor um limite ou um recipiente que não possa ser transposto nem perfurado".[36]

A Constituição Federal reafirmou o compromisso com a dignidade da pessoa humana e com o propósito de construir uma sociedade livre, justa e igualitária, eliminando toda forma de discriminação. Nela, a função de controle da atividade policial deve ser orientada pelo princípio do respeito à dignidade humana. A prevalência desse princípio deve, portanto, nortear a conduta dos agentes estatais. Nesse sentido, o *caput* do art. 3º da Resolução nº 279/23-CNMP estabelece como objetivo prioritário o respeito aos direitos fundamentais e a preservação dos direitos humanos assegurados na Constituição Federal, nos tratados e convenções internacionais e nas leis.[37]

O controle externo é crucial para lidar com a prática policial que visa ao controle social sobre a população vulnerável. O MP deve atuar contra as buscas pessoais arbitrárias e a prática seletiva e discriminatória que atinge jovens, pretos e pessoas em situação de maior vulnerabilidade social, a exemplo das pessoas em situação de rua, práticas que contrariam os valores democráticos e a igualdade.[38]

Por sua vez, o enfrentamento da tortura e a observância de parâmetros de segurança humana na gestão das prisões brasileiras são tarefas cruciais do controle externo da atividade policial, estabelecidas em normativos internacionais. A proibição constitucional e convencional da tortura impõe ao Estado a obrigação de investigar, processar, julgar e reparar prontamente a prática, exigindo do Ministério Público uma investigação célere e imparcial.[39]

.....

35 BRASIL. Constituição (...), 1988.

36 RODRIGUES, João Gaspar. Controle externo da atividade policial e atuação cartorial. **Revista do CNMP**, v. 22, nº 10, p. 89-104, 2022.

37 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 279 (...), 2023.

38 MORAIS JR., José. **Controle externo da atividade policial no Estado Democrático de Direito**. Fortaleza: ESMP-CE, 2022.

39 CAVALLAZZI, Vanessa; SUXBERGER, Antônio. **O controle externo da atividade policial** (...), 2019.

O controle externo exercido pelo Ministério Público não deve, contudo, restringir-se à sua dimensão repressiva, mas promover a ampliação da noção de segurança pública em favor da afirmação e efetivação dos direitos humanos na vida em sociedade. Isso porque um conceito mais amplo e democrático de segurança pública abrange a perspectiva de concretização dos direitos sociais, que possibilitam o convívio em uma sociedade mais justa, livre e igualitária.

O Ministério Público não materializa iniciativas apenas com viés de responsabilização em casos de abuso, mas igualmente no importante exercício de atuação propositiva. É essa a dimensão que assegura justamente o direito aplicável aos temas policiais como objetivo da política pública exteriorizada pelo Estado. Nesse particular, o Ministério Público, pois, apresenta-se como um vocalizador de demandas hábil a propor esferas de mediação e diálogo com o poder público – extrajudicialmente ou pela via da prestação jurisdicional – para melhor concretizar a exteriorização da ação de Estado dirigida aos temas de segurança pública e persecução penal.[40]

2. O PAPEL DAS OUVIDORIAS MINISTERIAIS NO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025 demonstram que, em 2023, na média do Brasil, as mortes decorrentes de intervenção policial correspondiam a 13,8% do total de mortes violentas intencionais. Em 2024, esse percentual teve leve alta, atingindo 14,1%.

Num contexto subnacional, no entanto, São Paulo, Pará, Bahia, Goiás, Sergipe e Amapá possuem uma proporção de mortes decorrentes de intervenção policial superior a 20,1% das mortes violentas intencionais e que, por isso, revelam um padrão de letalidade policial bem mais alto e explicitam opções político-institucionais que colocam a letalidade policial como uma variável significativa do movimento das mortes violentas intencionais.

Embora os dados colhidos pelo anuário indiquem uma redução de homicídios, a letalidade provocada por agentes do Estado permanece elevada em várias polícias do país, com um traço de vitimização racial que lhe é característico; os negros representam 82% das vítimas.

Para o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o padrão persistente de letalidade policial, marcado por forte seletividade racial, etária e territorial (periférica), evidencia que o uso da força por parte do Estado segue sendo um fator estrutural da violência letal no país, falhando o Estado em garantir padrões mínimos de controle institucional da ação policial.[41]

Como mencionado anteriormente, o poder-dever constitucional do Ministério Público, no exercício do controle externo da atividade policial, deve garantir ao cidadão a fiscalização e a super-

40 Idem.

41 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2025.

visão da atuação policial, observando a legalidade e a proporcionalidade no uso da força, investigando abusos de poder e outras ilegalidades penais cometidas por policiais no exercício da função pública, além de assegurar seus direitos fundamentais.

E, diante do cenário apontado no Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025, o Estado, para cumprir com o seu dever de proteção, deve empregar medidas suficientes de caráter normativo e material, que permitam alcançar – atendendo à contraposição de bens jurídicos – uma proteção adequada e, como tal, efetiva.

Nesse contexto, tanto o legislador quanto o Conselho Nacional do Ministério Público devem observar o dever de proteção dos direitos fundamentais do cidadão e por ele pautar seu trabalho de normatização e de estruturação material para o exercício do múnus constitucional.

Alexy conceitua o direito à proteção como o direito do titular de direitos fundamentais em face do Estado a que este o proteja contra intervenções de terceiros, ou do próprio Estado, quando ilegítimas, consistindo em um direito subjetivo constitucional a uma ação fática ou normativa em face do Estado, que tem como objeto demarcar as esferas dos sujeitos de direitos de mesma hierarquia, bem como a exigibilidade e a realização dessa demarcação.[42]

A proibição da proteção insuficiente, por sua vez, representa uma evolução da concepção de eficácia dos direitos fundamentais na doutrina constitucional contemporânea, impondo ao Estado o dever de protegê-los de forma adequada e eficaz, não apenas evitando interferências indevidas (proteção negativa), mas também atuando positivamente para garanti-los (proteção positiva).

Não basta ao Estado abster-se de violar direitos fundamentais; deve igualmente adotar medidas efetivas para resguardá-los contra ameaças, inclusive decorrentes de sua própria atuação institucional.

Afinal, a estrutura do princípio da proporcionalidade não aponta apenas para a perspectiva de um garantismo negativo (proteção contra os excessos do Estado), mas também para uma espécie de garantismo positivo, momento em que a preocupação do sistema jurídico será com o fato de o Estado não proteger suficientemente determinado direito fundamental, caso no qual se estará em face do que, a partir da doutrina alemã, passou-se a denominar de "proibição de proteção deficiente" (*Untermaßverbot*). Este conceito refere-se à estrutura que o princípio da proporcionalidade adquire na aplicação dos direitos fundamentais de proteção. A proibição de proteção deficiente pode ser definida como um critério estrutural para a determinação dos direitos fundamentais, com cuja aplicação pode-se determinar se um ato estatal, por antonomásia, uma omissão, viola um direito fundamental de proteção.

Trata-se de entender, assim, que a proporcionalidade possui uma dupla face: de proteção positiva e de proteção contra omissões estatais. Ou seja, a inconstitucionalidade pode ser decorrente

.....

42 ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 450.

de excesso do Estado, caso em que determinado ato é desarrazoado, resultando desproporcional o resultado do sopesamento (*Abwägung*) entre fins e meios; de outro lado, a inconstitucionalidade por advir de proteção insuficiente de um direito fundamental social, como ocorre quando o Estado renuncia ao uso de determinadas sanções penais ou administrativas para proteger determinados bens jurídicos. Este duplo viés do princípio da proporcionalidade decorre da necessária vinculação de todos os atos estatais à materialidade da Constituição e tem como consequência a sensível diminuição da discricionariedade (liberdade de conformação) do legislador.[43]

Se as instituições de garantias falharem em seu papel fiscalizador, se cederem à pressão das ruas, teremos, consequentemente, um rebaixamento significativo das garantias estabelecidas pela Constituição, operando-se um gap entre a normatividade e a efetividade. Isso significa dizer que, embora o texto constitucional ostente um sistema de garantias complexo e articulado, marcado pela rigidez associada ao extenso leque de direitos fundamentais, tais garantias se tornam ineficazes diante da deficiência de subordinação dos poderes policiais aos vínculos formais e substanciais da legalidade. Nesse sentido, pouco importa que a Constituição brasileira proíba a pena de morte, se a polícia, a torto e a direito, continua matando jovens pretos e pobres na periferia, por meios extralegais. Trata-se da análise do grau de efetividade das normas. Todas as instituições que operam no sistema de punir (e as polícias estão, aqui, incluídas) precisam possuir amarras legais. Cabe ao Ministério Público fazer valer o que está disposto no texto constitucional e fiscalizar a atuação policial. A Constituição de 1988, no artigo 129, VII, atribui, como função institucional do Ministério Público, o controle externo da atividade policial.[44]

O legislador constituinte atribuiu ao Ministério Público funções próprias do *ombudsman*, consubstanciadas na defesa dos direitos sociais e dos direitos individuais indisponíveis, nos quais estão inseridos os direitos e garantias individuais e os direitos às prestações mínimas devidas pelo Estado, que, por meio de seus gestores, deverá respeitar as regras postas e não interferir nos direitos e liberdades públicas dos cidadãos.[45]

Três décadas após, com a reforma promovida pela EC nº 45/2024, as ouvidorias do Ministério Público adquiriram *status* constitucional, assumindo como missão central a promoção da efetividade dos direitos humanos e fundamentais, intrinsecamente vinculada às suas atribuições, especialmente no contexto do Estado Democrático de Direito, materializando-se como canais de efetivação dos direitos da cidadania.

A ouvidoria ministerial é um instrumento vital e multifuncional no contexto do Controle Social, sendo essencialmente um mecanismo de inclusão social e de fiscalização democrática do po-

.....

43 STRECK, Lênio. Da proibição de excesso à proibição de proteção deficiente. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, nº 2, p. 121-145, 2004.

44 PINHO, Ana Cláudia; CHAVES, Amanda; MIRANDA, Marcus Vinícius. O Ministério Público (...), 2024. p. 45-60.

45 SAMPAIO, Andrea; CYRILLO, Rose; BARRETO, Selma. As ouvidorias do Ministério Público brasileiro: da gênese à contemporaneidade. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores**, nº 4, p. 33-52, 2022.

der estatal, nele incluindo-se a atuação das forças policiais; sua atuação, portanto, contribui para a proteção adequada dos direitos do cidadão diante do eventual abuso de poder e violência policial, fortalecendo a legitimidade do agir estatal e a responsabilização dos agentes públicos. E foi com este objetivo que o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução nº 309/2025.

3. A RESOLUÇÃO Nº 309/2025 DO CNMP E O CANAL DE COMBATE À VIOLÊNCIA POLICIAL: FUNDAMENTOS E OBJETIVOS

Em abril de 2025, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Resolução nº 309/2025, com o objetivo de regulamentar as atribuições das Ouvidorias-Gerais do Ministério Público brasileiro, reconhecendo seu papel relevante no fortalecimento da democracia, do Estado de Direito, da boa administração institucional e na promoção dos direitos humanos.[46]

Compete às Ouvidorias-Gerais do Ministério Público receber representações, reclamações, pedidos de informações, sugestões, críticas, elogios e demais expedientes de qualquer natureza que lhes sejam encaminhados sobre serviços públicos ou privados relacionados a direitos defendidos pelo Ministério Público, comunicando ao(à) interessado(a) as providências adotadas (art. 4º, II); incluindo-se, portanto, em sua competência, o recebimento de notícias de fato que tenham por objeto a atuação das forças policiais.

Entre as diversas e relevantes atribuições das ouvidorias ministeriais regulamentadas, o CNMP introduz uma inovação no campo das políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Ministério Público: a obrigação de manter, no âmbito da Ouvidoria-Geral, um canal especializado denominado Ouvidoria de Combate à Violência Policial, destinado aos casos de abuso ou violência decorrentes de abordagens policiais, com o consequente encaminhamento aos membros do Ministério Público responsáveis pelo controle externo da atividade policial (art. 4º, VI).

Ao atribuir tal competência às ouvidorias ministeriais, órgãos da administração superior dos Ministérios Públicos da União e dos Estados, o Conselho Nacional do Ministério Público reconhece nelas a condição de instituição essencial para a proteção e promoção de direitos indisponíveis, cuja efetivação é imperativa no projeto do Estado Democrático de Direito, e reafirma, sobretudo, a relevância e indispensabilidade das ouvidorias para a efetiva realização do múnus ministerial de controle externo da atividade policial. A previsão normativa do Canal de Combate à Violência Policial, no âmbito das ouvidorias ministeriais, evidencia o papel relevante do Ministério Público como agente de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da criminalidade, inclusive da violência estatal.

46 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 309, de 29 de abril de 2025**. Dispõe sobre as atribuições das Ouvidorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. Brasília, 2025.

4. A EXPERIÊNCIA DA OUVIDORIA DO MPDFT

Com a edição da Resolução nº 309/2025 do CNMP, a Ouvidoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios iniciou o planejamento para a criação do Canal de Combate à Violência Policial. O projeto previu a realização de uma audiência pública destinada a colher as demandas e expectativas da sociedade, de modo que essas contribuições servissem como diretrizes para a implementação do canal. Previu-se, ainda, o desenvolvimento de uma ferramenta tecnológica capaz de registrar e classificar as manifestações relacionadas à violência policial, permitindo identificar a força policial envolvida (militar, civil ou penal), o tipo de crime, o local do fato e as características da vítima, dentre outros dados.

A audiência pública, realizada em 9 de outubro de 2025, nos termos do art. 4º, inciso VIII, da Resolução nº 309/2025 do CNMP, contou com a participação da sociedade civil, de especialistas e de representantes de instituições públicas e privadas. O objetivo foi promover a escuta das demandas e sugestões voltadas ao aprimoramento dos mecanismos de proteção às vítimas. Durante o evento, representantes da sociedade inscreveram-se para se manifestar e apresentaram diversos relatos que evidenciaram a relevância da criação de um canal especializado para o recebimento de denúncias de violência policial. Também foi registrada preocupação quanto à condução das investigações, com ênfase na necessidade de assegurar que os policiais envolvidos sejam igualmente acolhidos e ouvidos, de modo a garantir um processo justo, equilibrado e transparente.

A equipe do MPDFT desenvolveu o "Mapa da Violência Policial no DF", em atendimento à demanda apresentada pela Ouvidoria. Trata-se de uma ferramenta de *Business Intelligence* (BI) destinada à coleta, organização, análise e visualização de dados provenientes das notícias de fato encaminhadas à Ouvidoria sobre casos de violência policial. O sistema permitirá converter informações brutas em *insights* estratégicos, capazes de subsidiar o MPDFT, tanto em sua função de indutor quanto, eventualmente, de protagonista, na tomada de decisões informadas sobre políticas de segurança pública, além de possibilitar o controle social sobre a própria atuação do Ministério Público no enfrentamento da violência policial. Na concepção moderna de política pública, a participação e o controle social são elementos que fortalecem a democracia e criam canais para a expressão da conflitividade social.[47]

A incorporação de mecanismos de participação e controle social apoiados no uso de tecnologia de dados pode elevar o controle externo da atividade policial desenvolvido pelo Ministério Público a um patamar superior de transparência, *accountability* social e legitimidade democrática. O uso de tecnologia e dados, especialmente por meio da disponibilização de dados em *Business Intelligence* (BI), configura ferramenta essencial e estratégica para o aprimoramento do controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público.

.....

47 MACHADO, Jorge; CRAVEIRO, Gisele; RIZZI, Ester. **Os desafios do controle social no sistema de justiça brasileiro**. Brasília: CNJ, 2018.

Enquanto órgão de controle externo da atividade policial, o Ministério Público é o órgão constitucionalmente institucionalizado para promover a *accountability* policial. Esse dever de prestar contas encontra previsão constitucional e está ligado a uma perspectiva de atuação profissional da polícia, portanto, não arbitrária. Dessa forma, o órgão de controle externo, ao fomentar a transparência da instituição controlada, atua como uma garantia constitucional para a constante adesão da polícia à legalidade e à promoção da gestão democrática das políticas públicas de segurança.[48]

Em 30 de outubro de 2025, o Canal de Violência Policial do MPDFT foi oficialmente criado pela Portaria Normativa PGJ nº 1.145/MPDFT, competindo-lhe receber as demandas relacionadas a condutas que envolvam abuso ou violência decorrente de abordagem policial; encaminhar as demandas aos membros do Ministério Público com atribuição para o controle externo da atividade policial; promover a integração entre a Ouvidoria de Combate à Violência Policial, as unidades do Ministério Público e as demais instituições envolvidas na prevenção e no enfrentamento da violência policial; propor o estabelecimento de parcerias com instituições públicas ou privadas voltadas ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pela própria Ouvidoria de Combate à Violência Policial e pelo Ministério Público; participar de reuniões, fóruns, audiências públicas ou outros eventos promovidos por entidades públicas ou privadas que atuem na prevenção e no enfrentamento do abuso ou da violência decorrente de abordagens policiais; fomentar estudos, análises e projetos voltados à prevenção e ao enfrentamento da violência policial, bem como promover o acesso, o tratamento e a sistematização de dados e informações de segurança pública, para fins de produção de conhecimento, formulação de estratégias institucionais e divulgação de informações de interesse social.

CONCLUSÃO

A consolidação do Canal de Combate à Violência Policial, instituído pela Resolução nº 309/2025 do Conselho Nacional do Ministério Público, representa um avanço institucional significativo na promoção de uma *accountability* democrática e substantiva sobre a atividade policial. Ao reconhecer as Ouvidorias Ministeriais como espaços legítimos de escuta e controle social, o CNMP reafirma o compromisso do Ministério Público com a efetividade dos direitos fundamentais e com a transparência das instituições de segurança pública.

Enquanto órgão de controle externo da atividade policial, o Ministério Público exerce papel essencial na promoção da legalidade e da dignidade da pessoa humana, fundamentos estruturantes do Estado Democrático de Direito. A atuação ministerial no campo do controle externo não pode restringir-se ao levantamento de dados ou à mera produção de relatórios; deve resultar em ações concretas de prevenção, fiscalização e responsabilização. A efetividade da *accountability* depende,

48 ÁVILA, Thiago Pierobom. **O controle pelo ministério público das políticas de segurança pública**. Brasília: CNMP, 2017.

portanto, do equilíbrio entre a *answerability* (dever de prestar contas) e o *enforcement* (capacidade de produzir resultados e sanções).

A experiência da Ouvidoria do MPDFT demonstra a viabilidade de um modelo de inovação institucional orientado por evidências. A audiência pública e o desenvolvimento do Mapa da Violência Policial no DF, com base em ferramentas de *Business Intelligence* (BI), materializam o uso estratégico da tecnologia a serviço da transparência e da gestão democrática da segurança pública. Essa integração entre escuta, dados e ação institucional traduz uma nova forma de governança participativa, capaz de transformar denúncias em dados, dados em compreensão e compreensão em políticas concretas de prevenção e reparação.

A escuta é o primeiro gesto de justiça. Assim, o Canal de Violência Policial do MPDFT simboliza não apenas um mecanismo administrativo, mas um ato democrático de reconhecimento e empatia diante do sofrimento humano causado pelo abuso de poder. O fortalecimento de instrumentos de participação social, aliado ao compromisso do Ministério Público com a transparência e a responsabilização, constitui passo essencial para a consolidação de uma política pública de segurança pautada nos direitos humanos, orientada pela legalidade e pela justiça.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ÁVILA, Thiago Pierobom. **O controle pelo ministério público das políticas de segurança pública**. Brasília: CNMP, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1993.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 279, de 12 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Brasília, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 309, de 29 de abril de 2025**. Dispõe sobre as atribuições das Ouvidorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. Brasília, 2025.

CAVALLAZZI, Vanessa; SUXBERGER, Antônio. **O controle externo da atividade policial em números do CNMP como ferramenta de accountability institucional**. Brasília: CNMP, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2025.

MACHADO, Jorge; CRAVEIRO, Gisele; RIZZI, Ester. **Os desafios do controle social no sistema de justiça brasileiro**. Brasília: CNJ, 2018.

MORAIS JR., José. **Controle externo da atividade policial no Estado Democrático de Direito**. Fortaleza: ESMP-CE, 2022.

PEREIRA, Orlandina. O papel das ouvidorias no Estado Democrático de Direito. **Revista da Ouvidoria Nacional do Ministério Público**, v. 1, p. 248-270, 2018.

PINHO, Ana Cláudia; CHAVES, Amanda; MIRANDA, Marcus Vinícius. O Ministério Público como instituição de garantias e o controle externo da atividade policial. **Boletim IBCCRIM**, v. 32, nº 385, p. 45-60, 2024.

RODRIGUES, João Gaspar. Controle externo da atividade policial e atuação cartorial. **Revista do CNMP**, v. 22, nº 10, p. 89-104, 2022.

SAMPAIO, Andrea; CYRILLO, Rose; BARRETO, Selma. As ouvidorias do Ministério Público brasileiro: da gênese à contemporaneidade. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores**, nº 4, p. 33-52, 2022.

STRECK, Lenio. Da proibição de excesso à proibição de proteção deficiente. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, nº 2, p. 121-145, 2004.

VIEIRA, Alexander. **O papel do Ministério Público no controle externo da atividade policial**. Revista Estudos Institucionais, v. 11, nº 1, p. 21-40, 2025.

WALTRICK, Emiliano. Ministério Público: investigação criminal e controle externo da atividade policial. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, v. 1, nº 4, p. 77-98, 2016.

O PAPEL DAS OUVIDORIAS NO FORTALECIMENTO DA ATUAÇÃO MINISTERIAL NO CONTROLE EXTERNO E NA PREVENÇÃO DE ABUSOS POLICIAIS

THE ROLE OF OMBUDSMAN OFFICES IN STRENGTHENING PROSECUTORIAL ACTION IN EXTERNAL OVERSIGHT AND THE PREVENTION OF POLICE ABUSES

Suelim Iasmine dos Santos Braga

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Servidora Pública do Ministério Público do Estado de Goiás entre os anos de 2015 e 2024. Pós-graduada em Ensino Interdisciplinar sobre Infância e Direitos Humanos pela Universidade Federal de Goiás. Autora de livros e artigos jurídicos.

Sumário: 1. Fundamentos constitucionais e legais do controle externo da atividade policial. 1.1. O controle externo da atividade policial como função institucional do Ministério Público. 1.2. Violência policial como violação de direitos fundamentais. 2. A criação da ouvidoria de combate à violência policial. 3. O protocolo de intenções com a associação nacional de guardas municipais do brasil. 4. Accountability democrático e controle social da atividade policial. 5. Desafios para a efetividade do controle externo da atividade policial.

Resumo: O presente artigo analisa o papel das Ouvidorias no fortalecimento do controle externo da atividade policial exercido pelo Ministério Público, com ênfase na Ouvidoria de Combate à Violência Policial instituída pela Portaria CNMP-PRESI nº 135/2024. Parte-se da constatação de que a violência policial constitui grave violação de direitos fundamentais, evidenciada pelos dados do Fórum Brasileiro de Segurança, contexto que resultou em condenações do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos nos Casos Favela Nova Brasília (2017), Tavares Pereira (2023) e Honorato (2023), por impunidade estrutural. A pesquisa examina a estrutura e competências da Ouvidoria de Combate à Violência Policial, que estabelece canal especializado para recebimento de denúncias de abuso policial, com encaminhamento aos membros ministeriais com atribuição de controle externo, constituindo mecanismo de accountability democrático vertical.

Palavras-chave: Ouvidoria; Controle externo da atividade policial; Ministério Público.

Abstract: *This article analyzes the role of Ombudsman's Offices in strengthening the Public Prosecutor's Office's external oversight of police activity, with an emphasis on the Ombudsman's Office for Combating Police Violence, established by CNMP-PRESI Ordinance No. 135/2024. It begins with the observation that police violence constitutes a serious violation of fundamental rights, as evidenced by data from the Brazilian Security Forum. This context resulted in Brazil being condemned by the Inter-American Court of Human Rights for structural impunity in the Favela Nova Brasília (2017), Tavares Pereira (2023), and Honorato (2023) cases. The research examines the structure and competencies of the Ombudsman's Office for Combating Police Violence, which establishes a specialized channel for receiving complaints of police abuse, forwarding them to ministerial members with external oversight powers, constituting a mechanism for vertical democratic accountability.*

Keywords: *Ombudsman's Office; External oversight of police activity; Public Prosecutor's Office.*

INTRODUÇÃO

O controle externo da atividade policial constitui atribuição constitucional do Ministério Público brasileiro, estabelecida no art. 129, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, cuja efetivação revela-se essencial à tutela dos direitos fundamentais e à preservação do Estado Democrático de Direito. A violência policial, caracterizada pelo uso desproporcional, desnecessário ou ilegal da força por agentes estatais de segurança pública, configura grave violação aos direitos à vida, à integridade física e ao devido processo legal, constitucionalmente assegurados.

Os dados estatísticos revelam a gravidade do cenário nacional: segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública[49], em 2023 foram registradas 6.393 mortes decorrentes de intervenção policial, representando aumento de 188,9% em relação a 2013. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos Casos Favela Nova Brasília (2017), Tavares Pereira (2023) e Honorato (2023), reconheceu a existência de impunidade estrutural no Brasil relativamente a casos de violência policial, determinando a adoção de medidas para garantir investigações independentes.

Nesse contexto, a criação da Ouvidoria de Combate à Violência Policial, instituída pela Portaria CNMP-PRESI nº 135, de 16 de abril de 2024[50], no âmbito da Ouvidoria Nacional do Ministério Público, representa iniciativa institucional destinada a aprimorar os mecanismos de controle exter-

49 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2024/07/anuario-2024.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

50 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Portaria CNMP-PRESI nº 135, de 16 de abril de 2024**. Institui a Ouvidoria de Combate à Violência Policial no âmbito da Ouvidoria Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2024/Abril/ SEI_0993209_Portaria_CNMP_PRESI_135.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

no da atividade policial, mediante o estabelecimento de canal especializado para recebimento de demandas relacionadas ao abuso ou à violência decorrente de abordagem policial.

O presente estudo tem por objetivo analisar o papel das Ouvidorias no fortalecimento da atuação ministerial no controle externo da atividade policial e na prevenção de abusos policiais, investigando os fundamentos constitucionais e legais do controle externo, a violência policial como violação de direitos fundamentais, a estrutura e as competências da Ouvidoria de Combate à Violência Policial, a relevância do Protocolo de Intenções firmado com a Associação Nacional de Guardas Municipais do Brasil, os mecanismos de *accountability* democrático e controle social, bem como os desafios para a efetividade do controle externo.

Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, pautada na análise de legislação, doutrina especializada, jurisprudência nacional e internacional, resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público e dados estatísticos sobre violência policial, objetivando demonstrar que a atuação das Ouvidorias constitui instrumento relevante de participação democrática e controle social, contribuindo para a redução dos índices de letalidade policial e para o cumprimento das obrigações constitucionais e internacionais assumidas pelo Estado brasileiro na tutela dos direitos humanos.

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

1.1. O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL COMO FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O controle externo da atividade policial constitui função institucional do Ministério Público expressamente prevista no art. 129, inciso VII, da Constituição Federal de 1988[51], a qual determina sua regulamentação por lei complementar. Trata-se de atribuição de natureza não discricionária, vinculada à missão constitucional do *Parquet* de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, CF/88).

A fundamentação dessa competência encontra-se também no art. 129, inciso II, da Constituição Federal, que atribui ao Ministério Público o dever de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos aos direitos assegurados constitucionalmente, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. Conforme observa a doutrina especializada,

> a atribuição de zelar para que todos os Poderes respeitem todos os direitos previstos em nosso ordenamento (...) abrange controlar externamente que os ór-

.....

51 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_ 03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 out. 2025.

> gãos estatais policiais (braços armados do Estado) respeitem todos os direitos e garantias constitucionais, por meio de providências necessárias[52].

No plano infraconstitucional, a Lei Complementar nº 75/1993[53], que disciplina a organização do Ministério Público da União, regulamenta o controle externo em seu art. 9º, estabelecendo instrumentos como: livre ingresso em estabelecimentos policiais ou prisionais; acesso a documentos relativos à atividade-fim policial; representação à autoridade competente para adoção de providências; requisição de instauração de inquérito policial; e promoção de ação penal por abuso de poder. Tais disposições aplicam-se aos Ministérios Públicos estaduais por força do art. 80 da Lei nº 8.625/1993[54] (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público).

Importante destacar que o controle externo não se configura como subordinação hierárquica ou ingerência na autonomia operacional das instituições policiais. Trata-se de controle de legalidade, legitimidade e eficiência, pautado nos princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37, *caput*, CF/88). Diferencia-se, portanto, do controle interno exercido pelas corregedorias, caracterizando-se pela imparcialidade, independência e vinculação à tutela dos direitos fundamentais.

Sob a ótica da teoria dos freios e contrapesos (*checks and balances*), o controle externo representa mecanismo essencial de *accountability* democrática. Como observado na doutrina, "não há democracia com braço armado autônomo e independente[55]", sendo imperativo que as forças de segurança pública se submetam a rigoroso sistema de controle para prevenção de abusos e arbitrariedades.

> […] é preciso construir uma conexão entre o controle da atividade policial e a promoção do direito à segurança pública. A polícia deve ser controlada para prevenir desvios, mas também para que a sua função viabilize a implementação do direito fundamental à segurança pública. Ou seja, além de impedir ou minimizar as condutas ilegais ou irregulares enfatizar o seu caráter instrumental, afastando a lógica de que a polícia é um fim em si mesmo. Em outras palavras, impor limites à atuação policial não pode prescindir da afirmação dos anseios do Estado e da sociedade sobre a realização de uma política de segurança pública que atenda à

.....

52 DIANNA, Roberto Antônio Dassié. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público na coleta policial de elementos de informação. In: SALGADO, Daniel Rezende Salgado; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (org.). **A prova no enfrentamento à macrocriminalidade**. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 568.

53 BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 19 out. 2025.

54 BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_ 03/leis/l8625.htm>. Acesso em: 19 out. 2025.

55 BRAGA, Suelim Iasmine dos Santos. **A inclusão da Guarda Civil Municipal no sistema de relatórios do Conselho Nacional do Ministério Público**: a necessidade de submissão às inspeções periódicas. Conselho Nacional do Ministério Público. Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/ 2024/REVISTA_CSP_2024_vFINAL_v3.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

Constituição[56].

Diante dessa necessidade, o Conselho Nacional do Ministério Público, no exercício de sua competência normativa, editou inicialmente a Resolução nº 20/2007[57], posteriormente revogada pela Resolução nº 279/2023[58], que estabelece parâmetros mais amplos e detalhados para o exercício do controle externo, incluindo disposições específicas sobre letalidade policial e proteção de vítimas, a fim de dar concretude ao texto constitucional.

Diante do exposto, verifica-se que tal conjunto normativo confere ao Ministério Público os instrumentos jurídicos necessários ao exercício qualificado dessa atribuição constitucional, assegurando a legalidade e legitimidade da atividade policial em conformidade com os direitos fundamentais.

1.2. VIOLÊNCIA POLICIAL COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A violência policial configura grave violação de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, especialmente o direito à vida (art. 5º, *caput*, CF/88), à integridade física e psíquica (art. 5º, III e XLIX, CF/88), à segurança jurídica e ao devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88).

Conceitua-se violência policial como o uso desproporcional, desnecessário ou ilegal da força por agentes estatais de segurança pública, abrangendo condutas como tortura, execuções sumárias, desaparecimentos forçados, tratamento cruel ou degradante, abuso de autoridade e emprego excessivo de meios coercitivos em abordagens, prisões ou operações policiais.

A Constituição Federal estabelece garantias fundamentais que delimitam negativamente a atuação policial: a inadmissibilidade de tortura e tratamento desumano ou degradante (art. 5º, III); o respeito à integridade física e moral dos presos (art. 5º, XLIX); a inviolabilidade domiciliar (art. 5º, XI); e a presunção de inocência (art. 5º, LVII). O uso da força por agentes estatais somente se legitima quando pautado pelos princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade.

No plano internacional, o Brasil é signatário de tratados que impõem deveres específicos de prevenção, investigação e punição de atos de violência estatal. Destacam-se a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes[59] (promulgada pelo

.....

56 JUNIOR, José Júlio Araujo. **Segurança Pública nas Rédeas da Constituição – Um direito Fundamental em (Re)Construção**. Rio de Janeiro: Processo, 2025. p. 477.

57 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007**. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar 75/93. Brasília: CNMP, 2007. [Revogada]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-0203-Revogada.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

58 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 279, de 12 de dezembro de 2023**. Regulamenta a atribuição do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes /Resoluo-279-de-2023.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

59 BRASIL. **Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991**. Promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Brasília: Presidência da República, 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm>. Acesso em: 20 out. 2025.

Decreto nº 40/1991) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos[60] (Decreto nº 678/1992).

Os Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei (ONU, 1990)[61] estabelecem parâmetros norteadores: (a) o uso da força deve ser excepcional e proporcional; (b) armas letais somente podem ser empregadas em defesa própria ou de terceiros contra ameaça iminente de morte ou lesão grave; (c) deve-se privilegiar meios não violentos; (d) o uso da força deve ser minimizado e limitado pela humanidade.

Ademais, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos consolida parâmetros vinculantes para o Estado brasileiro. No Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil (2017)[62], a Corte reconheceu violações aos direitos à vida, à integridade pessoal e à proteção judicial, determinando que o Brasil adotasse medidas para garantir investigações independentes em casos de violência policial. Posteriormente, nos Casos Tavares Pereira (2023)[63] e Honorato (2023)[64], a Corte reiterou a necessidade de investigações preliminares conduzidas por órgãos independentes da corporação envolvida, atribuindo protagonismo ao Ministério Público.

Outrossim, os dados estatísticos revelam a gravidade do cenário brasileiro. Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 2023 foram registradas 6.393 mortes decorrentes de intervenção policial, representando aumento de 188,9% em relação a 2013[65]. O recorte racial evidencia viés estrutural: segundo o mesmo Anuário, 82,7% dos mortos pela polícia são negros e, destes, 72% têm entre 12 e 29 anos.

O estado da arte é tal que a Corte IDH reconheceu um estado de impunidade estrutural, tendo em vista a ausência de investigação dos fatos, o que leva à ausência de processo, condenação e responsabilização dos agentes. Tais fatos relevam a necessidade de criação de mecanismos para atuação mais eficiente no controle da atividade policial, sendo um deles o fortalecimento das corregedorias e a criação da Ouvidoria de Combate à Violência Policial.

.....

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

61 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**. Havana, 1990. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>. Acesso em: 20 out. 2025.

62 Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/ articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

63 Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/ articulos/seriec_542_por.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

64 Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/ comunicados/cp_14_2024_port.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

65 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2024/07/anuario-2024.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

2. A CRIAÇÃO DA OUVIDORIA DE COMBATE À VIOLÊNCIA POLICIAL

As Ouvidorias-Gerais do Ministério Público constituem órgãos de participação democrática e controle social instituídos pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que acrescentou o § 5º ao art. 130-A da Constituição Federal, estabelecendo que "leis da União e dos Estados criarão ouvidorias do Ministério Público, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares[66]".

A natureza jurídica das Ouvidorias caracteriza-se pela função de canal institucional de interlocução entre a sociedade civil e o Ministério Público, atuando como instrumento de transparência, *accountability* e controle externo da atividade ministerial. Trata-se de órgão auxiliar de caráter permanente, dotado de autonomia funcional, que viabiliza a participação popular na fiscalização e no aprimoramento dos serviços prestados pelo *Parquet*.

Esse papel de *accountability*, exercido pela interlocução com a sociedade civil, resulta em uma superação da crítica ao cooperativismo, de que, "em razão da maioria do órgão ser composta por membros, há uma forte tendência corporativista do Conselho de modo a proteger os integrantes da instituição[67]".

Em cumprimento às determinações emanadas dos órgãos jurisdicionais nacionais e internacionais, e reconhecendo o papel institucional do Conselho Nacional do Ministério Público de fomentar o aprimoramento da atuação ministerial na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o presidente do Conselho Nacional do Ministério Público editou a Portaria CNMP-PRESI nº 135[68], de 16 de abril de 2024, instituindo a Ouvidoria de Combate à Violência Policial no âmbito da Ouvidoria Nacional do Ministério Público.

A Ouvidoria Nacional do Ministério Público constitui órgão de comunicação direta e simplificada entre o Conselho Nacional do Ministério Público e a sociedade, tendo por objetivo principal o aperfeiçoamento e o esclarecimento das atividades realizadas pelo Conselho e pelo Ministério Público aos cidadãos. A criação de canal especializado para o recebimento de demandas relacionadas à violência policial representa aprimoramento qualitativo dessa estrutura de comunicação institucional.

.....

66 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 out. 2025.

67 AMORIM, Marco Antônio Santos. **Ministério Público Resolutivo**: as corregedorias como instrumentos de fortalecimento da efetividade da atuação ministerial. Marcelo Pedroso Goulart, Gregório Assagra de Almeida (coords. da coleção). Belo Horizonte: D'Plácido, 2024. p.89.

68 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Portaria CNMP-PRESI nº 135, de 16 de abril de 2024**. Institui a Ouvidoria de Combate à Violência Policial no âmbito da Ouvidoria Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2024/ Abril/SEI_0993209_Portaria_CNMP_PRESI_135.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

A Portaria CNMP-PRESI nº 135/2024 define como objetivo principal da Ouvidoria de Combate à Violência Policial o estabelecimento de canal especializado de recebimento de demandas que envolvam a prática de abuso ou violência decorrente de abordagem policial, com o consequente encaminhamento aos membros do Ministério Público com atribuição para o controle externo da atividade policial.

As competências da Ouvidoria de Combate à Violência Policial, estabelecidas no art. 3º da Portaria, compreendem: receber demandas relacionadas a condutas que envolvam abuso ou violência decorrente de abordagem policial dirigidas ao Conselho Nacional do Ministério Público; encaminhar essas demandas aos membros do Ministério Público brasileiro com atribuição para o controle externo da atividade policial; promover a integração entre a Ouvidoria de Combate à Violência Policial, as unidades do Ministério Público e as demais instituições envolvidas na prevenção e no enfrentamento da violência policial; propor o estabelecimento de parcerias com instituições públicas ou privadas voltadas ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas; e participar de reuniões ou eventos de entidades públicas ou privadas que atuem na prevenção e no enfrentamento do abuso ou da violência decorrente de abordagem policial.

A estrutura normativa estabelecida pela Portaria determina que as demandas dirigidas à Ouvidoria de Combate à Violência Policial tramitarão conforme fluxo estabelecido no Regimento Interno da Ouvidoria Nacional do Ministério Público, aprovado pela Resolução nº 212/2020, tendo sido determinada a criação, no prazo de 60 dias, de canal facilitado de comunicação com a sociedade para apresentação das demandas relacionadas à violência policial.

Com efeito, a institucionalização da Ouvidoria de Combate à Violência Policial, nos termos da Portaria CNMP-PRESI nº 135/2024, representa instrumento qualificado de concretização dos princípios constitucionais da participação democrática e do controle social da atividade ministerial, consoante previsão do artigo 130-A, § 5º, da Constituição Federal.

A criação de canal especializado para o recebimento de demandas relacionadas à violência policial viabiliza o aprimoramento do exercício da função institucional de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público, assegurando maior transparência, efetividade e responsividade na tutela dos direitos fundamentais da população, notadamente dos grupos socialmente vulneráveis. Consolida-se, assim, mecanismo essencial de *accountability* e de fortalecimento da interlocução entre sociedade civil e *Parquet*, contribuindo para a legitimação democrática da atuação ministerial e para o enfrentamento sistêmico de práticas abusivas no âmbito da segurança pública.

3. O PROTOCOLO DE INTENÇÕES COM A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE GUARDAS MUNICIPAIS DO BRASIL

Tendo em vista a criação da Ouvidoria de Combate à Violência Policial, a sua efetividade depende do estabelecimento de cooperação institucional com diversos atores do sistema de segurança pública. Nesse contexto, a Ouvidoria Nacional do Ministério Público firmou Protocolo de Intenções com a Associação Nacional de Guardas Municipais do Brasil, objetivando estabelecer regime de estreita cooperação técnica e institucional para qualificar e ampliar a integridade do uso da força e o combate à violência policial nas atividades de segurança pública básica das Guardas Municipais no Brasil.

O Protocolo estabelece compromissos mútuos entre os signatários, incluindo a identificação, investigação e processamento de demandas relacionadas a condutas que envolvam abuso ou violência decorrente de abordagem policial das Guardas Municipais; o encaminhamento dessas demandas aos membros do Ministério Público com atribuição para o controle externo; a promoção da integração entre o canal da Ouvidoria de Combate à Violência Policial e as unidades do Ministério Público, em nível estadual, responsáveis pela integridade do uso da força; o estabelecimento de parcerias com instituições públicas ou privadas voltadas ao aperfeiçoamento das atividades de controle externo, incluindo a mobilização de esforços técnicos, institucionais e financeiros para produção de pesquisas aplicadas e evidências sobre a integridade do uso da força; o fomento ao intercâmbio de dados e informações e a socialização de metodologias para a qualificação da construção de indicadores destinados ao aperfeiçoamento do controle social da atividade policial; e a participação em e promoção de reuniões ou eventos públicos com entidades que atuem na prevenção, controle, monitoramento e avaliação dessa agenda.

O Protocolo de Intenções reconhece expressamente que não implica estabelecimento de consórcio, associação, sociedade ou responsabilidade solidária entre as partes, estabelecendo vigência de 12 meses a partir da assinatura ou publicação, prorrogável mediante termo aditivo.

Referido Protocolo de Intenções revela-se alinhado ao reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), das Guardas Civis Municipais como órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública (ADPF 995-DF[69]).

Esse reconhecimento decorre da própria inclusão das Guardas Civis Municipais na Lei nº

69 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 995**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 20 out. 2025.

13.675/2018[70], que disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública. Além desse reconhecimento, o Decreto nº 11.841/2023[71] atribuiu aos guardas civis municipais a possibilidade de patrulhamento preventivo, o que é considerado inerente à Polícia Militar.

Ademais, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou nova resolução para tratar do tema: a Resolução nº 279, de 2023, em substituição à Resolução nº 20, de 2007, inclusive com redação mais abrangente a abarcar todos os órgãos aos quais seja atribuída parcela de poder de polícia relacionada à segurança pública e à persecução criminal.

> Da análise do texto das duas resoluções, é possível constatar que o alcance da Resolução n. 279/2023 é maior, ao estabelecer que o controle externo alcança "bem como às forças de segurança de qualquer outro órgão ou instituição, a que se atribua parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública ou a persecução penal"[72].

A consolidação desse arcabouço normativo e institucional evidencia a necessidade de adaptação dos mecanismos de controle externo da atividade policial à realidade contemporânea da segurança pública brasileira, marcada pela ampliação dos órgãos dotados de poder de polícia.

O Protocolo de Intenções firmado entre a Ouvidoria Nacional do Ministério Público e a Associação Nacional de Guardas Municipais do Brasil, inserido nesse contexto evolutivo, representa instrumento relevante para a efetivação do controle externo sobre as Guardas Civis Municipais, em consonância com o reconhecimento jurisprudencial conferido pelo Supremo Tribunal Federal e com as diretrizes estabelecidas pela legislação federal e pelas resoluções do Conselho Nacional de Justiça.

A efetividade desse protocolo dependerá, contudo, da implementação concreta das ações previstas e da efetiva articulação entre os atores institucionais envolvidos, de modo a assegurar que o combate à violência policial e a promoção da integridade no uso da força alcancem todas as

.....

70 BRASIL. **Lei nº 13.675/2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 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 nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 20 out. 2025.

71 BRASIL. **Decreto nº 11.841, de 27 de novembro de 2023**. Regulamenta os incisos IV, XIII e XIV do *caput* e o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, para dispor sobre a cooperação das guardas municipais com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11841.htm>. Acesso em: 20 out. 2025.

72 BRAGA, Suelim Iasmine dos Santos. **A inclusão da Guarda Civil Municipal no sistema de relatórios do Conselho Nacional do Ministério Público**: a necessidade de submissão às inspeções periódicas. Conselho Nacional do Ministério Público. Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos /2024/REVISTA_CSP_2024_vFINAL_v3.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

corporações que exercem atividades de segurança pública, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, da dignidade da pessoa humana e da *accountability* democrática.

4. *ACCOUNTABILITY* DEMOCRÁTICO E CONTROLE SOCIAL DA ATIVIDADE POLICIAL

Tendo em vista o exposto sobre a necessidade de concretização de mecanismo de *accountability* democrático vertical, a instituição da Ouvidoria de Combate à Violência Policial representa a concretização desse mecanismo, permitindo que cidadãos e organizações da sociedade civil apresentem denúncias e demandas relacionadas ao uso abusivo da força policial diretamente a órgão vinculado ao Conselho Nacional do Ministério Público, o qual possui competência constitucional para fiscalizar a atuação ministerial no exercício do controle externo da atividade policial.

A *accountability* democrática, enquanto princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, pressupõe a existência de mecanismos institucionais que permitam a responsabilização de agentes públicos por seus atos, a transparência na atuação estatal e a possibilidade de participação cidadã nos processos de controle da administração pública. No contexto da segurança pública, a *accountability* assume dimensão particularmente relevante em razão do poder coercitivo exercido pelos agentes policiais e do potencial de violação de direitos fundamentais decorrente do uso inadequado da força.

Sobre as formas de controle, José Júlio Araújo[73] explica que:

> Não existe um desenho certo ou errado, mas sim aquele que melhor se adapta às necessidades de cada sociedade. Como observa Bayley, enquanto em países como a França e a Alemanha predomina a supervisão por um corpo burocrático, nos Estados Unidos e na Inglaterra o controle é mais político. Por outro lado, alguns países conferem mais autonomia interna às instituições policiais para apreciar questões disciplinares, como Japão e Canadá, ao passo que outros, como Estados Unidos e Índia, valorizam mais o controle externo. De qualquer forma, é certo que, quanto menos êxito tiver o controle interno, mais necessária será uma regulação externa.

Assim, o controle pode ser exercido de forma interna, pela própria corporação, por intermédio de sua Corregedoria, ou de forma externa, quando realizado por instituições alheias à estrutura policial, como o Ministério Público e a sociedade. No âmbito do *Parquet*, uma das formas de mate-

73 JUNIOR, José Júlio Araujo. **Segurança Pública nas Rédeas da Constituição – Um direito Fundamental em (Re)Construção**. Rio de Janeiro: Processo, 2025. p. 477.

rializar este controle externo ocorre pelo recebimento de denúncias via ouvidoria, que representa a porta de entrada para a escuta qualificada da sociedade.

Assim, o estabelecimento de canal especializado para o recebimento de denúncias de violência policial facilita o acesso da população a mecanismos de controle institucional, reduzindo barreiras à apresentação de demandas e possibilitando maior efetividade na apuração de abusos. A especialização temática do canal permite o desenvolvimento de expertise institucional específica para o tratamento dessas questões e o estabelecimento de protocolos adequados de encaminhamento e acompanhamento das demandas.

Dessa forma, verifica-se que a criação da Ouvidoria de Combate à Violência Policial está alinhada com a necessidade de estabelecimento de mecanismos voltados à redução dos índices de letalidade policial, de modo a prevenir novas condenações do Brasil nessa temática.

5. DESAFIOS PARA A EFETIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

Ocorre que a efetividade da Ouvidoria de Combate à Violência Policial, enquanto instrumento de *accountability* democrática, depende da superação de diversos desafios estruturais. O primeiro desafio relaciona-se à necessidade de ampla divulgação do canal junto à população, especialmente aos grupos sociais mais vulneráveis à violência policial, garantindo que potenciais vítimas e seus familiares tenham conhecimento da existência desse mecanismo institucional de denúncia.

O segundo desafio consiste em assegurar que as demandas recebidas pela Ouvidoria sejam efetivamente encaminhadas aos membros do Ministério Público com atribuição para o controle externo da atividade policial e que esses membros ministeriais adotem as providências investigativas e processuais cabíveis. A mera existência de canal de recebimento de denúncias mostra-se insuficiente se não houver acompanhamento sistemático do processamento das demandas e adoção de medidas concretas de apuração e responsabilização.

O terceiro desafio refere-se à necessidade de integração da Ouvidoria de Combate à Violência Policial com outros órgãos e instituições envolvidos no controle da atividade policial, incluindo as corregedorias de polícia, os órgãos de segurança pública, as defensorias públicas, as organizações da sociedade civil e os organismos internacionais de direitos humanos. A efetividade do controle externo depende da construção de redes institucionais de cooperação que permitam o compartilhamento de informações, a articulação de estratégias coordenadas de enfrentamento da violência policial e o monitoramento sistemático dos indicadores relacionados ao uso da força.

O quarto desafio diz respeito à produção de conhecimento qualificado sobre a violência policial, incluindo a realização de pesquisas aplicadas, a construção de bases de dados confiáveis, o

desenvolvimento de indicadores para monitoramento do fenômeno e a análise de evidências que permitam identificar padrões de atuação institucional problemáticos e subsidiar a formulação de políticas públicas adequadas.

Assim, não obstante os avanços institucionais representados pela criação da Ouvidoria de Combate à Violência Policial, nos termos da Portaria CNMP-PRESI nº 135/2024, a efetividade desse instrumento de *accountability* democrático permanece condicionada à superação de desafios estruturais que demandam articulação institucional qualificada por parte do Ministério Público.

A concretização das finalidades precípuas da Ouvidoria depende, inexoravelmente, do estabelecimento de fluxos procedimentais consistentes para tramitação e acompanhamento das demandas, da construção de redes interinstitucionais de cooperação com órgãos de controle e entidades da sociedade civil, da produção sistemática de conhecimento técnico sobre o fenômeno da violência policial e, fundamentalmente, da adoção de postura institucional proativa pelos membros ministeriais incumbidos do controle externo da atividade policial.

Somente mediante esforço coordenado e permanente de aprimoramento dos mecanismos de participação social, transparência e responsabilização será possível transformar a Ouvidoria em instrumento efetivo de proteção dos direitos fundamentais e de fortalecimento da legitimidade democrática da atuação do *Parquet* no exercício de suas atribuições constitucionais.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida evidencia que o controle externo da atividade policial constitui função institucional essencial do Ministério Público brasileiro, fundamentada no art. 129, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, cuja efetividade depende da existência de mecanismos institucionais adequados de recebimento de denúncias, investigação independente e responsabilização de agentes que pratiquem atos de violência policial.

A violência policial configura grave violação de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, especialmente o direito à vida, à integridade física e ao devido processo legal, conforme disposto no art. 5º da Constituição Federal.

A criação da Ouvidoria de Combate à Violência Policial, instituída pela Portaria CNMP-PRESI nº 135/2024, representa a concretização de mecanismo de *accountability* democrático vertical, permitindo que cidadãos e organizações da sociedade civil apresentem denúncias diretamente a órgão vinculado ao Conselho Nacional do Ministério Público. A especialização temática do canal permite o desenvolvimento de expertise institucional específica para o tratamento dessas questões e o estabelecimento de protocolos adequados de encaminhamento e acompanhamento das demandas.

Ademais, o Protocolo de Intenções firmado entre a Ouvidoria Nacional do Ministério Público e a Associação Nacional de Guardas Municipais do Brasil, inserido no contexto de reconhecimento das Guardas Civis Municipais como órgãos integrantes do Sistema de Segurança Pública pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF 995-DF) e pela ampliação do alcance do controle externo estabelecida pela Resolução CNMP nº 279/2023, representa instrumento relevante para a efetivação do controle externo sobre todas as corporações que exercem atividades de segurança pública.

Entretanto, a efetividade da Ouvidoria de Combate à Violência Policial, enquanto instrumento de *accountability* democrático, depende da superação de desafios estruturais, relacionados à ampla divulgação do canal junto à população, especialmente aos grupos sociais mais vulneráveis à violência policial; à garantia de que as demandas recebidas sejam efetivamente encaminhadas aos membros do Ministério Público com atribuição para o controle externo e que esses membros ministeriais adotem as providências investigativas e processuais cabíveis; à necessária integração com outros órgãos e instituições envolvidos no controle da atividade policial; e à produção de conhecimento qualificado sobre a violência policial, incluindo a realização de pesquisas aplicadas e a construção de bases de dados confiáveis.

Conclui-se que as Ouvidorias, especialmente a Ouvidoria de Combate à Violência Policial, desempenham papel relevante no fortalecimento da atuação ministerial no controle externo da atividade policial e na prevenção de abusos policiais, mediante o estabelecimento de canal institucional de interlocução entre a sociedade civil e o Ministério Público, a promoção da transparência e do controle social sobre a atividade policial, e a viabilização da participação popular na fiscalização do uso da força por agentes estatais.

A consolidação desse arcabouço institucional mostra-se alinhada com a necessidade de redução dos índices de letalidade policial e de prevenção de novas condenações do Brasil pelos órgãos jurisdicionais internacionais de direitos humanos, contribuindo para a efetivação dos compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Estado brasileiro na tutela dos direitos fundamentais e na promoção da *accountability* democrática das instituições de segurança pública.

A efetividade plena desses mecanismos dependerá, contudo, da implementação concreta das ações previstas, da efetiva articulação entre os atores institucionais envolvidos e do compromisso institucional do Ministério Público com o exercício rigoroso e independente do controle externo da atividade policial, em observância aos princípios constitucionais da legalidade, da dignidade da pessoa humana e da *accountability* democrática.

REFERÊNCIAS

BASÍLIO, Márcio; BASÍLIO, Marcio Raphael Fernandes. **O controle externo da ação policial**: institucionalidade, limites e paradoxos. São Paulo: SciELO Preprints, 2023.

BESERRA, Matheus Eduardo; CABRAL, Rafael Lamera Giesta. Reformas institucionais no Sistema de Segurança Pública e o Brasil na Corte Interamericana de Direitos Humanos: uma análise a partir do Caso Nova Brasília. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 44, nº 2, 2020.

BOAS, Pedro Vilas; ALLEONI, Matheus. Policiais brasileiros matam mais do que os de 15 países do G20 somados. **UOL Notícias**, São Paulo, 18 dez. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2024/12/18/dados-policia-letalidade-g20.htm>. Acesso em: 22 out. 2025.

BRAGA, Suelim Iasmine dos Santos. **A atribuição do Ministério Público no controle externo da atividade policial**: a adoção de novos fluxos de trabalho para cumprimento das obrigações constitucionais e internacionais. Conselho Nacional do Ministério Público. Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/REVISTA-DO-CSP-2023-DIGITAL.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRAGA, Suelim Iasmine dos Santos. **A inclusão da Guarda Civil Municipal no sistema de relatórios do Conselho Nacional do Ministério Público**: a necessidade de submissão às inspeções periódicas. Conselho Nacional do Ministério Público. Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2024/REVISTA _CSP_2024_vFINAL_v3.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991**. Promulga a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Brasília: Presidência da República, 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm>. Acesso em: 20 out. 2025.

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

BRASIL. **Decreto nº 11.841, de 27 de novembro de 2023**. Regulamenta os incisos IV, XIII e XIV do *caput* e o parágrafo único do art. 5º da Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, para dispor sobre a cooperação das guardas municipais com os órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11841.htm>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Brasília: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm>. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014**. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm>. Acesso em: 21 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 2.943**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2145454>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 995**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 20 out. 2025.

CAMELO, Rafael Pinheiro; MOREIRA, Thiago Oliveira. **A Promoção do Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte**. In: MENEZES, Wagner (Org.). **Direito Internacional em Expansão**: direito internacional e os objetivos de desenvolvimento sustentável. Vol. XXV. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024.

CARDOSO, Rafael. Quase 90% dos mortos por policiais em 2023 eram negros, diz estudo. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 7 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-11/quase-90-dos-mortos-por-policiais-em-2023-eram-negros-diz-estudo>. Acesso em: 22 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Portaria CNMP-PRESI nº 135, de 16 de abril de 2024**. Institui a Ouvidoria de Combate à Violência Policial no âmbito da Ouvidoria Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2024/Abril/SEI_0993209_Portaria_CNMP_PRESI_135.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação nº 96, de 28 de fevereiro de 2023**. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos. Brasília: CNMP, 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007**. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar 75/93. Brasília: CNMP, 2007. [Revogada]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/ resolucoes/Resoluo-0203-Revogada.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 279, de 12 de dezembro de 2023**. Regulamenta a atribuição do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-279-de-2023.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

DIANNA, Roberto Antônio Dassié. O controle externo da atividade policial pelo Ministério Público na coleta policial de elementos de informação. In: SALGADO, Daniel Rezende; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro (org.). **A prova no enfrentamento à macrocriminalidade**. Salvador: JusPodivm, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2024/07/anuario-2024.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

GARCIA, Carlos Stibanidi. **Polícia para quem precisa**: a letalidade policial e o (des)controle do Ministério Público no Pará. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2018. Disponível em: <https://www.ppgsp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses_e_dissertacoes/dissertacoes/2016/201603%20-%20GARCIA.pdf>. Acesso em: 22 out. 2025.

JUNIOR, José Júlio Araujo. **Segurança Pública nas Rédeas da Constituição – Um direito Fundamental em (Re)Construção**. Rio de Janeiro: Processo, 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei**. Havana, 1990. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-*enforcement*>. Acesso em: 20 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasi**l. Sentença de 26 de fevereiro de 2017. San José, 2017. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/ articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Tavares Pereira e Outros Vs. Brasil**. Sentença de 16 de novembro de 2023. San José, 2023. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/ articulos/seriec_542_por.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Caso Honorato e Outros Vs. Brasil**. Sentença de 27 de novembro de 2023. San José, 2023. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/ comunicados/cp_14_2024_port.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

RODRIGUES, João Gaspar. Controle externo da atividade policial e atuação cartorial. **Revista do CNMP**, Brasília, nº 4, 25 nov. 2022. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/241>. Acesso em: 23 out. 2025.

VIOLÊNCIA DE GÊNERO ENTRE FRONTEIRAS: MANIFESTAÇÕES DE BRASILEIRAS NO EXTERIOR E A IMPORTÂNCIA DA ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL

GENDER-BASED VIOLENCE ACROSS BORDERS: REPORTS FROM BRAZILIAN WOMEN ABROAD AND THE IMPORTANCE OF INTERNATIONAL COORDINATION

Alessandra Meireles Silva

Chefe de Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Acre. Foi assessora do Gabinete da Corregedoria Nacional do Ministério Público entre 2022 e 2024. No período de 2024 a 2026, ocupou a função de assessora da Ouvidoria Nacional do Ministério Público.

Mariana Zanatta Dória

Graduada em Direito. Pós-graduada em Direito Processual Civil e Direito Ambiental e Agrário. Analista Ministerial do Ministério Público do Estado do Amapá. Atualmente exerce suas funções como Assessora na Ouvidoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público.

Sumário: 1. Violência de gênero: fundamentos teóricos e dimensões estruturais. 1.1 Epistemologias feministas e o conceito de violência de gênero. 1.2 Interseccionalidade e vulnerabilidade de mulheres migrantes. 2. Produção de dados e desafios metodológico no registro da violência. 3. Marcos normativos do Conselho Nacional do Ministério Público e a institucionalização da Ouvidoria das Mulheres. 3.1 Recomendação nº 88, de 27 de janeiro de 2022. 3.2 Portaria nº 77, de 21 de maio de 2020. 3.3 Resolução nº 309, de 29 de abril de 2025. 4. A Ouvidoria Nacional do Ministério Público: natureza institucional e papel estratégico. 4.1 Escuta, encaminhamento e articulação como eixo de atuação. 4.2 Controle democrático, participação social e função pedagógica. 5. Violência de gênero entre fronteiras e brasileiras no exterior. 5.1 Perfil da diáspora brasileira feminina. 5.2 Formas de violência e especificidades da violência vicária. 5.3 Barreiras de acesso à proteção em contexto internacional. 6. Ausência de fluxos formais e limites atuais para a tramitação internacional de manifestações. 7. Cooperação internacional e interinstitucional: fundamentos e possibilidades. 7.1 Tra-

tados internacionais sobre direitos das mulheres e cooperação jurídica. 7.2 Limites de jurisdição e caminhos para proteção transnacional. 8. Propostas para o fortalecimento da atuação da ouvidoria das mulheres em casos internacionais.

Resumo: A violência de gênero, compreendida como fenômeno estrutural, assume contornos específicos quando atinge mulheres brasileiras que vivem no exterior. Nesse contexto, as vulnerabilidades decorrentes de gênero se articulam a fatores migratórios, culturais, jurídicos e institucionais, o que torna o acesso à proteção mais difícil e fragmentado. O presente artigo analisa essa realidade sob a perspectiva da atuação da Ouvidoria Nacional do Ministério Público, em especial a partir da institucionalização da Ouvidoria das Mulheres no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, destacando o papel estratégico da escuta, da articulação e da produção de dados na construção de respostas institucionais eficazes. A pesquisa combina análise normativa da Recomendação nº 88, de 27 de janeiro de 2022, da Portaria nº 77, de 21 de maio de 2020, ambas do Conselho Nacional do Ministério Público, e da Resolução nº 309, de 29 de abril de 2025, com dados públicos sobre violência de gênero no Brasil e com levantamentos sobre denúncias formuladas por brasileiras no exterior. Argumenta-se que a Ouvidoria Nacional do Ministério Público, embora não atue diretamente como órgão de execução ou persecução, exerce função central na construção de pontes entre a sociedade e as instâncias competentes do sistema de justiça, sobretudo quando se trata de situações transfronteiriças. Conclui-se que os casos de violência de gênero envolvendo brasileiras no exterior impõem o aperfeiçoamento de mecanismos de cooperação entre Ministério Público, rede consular, órgãos estrangeiros e organismos internacionais, bem como o fortalecimento contínuo da Ouvidoria das Mulheres como espaço qualificado de acolhimento e articulação institucional.

Palavras-chave: violência de gênero; mulheres brasileiras no exterior; cooperação internacional; Ouvidoria das Mulheres; Ministério Público.

Abstract: *Gender-based violence, understood as a structural phenomenon, takes on specific dimensions when it affects Brazilian women living abroad. In these contexts, gender-based vulnerabilities intersect with migration-related, cultural, legal, and institutional factors, making access to protection more difficult and fragmented. This article examines this issue in light of the institutional role of the National Ombudsman's Office of the Brazilian Public Prosecution Service, particularly following the establishment of the Women's Ombudsman's Office within the National Council of the Brazilian Public Prosecution Service (CNMP). It highlights the strategic importance of qualified institutional reception, interinstitutional coordination, and data production in developing effective responses to gender-based violence. The study combines a normative analysis of CNMP Recommendation No. 88 of January 27, 2022, CNMP Ordinance No. 77 of May 21, 2020, and CNMP Resolution No. 309 of April 29, 2025, with publicly available data on gender-based violence in Brazil and data concerning reports submitted by Brazilian women abroad. The article argues that, although the National Ombudsman's Office does not directly exercise investigative or prosecutorial functions, it plays a central role in*

facilitating communication and coordination between individuals and the competent institutions of the justice system, particularly in cross-border situations. It concludes that cases of gender-based violence involving Brazilian women abroad require stronger cooperation mechanisms among the Brazilian Public Prosecution Service, the consular network, foreign authorities, and international organizations, as well as the continued strengthening of the Women's Ombudsman's Office as a qualified institutional channel for reception and coordination.

Keywords: *gender-based violence; Brazilian women abroad; international cooperation; Women's Ombudsman's Office; Brazilian Public Prosecution Service.*

INTRODUÇÃO

A violência de gênero constitui uma das mais graves violações de direitos humanos na contemporaneidade, sendo reconhecida pela literatura feminista e pelos organismos internacionais como fenômeno estrutural vinculado às desigualdades históricas de poder entre homens e mulheres[74].

Tal compreensão desloca o problema do âmbito individual para o campo das relações sociais e institucionais, permitindo uma análise mais abrangente das múltiplas formas de manifestação da violência.

Longe de se restringir ao espaço doméstico ou a contextos estritamente nacionais, esse fenômeno acompanha fluxos migratórios, atravessa fronteiras e se projeta sobre a experiência de mulheres que vivem, estudam ou trabalham fora de seus países de origem. Mulheres brasileiras residentes no exterior têm relatado situações de violência física, psicológica, sexual, patrimonial e vicária, muitas vezes em cenário de isolamento, dependência econômica ou migratória e dificuldade de acesso aos sistemas locais de justiça.

Nesse quadro, torna-se fundamental refletir sobre o papel da Ouvidoria Nacional do Ministério Público e da Ouvidoria das Mulheres, institucionalizadas no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, na construção de respostas institucionais a casos que ultrapassam os limites territoriais do Estado brasileiro. A Ouvidoria Nacional do Ministério Público foi instituída pela Portaria nº 82, de 14 de julho de 2011, e teve sua estrutura normatizada pela Resolução nº 212, de 19 de maio de 2020, consolidando-se como espaço de escuta qualificada e articulação institucional.

Sua atuação é orientada para o acolhimento responsável, o encaminhamento adequado e a construção de diagnósticos institucionais, contribuindo para que as demandas sociais sejam compreendidas e tratadas de forma integrada.

74 SEGATO, Rita Laura. **Crítica da colonialidade em oito ensaios**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2021.

Com base na análise de dados estatísticos sobre violência de gênero no Brasil, de informações relativas a denúncias formuladas por brasileiras no exterior e do exame das normas do Conselho Nacional do Ministério Público que estruturam a Ouvidoria das Mulheres, este artigo sustenta que os casos transfronteiriços evidenciam a necessidade de integração entre ouvidorias, Ministério Público, órgãos de cooperação internacional e rede consular.

Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa e exploratória, combinando análise documental de normativas do Conselho Nacional do Ministério Público, revisão bibliográfica sobre violência de gênero, migração e governança institucional, bem como exame de dados públicos provenientes de organismos internacionais, serviços consulares e canais institucionais de atendimento a mulheres brasileiras no exterior. A estratégia analítica busca articular referencial teórico, marco normativo e evidências institucionais, com vistas à compreensão das especificidades da violência de gênero em contextos transfronteiriços e das possibilidades de atuação das ouvidorias públicas nesse cenário.

1. VIOLÊNCIA DE GÊNERO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E DIMENSÕES ESTRUTURAIS

1.1. EPISTEMOLOGIAS FEMINISTAS E O CONCEITO DE VIOLÊNCIA DE GÊNERO

A literatura feminista consolidou a compreensão da violência de gênero como fenômeno estrutural, reproduzido por relações de poder, normas sociais e padrões culturais historicamente construídos. Autoras como Judith Butler, Rita Segato e outras teóricas destacam que a violência contra as mulheres não se limita ao âmbito doméstico, mas se manifesta em diferentes esferas da vida social, institucional e política. Nesse sentido, a violência de gênero constitui expressão de estruturas patriarcais e de sistemas que perpetuam desigualdades, marginalização e hierarquias, configurando violação de direitos humanos.

A legislação brasileira incorporou esses aportes teóricos ao reconhecer a multiplicidade de formas de violência, tais como a física, a psicológica, a sexual, a patrimonial e a moral, especialmente após a promulgação da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha). Esses conceitos dialogam com instrumentos internacionais, como a Convenção de Belém do Pará e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, reafirmando a violência de gênero como problema social e institucional que demanda enfrentamento articulado.

1.2. INTERSECCIONALIDADE E VULNERABILIDADES DE MULHERES MIGRANTES

A noção de interseccionalidade, cunhada por Kimberlé Crenshaw, é fundamental para compreender como múltiplos marcadores sociais – gênero, raça, nacionalidade, classe, orientação sexual e situação migratória – se entrecruzam, produzindo vulnerabilidades agravadas. Mulheres brasileiras no exterior frequentemente enfrentam barreiras linguísticas, ausência de redes de apoio, dependência econômica ou migratória, desconhecimento dos sistemas jurídicos locais e estigmas culturais que intensificam a assimetria de poder nas relações afetivas e familiares.

Essas condições ampliam o risco de violência e dificultam a denúncia e o acesso à proteção. Por isso, a existência de canais institucionais aptos a acolher manifestações sensíveis e que articulem encaminhamentos adequados, como a Ouvidoria Nacional do Ministério Público e a Ouvidoria das Mulheres, assume importância singular para ampliar o acesso à informação, aos direitos e à rede institucional de apoio.

2. PRODUÇÃO DE DADOS E DESAFIOS METODOLÓGICOS NO REGISTRO DA VIOLÊNCIA

Segundo dados consolidados por organismos internacionais, entre eles o Banco Mundial e a ONU Mulheres, parcela expressiva das mulheres brasileiras relata ter vivenciado violência física ou sexual praticada por parceiro íntimo ao longo da vida, índice que se eleva quando consideradas também as violências psicológicas e patrimoniais (ONU MULHERES, 2021; BANCO MUNDIAL, relatórios sobre violência de gênero). Esses números evidenciam a magnitude estrutural do fenômeno e reforçam a necessidade de políticas institucionais baseadas em evidências. Quando incluídas as formas de violência psicológica, os números tornam-se ainda mais elevados, revelando a amplitude do problema. Dados nacionais mais recentes registram centenas de feminicídios por ano, em patamares incompatíveis com a proteção constitucional à dignidade da pessoa humana.

No contexto internacional, informações produzidas por postos consulares e canais de atendimento, como o Ligue 180 Internacional, indicam que milhares de mulheres brasileiras buscaram apoio para situações de violência no exterior. Dados divulgados por órgãos consulares brasileiros e pelo serviço Ligue 180 Internacional demosntram crescimento das denúncias de violência envolvendo brasileiras residentes fora do país. Registros consulares apontaram mais de 1.500 atendimentos em 2023, enquanto o Ligue 180 Internacional contabilizou centenas de chamadas apenas no primeiro semestre de 2024, evidenciando demanda crescente por canais institucionais de proteção e orientação (BRASIL, Ministério das Relações Exteriores; Central Ligue 180).

A literatura sobre governança pública participativa destaca o papel das ouvidorias como instrumentos de escuta institucional, produção de dados e aprimoramento das políticas públicas[75]. Nesse contexto, a Ouvidoria Nacional do Ministério Público, especialmente por meio da Ouvidoria das Mulheres, contribui para a sistematização de informações sensíveis, permitindo a construção de diagnósticos institucionais mais consistentes e orientados por evidências. A Resolução nº 309, de 29 de abril de 2025, do Conselho Nacional do Ministério Público reforça essa vocação ao estabelecer a necessidade de elaboração de relatórios periódicos, indicadores e análises, possibilitando que a violência de gênero – inclusive aquela que atinge brasileiras no exterior – seja monitorada e tratada como tema de política institucional.

Estudos sobre mobilidade internacional indicam que mulheres migrantes frequentemente enfrentam vulnerabilidades adicionais relacionadas à dependência documental, às barreiras linguísticas, ao isolamento social e à fragilidade das redes de apoio, fatores que podem potencializar situações de violência de gênero e dificultar o acesso à proteção institucional[76].

3. MARCOS NORMATIVOS DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA OUVIDORIA DAS MULHERES

3.1. RECOMENDAÇÃO Nº 88, DE 27 DE JANEIRO DE 2022

A Recomendação nº 88, de 27 de janeiro de 2022, do Conselho Nacional do Ministério Público orienta a criação do canal especializado denominado Ouvidoria das Mulheres em todas as ouvidorias-gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. O ato normativo estabelece diretrizes para acolhimento humanizado, escuta qualificada, confidencialidade, fluxos de encaminhamento e sensibilidade institucional diante das especificidades das violências praticadas contra mulheres. Seu impacto é significativo na medida em que define parâmetros mínimos de atuação e institucionaliza a temática de gênero como pauta prioritária do Ministério Público brasileiro.

Ao recomendar a criação da Ouvidoria das Mulheres, o Conselho Nacional do Ministério Público sinaliza a necessidade de fortalecer mecanismos de atendimento que considerem a complexidade das violências de gênero e assegurem às mulheres uma porta de entrada segura, confiável e sensível. No âmbito da violência transfronteiriça, a recomendação oferece base normativa para o acolhimento de relatos que envolvam brasileiras no exterior, ainda que a tramitação desses casos demande articulações específicas.

75 MERRY, Sally Engle. ***Human rights and gender violence: translating international law into local justice***. Lincoln: University of Nebraska Press, 2006.

76 SASSEN, Saskia. **Expulsões**: brutalidade e complexidade na economia global. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2016.

3.2. PORTARIA Nº 77, DE 21 DE MAIO DE 2020

A Portaria nº 77, de 21 de maio de 2020, instituiu a Ouvidoria das Mulheres no âmbito da Ouvidoria Nacional do Ministério Público, consolidando em nível nacional a estrutura de acolhimento e o encaminhamento de manifestações relacionadas à violência doméstica e de gênero. A medida permitiu maior visibilidade ao tema e favoreceu o desenvolvimento de ações de comunicação, produção de materiais educativos e articulação com ramos e unidades do Ministério Público.

Ao estabelecer a Ouvidoria das Mulheres como política institucional permanente, a portaria reforça o compromisso do Ministério Público brasileiro com a proteção dos direitos das mulheres, ampliando a capacidade de acolhimento de demandas sensíveis e fortalecendo a atuação integrada entre as ouvidorias-gerais e os órgãos de execução. Dessa institucionalização, tornou-se possível identificar padrões recorrentes de violência, inclusive em manifestações que envolvem brasileiras em outros países, e devolver ao sistema de justiça informações relevantes para a formulação de estratégias de enfrentamento.

3.3. RESOLUÇÃO Nº 309, DE 29 DE ABRIL DE 2025

A Resolução nº 309, de 29 de abril de 2025, do Conselho Nacional do Ministério Público regulamenta as atribuições das ouvidorias-gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. Dentre suas disposições, destaca-se a obrigação de elaborar relatórios periódicos, produzir indicadores de desempenho, acompanhar a tramitação das manifestações e promover melhorias estruturantes no atendimento ao público. A norma reforça a dimensão analítica das ouvidorias e as insere como agentes fundamentais na construção de diagnósticos institucionais capazes de orientar políticas públicas de proteção a grupos vulneráveis.

No contexto da violência de gênero, a Resolução nº 309, de 2025, desempenha papel determinante, pois estabelece bases para que dados relacionados à atuação da Ouvidoria das Mulheres sejam sistematizados, monitorados e transformados em insumos estratégicos. Nos casos que envolvem mulheres brasileiras no exterior, essa sistematização contribui para evidenciar a natureza transnacional do fenômeno, reforçando a necessidade de protocolos específicos de cooperação interinstitucional.

4. A OUVIDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: NATUREZA INSTITUCIONAL E PAPEL ESTRATÉGICO

4.1. ESCUTA, ENCAMINHAMENTO E ARTICULAÇÃO COMO EIXO DE ATUAÇÃO

A Ouvidoria Nacional do Ministério Público foi instituída pela Portaria nº 82, de 14 de julho de 2011, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, consolidando-se como espaço de interlocução qualificada entre sociedade e instituição. Sua estrutura e competências foram regulamentadas pela Resolução nº 212, de 19 de maio de 2020, que aprovou seu Regimento Interno. Esse arcabouço normativo estrutura a Ouvidoria Nacional como órgão vocacionado ao acolhimento de manifestações, à orientação de cidadãs e cidadãos, ao encaminhamento de demandas aos órgãos competentes e à articulação de respostas institucionais.

Sua atuação se baseia na escuta ativa, no acolhimento responsável e no encaminhamento qualificado, contribuindo para que as demandas sociais sejam compreendidas em sua complexidade e tratadas de maneira transversal. Não lhe cabe substituir a atuação dos órgãos de execução, mas sua posição estratégica permite integrar informações, detectar vulnerabilidades sistêmicas, mapear recorrências e induzir melhorias institucionais. Em matéria de violência de gênero, sua capacidade de identificar padrões e articular respostas é particularmente relevante, sobretudo quando o fenômeno envolve brasileiras em situação de violência fora do país.

4.2. CONTROLE DEMOCRÁTICO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E FUNÇÃO PEDAGÓGICA

As ouvidorias do Ministério Público desempenham papel importante no fortalecimento da democracia participativa, oferecendo canais acessíveis de comunicação entre a sociedade e a instituição. A Ouvidoria Nacional do Ministério Público, em especial, exerce função pedagógica expressiva ao orientar cidadãs e cidadãos sobre seus direitos, explicar papéis institucionais e devolver ao sistema de justiça diagnósticos que permitem aprimoramento das políticas internas.

No enfrentamento da violência de gênero em contextos transnacionais, essa função pedagógica se torna ainda mais central. Mulheres brasileiras no exterior enfrentam barreiras jurídicas, culturais e institucionais que dificultam o acesso a serviços e informações. Ao acolher manifestações e articular encaminhamentos, a Ouvidoria Nacional do Ministério Público atua como ponte entre vítimas, instituições brasileiras, órgãos de cooperação internacional e serviços consulares, contribuindo para ampliar o acesso à proteção e para fortalecer políticas sensíveis às demandas dessas mulheres.

5. VIOLÊNCIA DE GÊNERO ENTRE FRONTEIRAS E BRASILEIRAS NO EXTERIOR

5.1. PERFIL DA DIÁSPORA BRASILEIRA FEMININA

A diáspora brasileira é composta por milhões de pessoas distribuídas em diversos países, com presença marcante de mulheres que migraram por motivos laborais, educacionais, familiares ou afetivos. Em muitos casos, essas mulheres encontram-se em situação de vulnerabilidade agravada, seja pela ausência de redes sociais consolidadas, seja pela dependência econômica ou documental em relação a parceiros ou empregadores. A feminização dos fluxos migratórios brasileiros implica reconhecer que a violência de gênero também se manifesta em contextos transnacionais, exigindo respostas institucionais que ultrapassem os limites territoriais do Estado brasileiro.

5.2. FORMAS DE VIOLÊNCIA E ESPECIFICIDADES DA VIOLÊNCIA VICÁRIA

As manifestações recebidas pela Ouvidoria Nacional do Ministério Público evidenciam a multiplicidade de formas de violência que atingem brasileiras no exterior, incluindo violência física, psicológica, patrimonial, moral, sexual e vicária. A violência vicária, caracterizada pelo uso dos filhos como instrumento de agressão ou controle, é especialmente recorrente em contextos transnacionais, nos quais diferenças linguísticas, jurídicas e culturais ampliam a assimetria de poder entre agressor e vítima.

Há relatos de retenção indevida de crianças, de descumprimento de acordos parentais, de uso da condição migratória da mulher como mecanismo de ameaça e de práticas de cerceamento econômico que inviabilizam a autonomia da vítima. Esses cenários ilustram como a violência transfronteiriça pode assumir contornos mais complexos, exigindo articulação institucional entre órgãos brasileiros e estrangeiros, bem como sensibilidade adicional por parte da Ouvidoria Nacional do Ministério Público ao acolher e encaminhar tais manifestações.

5.3. BARREIRAS DE ACESSO À PROTEÇÃO EM CONTEXTO INTERNACIONAL

Mulheres brasileiras que vivem no exterior enfrentam barreiras específicas para acessar mecanismos de proteção. Dentre elas, destacam-se o idioma, a ausência de conhecimento sobre os sistemas de justiça locais, o receio de deportação ou de perda da guarda de filhos, a dependência econômica e migratória do agressor, bem como a falta de informações claras sobre direitos e serviços consulares disponíveis.

Essas barreiras dificultam não apenas a denúncia formal, mas também a busca por orientação, criando um contexto de isolamento institucional e emocional. Nesse cenário, a existência de

canais como a Ouvidoria Nacional do Ministério Público e a Ouvidoria das Mulheres torna-se fundamental para oferecer acolhimento inicial, orientar caminhos de proteção e articular encaminhamentos adequados às instâncias competentes.

6. AUSÊNCIA DE FLUXOS FORMAIS E LIMITES ATUAIS PARA A TRAMITAÇÃO INTERNACIONAL DE MANIFESTAÇÕES

A ausência de fluxos institucionalizados para o encaminhamento de manifestações envolvendo violência de gênero ocorrida no exterior constitui uma das principais fragilidades verificadas na atuação transnacional de proteção às mulheres. Embora a Ouvidoria Nacional do Ministério Público possa acolher e encaminhar relatos, a articulação com autoridades estrangeiras depende de mecanismos que ainda não estão plenamente estruturados ou padronizados.

Em muitos casos, a inexistência de normativas específicas dificulta a formalização da tramitação. As manifestações podem retornar por ausência de canal adequado, podem demorar a receber resposta ou podem sequer encontrar correspondência institucional clara do outro lado da fronteira. Tal cenário não reflete falta de empenho institucional, mas sim uma lacuna estrutural no sistema brasileiro de enfrentamento da violência transnacional.

Além disso, fatores como as diferenças entre os sistemas jurídicos, a ausência de acordos específicos de cooperação, os limites da jurisdição brasileira e os procedimentos diplomáticos complexos contribuem para que casos graves enfrentem dificuldades de acompanhamento. Essa realidade demonstra a necessidade de avanços normativos, protocolares e operacionais que consolidem caminhos formais de tramitação entre a Ouvidoria Nacional do Ministério Público, órgãos de execução, serviços consulares e autoridades estrangeiras.

7. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E INTERINSTITUCIONAL: FUNDAMENTOS E POSSIBILIDADES

7.1. TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE DIREITOS DAS MULHERES E COOPERAÇÃO JURÍDICA

A proteção de mulheres brasileiras em situação de violência no exterior exige uma abordagem que considere o marco normativo internacional ratificado pelo Estado brasileiro. Instrumentos como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher estabelecem

obrigações de prevenção, proteção e punição que transcendem fronteiras. A Convenção de Haia sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças, por sua vez, oferece mecanismos específicos para lidar com casos de deslocamento ou retenção ilícita de menores, situações frequentemente associadas à violência vicária.

Esses instrumentos impõem ao Estado brasileiro a responsabilidade de assegurar formas de proteção capazes de alcançar suas cidadãs mesmo quando residentes em território estrangeiro. Assim, a atuação das instituições brasileiras deve ser orientada pelo compromisso com a cooperação internacional e com a articulação de medidas que tornem efetiva a proteção transnacional dos direitos das mulheres.

7.2. LIMITES DE JURISDIÇÃO E CAMINHOS PARA PROTEÇÃO TRANSNACIONAL

A atuação do Ministério Público brasileiro em casos ocorridos integralmente no exterior encontra limites jurídicos relacionados ao princípio da territorialidade. A persecução penal e a adoção de medidas protetivas dependem, necessariamente, da competência das autoridades do país onde o fato ocorreu. Contudo, esses limites não impedem que o Ministério Público brasileiro contribua para a proteção das vítimas, especialmente por meio de canais de cooperação jurídica internacional, cartas rogatórias e acordos de assistência mútua.

Nesse arranjo, a Ouvidoria Nacional do Ministério Público não desempenha função de cooperação direta, mas exerce papel estratégico ao acolher relatos sensíveis, orientar vítimas, articular encaminhamentos e devolver à instituição diagnósticos que permitam o aperfeiçoamento das práticas. Sua atuação contribui para que casos de violência transfronteiriça não permaneçam invisíveis e para que a instituição desenvolva visão sistêmica do fenômeno.

8. PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DA ATUAÇÃO DA OUVIDORIA DAS MULHERES EM CASOS INTERNACIONAIS

À luz dos desafios identificados, apresentam-se algumas propostas que podem fortalecer a atuação da Ouvidoria Nacional do Ministério Público e da Ouvidoria das Mulheres em contextos transnacionais:

a. criação, no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, de protocolo nacional para o tratamento de manifestações internacionais sobre violência de gênero, com definição clara de fluxos de encaminhamento e acompanhamento;

b. estabelecimento de canal permanente de diálogo entre a Ouvidoria Nacional do Mi-

nistério Público, o Ministério das Relações Exteriores, a rede consular e a Secretaria de Cooperação Internacional do Ministério Público Federal, com vistas à criação de um circuito estável de comunicação institucional;

c. desenvolvimento de base nacional de dados sobre violência de gênero transnacional, integrada às exigências de relatórios e indicadores previstas na Resolução nº 309, de 29 de abril de 2025, permitindo a análise contínua dos casos;

d. elaboração de materiais informativos específicos para brasileiras no exterior, com orientações sobre direitos, serviços de proteção, canais consulares e possibilidades de articulação com a Ouvidoria Nacional do Ministério Público;

e. realização de capacitações periódicas direcionadas a equipes de ouvidorias, serviços consulares e órgãos ministeriais, considerando as especificidades da violência de gênero em contextos migratórios;

f. incentivo à troca de experiências entre ouvidorias-gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, com foco na construção de boas práticas aplicáveis a casos transfronteiriços.

CONCLUSÃO

A violência de gênero que atinge brasileiras no exterior revela a dimensão transnacional das violações de direitos humanos e a necessidade de respostas institucionais que ultrapassem fronteiras territoriais. A combinação de desigualdades de gênero com vulnerabilidades migratórias intensifica riscos e dificulta o acesso à proteção, tornando imprescindível a articulação entre órgãos nacionais e estrangeiros.

Nesse cenário, a Ouvidoria Nacional do Ministério Público e a Ouvidoria das Mulheres desempenham papel fundamental ao acolher relatos sensíveis, orientar vítimas e articular encaminhamentos adequados. Longe de limitar sua relevância, o fato de não exercer funções executivas, investigativas ou sancionatórias amplia sua capacidade estratégica de sistematizar informações, identificar padrões e induzir melhorias institucionais. Sua atuação transversal permite que casos aparentemente isolados sejam compreendidos como manifestações de fenômenos estruturais que exigem políticas públicas específicas.

O fortalecimento da articulação internacional constitui elemento central para assegurar a proteção integral das mulheres brasileiras em situação de mobilidade ou residência no exterior. A literatura especializada em direitos humanos, migração e governança global evidencia que a efetividade das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência de gênero depende da articulação interinstitucional, da produção qualificada de dados e da cooperação transnacional contínua, capazes de reduzir lacunas de proteção e ampliar a responsividade estatal (SASSEN, 2016; MERRY, 2014).

Nesse contexto, a consolidação de protocolos de atuação integrada, o estreitamento da cooperação com redes consulares e o aprimoramento dos mecanismos institucionais de comunicação configuram estratégias relevantes para melhorar as respostas públicas à violência de gênero em contextos transfronteiriços. Estudos sobre governança colaborativa indicam que canais institucionais de escuta e mediação social — como as Ouvidorias Públicas — tendem a desempenhar papel relevante na produção de diagnósticos qualificados, na ampliação do acesso à informação e na articulação entre sociedade e instituições estatais.

Nesse contexto, a atuação das ouvidorias públicas, incluindo a Ouvidoria Nacional do Ministério Público, pode ser compreendida como componente relevante de aproximação institucional com a sociedade, contribuindo para a produção de diagnósticos qualificados, para a ampliação do acesso à informação e para o fortalecimento de respostas coordenadas ao enfrentamento da violência de gênero, inclusive em contextos transnacionais.

REFERÊNCIAS

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

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the intersection of race and sex. **University of Chicago Legal Forum**, [s. l.], [s. n.], [s. d.]. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=uclf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relacionados ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, nº 1, p. 171-188, 2002.

SASSEN, Saskia. **Expulsões**: brutalidade e complexidade na economia global. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2016.

SEGATO, Rita Laura. **Crítica da colonialidade em oito ensaios**. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2021.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 8 ago. 2006.

BRASIL. Senado Federal. **Mapa nacional da violência de gênero**. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/mapadaviolencia/#/inicio>. Acesso em: 15 nov. 2025.

CONFERÊNCIA DA HAIA DE DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO. **Convenção sobre os aspectos civis do sequestro internacional de crianças (1980)**. Disponível em: <https://www.hcch.net/pt/instruments/conventions/full-text/?cid=24>. Acesso em: 15 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Portaria CNMP-PRESI nº 77, de 21 de maio de 2020**. Institui a Ouvidoria das Mulheres no âmbito do CNMP. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/por-

tal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2020/2020.Portaria-CNMP-PRESI.77.2020-Institui-a--Ouvidoria-das-Mulheres.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Portaria CNMP-PRESI nº 82, de 14 de julho de 2011**. Institui a Ouvidoria Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2011/2011.Portaria-CNMP-PRESI-082.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação nº 88, de 27 de janeiro de 2022**. Recomenda a criação da Ouvidoria das Mulheres. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-88-2022.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 212, de 19 de maio de 2020**. Dispõe sobre o Regimento Interno da Ouvidoria Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-n-212-2020.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 309, de 29 de abril de 2025**. Dispõe sobre as atribuições das Ouvidorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/RESOLUO-N-309.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

MERRY, Sally Engle. **Human rights and gender violence**: translating international law into local justice. Lincoln: University of Nebraska Press, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (CEDAW) (1979)**. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

ONU MULHERES. **Relatório global sobre violência baseada em gênero (2021)**. Disponível em: <https://who.canto.global/s/KDE1H?viewIndex=0&column=document&id=oj2aq2e9id3snds1lh151n8a4s>. Acesso em: 15 nov. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (Convenção de Belém do Pará) (1994)**. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencaobelem1994.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

PARANÁ. Universidade Estadual de Londrina. **Monitor de feminicídios no Brasil**. Disponível em: <https://sites.uel.br/lesfem/monitor-brasil/>.

O BRASIL QUE FALA, O MINISTÉRIO PÚBLICO QUE RESPONDE: UMA ANÁLISE AMPLIADA DAS MANIFESTAÇÕES RECEBIDAS PELA OUVIDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (2024-2025)

THE BRAZIL THAT SPEAKS, THE PUBLIC PROSECUTION SERVICE THAT RESPONDS: AN EXPANDED ANALYSIS OF THE SUBMISSIONS RECEIVED BY THE NATIONAL OMBUDSMAN'S OFFICE OF THE PUBLIC PROSECUTION SERVICE (2024–2025)

Mariana Zanatta Dória

Graduada em Direito. Pós-graduada em Direito Processual Civil e Direito Ambiental e Agrário. Analista Ministerial do Ministério Público do Estado do Amapá. Atualmente exerce suas funções como Assessora na Ouvidoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público.

Sumário: 1. Fundamentos Teóricos, Enquadramento Normativo e Matriz Analítica da Escuta Pública. 2. Metodologia. 3. Produção de Dados e Desafios Metodológicos no Registro da Violência. 4. Discussão.

Resumo: O artigo analisa 6.900 manifestações encaminhadas à Ouvidoria Nacional do Ministério Público entre 1º de março de 2024 e 27 de novembro de 2025, extraídas de tabela oficial do Sistema Ouvidoria Cidadã. Utilizando abordagem quantitativa e qualitativa, o estudo combina estatística descritiva, séries históricas, padrões territoriais e sociodemográficos e codificação das narrativas. Os resultados mostram crescimento consistente das manifestações, aumento da densidade dos relatos e expansão de demandas relacionadas à violência de gênero e à violência praticada por agentes do Estado. Destacam-se a Ouvidoria das Mulheres (890 registros) e a Ouvidoria de Combate à Violência Policial (244 registros). A análise revela maior precisão na identificação de direitos violados e crescente confiança social na escuta pública. Conclui-se que, apoiada por bases normativas sólidas e estratégias de comunicação e cooperação interinstitucional, a Ouvidoria Nacional atua como mecanismo essencial de acolhimento, produção de evidências, indução de melhorias institucionais e fortalecimento da legitimidade democrática do Ministério Público.

Palavras-chave: Ouvidoria Nacional do Ministério Público; Ouvidorias públicas; Sistema Ouvidoria Cidadã; Manifestações e escuta qualificada; Violência de gênero; Violência policial; Controle democrático.

Abstract: *This article analyzes 6,900 submissions received by the National Ombudsman's Office of the Public Prosecution Service of Brazil between March 1, 2024, and November 27, 2025, based on official data extracted from the Ouvidoria Cidadã System. Using a mixed quantitative and qualitative approach, the study combines descriptive statistics, time-series analysis, territorial and sociodemographic patterns, and narrative coding. The findings show a consistent increase in submissions, greater narrative detail, and growth in reports of gender-based violence and state-perpetrated violence. Notable highlights include the Women's Ombudsman Office (890 submissions) and the Police Violence Reporting Channel (244 submissions). The analysis indicates clearer identification of rights violations and rising public trust in qualified listening channels. The study concludes that, when grounded in solid normative frameworks and supported by strategic communication and interinstitutional cooperation, public listening becomes a key instrument for democratic oversight. The National Ombudsman's Office thus strengthens citizen access, produces evidence for institutional improvement, and reinforces the legitimacy of the Public Prosecution Service in Brazilian democratic governance.*

Keywords: *National Ombudsman's Office; Brazilian Prosecution Service; Ouvidoria Cidadã System; Public listening; Gender-based violence; Police violence; Evidence-based public policy; Democratic oversight.*

INTRODUÇÃO

A relação entre instituições públicas e sociedade tem passado, nas últimas décadas, por um processo de reconfiguração estrutural impulsionado pela expansão dos mecanismos formais de escuta e pela crescente demanda por transparência e responsividade estatal. No sistema de justiça brasileiro, esse movimento se materializa na consolidação das ouvidorias públicas como dispositivos especializados de recepção e tratamento de manifestações, cuja função central consiste em produzir fluxos de informação capazes de subsidiar ajustes institucionais, identificar padrões de violação de direitos e fortalecer o controle social sobre a administração pública. A Ouvidoria Nacional do Ministério Público situa-se nesse campo como órgão responsável pela recepção qualificada das demandas encaminhadas ao Ministério Público brasileiro, desempenhando papel estratégico na construção de diagnósticos institucionais e na compreensão das expectativas sociais em relação à atuação ministerial.

O arcabouço normativo que estrutura essa atuação é composto por um conjunto de resoluções e atos regulamentares — entre eles, a Resolução CNMP nº 64/2010, que criou a Ouvidoria

Nacional; a Portaria CNMP-PRESI nº 82/2011, que instituiu seu funcionamento; a Resolução CNMP nº 212/2020, que padronizou fluxos de atendimento; e a Resolução CNMP nº 309/2025, que ampliou diretrizes de interoperabilidade e transparência. A esse conjunto soma-se a Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025, que institui a Política Nacional de Linguagem Simples, estabelecendo obrigação legal de que órgãos públicos adotem comunicação clara, acessível e orientada ao usuário. Esse marco normativo representa inflexão relevante, ao exigir que a prestação de informações pelo Estado deixe de operar sob códigos herméticos e passe a atender a critérios de inteligibilidade e inclusão linguística, impactando diretamente a forma como ouvidorias elaboram suas respostas e orientações.

Embora a literatura nacional reconheça a importância das ouvidorias públicas como espaços de participação e controle, ainda são escassas análises empíricas de grande escala que examinem, de maneira sistemática, os conteúdos, padrões e variações das manifestações recebidas por essas instâncias, sobretudo no âmbito do Ministério Público. Identifica-se, portanto, uma lacuna científica: a ausência de estudos que tratem as manifestações como *corpus* analítico apto a revelar expectativas sociais, recorrências temáticas, variações territoriais e transformações no comportamento comunicacional dos cidadãos ao longo do tempo. Preencher essa lacuna é fundamental para compreender como a sociedade interpela o Ministério Público e quais demandas emergem em contextos de mudança institucional e de ampliação do acesso aos canais digitais.

O presente artigo busca responder à seguinte questão de pesquisa: quais padrões territoriais, sociodemográficos, temáticos e comunicacionais podem ser identificados nas 6.900 manifestações recebidas pela Ouvidoria Nacional do Ministério Público entre 1º de março de 2024 e 27 de novembro de 2025, e o que esses padrões revelam sobre as expectativas sociais em relação à instituição?

Para tanto, o estudo estabelece como objetivo geral analisar, sob abordagem quantitativa e qualitativa, a totalidade das manifestações encaminhadas à Ouvidoria Nacional no período. Os objetivos específicos são: (i) identificar variações temporais e avaliar o crescimento das manifestações; (ii) mapear a distribuição territorial e o perfil sociodemográfico dos usuários; (iii) categorizar tematicamente os registros; (iv) examinar a densidade e a complexidade das narrativas; e (v) interpretar como iniciativas institucionais — campanhas, pactos, acordos de cooperação técnica e canais especializados — influenciaram o comportamento comunicacional da sociedade.

A relevância do recorte decorre do fato de que o período analisado coincide com a implementação de iniciativas institucionais de grande visibilidade, como a ampliação da Ouvidoria das Mulheres, a criação da Ouvidoria de Combate à Violência Policial, a assinatura de pactos nacionais voltados ao enfrentamento da violência de gênero e a intensificação de ações coordenadas pela Rede de Ouvidorias do Ministério Público. Ao mesmo tempo, observa-se o fortalecimento da comunicação institucional orientada pela Política Nacional de Linguagem Simples, o que pode ter reduzido barreiras informacionais e ampliado o acesso aos canais de escuta.

Nesse contexto, as manifestações não constituem apenas relatos pontuais, mas indicadores de expectativas sociais sobre a atuação institucional. Analisar esses registros significa compreender como cidadãos percebem o Ministério Público, que tipos de proteção demandam, quais conflitos emergem e como os instrumentos de comunicação pública influenciam a forma como a sociedade se dirige ao órgão. Assim, este artigo compreende a escuta pública não como simples mecanismo procedimental, mas como campo empírico privilegiado para a investigação das interações entre sociedade e sistema de justiça no Brasil contemporâneo.

1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS, ENQUADRAMENTO NORMATIVO E MATRIZ ANALÍTICA DA ESCUTA PÚBLICA

A análise de uma base empírica composta por 6.900 manifestações encaminhadas à Ouvidoria Nacional do Ministério Público entre 1º de março de 2024 e 27 de novembro de 2025 requer um marco teórico capaz de articular diferentes dimensões da ação institucional: comunicação pública, governança democrática, comportamento do usuário, transformação digital e responsabilidades funcionais do Ministério Público. A ouvidoria, enquanto dispositivo de recepção e processamento de expectativas sociais, opera em interseção entre essas dimensões, convertendo falas individuais em elementos de inteligência institucional.

No plano teórico, a literatura brasileira e internacional sobre o *ombudsman* público destaca três eixos estruturantes: (i) a ouvidoria como instrumento de *accountability* horizontal e societal; (ii) a ouvidoria como mecanismo de redução de assimetrias informacionais e promoção de transparência; e (iii) a ouvidoria como ambiente de produção de diagnósticos institucionais baseados em evidências. No Brasil, esses elementos foram progressivamente consolidados no campo jurídico por meio de um conjunto normativo que combina resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público e legislação federal.

A criação da Ouvidoria Nacional pela Resolução CNMP nº 64/2010 representou o primeiro movimento sistemático de institucionalização da escuta pública no âmbito ministerial, conferindo ao órgão atribuições específicas de recepção, registro e encaminhamento de manifestações. A Portaria CNMP-PRESI nº 82/2011 disciplinou procedimentos, consolidando parâmetros mínimos de atuação. Posteriormente, a Resolução CNMP nº 212/2020 introduziu diretrizes de padronização e transparência ativa, elevando o patamar de segurança jurídica e de previsibilidade dos fluxos internos.

A Resolução CNMP nº 309/2025, por sua vez, amplia o escopo dessa estrutura ao estabelecer diretrizes de interoperabilidade federativa, articulando ouvidorias estaduais e ramos do Ministério Público em rede colaborativa. Tal dispositivo estabelece uma lógica de circulação qualificada das informações, o que impacta diretamente a forma como manifestações são registradas, classificadas e analisadas. Ao estabelecer que a resposta institucional deve ser compreensível, fundamentada

e tempestiva, a Resolução nº 309 dialoga diretamente com os princípios introduzidos pela Lei nº 15.263/2025, que institui a Política Nacional de Linguagem Simples.

Essa lei, ao obrigar o Estado a adotar padrões comunicacionais claros e inclusivos, promove um deslocamento teórico relevante: reconhece a linguagem como elemento constitutivo da cidadania e estabelece que o acesso à informação não se limita ao recebimento de conteúdo, mas envolve a compreensão efetiva por parte do usuário. Essa inflexão produz consequências epistêmicas importantes para as ouvidorias: amplia a acessibilidade comunicacional, reduz barreiras linguísticas históricas e reconfigura a relação entre cidadão e Estado ao priorizar inteligibilidade e inclusão linguística como valores democráticos. Portanto, qualquer análise do comportamento comunicacional dos manifestantes no período estudado deve considerar essa transformação estrutural no ambiente normativo da comunicação pública.

No plano das teorias participativas, a escuta pública se insere na tradição da democracia deliberativa, entendida como modelo no qual a legitimidade das instituições decorre não apenas de sua competência constitucional, mas da capacidade de absorver informações provenientes da sociedade e redistribuí-las sob forma de decisão, ação ou correção institucional. Autores como Fung, Warren e Mansbridge apontam que a qualidade da participação depende da existência de canais responsivos, acessíveis e dotados de capacidade real de influenciar decisões públicas. A Ouvidoria Nacional, nesse sentido, opera como dispositivo institucional de alta relevância: recebe informações que, no conjunto, formam a base empírica por meio da qual se constroem diagnósticos sobre a atuação ministerial, a identificação de padrões de violação de direitos e o mapeamento de regiões de maior vulnerabilidade.

Por fim, o campo da administração pública orientada por evidências complementa o quadro teórico ao demonstrar que dados gerados por ouvidorias constituem fonte qualificada para formulação de políticas institucionais. A densidade narrativa crescente observada nas manifestações — com relatos mais circunscritos, maior detalhamento factual e linguagem mais precisa — indica o crescente entendimento, por parte dos usuários, de que o registro na ouvidoria constitui mecanismo de responsabilização capaz de gerar efeitos institucionais concretos.

Com base nesse enquadramento normativo e teórico, o estudo das 6.900 manifestações torna-se um exercício de compreensão das tensões e expectativas que atravessam a relação entre sociedade e Ministério Público. As manifestações, enquanto documentos discursivos, refletem não apenas problemas individuais, mas padrões estruturais: revelam demandas recorrentes por tutela, insatisfações com condutas específicas, percepções sobre a atuação institucional e expectativas sobre a forma como o Ministério Público deve exercer seu papel constitucional. A análise que se segue se orienta, portanto, por uma matriz que articula teoria democrática, governança responsiva e comunicação pública, permitindo interpretar as manifestações não como eventos isolados, mas como sinais de um ecossistema institucional em transformação.

2. METODOLOGIA

O estudo adota uma abordagem metodológica de natureza mista, articulando procedimentos quantitativos e qualitativos de forma complementar, de modo a capturar tanto a dimensão estrutural quanto a densidade narrativa das 6.900 manifestações encaminhadas à Ouvidoria Nacional do Ministério Público entre 1º de março de 2024 e 27 de novembro de 2025. A escolha metodológica fundamenta-se na premissa de que manifestações de ouvidoria constituem um *corpus* documental complexo, cuja interpretação requer análise multiescalar capaz de integrar padrões estatísticos, variações sociodemográficas e elementos discursivos.

A investigação se desenvolveu em quatro etapas analíticas interdependentes:

2.1. EXTRAÇÃO E PREPARAÇÃO DOS DADOS (*DATA CURATION*)

Os dados utilizados foram extraídos de tabela oficial do Sistema Ouvidoria Cidadã, disponibilizada em formato bruto e posteriormente submetida a procedimentos de curadoria, padronização e enriquecimento semântico. Essa etapa incluiu:

- verificação da integridade estrutural da base;
- eliminação de duplicidades;
- correção de inconsistências formais (campos incompletos ou desalinhados);
- harmonização das categorias analíticas conforme padrões estabelecidos pelo Conselho Nacional do Ministério Público;
- criação de variáveis derivadas relacionadas ao período, à região, ao gênero do manifestante e à ocupação declarada.

2.2. CLASSIFICAÇÃO TEMÁTICA

A classificação temática das manifestações seguiu técnica de codificação dirigida, combinando categorias previamente normatizadas pela Ouvidoria Nacional (como “administração”, “violência de gênero”, “atuação funcional”, “meio ambiente”, “crimes”, “infância e juventude”, “saúde”, etc.) com processo adicional de refinamento semântico. Para isso, adotaram-se os seguintes procedimentos:

- leitura inicial de uma amostra estatisticamente significativa (10% da base);
- criação de matriz de afinidades conceituais;
- uniformização de macrotemas e subtemas;

- validação manual de incongruências por amostragem estratificada;
- utilização de técnicas de análise textual assistida para detecção de padrões linguísticos recorrentes.

Esse processo permitiu identificar a distribuição dos temas e a evolução das categorias ao longo da série temporal.

2.3. ANÁLISE QUANTITATIVA (ESTATÍSTICA DESCRITIVA E SÉRIES TEMPORAIS)

Com a base limpa e categorizada, aplicaram-se procedimentos estatísticos clássicos de análise descritiva:

- frequências absolutas e relativas;
- medidas de tendência central;
- dispersão e variância;
- análise de picos e vales;
- identificação de momentos de ruptura;
- estudo da evolução temporal agregada e segmentada por tema.

A análise de séries temporais buscou evidenciar:

- tendência geral de crescimento;
- variações sazonais;
- correlações com eventos institucionais (lançamento de campanhas, protocolos eleitorais, assinatura de pactos, criação de canais especializados);
- deslocamentos estruturais no comportamento comunicacional dos usuários.

2.4. ANÁLISE QUALITATIVA (HERMENÊUTICA E SOCIOLOGIA DA LINGUAGEM)

A dimensão qualitativa fundamentou-se na análise hermenêutica das narrativas e na identificação de unidades de sentido que expressam expectativas, percepções e demandas dos cidadãos. Essa etapa incluiu:

- leitura de 600 manifestações selecionadas por amostragem estratificada;
- identificação de categorias emergentes não previstas formalmente;

- análise da densidade descritiva e da precisão narrativa;
- detecção de padrões discursivos associados a temas sensíveis (violência de gênero, violência policial, discriminação, atendimento institucional);

O método buscou compreender não apenas o conteúdo explícito das manifestações, mas, sobretudo, as expectativas sociais implícitas nas narrativas, de forma coerente com o objetivo teórico delineado na introdução.

2.5. TRIANGULAÇÃO ANALÍTICA E INTEGRAÇÃO DOS ACHADOS

A etapa final consistiu na triangulação dos resultados, integrando:

- padrões estatísticos;
- variações sociodemográficas;
- territorialidade;
- densidade qualitativa das narrativas;
- influência de iniciativas institucionais específicas.

Essa integração permitiu:

- compreender a evolução do comportamento comunicacional dos usuários;
- identificar fatores estruturais que contribuíram para o aumento das manifestações;
- mapear transformações qualitativas significativas;
- avaliar os efeitos das políticas institucionais sobre a participação e a escuta pública.

3. PRODUÇÃO DE DADOS E DESAFIOS METODOLÓGICOS NO REGISTRO DA VIOLÊNCIA

A análise das 6.900 manifestações encaminhadas à Ouvidoria Nacional do Ministério Público no período de 1º de março de 2024 a 27 de novembro de 2025 permitiu identificar padrões consistentes de territorialidade, perfil sociodemográfico, distribuição temática, comportamento temporal, escolha de canais de acesso e complexidade discursiva. A exposição dos resultados segue a lógica analítica definida na metodologia, buscando articular os achados quantitativos e qualitativos sob uma perspectiva integrada.

3.1. TERRITORIALIDADE DAS MANIFESTAÇÕES

A distribuição territorial das manifestações evidencia assimetrias estruturais e padrões consistentes relacionados à densidade populacional, à disponibilidade de serviços públicos, aos níveis de conectividade digital e à visibilidade institucional do Ministério Público nos estados. Os percentuais obtidos revelam concentração majoritária nos seguintes entes federativos:

- São Paulo (33,99%),
- Minas Gerais (8,54%),
- Rio de Janeiro (7,59%).

Esse agrupamento corresponde às três unidades federativas mais populosas e urbanizadas, o que sugere correlação direta entre densidade demográfica, conectividade digital e acionamento da ouvidoria. A elevada proporção de registros oriundos de São Paulo, por exemplo, reflete tanto a dimensão territorial do estado quanto a intensidade das dinâmicas sociais e administrativas típicas de grandes regiões metropolitanas.

Estados das regiões Sul, Centro-Oeste e Nordeste apresentam percentuais intermediários, com destaque para:

- Bahia (5,99%),
- Distrito Federal (5,48%),
- Amazonas (4,09%),
- Rio Grande do Sul (4,01%).

Esses resultados sugerem que a ativação da ouvidoria depende menos da renda média ou do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) estadual e mais de redes locais de acesso à informação e da presença territorial consolidada do Ministério Público.

Regiões historicamente sujeitas a desigualdades estruturais — como Norte e Nordeste — apresentam, proporcionalmente, aumento contínuo de participação, o que indica expansão da visibilidade da Ouvidoria Nacional em áreas de vulnerabilidade social. A presença de manifestações provenientes de brasileiros residentes no exterior confirma a natureza transnacional da confiança no Ministério Público, sobretudo em temas relacionados à violência de gênero, à guarda internacional e a conflitos familiares.

3.2. PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DOS MANIFESTANTES

3.2.1. GÊNERO

A análise de gênero demonstra predominância masculina:

- Homens: 58,97%
- Mulheres: 41,03%

Essa distribuição dialoga diretamente com os temas acionados: homens mobilizam sobretudo assuntos relacionados à administração pública, a concursos, a reclamações funcionais e a conflitos civis; mulheres acionam majoritariamente demandas relacionadas à violência doméstica e de gênero, a ameaças e constrangimentos, além de narrativas que envolvem cuidados familiares e proteção social.

O crescimento da participação feminina, especialmente em 2025, coincide com:

- campanhas nacionais do Conselho Nacional do Ministério Público sobre enfrentamento da violência;
- implementação de pactos interinstitucionais com universidades;
- fortalecimento da Ouvidoria das Mulheres, que registrou 890 manifestações no período.

3.2.2. OCUPAÇÃO

As ocupações mais recorrentes foram:

- Outros (11,88%);
- Servidor público (10,97%);
- Advocacia (10,76%);
- Aposentados (7,61%);
- Estudantes (5,72%).

A diversidade ocupacional reflete tanto a heterogeneidade dos conflitos quanto à democratização do acesso à ouvidoria.

A categoria “Outros” — numericamente expressiva — indica a existência de grande parcela da população não contemplada em classificações tradicionais, o que aponta para a necessidade de refinamento metodológico no futuro.

A presença de estudantes revela a efetividade das ações voltadas ao ambiente universitário, enquanto o percentual de aposentados sugere que a ouvidoria funciona como importante canal para grupos que tradicionalmente dispõem de menos mecanismos formais de pressão institucional.

3.3. DISTRIBUIÇÃO TEMÁTICA DAS MANIFESTAÇÕES

A análise temática confirma a pluralidade das demandas sociais dirigida ao Ministério Público. Os temas mais acionados foram:

- Administração e funcionamento do MP: 20,54%;
- Demandas alheias à competência do MP: 10,82%;
- Atuação de membros e servidores: 10,58%;
- Violência doméstica e crimes contra a mulher: 9,53%;
- Demandas genéricas e imprecisas: 7,11%;
- Lei de Acesso à Informação: 5,01%;
- Crimes comuns: 3,35%;
- Controle externo da atividade policial: 2,70%.

Dois achados merecem destaque:

g. A elevada proporção de demandas alheias à competência ministerial (10,82%) sugere que a Ouvidoria Nacional é percebida como porta de entrada para resolução de conflitos amplos, inclusive aqueles que não se inserem na esfera de atribuições do Ministério Público — o que reforça a importância da Política Nacional de Linguagem Simples para orientar corretamente os cidadãos.

h. A proporção significativa de manifestações sobre violência doméstica e violência contra a mulher revela a função do Ministério Público como espaço de acolhimento institucional, especialmente em contextos de vulnerabilidade.

3.4. CRESCIMENTO TEMPORAL DAS MANIFESTAÇÕES

A análise de séries temporais demonstra crescimento contínuo e estatisticamente consistente das manifestações ao longo do recorte temporal.

O aumento não ocorreu de modo linear; observaram-se picos associados a eventos institucionais, como:

- lançamento de campanhas nacionais;
- assinatura do Pacto Nacional para Enfrentar a Violência de Gênero nas Universidades;
- divulgação do Protocolo de Atuação nas Eleições 2024;
- criação e publicização de canais especializados;
- ampliação da atuação da Rede de Ouvidorias.

Esse crescimento confirma duas hipóteses principais da pesquisa:

i. A sociedade aciona o Ministério Público mais intensamente quando há sinalização institucional pública, especialmente em temas de grande repercussão.

j. A especialização de canais e a comunicação baseada em linguagem simples reduzem barreiras de acesso e ampliam a participação social.

Não se trata, portanto, de aumento da "insatisfação", mas de ampliação da confiança, da visibilidade e da responsividade institucional.

3.5. CANAIS DE ACESSO ÀS MANIFESTAÇÕES

A predominância absoluta do meio digital confirma a centralidade da transformação tecnológica:

- Internet: 78,2%;
- E-mail: 15,5%;
- Telefone: 3,1%;
- Presencial: 1,8%;
- WhatsApp: 0,10%;
- Carta: 0,2%.

Esse resultado demonstra a maturidade tecnológica da Ouvidoria Nacional e o forte deslocamento do comportamento comunicacional dos cidadãos para ambientes digitais.

Ao mesmo tempo, a baixa proporção de canais presenciais e analógicos aponta risco de aprofundamento da exclusão digital, especialmente para grupos de baixa renda — tema retomado na seção de discussão.

A presença ainda reduzida do WhatsApp (0,10%), apesar de se tratar da principal plataforma de comunicação do país, indica oportunidade estratégica para futura expansão institucional.

3.6. DENSIDADE NARRATIVA E QUALIDADE DISCURSIVA

A análise qualitativa revela mudança estrutural no modo como os cidadãos formulam suas manifestações:

- maior detalhamento dos fatos;
- aumento da precisão descritiva;

- incorporação de termos jurídicos básicos;
- maior delimitação dos direitos violados;
- relatos mais extensos e articulados;
- forte presença de narrativas de sofrimento e vulnerabilidade.

A elevação da densidade narrativa coincide temporalmente com:

- campanhas de esclarecimento e difusão dos canais;
- ampliação dos canais de proteção às mulheres;
- disseminação de uma cultura de simplificação da linguagem.

Esse indicador é particularmente relevante, pois demonstra amadurecimento comunicacional dos usuários e maior compreensão de que o registro na ouvidoria é instrumento de responsabilização capaz de produzir efeitos institucionais concretos.

4. DISCUSSÃO

A interpretação dos resultados obtidos ao longo do período de 2024-2025 exige uma leitura que ultrapasse a mera dimensão estatística e se depare com a complexidade estrutural da escuta pública contemporânea no Ministério Público brasileiro. Os números indicam crescimento consistente das manifestações e densificação das narrativas, mas esse fenômeno não é isolado: ele se insere em um ambiente institucional de múltiplas camadas, marcado tanto por fatores sociológicos quanto por dinâmicas organizacionais internas e pela atuação em rede das ouvidorias ministeriais em todo o país.

A literatura especializada, especialmente a produzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), enfatiza que a efetividade de uma ouvidoria pública depende da existência de condições institucionais que permitam transformar relatos individuais em conhecimento útil para o aprimoramento da administração pública. Isso envolve infraestrutura normativa, capacidade analítica, mecanismos de integração e canais estáveis de interlocução. No caso da Ouvidoria Nacional do Ministério Público, os dados do período revelam que sua atividade foi fortemente moldada por esse ambiente institucional — um ecossistema que, progressivamente, passou a incorporar a escuta pública como componente estratégico da governança ministerial.

Os resultados apresentados nas seções anteriores mostram que o acionamento do canal nacional é sensível não apenas a estímulos externos — como campanhas, cooperações técnicas e pactos interinstitucionais —, mas também a estruturas internas de coordenação e ao comportamento dos usuários. A ampliação das manifestações relacionadas à violência de gênero, por exemplo, dia-

loga diretamente com iniciativas como o acordo de cooperação técnica firmado com o Ministério das Mulheres, com a consolidação da Ouvidoria das Mulheres como canal especializado e com o avanço de campanhas de sensibilização nacionais, as quais colaboraram para aumentar a confiança social no Ministério Público em temas de direitos humanos.

Outro aspecto central para a compreensão dos resultados refere-se à articulação interna consolidada no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, cuja atuação coordenada conferiu densidade estratégica às ações da Ouvidoria Nacional ao longo do recorte temporal. A cooperação sistemática com as Comissões Temáticas permitiu que as manifestações fossem reinterpretadas à luz da expertise material do órgão, integrando a escuta pública ao processo contínuo de formulação normativa e de aprimoramento institucional. Simultaneamente, a Secretaria de Comunicação Social expandiu o alcance das campanhas e qualificou a difusão da linguagem cidadã; a Secretaria-Geral assegurou o suporte administrativo indispensável; e a Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público conferiu legitimidade institucional às pautas de integração federativa e fortalecimento da escuta qualificada. A Secretaria de Gestão Estratégica, por sua vez, internalizou os dados da ouvidoria nos instrumentos de governança, planejamento estratégico e monitoramento de políticas, garantindo que a produção informacional oriunda das manifestações contribuísse efetivamente para decisões estruturadas em evidências.

No campo tecnológico e informacional, a atuação da Secretaria de Tecnologia da Informação revelou-se decisiva, tanto pela modernização contínua do Sistema Ouvidoria Cidadã quanto pelo desenvolvimento de quatro painéis BI dedicados à Ouvidoria Nacional, que ampliaram a capacidade analítica, fortaleceram a transparência ativa e permitiram visualizações integradas voltadas à gestão e ao diagnóstico institucional. Esses avanços foram acompanhados por um esforço sistemático de profissionalização das equipes, impulsionado pela Orientação nº 01/2025, que estabeleceu diretrizes metodológicas e promoveu ciclos permanentes de capacitação contínua das ouvidorias, com especial atenção à equipe nacional. Paralelamente, a Ouvidoria Nacional intensificou sua produção editorial — relatórios estatísticos, relatórios semestrais, estudos temáticos, materiais educativos e publicações voltadas à difusão de conhecimento e à visibilidade dos canais de atendimento —, reforçando o compromisso com a transparência ativa, a publicidade institucional e a prestação de contas à sociedade.

Esse conjunto integrado de avanços normativos, tecnológicos, formativos e editoriais fortaleceu a atuação em rede, consolidou a transparência como princípio estruturante e reafirmou a Ouvidoria Nacional como um dos pilares contemporâneos da governança ministerial e da promoção do diálogo democrático.

Outro elemento imprescindível para uma leitura sofisticada dos dados é a dinâmica federativa multinível do sistema de ouvidorias do Ministério Público. A distribuição das manifestações entre instâncias estaduais, setoriais e nacionais não reflete competição, substituição nem hierarquia institucional; ao contrário, expressa a vitalidade de um modelo de atuação em rede, no qual múltiplas

portas de entrada coexistem legitimamente e respondem às diversidades sociológicas, territoriais e informacionais dos cidadãos.

A presença consolidada das ouvidorias regionais — amplamente conhecidas em seus territórios, socialmente reconhecidas e integradas ao cotidiano comunitário — desempenha papel central nesse contexto, absorvendo demandas locais por identificação territorial e proximidade sociocultural. Ao longo do período analisado, a própria Ouvidoria Nacional atuou para fortalecer essa rede, difundindo boas práticas, promovendo intercâmbio metodológico, ampliando a visibilidade dos canais e reforçando a importância da integração federativa como mecanismo de ampliação da cidadania.

Assim, o volume de manifestações recebidas em nível nacional deve ser interpretado à luz dessa estrutura cooperativa mais ampla, como expressão da pluralidade de caminhos legítimos de participação e não como indicativo isolado de preferência ou intensidade de atuação de uma ou outra instância.

O conjunto interpretativo evidencia que os resultados observados — crescimento quantitativo, diversificação temática, densificação narrativa e expansão dos relatos de violência de gênero e violência praticada por agentes do Estado — refletem tanto transformações sociais quanto a capacidade institucional da Ouvidoria Nacional de se posicionar como referência em escuta pública qualificada.

A articulação em rede, as estratégias de comunicação, os pactos interinstitucionais, a atuação interna articulada e o avanço tecnológico, portanto, convergem para um cenário no qual a participação social deixa de ser apenas exercício de direito e passa a constituir elemento estruturante da governança ministerial.

CONCLUSÃO

Os resultados apresentados ao longo deste estudo permitem afirmar que a escuta pública exercida pela Ouvidoria Nacional do Ministério Público, entre março de 2024 e novembro de 2025, não apenas se ampliou em volume, mas também se sofisticou em complexidade, diversidade temática e densidade narrativa. O crescimento contínuo das manifestações — acompanhado de maior detalhamento dos relatos e de expansão significativa das demandas relacionadas à violência de gênero e à violência praticada por agentes do Estado — revela um duplo movimento: de um lado, a elevação das expectativas sociais sobre o papel do Ministério Público como instituição garantidora de direitos; de outro, a consolidação da Ouvidoria Nacional como espaço de confiança, legitimidade e acolhimento institucional.

Esse avanço não decorre exclusivamente de fatores externos ou conjunturais; trata-se da expressão de uma governança institucional amadurecida e de um arranjo organizacional capaz de transformar manifestações individuais em fluxos estruturantes de inteligência pública.

A articulação interna do Conselho Nacional do Ministério Público — envolvendo Comissões Temáticas, Secretaria de Comunicação Social, Secretaria-Geral, Presidência, Secretaria de Gestão Estratégica e Secretaria de Tecnologia da Informação — constituiu elemento decisivo para qualificar esse processo. A atuação conjunta desses atores, somada à modernização do Sistema Ouvidoria Cidadã, ao desenvolvimento dos quatro painéis analíticos de *Business Intelligence* e aos investimentos em capacitação continuada impulsionados pela Orientação nº 01/2025, estruturou as condições necessárias para que a escuta pública fosse integrada, interpretada e utilizada de maneira eficiente e socialmente responsável.

Do ponto de vista federativo, os dados analisados confirmam que a Ouvidoria Nacional opera em um ecossistema multinível no qual coexistem distintas portas de entrada para o cidadão. A vitalidade das ouvidorias estaduais e setoriais — amplamente reconhecidas em seus territórios e fortalecidas pelas ações de integração e difusão de boas práticas promovidas ao longo do período — contribui para explicar a distribuição das demandas entre instâncias, reforçando a compreensão de que o sistema ministerial funciona como uma rede de participação cidadã dotada de canais complementares, coerentes e igualmente legítimos. Nesse contexto, o acionamento do nível nacional deve ser lido, sobretudo, como parte de um arranjo de pluralidade democrática.

A análise também evidencia que iniciativas de caráter nacional — como acordos de cooperação técnica, campanhas de sensibilização, canais especializados e projetos estruturantes como "Respeito é Bom! Eu Gosto e é Direito!" — desempenharam papel decisivo na ampliação do acesso, na diversificação temática e na maior visibilidade da Ouvidoria Nacional. Essas iniciativas atuaram como catalisadores de confiança, especialmente entre grupos historicamente vulneráveis, contribuindo para que manifestações mais complexas, sensíveis e juridicamente densas chegassem ao sistema ministerial.

Em síntese, o período analisado demonstra que a escuta pública, quando apoiada por bases normativas sólidas, tecnologias avançadas, estratégias comunicacionais consistentes e práticas institucionais colaborativas, converte-se em instrumento estruturante da democracia ministerial.

A Ouvidoria Nacional emerge, assim, não apenas como canal de recepção de manifestações, mas como *locus* privilegiado de conhecimento institucional, de produção de evidências e de fortalecimento do pacto republicano entre sociedade e Ministério Público. O futuro da governança ministerial dependerá, cada vez mais, da capacidade de expandir e qualificar essa escuta, aprofundando redes colaborativas, ampliando acessos, consolidando a linguagem simples como política pública e fortalecendo os mecanismos de participação cidadã que constituem o núcleo vital de qualquer projeto democrático contemporâneo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 14 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Resolução nº 64, de 1º de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a criação da Ouvidoria Nacional do Ministério Público. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-064.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Portaria CNMP-PRESI nº 82, de 19 de julho de 2011.** Institui a Ouvidoria Nacional do Ministério Público. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2011/2011.Portaria-CNMP-PRESI-082.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Resolução nº 212, de 15 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a Política de Atendimento ao Público no Ministério Público brasileiro. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-n-212-2020.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Ouvidoria Nacional do Ministério Público lança campanha contra assédio no ambiente de trabalho**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/14024-ouvidoria-nacional-do-ministerio-publico-lanca-campanha-contra-assedio-no-ambiente-de-trabalho>. Acesso em: 27 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Protocolo de intenções assegura cooperação e articulação das ouvidorias do Ministério Público nas eleições de 2024**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/17625-protocolo-de-intencoes-assegura-cooperacao-e-articulacao-das-ouvidorias-do-ministerio-publico-nas-eleicoes-de-2024>. Acesso em: 27 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **CNMP lança Ouvidoria de Combate à Violência Policial e firma parceria com a Associação Nacional de Guardas Municipais do Brasil**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/17846-cnmp-lanca-ouvidoria-de-combate-a-violencia-policial-e-firma-parceria-com-a-associacao-nacional-de-guardas-municipais-do-brasil>. Acesso em: 27 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Ouvidoria Nacional do Ministério Público, Conselho Nacional de Ouvidores-Gerais e Rede de Ouvidorias assinam pacto para combater a violência contra a mulher**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/18463-ouvidoria-nacional-do-mp-conselho-nacional-de-ouvidores-gerais-e-rede-de-ouvidorias-assinam-pacto-para-combater-a-violencia-contra-a-mulher>. Acesso em: 27 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **CNMP lança pacto nacional para enfrentar a violência de gênero nas universidades**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/

portal/silvio-amorim/19114-cnmp-lanca-pacto-nacional-para-enfrentar-a-violencia-de-genero-nas-universidades>. Acesso em: 27 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Resolução nº 309, de 29 de abril de 2025**. Dispõe sobre as atribuições das Ouvidorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União. Brasília, DF, 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Compilado de Normativas aplicáveis às Ouvidorias-Gerais do Ministério Público brasileiro** / Ouvidoria Nacional do Ministério Público; Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2025. Disponível em: <https://sistemaouvidoriacidada.cnmp.mp.br/siscidadao/app/atendente/login/index.html>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). **Orientação nº 01/2025** – Ouvidoria Nacional do Ministério Público. Estabelece diretrizes metodológicas para o atendimento, registro, classificação e tratamento das manifestações. Brasília, DF, 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ouvidoria Pública Brasileira**: reflexões, avanços e desafios. Organização de Ronald do Amaral Menezes e Antonio Semeraro Rito Cardoso. Brasília, DF: Ipea, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/b419bdb5-ebae-4097-a20e-b895d17a3753/content>.

MINISTÉRIO PÚBLICO – Ouvidoria Nacional. **Relatórios estatísticos e semestrais (2024-2025)**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/ouvidoria>.

MINISTÉRIO PÚBLICO – Ouvidoria Nacional. **Materiais educativos e publicações de difusão de conhecimento (2024-2025)**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/ouvidoria>.

OUVIDORIA DA MULHER: CAPACITAR PARA ACOLHER DE FORMA HUMANIZADA, EVITANDO A REVITIMIZAÇÃO NAS ABORDAGENS POLICIAIS DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

WOMEN'S OMBUDSMAN: TO EMPOWER WOMEN TO RECEIVE HUMANE SUPPORT, AVOIDING REVICTIMIZATION DURING POLICE INTERACTIONS WHEN FACED WITH VIOLENCE

Mariana Marinho Barbalho

Ouvidora-Geral do MPRN. Promotora de Justiça desde 2000. Titular da 51ª Promotoria de Justiça da Violência Doméstica de Natal/RN. Foi Professora do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), da Fundação Escola do MPRN (FESMP) e da Aliança Francesa de Natal. Especialista em Ciências Penais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG) e em Investigação, Constituição e Direito de Defesa, pelo Instituto Luiz Flávio Gomes (LFG).

Sumário: 1. Princípios da Lei Maria da Penha. 1.1 Proteção integral. 1.2 Princípio da vulnerabilidade presumida. 2. Recomendação Geral da Corregedoria Nacional do CNMP. 3. "Por uma vida de Respeito e Paz"; 4. Medida protetiva.

Resumo: O presente artigo analisa a importância da capacitação dos agentes de segurança pública para o aprimoramento das abordagens em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. O objetivo central é discutir o papel do Estado na prevenção e erradicação da violência, destacando a necessidade de um acolhimento humanizado que evite a revitimização. A metodologia baseia-se em uma análise documental e qualitativa, fundamentada na Convenção de Belém do Pará, na Lei Maria da Penha (Lei n° 11.340/2006) e nas recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Discorre sobre os princípios da proteção integral e da vulnerabilidade presumida, evidenciando que a atuação policial deve ser célere e sensível ao ciclo da violência, mesmo diante do silêncio ou da desistência da vítima. Apresenta, como boa prática, o projeto "Por uma vida de Respeito e Paz", desenvolvido pela Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Rio Grande do

Norte (MPRN), que promove cursos de formação e atualização para a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros. Conclui que a integração entre as instituições do Sistema de Justiça e as forças de segurança, aliada à educação continuada sobre questões de gênero, é fundamental para a efetividade das medidas protetivas de urgência e a redução dos índices de feminicídio.

Palavras-chave: acolhimento humanizado; não revitimização; abordagem policial; medidas protetivas; recomendação do CNMP.

Abstract: *This article analyzes the importance of training public security agents to improve approaches in cases of domestic and family violence against women. The central objective is to discuss the role of the State in the prevention and eradication of violence, highlighting the need for a humanized approach that avoids revictimization. The methodology is based on a documentary and qualitative analysis, grounded in the Belém do Pará Convention, the Maria da Penha Law (Law No. 11.340/2006), and the recommendations of the National Council of the Public Prosecutor's Office (CNMP). It discusses the principles of integral protection and presumed vulnerability, highlighting that police action must be swift and sensitive to the cycle of violence, even in the face of silence or the victim's withdrawal. It presents, as a good practice, the project "For a Life of Respect and Peace," developed by the Ombudsman's Office of the Public Prosecutor's Office of the State of Rio Grande do Norte (MPRN), which promotes training and refresher courses for the Military Police and the Fire Department. It concludes that integration between institutions within the Justice System and security forces, coupled with ongoing education on gender issues, is fundamental to the effectiveness of emergency protective measures and the reduction of femicide rates.*

Keywords: *humanized reception; non-revictimization; police approach; protective measures; CNMP recommendation.*

INTRODUÇÃO

Este artigo propõe algumas reflexões necessárias para o aprimoramento das abordagens policiais nas ocorrências de violência contra a mulher, considerando a representatividade do Estado no dever de prevenir, erradicar e não tolerar atos de violência. Ressalta-se, nesse contexto, a boa prática da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN) ao desenvolver projeto com a Polícia Militar (PM) estadual e outras forças policiais, nos cursos de formação ou de atualização, aproximando as instituições que devem trabalhar em parceria, nos termos da Recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Para essa abordagem, faz-se necessário discorrer, inicialmente, acerca de normativas e legislações específicas que disciplinam e estabelecem diretrizes e ações para lidar com a matéria da violência doméstica, tanto em âmbito internacional quanto nacional, inclusive para melhor com-

preensão sobre a Lei Maria da Penha (LMP), sua proteção integral e seus princípios, bem como sobre a Recomendação Geral do Conselho Nacional do Ministério Público, para adentrarmos na apresentação do Projeto da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN), denominado "Por uma vida de Respeito e Paz".

Nessa perspectiva, o embasamento para este estudo deu-se, majoritariamente, nas leis e normativas vigentes, que dão suporte ao trabalho desenvolvido na Ouvidoria, quanto à temática em epígrafe. A metodologia utilizada é de cunho qualitativo, e o trabalho tem como objeto o projeto "Por uma vida de Respeito" e as respectivas ações desenvolvidas.

Nesse sentido, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará (CBP), publicada em 1994, estabelece, em seu art. 2, que essa violência quanto aos direitos civis, econômicos, políticos e sociais não pode ser tolerada pelo Estado e seus agentes.

Nesse sentido, por exemplo, um policial, como representante do Estado, não pode ser negligente diante do chamado de uma mulher em situação de violência, mesmo que, depois, em razão do ciclo da violência, ela desista de representar, quando o crime for de ação penal pública condicionada, ou mesmo que ela não venha a colaborar na instrução criminal, não comparecendo à audiência ou ficando silente. O que se espera de agentes do Estado, nas diversas áreas de atuação, é que eles **não tolerem** essa violência, assim como as demais.

No art. 7º da Convenção de Belém do Pará, estabelece-se o dever de zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher, por meio também de medidas de proteção, acesso a processos, incluindo a reparação do dano à vítima e meios de compensação da violência sofrida.

Nesse desiderato, a Lei Maria da Penha (LMP), Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, estabeleceu a obrigação de o Ministério Público manter o Cadastro Nacional de Violência Doméstica (CNVD). O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), pela Resolução nº 135, de 26 de janeiro de 2016; e a Lei nº 13.827, de 13 de maio de 2019, estabeleceram o banco nacional de medidas protetivas criado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), efetivando o direito à informação acerca dos dados dos agressores.

Em virtude da preservação dos dados de envolvidos nos casos de violência doméstica, a partir de 2025 passou a ser obrigatória a qualificação da vítima apenas pelas iniciais, como acontece com crianças e adolescentes vítimas de violência, em observância ao princípio da confidencialidade, visto que questões relativas às famílias estão diretamente relacionadas ao direito à intimidade, sem que isso beneficie o agressor. A reparação do dano à vítima é destaque na LMP, sendo possível fixar valor mínimo indenizatório em razão do dano moral, desde que haja pedido expresso da acusação ou da vítima, mesmo sem instrução probatório[77].

.....

77 Nos termos do julgado no REsp. 1675874/MS, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, julgado 28.02.2028, Dje, 08/03/18.

O art. 8º da Convenção de Belém do Pará estabelece a necessidade de educação e treinamento de profissionais das áreas jurídica e policial. A recente Lei nº 14.899, de 17 de junho de 2024, dispõe, em seu art. 3º, que os planos de metas deverão conter inclusão de disciplina específica de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher nos cursos regulares das instituições policiais, bem como treinamento continuado, de forma integrada, entre os órgãos de segurança pública, com técnicas de busca ativa, de abordagem, de encaminhamento e atendimento humanizado à mulher em situação de violência doméstica e familiar.

A fim de se aprofundar sobre essas diretrizes legais, faz-se importante observar os princípios da Lei Maria da Penha (LMP), como se vê a seguir.

1. PRINCÍPIOS DA LEI MARIA DA PENHA

Antes de falar sobre o atendimento à mulher vítima de violência doméstica faz-se necessário entender ao menos dois princípios especiais da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (LMP), por ser um **microssistema** protetor de direitos humanos constantemente violados. Nessa perspectiva, vê-se a sua correlação com as leis que estabelecem a proteção, por exemplo, da criança e do adolescente, da pessoa idosa e da pessoa com deficiência, conforme se discorre nos itens que se seguem.

1.1. PROTEÇÃO INTEGRAL

A norma de proteção integral é um instituto de natureza protetiva que ampara a mulher integralmente, assim como as leis protetivas da criança e do adolescente, do idoso e da pessoa com deficiência. No entanto, por questões machistas, culturais e sociais, tem-se dificuldade em compreender que a mulher, no contexto de violência doméstica, necessita desse microssistema protetivo, mesmo sendo maior de idade, ciente de seus atos e em pleno exercício de seu livre arbítrio.

Essa proteção integral considera a violência contra a mulher uma forma grave de violação de direitos humanos; logo, faz-se necessária essa proteção integral para que a mulher viva sem violência, preservando sua saúde mental e física e, por consequência, a de seus filhos. A proteção integral inclui, por exemplo, o caso de a vítima ser servidora pública, hipótese em que implica prioridade na remoção; caso seja da iniciativa privada, há a possibilidade de suspender seu contrato de trabalho por até seis meses, se houver necessidade de se afastar do agressor.

Ademais, proteger integralmente a mulher é conferir legitimidade a seu relato, pelo princípio da presunção de veracidade da declaração da vítima, visto que há uma tendência sociocultural de atribuir maior relevância à palavra do homem. A LMP dá maior credibilidade à palavra da vítima no contexto de violência doméstica, justamente porque a sua vulnerabilidade é presumida. Nessas ocasiões, deve a rede acolher a mulher quando ela resolve denunciar a violência sofrida, garantin-

do-lhe atendimento imediato e especializado, inclusive pela autoridade policial, Promotoria ou Juizado Especializado da Mulher (ou vara com matéria privativa), órgãos nos quais muitas vezes existe equipe multidisciplinar. No entanto, ainda há poucas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) no Estado, locais em que certamente o acolhimento da vítima é diferenciado.

Nos termos do art. 11 da LMP, no atendimento à mulher em situação de violência doméstica, o policial deverá garantir proteção policial, comunicando ao MP e ao Poder Judiciário, se necessário; **encaminhar a vítima ao hospital, ao posto de saúde ou ao Instituto Médico-Legal**, fornecer transporte para a vítima e seus dependentes até abrigo ou local seguro, havendo risco de vida; e, se necessário, acompanhar a vítima para retirada de seus pertences do local da ocorrência ou do domicílio familiar.

Esse atendimento na área da saúde é essencial para se evitar gravidez indesejada por estupro, por exemplo, mas também para obtenção de prova material dos crimes praticados. Preferencialmente, as mulheres deverão ser atendidas por servidoras do sexo feminino, sem qualquer contato com o investigado; em hipótese nenhuma, ela entregará notificações a ele (art. 21 LMP). O ideal é que o depoimento da vítima, inclusive, seja registrado por meio eletrônico, devendo a mídia integrar o inquérito policial (IP), segundo o art. 10-A da LMP.

Igualmente, a Patrulha Maria da Penha da PM, ou da Guarda Municipal em alguns municípios, desempenha papel importante no acompanhamento das medidas protetivas, informando o descumprimento à polícia ou ao MP, para que tomem as medidas necessárias cabíveis. Além disso, atua preventivamente, ao visitar as vítimas com medidas protetivas deferidas; essa presença é notada pelas partes e pela vizinhança, especialmente pela cor lilás da viatura, que transmite confiança e respeito às vítimas e às suas famílias.

Dessa forma, a presença física e o monitoramento constante realizados pela patrulha materializam a proteção estatal necessária para resguardar aquelas que se encontram em situação de risco acentuado. Essa assistência diferenciada fundamenta-se no reconhecimento de que a mulher, no contexto da violência doméstica, ocupa posição de fragilidade que demanda atenção prioritária do ordenamento jurídico. É sob essa ótica de proteção especial que se compreende o fundamento do princípio a seguir.

1.2. PRINCÍPIO DA VULNERABILIDADE PRESUMIDA

Quanto à mulher vítima de violência doméstica, familiar e afetiva, existe, de fato, toda uma questão cultural negativa em relação à sua **vulnerabilidade presumida**, não se compreendendo a causa do silêncio da vítima e esquecendo-se de que ela não pensa apenas em si mesma, mas sobretudo em seus filhos antes de tomar qualquer decisão, situação agravada pela dependência financeira e/ou emocional.

Por essa razão, a vítima, com frequência, renuncia ao direito de representação, quando cabível, ou se retrata na audiência, como previsto no art. 16 da LMP. Ademais, na audiência de instrução criminal, ela pode optar por não depor, permanecendo em silêncio, nos termos do Enunciado nº 50 do Fórum Nacional de Juízas e Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (FONAVID). Embora tal enunciado não seja vinculante, a ausência do depoimento dificulta a acusação, quando a palavra da vítima é a única prova disponível, especialmente se não houver provas periciais nos autos. Sob a égide desse mesmo princípio, ressalta-se ser incabível a condução coercitiva da mulher para prestar depoimento em audiência criminal.

É comum essa vulnerabilidade ser exposta na fase denominada "lua de mel"[78] quando também silencia a vítima, sendo muito comum acontecer na semana que antecede a audiência de instrução, a "semana da lua de mel", ou após receber intimação para esse ato judicial. Esse silêncio ocorre por vergonha de expor a realidade de violência vivida pela família, por crer na mudança do agressor, pela inversão da culpa ou pela dupla vitimização (não acolhimento pelos órgãos públicos pelos quais foi atendida, nas diversas áreas). Ressalta-se que, nesses crimes, a relação da vítima com o agressor é dúplice, marcada por amor e ódio e pela percepção de que talvez não consiga se libertar da violência, sem punição penal, o que é possível considerando que a medida protetiva não está vinculada a um inquérito policial, pois **o mais importante é proteger a vítima e não necessariamente punir o agressor, tendo ocorrido importante modificação da legislação nesse sentido.**

Essa realidade nem sempre é compreendida pelos policiais militares, que atuam na área repressiva e nem sempre na preventiva, e é por isso que o referido projeto da Ouvidoria do MPRN se mostra importante ao demonstrar para o policial que a nova ocorrência envolvendo as mesmas partes é ainda mais urgente, pois o ciclo da violência já se reiniciou, e a fase da agressão será ainda mais grave do que a anterior. Portanto, deve-se agir de forma ágil para evitar o feminicídio, mesmo que a vítima tenha desistido anteriormente.

O desafio da vítima é grande em romper o silêncio do que ocorre em seu lar, o que geralmente se efetiva quando há a insuportabilidade do convívio e o rompimento do ciclo da violência, fenômeno que ocorre em diferentes momentos na vida de cada vítima, não havendo uma regra geral a ser observada, de modo que cada mulher possui seus próprios limites e peculiaridades.

Diante disso, a padronização dos procedimentos e o rigor no atendimento institucional são assegurados por normativas de âmbito nacional, que orientam a atuação ministerial desde o acolhimento até a fiscalização das políticas públicas, o que pode ser observado no tópico seguinte.

78 O ciclo da violência apresenta três fases: de tensão, explosão e lua de mel.

2. RECOMENDAÇÃO GERAL DA CORREGEDORIA NACIONAL DO CNMP

A Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a **Recomendação de Caráter Geral nº 03, em março de 2025**, ressaltando medidas que fortalecem a atuação de seus membros (promotores e procuradores de Justiça), sob a perspectiva de gênero. Tais medidas alinham-se ao protocolo já adotado pelo Poder Judiciário desde 2021 para magistrados, visando à garantia dos direitos de mulheres e meninas, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da igualdade de direitos.

Por se tratar de fenômeno complexo e multifatorial, a violência doméstica e familiar contra as mulheres exige atuação mais sensível e especializada. A Recomendação de 2025 considera, ainda, que a prevenção e o enfrentamento desse grave problema social exigem atuação integrada e operacional do Ministério Público e das demais instituições integrantes do Sistema de Justiça, **buscando a efetividade das medidas protetivas de urgência e o adequado acolhimento das vítimas.**

Recomenda-se a articulação com a rede de enfrentamento das violências contra as mulheres, reforçando o diálogo com as **polícias civil e militar e com o Corpo de Bombeiros, bem como fomentando a inclusão de conteúdos sobre gênero, raça ou etnia em programas de capacitação continuada desses profissionais pertencentes às áreas de segurança pública.**

Nessa perspectiva, faz-se de suma relevância o questionamento e a reflexão sobre a importância, principalmente, de a PM conhecer o ciclo da violência doméstica, as diversas medidas protetivas e, ainda, como ocorre o seu descumprimento, com possível prisão do agressor.

Dessa inquietação, foi elaborado, em 2025, o projeto "Por uma vida de respeito e paz", sobre o qual se discorre no item a seguir.

3. "POR UMA VIDA DE RESPEITO E PAZ"

O foco do projeto "Por uma vida de Respeito e Paz" é o aprofundamento do conhecimento, por parte dos policiais militares, acerca dessa temática, comparecendo à Ouvidoria da Mulher e ao Núcleo de Apoio às Mulheres Vítimas de Violência Doméstica. Desse modo, também, se atendem os termos da Recomendação da Corregedoria Nacional do CNMP, com participação, ainda, em cursos de formação da PM, dos batalhões da capital e do interior. Essas iniciativas ocorrem com a finalidade de aproximar as instituições e fomentar uma cultura de acolhimento sem preconceitos ou julgamentos em relação às mulheres vítimas de violência doméstica, situação que pode evoluir para o feminicídio.

Isso ocorre quando os agentes do Estado são omissos ou quando as vítimas não têm conhecimento de seus direitos, principalmente o de requerer medidas protetivas de urgência nas diversas

instituições, como DEAMs, delegacias municipais ou regionais, MP, Promotorias de Justiça, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ou pedidos solicitados por intermédio de advogado particular ou público.

Do mesmo modo, o foco do projeto são os policiais militares, considerando que são os primeiros que chegam à ocorrência após chamado pelo telefone 190. São esses profissionais que deverão acolher as vítimas e evitar a revitimização e, muitas vezes, será naquele momento que se definirá se a vítima dará ou não continuidade à busca pelos demais órgãos públicos.

Entre os serviços da assistência social, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) auxiliam na solicitação de aluguel social ou na inclusão no Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), por exemplo. Na área da saúde, postos de atendimento e hospitais realizam exames de corpo de delito e fornecem pílula do dia seguinte em caso de estupro ou de tratamentos de doença sexualmente transmissível (DST). Já os órgãos de persecução penal, como a delegacia de polícia (DP) ou o Ministério Público (MP), atuam para auxiliar a vítima a sair do ciclo da violência, solicitando a medida protetiva de urgência (MPU), que, em muitos casos, evitará o feminicídio, além de viabilizar seu depoimento para instauração do respectivo inquérito policial (IP).

Além disso, o policial também deverá disponibilizar transporte para local seguro ou abrigo público à vítima e aos seus dependentes que estejam em risco de vida, bem como para acompanhar a vítima para retirada de seus pertences do local da ocorrência ou do lar, caso não haja hipótese de afastamento do agressor. Trata-se de medidas que frequentemente previne feminicídios e constitui obrigação legal em prol da vítima.

Essas medidas são obrigações legais que buscam prevenir o feminicídio por meio de acolhimento imediato. Todavia, a proteção estatal alcança um patamar ainda mais incisivo em casos de urgência extrema. Para além do suporte logístico, a lei confere ao agente de segurança a prerrogativa excepcional de decidir pela proteção direta da integridade da mulher, conforme se analisa a seguir.

4. MEDIDA PROTETIVA

A Lei nº 14.550, de 19 de abril de 2023, estabelece que as medidas protetivas de urgência serão concedidas em juízo de cognição sumária, com base no depoimento da ofendida perante a autoridade policial, ou na apresentação de suas alegações escritas, em face da existência de risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes.

Com base na referida lei, as medidas protetivas de urgência serão concedidas independentemente da tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito policial ou do registro de boletim de ocorrência e vigorarão enquanto persistir o risco.

Ressalta-se a natureza da MPU como tutela de urgência cível e satisfativa. Esse instrumento protetor tornou-se mais amplo e não mais restrito ao contexto de violência doméstica, sendo possível ser deferido por diversos juízes, como os das varas criminal ou da infância, dependendo de quem seja a vítima e de qual seja o seu contexto.

Nos termos da Lei nº 13.827/19,[79] destaca-se, como exceção, a possibilidade da MPU de afastamento do lar, em situação de risco iminente ou atual à vida ou à integridade física da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes. Nesse caso, **o agressor será imediatamente afastado do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida. A medida também pode ser deferida pelo delegado de polícia, quando o Município não for sede de comarca, ou pelo policial, quando o Município não for sede de comarca e não houver delegado disponível no momento da denúncia.**

Nessas duas exceções, o juiz será comunicado no prazo máximo de 24 horas e decidirá, em igual prazo, sobre a manutenção ou a revogação da medida aplicada, devendo dar ciência ao Ministério Público concomitantemente. Essa prática não é comum, mas é legal, nos termos do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e deve ser conhecida pela PM, para utilização nos municípios afastados das delegacias e dos fóruns judiciais.

O MPRN pretende ressaltar essas informações relevantes para o conhecimento dos PMs que, em sua maioria, não são formados em Direito e atuam de maneira relevante para a prevenção do feminicídio, principalmente divulgando para as vítimas seus direitos, entre eles, o de requerer medida protetiva de urgência.

É alarmante observar que, em cada dez vítimas de feminicídio, apenas uma possuía medida protetiva. Frequentemente, ocorre o descumprimento da ordem sem que a mulher conheça os canais para denunciá-lo ou saiba da possibilidade de prisão do agressor. Essa, como exceção legal, pode ser decretada pelo descumprimento da MPU, independentemente da pena cominada ao crime praticado. As exceções justificam a urgência que o caso requer para proteger as vítimas e os muitos filhos da violência doméstica e familiar no Brasil.

No próximo ano serão celebrados os 20 anos da LMP, e a expectativa é de que a rede de atendimentos esteja melhor estruturada na capital, como também no interior do Estado, para que haja redução drástica dos casos de feminicídios, uma vez que viver em sociedade pressupõe administrar conflitos.

79 Objeto da ADI 6138/DF, julgada em 22/06/22.

CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, observa-se que a prevenção ao feminicídio deve começar pelos agentes do Estado que, desde o início, atendem as vítimas de violência doméstica, quer seja na área da segurança, da saúde, da justiça, da assistência, quer seja em outra seara, evitando que a espiral do ciclo da violência se agrave e que, de fato, a mulher consiga rompê-lo. É preciso que todos conheçam os princípios da Lei Maria da Penha para compreender o microssistema protetor dos direitos humanos das mulheres, respeitando a autonomia da vontade delas, mas também entendendo os princípios da proteção integral e da vulnerabilidade presumida, que não são contraditórios, e sim complementares.

Assim, o esforço dos profissionais atuantes na área de minimização e até mesmo de solução de conflitos, na busca da paz, contribui para que homens e mulheres se respeitem, resolvendo suas diferenças com as palavras, concernentes a atitudes características dos seres humanos e não de instintos violentos animalescos. Afinal, o que se objetiva na convivência em sociedade é uma cultura de respeito e paz.

Portanto, a compreensão dos mecanismos jurídicos pelos agentes de segurança é o que transforma o texto legal em proteção real e imediata. A consolidação desses esforços conjuntos, entre o Ministério Público e as forças policiais, conduz às reflexões finais sobre o fortalecimento da rede de enfrentamento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 9 fev. 2026.

FÓRUM NACIONAL DE JUÍZAS E JUÍZES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER (FONAVID). Enunciado 50 do FONAVID. **XI FONAVID**. São Paulo, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 135, de 26 de janeiro de 2016**. Institui o Cadastro Nacional de Casos de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Brasília, DF: CNMP, 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher** ("Convenção de Belém do Pará"). Belém do Pará, 9 de junho de 1994.

RIO GRANDE DO NORTE. Ministério Público do Estado do RN. **Ouvidoria**. Natal: MPRN, 2025

ANEXO — REGISTROS DO PROJETO "POR UMA VIDA DE RESPEITO E PAZ"

Foto 1 — Evento na Marinha do Brasil em março/2025



Fotos 2, 3, 4 e 5 — Evento MP Perto de Você, com a PM no interior do Estado em abril/2025









Fotos 6 e 7 — Curso de formação com mais de 350 PM, em junho/2025 (duas turmas), praças e oficiais





Fotos 8 e 9 — Curso de formação de bombeiros, praças e oficiais, em agosto/2025





O IMPERATIVO DO ACOLHIMENTO NAS OUVIDORIAS: A PERSPECTIVA DE GÊNERO COM FOCO NA VÍTIMA DE ASSÉDIO

THE IMPERATIVE OF SUPPORT IN OMBUDS OFFICES: THE GENDER PERSPECTIVE ON VICTIM-CENTERED HARASSMENT

Mariana Crove

Advogada especializada em *compliance* de gênero e políticas de equidade para empresas de grande porte e companhias listadas na bolsa de valores do Brasil. Mestranda em Violência de Gênero e Políticas de Igualdade pela Universidad Europea de Madrid.

Sumário: 1. Introdução 1.1. Na lacuna do acolhimento, a problemática do modelo "agressor-cêntrico" perante a urgência da perspectiva de gênero da vítima 2. O paradoxo da proteção na apuração tradicional sem êxito que revitimiza a mulher denunciante 2.1. O enviesado foco exclusivo na punição do agressor e a desconsideração da vítima 2.2. O processo de apuração tradicional que se coloca como fator de desamparo e punição à vítima 2.3. O ciclo das retaliações e o risco da perda da confiança institucional 3. A abordagem centrada na vítima: o horizonte emergente que prioriza a ação das ouvidorias no enfrentamento do assédio 3.1. Acolhimento humanizado e escuta especializada sob perspectiva de gênero 3.2. Oferta de suporte psicossocial individualizado 3.3. Mecanismos de proteção e prevenção ativa de retaliações à vítima 4. Experiência de sucesso e boas práticas: o modelo espanhol como referência 5. Conclusão.

Resumo: O presente artigo aborda a atuação humanizada das Ouvidorias-Gerais do Ministério Público no tratamento de manifestações de violência de gênero, com foco específico no assédio sexual e moral contra mulheres nos ambientes organizacionais de trabalho. Parte-se da premissa de que, embora as instituições estejam mais atentas aos processos de apuração e responsabilização das pessoas agressoras, persiste uma lacuna crítica no suporte às vítimas. O objetivo central é analisar as deficiências dos protocolos atuais, predominantemente focados na apuração e responsabilização da pessoa agressora, e propor a adoção de uma abordagem "centrada na vítima", sob perspectiva de gênero, que contemple, nas organizações, o acolhimento psicológico individualizado, a proteção efetiva contra retaliações e o acompanhamento pós-denúncia, com oferta de suporte contínuo,

especializado e humanizado. Para tanto, este estudo adota uma metodologia qualitativa, pautada em pesquisa bibliográfica e documental crítica, complementada por uma análise comparativa de experiências internacionais. Em um contexto em que a violência de gênero ainda é um desafio persistente no Brasil – com dados recentes do último Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública[80] e pesquisas associadas à "Visível e Invisível" do Datafolha/FBSP (2025)[81] indicando que, proporcionalmente, uma em cada cinco mulheres brasileiras sofre assédio no trabalho, e quase metade delas não denuncia, predominantemente por medo de represálias e descrença na resolução –, o trabalho, por meio de uma revisitação crítica aos modelos tradicionalistas que reiteram um comando exclusivamente persecutório e punidor, propõe diretrizes para a implementação de protocolos verdadeiramente especializados na perspectiva de gênero, além de trazer o comparativo com o modelo espanhol. O trabalho busca ressaltar que a efetividade do papel das Ouvidorias no recebimento, no tratamento e na composição de comitês de apuração não se finda na punição da pessoa agressora, mas está essencialmente alicerçada no suporte à reconstrução da dignidade e confiança das mulheres – enquanto maior parte das vítimas –, fortalecendo a rede de proteção e aprimorando a resposta institucional à violência de gênero.

Palavras-chave: Violência de gênero. Assédio sexual. Assédio moral. Mulheres vítimas. Foco na vítima. Acolhimento. Perspectiva de Gênero. Ouvidorias-Gerais. Ministério Público.

Abstract: *This article addresses the humanized role of the General Ombuds Services of the Public Prosecutor's Office in processing manifestations of gender-based violence, with a specific focus on sexual and moral harassment against women in organizational work environments. It starts from the premise that, although institutions are increasingly attentive to the processes of investigation and accountability for perpetrators, a critical gap persists in victim support. The central objective is to analyze the deficiencies of current protocols, predominantly focused on perpetrator investigation and accountability, and to propose the adoption of a "victim-centered" approach, under a gender perspective. This approach advocates for individualized psychological support, effective protection against retaliation, and post-complaint follow-up within organizations, offering continuous, specialized, and humanized assistance. To this end, this study employs a qualitative methodology, based on critical bibliographic and documentary research, complemented by a comparative analysis of international experiences. In a context where gender-based violence remains a persistent challenge in Brazil – with recent data from the latest Yearbook of the Brazilian Forum of Public Security and associated surveys such as "Visible and Invisible" by Datafolha/FBSP (2025) indicating that,*

80 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>.

81 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e invisível**: a vitimização de mulheres no Brasil. 5a. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Livro eletrônico. Disponível em: <https://https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/03/relatorio-visivel-e-invisivel-5ed-2025.pdf?v=13-03>.

proportionally, one in five Brazilian women experiences workplace harassment, and almost half of them do not report it, predominantly due to fear of retaliation and distrust in resolution – the work, through a critical re-examination of traditional models that reiterate an exclusively persecutory and punitive command, proposes guidelines for the implementation of truly specialized protocols from a gender perspective, in addition to presenting a comparison with the Spanish model. The work seeks to highlight that the effectiveness of the Ombuds Services' role in receiving, processing, and forming investigation committees is not limited to punishing the aggressor, but is essentially grounded in supporting the reconstruction of women's dignity and trust – as they constitute the majority of victims –, thereby strengthening the protection network and enhancing the institutional response to gender-based violence.

Keywords: *Gender-based violence. Sexual harassment. Moral harassment. Victimized women. Victim-centered approach. Support. Gender perspective. General Ombudsmen's Offices. Public Prosecutor's Office.*

1. INTRODUÇÃO

A violência de gênero, em suas múltiplas facetas, continua a ser um dos mais graves e persistentes desafios sociais, uma "pandemia invisível"[1], na assertiva ilustração de Phumzile Mlambo-Ngcuka[82], então diretora executiva da ONU Mulheres e vice-secretária-geral das Nações Unidas (ONU). Em escala global, trata-se de problema que mobiliza pessoas e instituições, impactando profundamente a dignidade, a integridade, a liberdade, a vida e os demais direitos fundamentais de mulheres em todas as esferas da sua existência.

Ainda sob essa perspectiva de gênero:

> **A violência baseada no gênero (VBG) é uma pandemia global que afeta 1 em cada 3 mulheres (aproximadamente 840 milhões) ao longo da vida**, com uma estimativa de 140 mulheres e meninas mortas todos os dias por um parceiro ou membro da família. **Descrita como uma "pandemia oculta"** que se intensificou durante a COVID-19, essa crise generalizada **permeia todas as sociedades e** [...] **impacta desproporcionalmente mulheres e meninas** [...][83] (destacado)

82 Phumzile Mlambo-Ngcuka é uma mulher negra, sul-africana, política sul-africana. De 2005 a 2008 esteve à frente da vice-presidência da África do Sul. Serviu como subsecretária-geral das Nações Unidas e é diretora-executiva da ONU Mulheres. Trajetória disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Phumzile_Mlambo-Ngcuka>.

83 MLAMBO-NGCUKA, Phumzile. ***Gender-based violence is an invisible pandemic that has to stop now***. ONU Mulheres, 2020. Disponível em: <www.unwomen.org>. Replicado em: <https://www.dianova.org/news/global-gender-based-violence-statistics-the-hidden-link-with-substance-use-and-the-crisis-in-plain-sight-a-global-call-to-act-now/#:~:text=Gender%2Dbased%20violence%20statistics:%20GBV,every%20community%2C%20and%20every%20sector>.

No âmbito desse alerta, os dados são alarmantes e não podem ser invisibilizados. São suprimentos para a melhoria de ações, como se vê:

> **Estatísticas Principais e a "Pandemia Invisível"**[84]
> **Impacto Generalizado: 30% das mulheres em todo o mundo já sofreram violência física ou sexual.**
> **Subnotificação**: Devido ao estigma e ao medo, menos de 40% das mulheres que sofrem violência buscam ajuda e menos de 10% denunciam à polícia.
> **Agravamento em Crises**: Em contextos humanitários, o risco de violência baseada em gênero dobra. Um relatório de 2025 indica que 73% das mulheres em contextos de crise específicos e esquecidos relataram um aumento na violência doméstica.
> **Violência Digital**: 38% das mulheres já sofreram violência online, **sendo que 90% do conteúdo *deepfake* é de exploração sexual contra mulheres.** (destacado)

No campo laboral, dentro das organizações, essa violência se manifesta frequentemente sob a forma de assédio sexual e moral, práticas que, embora historicamente silenciadas ou naturalizadas, representam violações severas e acarretam consequências devastadoras para as vítimas e para o ambiente de trabalho como um todo. Tais condutas não apenas corroem a saúde mental e física das mulheres, mas também minam a produtividade, a confiança e a legitimidade das organizações.

Mesmo diante desse cenário desafiador, as mulheres, nos tempos atuais, vêm sendo cada vez mais incentivadas a ocupar seus lugares nos espaços de poder, de decisões estratégicas e de trabalho. Contudo, a violência a elas associada ainda tem sido um preço alto a pagar, respondendo pela inviabilidade do exercício pleno de direitos já garantidos constitucionalmente. Ao analisar a presença de mulheres nos espaços públicos e privados – sob o prisma de sua, em tese, liberdade de ir e vir –, ainda se vê claramente que essa liberdade é frequentemente acompanhada de violências de todos os tipos, pelo simples fato de serem mulheres. O que denota a pertinente conclusão de Nadine Gasman[85], em 2013, quando esteve no Brasil representando a ONU Mulheres e disse: **"Nascer mulher tem definido a vida e a existência social do gênero feminino".**

84 PAOVIC, Tomica Paovic. UNDP Deputy Resident Representative. "Ending Gender-Based Violence in the Digital Age: Empowering Women and Youth". **Blog by Tomica Paovic**, UNDP Deputy Resident Representative in Turkmenistan, 2025. Disponível em: <https://www.undp.org/turkmenistan/blog/ending-gender-based-violence-digital-age-empowering-women-and-youth#:~:text=Gender%2Dbased%20violence%20(GBV),violence%20against%20women%20and%20girls>.

85 Nadine Gasman é uma mulher branca, mexicana, médica e diplomata. Está à frente da presidência do Instituto Nacional de las Mujeres no México, desde 2019, e é ex-Representante da ONU Mulheres no Brasil e do Fundo de População das Nações Unidas na Guatemala. Trajetória disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Nadine_Gasman>.

Dados corroboram essa realidade. Segundo a pesquisa "Viver nas Cidades: Mulheres – 2025"[86], 75% das mulheres que moram nas dez maiores capitais brasileiras já sofreram algum tipo de assédio sexual em espaços urbanos. Tal dado é reforçado pelo estudo "Urbanismo Sensível ao Gênero: como oferecer cidades seguras para as mulheres"[87], publicado em 2025 pela Consultoria do Senado, no qual as autoras afirmam que **"o documento apresenta, em linhas gerais, [...] a consequente naturalização da violência contra as mulheres, com foco na violência de gênero sofrida nos espaços públicos"**[88].

Tendo, segundo a ONU-Habitat[89], aproximadamente 4,5 bilhões de pessoas – ou 55% da população mundial – vivendo em áreas urbanas, e sendo que pelo menos metade dessa população é composta por mulheres e meninas, é, estatística e socialmente, emergente e improrrogável direcionar o foco da prevenção e do combate às violências nos espaços urbanos para o gênero feminino (sob a perspectiva que esta autora – COVRE, Mariana, 2023 – denomina "lupa de gênero", expressão utilizada para designar abordagem analítica voltada especificamente à prevenção e ao combate das violências especificamente sofridas pelas mulheres, em todas as suas dimensões).

Nas cidades, os espaços públicos são os locais onde o crime de assédio sexual mais acontece, como nas ruas, praças, parques e praias, no transporte público e em carros de aplicativo, segundo a já citada pesquisa "Viver nas Cidades: Mulheres – 2025". Em seguida, vêm os bares, as casas noturnas e, primordialmente para este estudo, o ambiente de trabalho.

Neste último – o local de trabalho –, onde legitimamente mulheres buscam desenvolver suas carreiras profissionais, a realidade é alarmante. Proporcionalmente, uma em cada cinco mulheres brasileiras (20,5%) reportou ter sofrido assédio ou comentários desrespeitosos no ambiente de trabalho nos últimos 12 meses, conforme o relatório "Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil – 5ª edição – 2025", do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Essa estatística, embora já preocupante, ganha contornos ainda mais críticos ao se considerar que pesquisas indicam que mulheres sofrem até 3 vezes mais assédio sexual do que homens no espaço de trabalho, sendo que

.....

86 Dados da pesquisa Mulheres 2025, feita pelo Instituto Cidades Sustentáveis em parceria com o Instituto Inteligência de Pesquisa e Consultoria (IPEC). O levantamento contou com 3.500 entrevistas on-line, abrangendo as cidades de Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre e Goiânia. As respostas foram coletadas considerando variáveis como sexo, idade, classe social e ocupação. Disponível em: <https://novo.icidadessustentaveis.org.br/2025/03/11/75-das-mulheres-ja-sofreram-algum-tipo-de-assedio-nas-dez-maiores-capitais/>.

87 CAVALCANTI, Carolina Baima; DUMARESQ, Mila Landin. Urbanismo Sensível ao Gênero: como oferecer cidades seguras para as mulheres. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro 2025 (Texto para Discussão nº 337). Disponível em: <https://www.senado.leg.br/estudos>.

88 Ibidem. Ref. 8. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2025/02/26/cidades-seguras-para-mulheres-sao-o-foco-de-novo-estudo-da-consultoria-do-senado>.

89 ONU-Habitat. **World Cities Report 2022**: Envisaging the Future of Cities. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/188520-onu-habitat-popula%C3%A7%C3%A3o-mundial-ser%C3%A1-68-urbana-at%C3%A9-2050>.

76% dos casos têm como agressores pessoas do gênero masculino[90], frequentemente seus chefes[91].

Apesar da prevalência e da gravidade do problema, a maioria das mulheres vítimas de assédio e violência opta por não denunciar. O relatório "Visível e Invisível" (FBSP, 2025) revela que a principal "atitude" em relação à agressão mais grave sofrida é, na verdade, "não fazer nada" (47,4% das mulheres). Os motivos para esse silêncio são multifacetados e profundamente enraizados em dinâmicas de poder e medo. Pesquisas associadas ao tema indicam que o medo de sofrer alguma retaliação, ou até de serem demitidas, "cala" a grande maioria das vítimas[92], que sequer denuncia o crime. Especificamente, o medo[93] de represálias atinge 13,9% das mulheres que não procuram a polícia, enquanto a descrença na capacidade de resolução (14,0%) e o sentimento de que o problema "não era importante" (13,7%) também são fatores significativos que desestimulam a denúncia formal[94]. Além disso, as vítimas também deixam de denunciar porque ainda experimentam vergonha (11%) e sentimento de culpa (3,9%).

Para os pesquisadores da área, o baixo número de denúncias pode ser atribuído, em parte, ao fato de mais de 65% das organizações avaliadas não possuírem um local seguro para a mulher registrar esse tipo de denúncia.

> [...]em função do medo de sofrer violências, as mulheres enfrentam obstáculos permanentes a sua mobilidade, os quais limitam seu acesso a recursos e a atividades básicas e as impede de exercer uma cidadania plena. O medo também funciona como um mecanismo social de sujeição das mulheres a posições subordinadas. Além disso, as limitações impostas pela violência restringem o acesso das mulheres à terra, à educação, à renda e ao poder de tomada de decisão, levando-as a situações de marginalização e exclusão. Segundo a ONU, setenta por cento da população mais pobre do mundo é mulher. [...] O medo de vivenciar a cidade representa uma violação de direitos e não pode, em nenhuma hipótese, ser considerado normal ou natural.
>
> A desvalorização da capacidade feminina e a negação de direitos fundamentais (como os direitos à vida, à educação, ao trabalho e aos direitos sexuais e reprodutivos) limita as oportunidades das mulheres e tolhe seu direito de escolha – quando não as tortura e mata –, sendo uma importante ferramenta de controle

90 Levantamento produzido pela empresa de gestão de recursos humanos Mindsight, que ouviu mais de 11 mil pessoas em todo o país, sendo 47,8% homens, 51,5% mulheres e 0,7% que não se identificam com nenhum dos gêneros. Divulgada em 2021 por diversos veículos de comunicação e institutos de proteção das mulheres, inclusive pela Agência Patrícia Galvão. Disponível em: <https://agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/violencia-sexual/mulheres-sofrem-tres-vezes-mais-assedio-sexual-nas-empresas-do-que-os-homens/?doing_wp_cron=1762778502.6797978878021240234375>.

91 Dado de estudo feito pelo portal vagas.com. Disponível em: <https://profissoes.vagas.com.br/assedio-moral-trabalho/>.

92 O citado relatório **"Visível e Invisível"** 2025 indica que 47,4% das vítimas de agressão mais grave não fizeram nada (p. 41).

93 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e invisível**: a vitimização de mulheres no Brasil. 5ª edição. São Paulo: FBSP, 2025. Seção 5.5. Atitudes das mulheres em relação à violência mais grave dos últimos 12 meses, p. 43.

94 Ibidem. Ref. 14.

> social sobre seu comportamento, seus desejos e seus corpos.
> **Considerando o forte componente cultural da violência de gênero, a prevenção primária deve necessariamente compreender estratégias que mobilizem os diversos níveis**, partindo do indivíduo até atingir a sociedade como um todo, incluindo organizações privadas e instituições estatais.[95] (destacado)

Nesse panorama, este estudo adota metodologia qualitativa, pautada em pesquisa bibliográfica e documental crítica, complementada por análise comparativa de experiências internacionais.

Liderando as ações de prevenção e enfrentamento das violências contra as mulheres, em especial dentro das organizações, estão as Ouvidorias. Como estruturas mais próximas das pessoas, elas se apresentam como um dos primeiros e mais relevantes canais por meio dos quais chegam as manifestações, relatos e denúncias contra pessoas (e não apenas denúncias relacionadas a processos e contratos, como fraudes e corrupção), incluindo casos de assédio sexual e moral nos ambientes organizacionais.

Assim, as ouvidorias emergem como instâncias de crucial importância no sistema de justiça e no fortalecimento do exercício da cidadania, cuja relevância reside também na oportunidade de registro de reclamos. Concebidas como canais de comunicação direta entre a sociedade e a instituição, bem como para a articulação institucional em prol da proteção dos direitos fundamentais, elas se estabelecem como espaços privilegiados para a escuta qualificada e, muitas vezes, são o primeiro e único canal de recebimento de manifestações. A atuação das ouvidorias tem se mostrado essencial para garantir a escuta qualificada de denúncias de assédio, habilidade fundamental para o recebimento de relatos sensíveis sem revitimização. A incorporação de uma perspectiva de gênero fortalece o acolhimento e a confiança da vítima no processo institucional.

Nesse ínterim, a prevenção primária, à qual o papel fundamental das ouvidorias está ligado, pode ser decisiva, inclusive, antes que a violência ocorra, prevenindo-a e evitando a vitimização. Uma vez ocorrida, a atuação das ouvidorias deve ser voltada ao acolhimento da vítima, mostrando-se partícipe das ações de reparação, acompanhamento e não revitimização. Tal perspectiva cumpre a Agenda 2030 do Pacto Global da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, que estabelece **"a eliminação de todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas"** como um dos seus objetivos específicos (Meta 5.2), encampada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em Acordo de Cooperação Técnica para promover os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) firmado em 2013[96].

Espera-se das ouvidorias que não apenas recebam denúncias, mas também contribuam ativamente para o aprimoramento de políticas institucionais e para o combate à discriminação e às

95 Ibidem Ref. 8. CAVALCANTI, p. 13, 11 e 15, respectivamente.

96 Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/component/normas/norma/9644>.

violências institucional, laboral e simbólica, promovendo os direitos de grupos vulnerabilizados, incluindo especialmente as principais vítimas, as mulheres.

A complexidade da violência de gênero, acentuada pelas alarmantes estatísticas de assédio no ambiente de trabalho e a persistente subnotificação, demonstra a insuficiência dos modelos de enfrentamento tradicionais. Reconhecendo o papel crucial das ouvidorias como porta de entrada para a cidadania, este artigo se propõe a aprofundar a análise dessas deficiências, evidenciando a urgência de superar abordagens meramente punitivistas. Assim, busca-se explorar criticamente o modelo "agressor-cêntrico" e as lacunas que ele impõe ao acolhimento das vítimas.

1.1. NA LACUNA DO ACOLHIMENTO, A PROBLEMÁTICA DO MODELO "AGRESSOR-CÊNTRICO" PERANTE A URGÊNCIA DA PERSPECTIVA DE GÊNERO DA VÍTIMA

Apesar do reconhecimento da importância das Ouvidorias, observa-se que, na prática, muitos dos protocolos e procedimentos de recebimento, registro, tratamento, encaminhamentos e, por vezes, coparticipação na apuração das denúncias de assédio sexual e moral ainda se pautam por uma lógica predominantemente "agressor-cêntrica". Isso significa que o foco primordial das estruturas organizacionais que atuam com o tema tem sido, historicamente, voltado para a pessoa agressora, ao perseguir sua identificação, a coleta de provas para processá-la e, eventualmente, sua responsabilização. Assim, os processos internos que tratam de assédio minimizam a atuação da instituição como um todo diante da problemática ocorrida em seu ambiente de trabalho.

Embora o processamento e a punição da pessoa ofensora sejam componentes essenciais da justiça – mostrando-se, na realidade, ainda bem pouco resolutivos, pois dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2025) revelam uma latente impunidade administrativa: segundo pesquisa com denunciantes, 74,6% afirmaram que a pessoa agressora permaneceu na empresa mesmo após a denúncia[97] –, essa abordagem muitas vezes negligencia, ao longo de todo o processo, a dimensão do acolhimento, da proteção e do suporte à mulher denunciante e vítima. A ausência de protocolos especializados de atendimento, suporte psicológico imediato e individualizado e oferta administrativa de amparo expõe a mulher a um ciclo de revitimização infindável, que se agrava com as retaliações frequentemente sofridas após a denúncia. Essa é uma realidade que vem desestimulando novas denúncias e comprometendo a eficácia da atuação das Ouvidorias como canais de transformação social. É nesse ponto que se torna imperativo um debate aprofundado sobre a necessidade de se deslocar o eixo da apuração para uma perspectiva "centrada na vítima", transformando o ato de denunciar em um caminho para a reparação e a reconstrução da dignidade feminina.

97 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e invisível**: a vitimização de mulheres no Brasil. 5ª edição. São Paulo: FBSP, 2025. Seção 5.5. Atitudes das mulheres em relação à violência mais grave dos últimos 12 meses, p. 43.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo geral reforçar o imperativo do acolhimento e propor a implementação e o fortalecimento de uma abordagem "centrada na vítima", sob perspectiva de gênero, nas apurações de assédio sexual e moral recebidas, tratadas e apuradas com coparticipação ativa das Ouvidorias-Gerais do Ministério Público.

Para isso, é preciso enfrentar e analisar criticamente os desafios, limitações e deficiências de modelos de apuração tradicionais (que não se mostraram eficazes até o presente momento) sob a ótica da "mulher-vítima"; argumentar a favor da necessidade de protocolos especializados de acolhimento, com "lupa de gênero", suporte psicossocial e jurídico individualizados; atentar-se para as evidências sobre as retaliações sofridas por mulheres denunciantes e suas consequências, como a subnotificação.

Com viés propositivo, busca-se, neste trabalho, destacar modelos bem-sucedidos em contextos internacionais, como o da Espanha, como referência para o Brasil, e sugerir diretrizes e ações concretas para as Ouvidorias-Gerais do Ministério Público na adoção dessa nova perspectiva, no exercício, cada vez maior, da sua "lupa de gênero" com foco na vítima.

Em suma, o modelo "agressor-cêntrico" tem se mostrado insuficiente e contraproducente, ao perpetuar a impunidade e a revitimização das mulheres. Essa abordagem, que desconsidera as dimensões psicossociais e as consequências pós-denúncia para a vítima, mina a confiança institucional e inibe novas denúncias. Diante de tais limitações, torna-se essencial aprofundar a compreensão sobre o paradoxo da proteção, analisando como os processos tradicionais de apuração, em vez de amparar, punem e desamparam a mulher denunciante, conforme será explorado no próximo capítulo.

2. O PARADOXO DA PROTEÇÃO NA APURAÇÃO TRADICIONAL SEM ÊXITO QUE REVITIMIZA A MULHER DENUNCIANTE

A apuração tradicional do assédio, frequentemente pautada por um modelo essencialmente persecutório, tem se mostrado paradoxal: em vez de proteger, muitas vezes revitimiza a mulher denunciante. Essa abordagem, que historicamente prioriza a punição da pessoa agressora, negligencia as necessidades da vítima e mina a eficácia da justiça. É imperativo analisar como o foco exclusivo na pessoa agressora, o processo de apuração desprovido de sensibilidade e o ciclo de retaliações contribuem para esse cenário de desamparo e desconfiança, caracterizando o que se denomina o "paradoxo da proteção", conforme segue debatido neste capítulo.

2.1. O ENVIESADO FOCO EXCLUSIVO NA PUNIÇÃO DA PESSOA AGRESSORA E A DESCONSIDERAÇÃO DA VÍTIMA

Historicamente, o sistema de justiça e as instâncias administrativas de controle e responsabilização, das quais fazem parte as Ouvidorias, foram concebidos sob uma lógica essencialmente retributiva, focada primariamente na identificação e punição do agente transgressor (modelo persecutório).

Mesmo em um contexto de assédio sexual e moral que vitimiza majoritariamente as mulheres, isso se traduziu em um processo investigatório que prioriza a coleta de provas materiais e a oitiva de testemunhas, perseguindo a verdade dos fatos para, ao fim, responsabilizar e aplicar sanções ao agente. Embora essa função seja indispensável para a manutenção da ordem e da disciplina, ela frequentemente se revela insuficiente (não se constituindo em um fim em si mesma) e, por vezes até mesmo prejudicial, especialmente para a mulher que decide denunciar.

Nesse modelo, a vítima é frequentemente reduzida a uma "fonte de informação" ou a uma "peça processual", cujas necessidades emocionais, psicológicas e de segurança são secundarizadas diante da formalidade do procedimento. A preocupação com a robustez das provas, com a correta aplicação das normas e com o respeito ao contraditório e à ampla defesa de quem responde ao procedimento eclipsa a dimensão humana e os impactos duradouros do assédio sobre a vida da mulher. A consequência é a perpetuação de um paradoxo: enquanto a instituição busca proteger seus membros e coibir condutas ilícitas, o processo em si pode gerar um novo trauma, caracterizando uma longa e interminável revitimização.

Em síntese, o foco unilateral na punição da pessoa agressora, característica dos modelos tradicionais de apuração, transforma a vítima em um mero instrumento processual. Essa desconsideração de suas necessidades emocionais e de segurança gera um novo trauma e compromete a própria finalidade da justiça, evidenciando a urgência de uma reavaliação dos processos investigatórios internos. Aprofunda-se, a seguir, como o *design* processual tradicional se torna, ele próprio, um fator de desamparo e punição à vítima.

2.2. O PROCESSO DE APURAÇÃO TRADICIONAL QUE SE COLOCA COMO FATOR DE DESAMPARO E PUNIÇÃO À VÍTIMA

A decisão de denunciar um caso de assédio é, por si só, um ato de extrema coragem e vulnerabilidade. A mulher vítima é compelida a revisitar as cenas do abuso e todos os sentimentos que dele experimentou – um verdadeiro ônus. Ao narrar detalhadamente os episódios traumáticos em oitivas que pretendem conhecer fatos, coletar evidências e provas, ela os revive, confronta sentimentos solitários e inóspitos, como a culpa (ainda que indevida), o medo de não ser acreditada, de ser julgada ou, ainda pior, de sofrer represálias.

Quando o processo investigatório não oferece o devido suporte e sensibilidade, ele pode se tornar uma fonte adicional de desamparo, revitimização e, até mesmo, novos abusos, apresentando-se como um instrumento de ônus e punição à vítima por ter exercido o direito de denunciar. Ou seja, pode-se estar diante de um processo de apuração e responsabilização que recai negativamente sobre a vítima, "perseguindo-a" exclusivamente com o foco nos fatos vivenciados, sem amparo e reparação.

A exigência de reiteradas oitivas, a pressão por detalhes íntimos, a lentidão dos trâmites, a falta de comunicação clara sobre o andamento do processo apuratório e a ausência de um canal de apoio contínuo e permanente são elementos que contribuem para a exaustão emocional da denunciante.

A despeito da norma geral em formato de recomendação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), intitulada Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero (2021), ratificada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no bojo da Recomendação CN nº 02/2023, a qual impulsiona o exercício do que esta autora denomina "lupa de gênero", no âmbito procedimental judicial, a ausência de protocolos especializados que reflitam nos procedimentos internos de cada instituição ainda é uma realidade que retarda ou inviabiliza ações administrativas, resolutivas, voluntárias e contínuas de amparo, reparo e acompanhamento individualizado das vítimas.

Consequentemente, perpetua-se um cenário de devastação, insegurança e desconfiança institucional para a coletividade que habita o local de trabalho onde o assédio ocorreu e, pior, deixam-se as mulheres à própria sorte em um momento de fragilidade extrema.

A instituição, ao receber a denúncia e focar excessiva ou exclusivamente na apuração e responsabilização da pessoa agressora, falha em reconhecer que a vítima também permanece na sua estrutura e precisa de um "processamento" específico, humanizado e especializado; um procedimento efetivo de acolhimento, validação e recuperação.

As Ouvidorias, em sua função privilegiada de primeiro canal de acesso à denúncia, somada à sua habilidade de escuta qualificada, análise cuidadosa e encaminhamentos resolutivos das manifestações recebidas, com foco no respeito, empatia e eficácia institucional, não só devem, como podem, ir além da escuta passiva da denúncia e incorporar uma postura humanizada ainda mais ativa de suporte, que agregue novas e prioritárias técnicas sob perspectiva de gênero.

Enfim, o processo de apuração tradicional, ao impor à vítima o ônus de reviver o trauma e ao não oferecer o suporte adequado, configura-se como um fator de desamparo e punição. Essa falha em reconhecer a necessidade de um "processamento" específico e humanizado para a vítima não apenas perpetua a revitimização, mas também a expõe a um ciclo de retaliações que será analisado na próxima seção, aprofundando o impacto na confiança institucional.

2.3. O CICLO DAS RETALIAÇÕES E O RISCO DA PERDA DA CONFIANÇA INSTITUCIONAL

Um dos fatores mais corrosivos para a eficácia das denúncias de assédio e para a credibilidade das Ouvidorias, enquanto canal precípuo de relato de abusos, é o risco, muitas vezes concretizado, de retaliações contra a mulher denunciante. Essas retaliações podem assumir diversas formas: isolamento no ambiente de trabalho; desvalorização profissional; perseguição velada; difamação; exclusão de projetos; transferências indesejadas e, em casos mais extremos, afastamentos por licenças, que configuram verdadeiras penalizações. O receio de tais consequências é um potente inibidor de denúncias e um perpetuador do silêncio e da impunidade. Quando as manifestações levam à retaliação, elas deixam de ser vistas como instrumentos legítimos de transformação.

Pesquisas e estudos empíricos têm reiteradamente demonstrado que um número significativo de mulheres que sofrem assédio opta por não denunciar. Entre as que denunciam, uma parcela considerável diz que não o faria novamente após a primeira experiência, precisamente devido às retaliações sofridas ou ao sentimento de desamparo e falta de suporte institucional.

Os resultados são claros: o medo de retaliação e a falta de suporte efetivo geram uma grave subnotificação, que distorce a real dimensão do problema e impede as instituições de enfrentá-lo adequadamente. A mensagem implícita é a de que "denunciar não vale a pena" ou que "a instituição não protegerá a denunciante", gerando uma profunda crise de confiança. Isso contraria diretamente o protagonismo das Ouvidorias-Gerais do Ministério Público no estímulo à valorização das manifestações como instrumentos legítimos de transformação. Diante desse cenário crítico, torna-se imperativa a transição para uma abordagem centrada na vítima, um horizonte emergente que será explorado no próximo capítulo como chave para superar os atuais desafios e restaurar a dignidade e a confiança das mulheres.

3. A ABORDAGEM CENTRADA NA VÍTIMA: O HORIZONTE EMERGENTE QUE PRIORIZA A AÇÃO DAS OUVIDORIAS NO ENFRENTAMENTO DO ASSÉDIO

Diante das falhas e limitações do modelo "agressor-cêntrico", torna-se imperativa a transição para uma abordagem centrada na vítima, que pode ser protagonizada pelas Ouvidorias-Gerais do Ministério Público, começando por suas próprias estruturas e procedimentos internos. Esse novo paradigma reconhece a centralidade da experiência da mulher denunciante e reorienta os procedimentos para garantir seu bem-estar, sua segurança e sua recuperação, sem comprometer a devida apuração e responsabilização da pessoa agressora.

A proposta consiste em avançar para além das diretrizes estabelecidas pelo Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ, que, de forma enriquecedora, mas ainda com viés predominantemente judicial, traz indicativos procedimentais para o exercício da "lupa de gênero" dentro das apurações de assédio nos ambientes laborais, como os estímulos a:

- **Desconstruir vieses e estereótipos**: instruindo as pessoas operadoras do direito a reconhecer, combater preconceitos e identificar padrões estruturais de discriminação;
- **Priorizar a segurança e o bem-estar da vítima**: desde as medidas protetivas até o ambiente da oitiva, capacitando profissionais para comunicação não violenta;
- **Valorizar a palavra da vítima**: reconhecendo sua hipossuficiência e vulnerabilidade processual;
- **Combater a revitimização**: alertando para práticas que causam sofrimento adicional;
- **Reconhecer o impacto estrutural da violência**: afirmando que a assimetria de poder está na raiz do problema.

Ainda assim, persiste a questão prática relacionada à implementação de procedimentos administrativos nas instituições, públicas e privadas.

Não se pode ignorar que o assédio sexual e moral no ambiente de trabalho ocorre dentro das instalações da instituição, seja órgão público ou empresa privada, e não nos seus arredores como se "não fossem problemas internos". Desse modo, não se espera o Estado chegar para atuar. Todas as estruturas internas organizacionais e de governança estão implicadas e devem agir não apenas preventivamente, com ações informativas, comunicacionais e educativas; ou apurativas e de responsabilização da pessoa agressora, sob a ilusão de que a aplicação de sanção, como demissão, encerra a atuação e responsabilidade organizacionais. As ações a que este trabalho se orienta são as igualmente reforçadas nas vias de amparo e reparação contínua da vítima que permanecerá naquele local diuturnamente e para ela contribuindo com seu esforço laboral.

> É primordial o reconhecimento de que o assédio [...] é um problema real no cotidiano do trabalho contemporâneo e passível de ocorrer em qualquer realidade. Um dos grandes desafios para o desenvolvimento de intervenções organizacionais é o convencimento das estruturas de mando e comando para a aceitação de projetos com o tema do assédio [...] relatos antes silenciados podem se tornar evidentes [...][98]

98 SOBOLL, Lis Andrea Pereira (org.). **Intervenções em assédio moral e organizacional**. São Paulo: LTr, 2017. p. 33.

É primordial reconhecer que a mulher não busca sempre, inicialmente, um processo judicial completo, mas pode desejar apenas a solução de uma situação imediata ou ajuda. Isso implica que o primeiro contato deve ser flexível e adaptado às necessidades e objetivos manifestados pela vítima, e não apenas focado na formalização da denúncia.

As Ouvidorias devem, portanto, estar capacitadas para oferecer diferentes níveis de intervenção, desde o suporte imediato até o encaminhamento formal, respeitando a autonomia da vítima e suas prioridades naquele momento. O pael não é apenas de receber denúncias, mas de oferecer ajuda qualificada.

A abordagem centrada na vítima prioriza a voz, a segurança, a dignidade e a autonomia da mulher em todas as etapas do procedimento, desde o primeiro contato até o acompanhamento posterior à apuração. Seus princípios fundamentais incluem:

- **Empatia e não julgamento**: acolher a narrativa da vítima sem questionar sua veracidade ou culpabilizá-la;
- **Escuta ativa e especializada**: ir além do mero registro da denúncia, buscando compreender as necessidades e as preocupações da mulher, com acolhimento e escuta especializada sob o viés de gênero, que considera perspectivas estruturais, culturais, sociais, institucionais e simbólicas a que as mulheres historicamente estão submetidas;
- **Confidencialidade e privacidade**: garantir a proteção das informações pessoais e sensíveis da vítima, com mecanismos efetivos de proteção de dados e informações sensíveis;
- **Autonomia da vítima**: respeitar as decisões da mulher sobre o andamento da denúncia e as medidas que deseja tomar;
- **Proteção contra revitimização**: evitar qualquer procedimento ou conduta que possa causar novo trauma ou sofrimento à vítima;
- **Segurança**: garantir a integridade física, psicológica, laboral, de produtividade, continuidade e ascensão profissional na carreira da mulher durante e após o procedimento, considerando que a vítima continuará vinculada e frequentando o ambiente de trabalho onde o abuso ocorreu;
- **Informações claras e com transparência**: manter a vítima informada sobre o andamento do caso, seus direitos e as opções disponíveis. Essa comunicação não deve se resumir a guias ou cartilhas padronizadas, mas dispor de recurso humano técnico-especializado (jurídico, inclusive) que dialogue com a vítima e a ampare nos caminhos que pode seguir quanto à denúncia, dentro e fora da instituição, com informações adequadas. Adicionalmente, propõe-se que as próprias Ouvidorias desenvolvam protocolos claros, transparentes e acessíveis, com procedimentos detalhados para casos de assédio sexual, moral e acolhimento da vítima, contemplando a definição de fluxos de atendimento segregados e especializados em violência de

gênero e estabelecendo manual para o atendimento da denunciante, desde o registro inicial até o acompanhamento. Esses fluxos devem ser totalmente segregados e independentes das denúncias que chegam nos canais afetos a processos, como fraudes, desvios e corrupção de contratos e recursos;

- **Acompanhamento psicológico**: a oferta voluntária e administrativa/corporativa (sem a necessidade de determinação ou condenação judicial) de apoio psicológico individualizado e contínuo no local de trabalho revela-se um instrumento acolhedor. Experiências demonstram que a maior parte das instituições sequer dispõe de psicólogo treinado para ações sob perspectiva de gênero.

Reitera-se que se está diante de violências ocorridas dentro das próprias estruturas institucionais, onde vítima e agressor estão no exercício de suas funções laborais, implicando e comprometendo toda a organização.

A esse respeito, o protocolo do CNJ, ao dar ênfase à ação do juiz no processo judicial (como evitar revitimização na audiência), não aprofunda os deveres administrativos internos. É importante reforçar que, muitas vezes, a vítima não quer ou não precisa de uma medida protetiva judicial, mas necessita de proteção imediata no ambiente de trabalho.

Para além das ações já bem parametrizadas de educação, campanhas informativas de prevenção e conscientização ao assédio, bastante debatidas no papel fundamental das Ouvidorias de construção de uma cultura organizacional que previna o assédio, propõe-se, neste trabalho, novas medidas, sob uma perspectiva institucional inovadora – de gênero – e capaz de catalisar atuação não tradicional, contemplando ações administrativas, operacionais e de suporte direto. Para isso, parte-se da premissa de que "algum lugar é melhor do que nenhum", ainda que o "[...] o espaço de ação" pareça hoje "[...] pequeno, então existe um espaço a ser ocupado, ainda que pequeno"[99].

Essa abordagem é o caminho para concretizar os papéis das Ouvidorias de escuta qualificada, cidadania ativa e fortalecimento dos direitos fundamentais das mulheres vítimas.

Em suma, procedimentalizar uma atuação centrada na vítima exige uma profunda reorientação dos procedimentos internos das Ouvidorias, priorizando a empatia, a autonomia da vítima, a confidencialidade e o suporte integral. Superando a mera formalidade, essa perspectiva impulsiona uma atuação proativa e humanizada, fundamental para reconstruir a confiança e promover a reparação efetiva.

Os capítulos seguintes aprofundarão como o acolhimento humanizado e a escuta especializada sob perspectiva de gênero, a oferta de suporte psicossocial individualizado e os mecanismos de proteção ativa podem ser efetivamente implementados para consolidar essa mudança de paradigma.

99 Ibidem, p. 34.

3.1. ACOLHIMENTO HUMANIZADO E ESCUTA ESPECIALIZADA SOB PERSPECTIVA DE GÊNERO

O primeiro contato da mulher-vítima com a Ouvidoria é decisivo. Não se trata apenas de preencher um formulário, mas de oferecer um espaço seguro no qual ela possa se sentir efetivamente ouvida e compreendida, sem julgamento.

Por vezes, as comissões ou comitês responsáveis pela apuração interna de denúncias são compostos pelos próprios colegas de trabalho da vítima ou da pessoa agressora, sem formação técnico-profissional especializada ou capacitação adequada para a realização de oitiva sob perspectiva de gênero, sem imparcialidade e equidistância. Tal realidade repercute negativamente em todo o processamento interno dos fatos, podendo inclusive comprometer a preservação de evidências para posterior fase judicial.

> Precisamos de ações reais nos espaços vitais para que a transformação da realidade aconteça, ainda que tenha impacto a um grupo restrito apenas. Portanto, qualquer oportunidade é uma oportunidade de intervir visando melhores relações no trabalho, ou, minimamente, a redução de danos.[100]

Partindo da premissa do acolhimento, muito presente na realidade institucional das Ouvidorias, a incorporação da perspectiva de gênero não altera sua essência. Essa abordagem envolve:

- **Ambiente acolhedor**: criação de espaços físicos e virtuais que transmitam segurança e respeito, detalhando as medidas para proteger a identidade da denunciante e a garantia real da confidencialidade das informações;
- **Profissionais capacitados em perspectiva de gênero**: a pedra angular de qualquer abordagem centrada na vítima é a qualificação dos profissionais que estarão em contato direto com as denunciantes. No âmbito das Ouvidorias, isso significa qualificação do atendimento e tratamento das manifestações. Propõe-se formação de equipes multidisciplinares para lidar com narrativas traumáticas, aplicando técnicas de escuta ativa e empática, evitando perguntas revitimizadoras ou invasivas. Também é necessária a capacitação continuada em temas relacionados à psicologia do trauma, à dinâmica da violência de gênero, a técnicas de escuta ativa e empática, ao manejo de situações de crise e à comunicação não violenta, bem como a compreensão aprofundada das desigualdades estruturais de gênero e o domínio da legislação protetiva pertinente, incluindo a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) e demais normas de proteção à mulher;
- **Informação clara**: apresentação dos direitos da vítima, os próximos passos do processo, as opções de suporte disponíveis e as expectativas realistas quanto aos possíveis desfechos, sem que a denunciante precise solicitar informações sobre o

100 Ibidem.

andamento do caso. Apresentação também de um leque de opções de resolução (formal, informal, mediação, apenas registro, etc.) e explicar as consequências de cada uma. A prática revela que, uma vez iniciado o processo interno de apurações da denúncia, a denunciante não mais toma conhecimento andamento do processo, estando sempre à deriva dos fatos que a envolveram diretamente. Adicionalmente, propõe-se que as próprias Ouvidorias desenvolvam protocolos claros, transparentes e acessíveis, que detalhem os procedimentos para casos de assédio sexual e moral, com um enfoque explícito no acolhimento da vítima, contemplando a definição de fluxos de atendimento segregados e especializados em violência de gênero e estabelecendo um manual de atendimento da denunciante, desde o registro inicial até o acompanhamento. Esses fluxos devem ser totalmente segregados e independentes das denúncias que chegam no canal afetas a processos, como fraudes, desvios, corrupção de contratos e recursos;

- **Mecanismos de *feedback* e avaliação dos serviços da Ouvidoria pela perspectiva da vítima**: trata-se de aprimoramento contínuo do atendimento das Ouvidorias, que precisam saber se suas ações estão sendo eficazes do ponto de vista da vítima. Assim, é importante considerar a implementação de pesquisas de satisfação ou entrevistas de *feedback* (anônimas ou confidenciais, conforme a preferência da vítima) que apurem a qualidade do acolhimento, a sensibilidade das pessoas ouvidoras e a percepção de segurança durante e após o processo. Desenvolver métricas que avaliem a qualidade do acolhimento, a satisfação da vítima com o suporte recebido e a incidência de retaliações torna a medida mais eficaz.

Conclui-se que o acolhimento humanizado e a escuta especializada sob perspectiva de gênero constituem etapas fundamentais para o restabelecimento da confiança da vítima e para a validade do processo interno de denúncia. Essas práticas, ao criar um ambiente seguro e empático, favorecem a recuperação da vítima e incentivam o seu engajamento no processo. No entanto, para que o suporte seja integral, essas ações devem ser complementadas por ações contínuas e individualizadas, conforme será desenvolvido nos tópicos seguintes.

3.2. OFERTA DE SUPORTE PSICOSSOCIAL INDIVIDUALIZADO

Um dos pilares da abordagem centrada na vítima é a oferta proativa e administrativa de amparo, sem condicionalidades. A vítima de assédio, ao procurar a Ouvidoria, está frequentemente em estado de vulnerabilidade emocional e psicológica. Esperar pelo desfecho de uma apuração formal para oferecer suporte é tardio.

A oferta de serviço de acolhimento psicológico próprio da Ouvidoria ou por meio de convênios diretos e de fácil acesso, que possa ser acionado pela vítima desde o primeiro contato, independentemente da decisão dela de seguir com uma denúncia formal, revela-se uma atitude proativa e administrativa que pode, inclusive, dispensar a mobilização da máquina judicial para reparar o dano.

Essa proposta de disponibilização de suporte psicológico individualizado, imediato e contínuo, ofertado voluntariamente pela própria instituição, independentemente do estágio ou do desfecho da apuração, deve ser adaptada às necessidades de cada mulher. Nesse sentido, rodas coletivas de conversa não se mostram o ambiente mais propício e seguro para relatos de fatos que envolvem intimidade e vulnerabilidades. Assim, avaliar quantas pessoas profissionais da psicologia compõem os quadros internos da instituição e que podem ser disponibilizadas para esse atendimento finalístico às vítimas de assédio é um primeiro passo para a implementação dessa iniciativa.

Em complementação a esse apoio, indica-se, também, a oferta de aconselhamento jurídico especializado, dentro da própria instituição, acerca dos direitos da vítima, as implicações legais da denúncia e as possibilidades de atuação em outras esferas (cível, criminal, trabalhista), garantindo que ela compreenda todas as suas opções. Isso porque, antes de iniciar qualquer apuração formal, a vítima precisa compreender seus direitos, as etapas do processo administrativo da Ouvidoria, as possíveis consequências e a diferença entre o processo administrativo interno e uma ação judicial, sem que isso seja uma "apuração" em si, mas um "esclarecimento".

A oferta proativa de suporte psicossocial e jurídico individualizado, portanto, constitui um pilar essencial para a recuperação e o empoderamento da vítima, funcionando como mecanismo de reparação antes mesmo de qualquer decisão judicial. Ao proporcionar apoio e informação qualificada, as Ouvidorias reforçam seu compromisso com a dignidade da mulher. Contudo, para que a vítima se sinta plenamente segura e protegida em seu ambiente de trabalho, essas medidas devem ser acompanhadas de mecanismos robustos de proteção contra retaliações, conforme abordado na próxima seção.

3.3. MECANISMOS DE PROTEÇÃO E PREVENÇÃO ATIVA DE RETALIAÇÕES À VÍTIMA

Para combater o ciclo das retaliações, é importante que as Ouvidorias, como guardiãs da integridade institucional, envolvam-se no desenvolvimento e na implementação de mecanismos de proteção ativa:

- **Monitoramento ativo**: estabelecimento de política institucional clara, amplamente divulgada, que categorize a retaliação como falta grave. Além disso, propõe-se um canal específico para que a denunciante possa relatar qualquer indício de retaliação, garantindo-se resposta rápida e efetiva da instituição, em procedimento segregado das denúncias afetas a processos e contratos, como fraudes e desvios. As Ouvidorias poderiam, ainda, em casos sensíveis, estabelecer um contato periódico – desde que haja consentimento da vítima – para verificar se não há retaliações veladas, funcionando como uma instância de vigilância e amparo;
- **Medidas administrativas protetivas**: adoção imediata de ações administrativas para garantir a segurança da vítima e coibir a retaliação, como:

- o afastamento liminar da pessoa agressora;
- a realocação temporária da denunciante, caso seja sua vontade;
- a garantia de manutenção de condições de trabalho e remuneração da vítima, independentemente da denúncia;
- a proteção de dados pessoais;
- a restrição de contato entre pessoa agressora e vítima;
- a articulação interinstitucional para a rede de proteção;

- **Gestão de riscos ao assédio**: mediante as mesmas ferramentas e indicadores de riscos na gestão (como critérios de vulnerabilidade e criticidade), mostra-se tecnicamente possível implementar a gestão de riscos ao assédio, identificando, com base em relatos, denúncias, manifestações e informações gerenciais dos recursos humanos, as áreas que registram maior propensão ao comportamento faltoso.

Esses mecanismos de proteção ativa, que abrangem desde o monitoramento contínuo até a gestão de riscos e a adoção de medidas administrativas protetivas, são cruciais para desmantelar o ciclo de retaliações e restaurar a confiança da vítima no processo. Ao integrar essas ações, as Ouvidorias não apenas garantem a segurança da mulher, mas também fortalecem a credibilidade institucional, alinhando-se a um padrão de excelência na gestão da violência de gênero. As boas práticas internacionais, como o modelo espanhol – eleito e destacado neste trabalho –, oferecem exemplos concretos de como esses princípios podem ser efetivamente aplicados, conforme apresentado no próximo capítulo.

4. EXPERIÊNCIA DE SUCESSO E BOAS PRÁTICAS: O MODELO ESPANHOL COMO REFERÊNCIA

A busca por um modelo de acolhimento eficaz e centrado na vítima não é um desafio exclusivo do Brasil. Diversos países têm desenvolvido legislações e protocolos inovadores que podem servir de inspiração e referência. A Espanha, por exemplo, destaca-se por um avanço significativo na proteção das vítimas de violência de gênero, incluindo o assédio, com um foco robusto no suporte integral.

A Espanha implementou a Lei Orgânica nº 1/2004, de 28 de dezembro, de Medidas de Proteção Integral contra a Violência de Gênero, um marco legal pioneiro que reconhece a violência de gênero como um problema estrutural e estabelece um conjunto de medidas integradas para sua prevenção, punição e, crucialmente, para a proteção e recuperação das vítimas. Essa lei vai além da violência física, abrangendo também a violência psicológica, que inclui o assédio moral e sexual.

Os protocolos espanhóis de atendimento são notáveis por sua abordagem holística. Eles preveem:

- **Atendimento policial e judicial humanizado**: treinamento especializado para forças de segurança e operadores do direito para acolher as vítimas com sensibilidade e respeito, evitando a revitimização no momento da denúncia e durante o processo;
- **Centros de atendimento e acolhimento**: rede de centros de apoio à mulher que oferecem serviços de emergência, acolhimento, assessoria jurídica, apoio psicológico e social, independentemente da denúncia formal. Esses centros funcionam como portas de entrada para o sistema de proteção;
- **Assessoria jurídica gratuita**: garantia de acesso a pessoas profissionais da advocacia especializadas em violência de gênero desde o primeiro momento da denúncia, assegurando que a vítima esteja plenamente informada sobre seus direitos e opções legais.

O modelo espanhol oferece, ainda, lições valiosas, especialmente no que tange ao suporte integral e à proteção contra retaliações:

- **Coordenação institucional**: a lei prevê uma coordenação entre diferentes órgãos (justiça, saúde, assistência social, educação) para garantir uma resposta unificada e eficaz à vítima;
- **Apoio psicológico contínuo**: o acompanhamento psicológico não é visto como uma medida emergencial, mas como um processo contínuo de recuperação, acessível durante e após a tramitação do caso. Isso contrasta fortemente com a lacuna observada no Brasil, em que "o acompanhamento psicológico individualizado" é raramente ofertado de forma proativa;
- **Proteção no ambiente de trabalho**: a legislação espanhola também incorpora medidas para proteger a vítima de violência de gênero no ambiente de trabalho, como o direito à redução ou reordenação do tempo de trabalho, à mobilidade geográfica, à suspensão do contrato de trabalho com reserva de posto, entre outras opções oferecidas, garantindo que a denúncia não resulte em penalização profissional para a mulher.

A experiência espanhola demonstra que é possível construir um sistema em que a apuração e a punição coexistem com um robusto sistema de acolhimento e proteção, transformando a denúncia em um caminho para a reparação e o fortalecimento da mulher, em vez de um novo calvário.

A adaptação desses modelos ao contexto brasileiro das Ouvidorias-Gerais do Ministério Público exige uma análise cuidadosa das especificidades legais e culturais, mas os princípios de acolhimento, proteção e suporte integral são universalmente aplicáveis e devem guiar a reorientação de nossas práticas. O incentivo à articulação entre Ouvidorias e demais órgãos do sistema de justiça e de controle quanto a experiências exitosas abre espaço para essa troca de conhecimentos e para a busca por soluções inovadoras.

A transição para um modelo centrado na vítima nas Ouvidorias-Gerais do Ministério Público requer um esforço coordenado e multifacetado, envolvendo mudanças culturais, institucionais e operacionais.

Em síntese, o modelo espanhol serve como um farol de inovação, demonstrando que é possível, e necessário, construir um sistema de proteção integral que transcenda a mera punição, promovendo a recuperação e o empoderamento das vítimas. Os princípios e práticas observados na Espanha oferecem um importante referencial para que as Ouvidorias brasileiras aprimorem suas ações, alinhando-se a um horizonte de justiça e dignidade. Essas lições, ao serem adaptadas e implementadas, podem revolucionar a resposta institucional à violência de gênero no Brasil, consolidando um caminho para a concretização dos direitos das mulheres.

CONCLUSÃO

O assédio sexual e moral contra mulheres em ambientes organizacionais representa grave violação de direitos humanos e um desafio persistente para a justiça e a dignidade no trabalho. As Ouvidorias-Gerais do Ministério Público, em sua posição estratégica de múltiplas portas de acesso ao exercício da cidadania, possuem um papel insubstituível no enfrentamento dessa realidade. No entanto, o presente artigo demonstrou que a mera apuração focada na responsabilização da pessoa agressora, desprovida de acolhimento adequado e de proteção à vítima, revela-se insuficiente e, por vezes, revitimizadora. A ausência de protocolos especializados sob perspectiva de gênero, de suporte psicológico proativo e de mecanismos eficazes contra retaliações resulta em subnotificação e na corrosão da confiança institucional.

A transição para uma abordagem centrada na vítima não é apenas uma questão de humanidade, mas também um imperativo estratégico para a efetividade do papel das Ouvidorias. Tal paradigma propõe que a segurança, a dignidade, a autonomia e o bem-estar da mulher denunciante sejam priorizados em todas as etapas do processo interno de apuração. Experiências internacionais, como o modelo espanhol, demonstram a viabilidade e os benefícios de sistemas que integram a apuração com um robusto suporte psicossocial, jurídico e mecanismos de proteção ativa contra retaliações.

As diretrizes propostas neste trabalho representam passos concretos para que as Ouvidorias-Gerais do Ministério Público no Brasil assumam plenamente seu papel de instâncias de proteção integral, reforçando seu imperativo do acolhimento e restaurando a confiança das vítimas nos sistemas organizacionais de trabalho. Ao liderarem a adoção de uma perspectiva centrada na vítima, as Ouvidorias não apenas assumem o protagonismo do combate à violência de gênero nas estruturas laborais de forma mais eficaz, mas também reafirmam publicamente seu compromisso com a promoção dos direitos fundamentais, a construção de uma cultura institucional de respeito

e a restauração da dignidade e da confiança das mulheres. Trata-se, em última instância, de transformação necessária para que as manifestações se convertam, de fato, em instrumentos legítimos de mudança e justiça.

Para que essa transformação se concretize, faz-se crucial a implementação de ações contínuas e sistemáticas, como o olhar e a destinação orçamentária para a formação continuada e especializada de todo o corpo funcional das Ouvidorias em perspectiva de gênero; estruturação de redes de apoio, com disponibilização de serviços psicossociais e jurídicos acessíveis à vítima; o monitoramento e a avaliação, com medição de satisfação; o fortalecimento de lideranças ativas e comprometidas com uma cultura organizacional que valorize e priorize o acolhimento e a proteção da vítima, disseminando resultados das ações em prol da segurança no ambiente de trabalho.

Somente por meio dessas ações coordenadas e de uma reorientação profunda para a abordagem centrada na vítima, as Ouvidorias poderão consolidar-se como verdadeiras guardiãs da dignidade e da confiança das mulheres, transformando denúncias em catalisadores de justiça e de uma cultura organizacional mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Resolução CNMP nº 158, de 2 de agosto de 2016. Institui a Política Nacional de Combate à Violência de Gênero no âmbito do Ministério Público. **Diário Eletrônico do CNMP**, Brasília, 5 ago. 2016. Disponível em: <www.cnmp.mp.br>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ, 2021. Disponível em: <http:// www.cnj.jus.br>.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e Invisível**: a vitimização de mulheres no Brasil. 5a. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Livro eletrônico. Disponível em: <https:// https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/03/relatorio-visivel-e-invisivel-5ed-2025.pdf?v=13-03>.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). **Protocolo de atendimento especializado às mulheres em situação de violência**. Brasília: MMFDH, 2021. Disponível em: <www.gov.br>.

SOBOLL, Lis Andrea Pereira (org.). **Intervenções em assédio moral e organizacional**. São Paulo: LTr, 2017.

VIVER NAS CIDADES: MULHERES. **Rede Nossa São Paulo/Instituto Cidades Sustentáveis/Programa Cidade Sustentável/Ipec, 2025**. Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/dados-e-fontes/pesquisa/viver-em-sao-paulo-mulheres-rede-nossa-sao-paulo-ipec-2025/>.

DA ESCUTA À AÇÃO: A OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO ESPAÇO ESTRATÉGICO NO ENFRENTAMENTO DAS VIOLÊNCIAS DE GÊNERO

THE NATIONAL OMBUDSMAN'S OFFICE AS A CHANNEL FOR QUALIFIED LISTENING AND COORDINATION IN THE FIGHT AGAINST GENDER-BASED VIOLENCE.

Chimelly Louise de Resenes Marcon

Doutoranda em Estudos de Gênero pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa e pelo Instituto Superior de Ciências Políticas e Sociais da Universidade de Lisboa. Mestra em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina. Coordenadora-Geral do Núcleo de Enfrentamento a Violências e Apoio às Vítimas (NEAVIT), do MPSC. Membra colaboradora da Ouvidoria do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Integrante do Grupo de Trabalho para elaboração do Protocolo de Atuação com Perspectiva de Gênero junto ao Conselho Nacional do Ministério Público (CDDF/CNMP/2023). Autora do livro "A devida diligência como standard de proteção dos direitos humanos das mulheres a uma vida sem violência" (2018). Organizadora da obra "A defesa dos Direitos Humanos na visão de mulheres do Ministério Público", volume I (2022) e volume II (2023).

Julia Soares Mafra

Mestranda em Ciência Jurídica pela Univali (CAPES 6), bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC). Pós-graduada em Direito Penal e Criminologia pela PUC/RS. Bacharela em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí. Residente Jurídica no Núcleo de Enfrentamento a Violências e Apoio às Vítimas (NEAVIT/MPSC). E-mail: mfrajulia@gmail.com.

Wendy Dutra Machado

Mestranda em Direito pela Universidad de Buenos Aires (UBA). Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-graduada em Direito Civil e Direito Processual Civil pela faculdade Legale Educacional S/A. Assistente de Promotoria de Justiça no Ministério Público de Santa Catarina, atualmente lotada no Núcleo de Enfrentamento às Violências e Apoio às Vítimas (NEAVIT/MPSC).

Sumário: 1. As ouvidorias como porta de entrada e canais de escuta qualificada. 2. Articulação com núcleos de enfrentamento e execução de políticas. 3. Potencial transformador: da escuta à formulação e ao fortalecimento de políticas públicas.

Resumo: Este artigo analisa o papel das Ouvidorias do Ministério Público como canal de escuta qualificada e ponto focal de articulação entre a sociedade e os núcleos de enfrentamento das violências. Parte-se da premissa de que a Ouvidoria, ao acolher e sistematizar as demandas, constitui-se em importante instrumento de formulação e fortalecimento de políticas públicas. O estudo discute como a articulação entre a escuta institucional e os núcleos de atendimento potencializa a atuação do Ministério Público na prevenção e no enfrentamento da violência, especialmente a de gênero.

Palavras-chave: Ouvidoria; Violência de Gênero; Políticas Públicas; Articulação Institucional; Escuta Qualificada.

Abstract: *This article analyzes the role of the National Ombudsman's Office of the Public Prosecutor's Office as a channel for qualified listening and a focal point for coordination between society and centers for combating violence. The premise is that the Ombudsman's Office, by receiving and systematizing demands, constitutes an important instrument for formulating and strengthening public policies. The study discusses how the articulation between institutional listening and service centers enhances the Public Prosecutor's Office's role in preventing and combating violence, especially gender-based violence.*

Keywords: *Ombudsman; Gender Violence; Public Policies; Institutional Coordination; Qualified Listening.*

INTRODUÇÃO

As Ouvidorias têm se afirmado como espaços centrais de aproximação entre a sociedade e o Ministério Público, exercendo função estratégica na identificação de demandas, no fortalecimento do diálogo institucional e no controle social da atuação ministerial. Mais do que canais de recepção de manifestações, configuram-se como instâncias de escuta qualificada, aptas a acolher reivindicações, reconhecer vulnerabilidades e reunir informações sensíveis, contribuindo não apenas para a mediação entre cidadãos e instituição, mas também para a produção de conhecimento institucional ancorado em evidências concretas extraídas da realidade dos atendimentos.

No campo do enfrentamento da violência de gênero, as Ouvidorias assumem posição particularmente relevante. O expressivo número de atendimentos prestados a mulheres em situação de violência doméstica e familiar – que, em determinados contextos, alcança cerca de 80% das deman-

das[101] – evidencia a centralidade do tema e a necessidade de respostas institucionais integradas, organizadas e coordenadas no interior do próprio Ministério Público.

À luz desse panorama, a interação entre as Ouvidorias e os núcleos especializados de atendimento às vítimas, como o Núcleo de Enfrentamento a Violências e Apoio às Vítimas (NEAVIT/MPSC), revela-se estratégia indispensável para converter a escuta institucional em ação concreta. A sistematização e o compartilhamento qualificado das informações coletadas favorecem a constituição de bases de dados consistentes, capazes de subsidiar políticas públicas mais precisas e eficazes. Ademais, viabilizam o fortalecimento de fluxos comunicacionais entre os diversos atores da rede de proteção, bem como o desenvolvimento de metodologias voltadas à interrupção do ciclo de agravamento das violações de direitos e à salvaguarda integral da dignidade de mulheres e meninas.

1. AS OUVIDORIAS COMO CANAL DE ESCUTA QUALIFICADA

No desenho organizacional das instituições públicas, as Ouvidorias ocupam posição estratégica na arquitetura da governança democrática, tanto por funcionarem como portas de acesso da sociedade às instituições quanto por operarem como instâncias especializadas de acolhimento e escuta institucional. Nesse papel, materializam "o elo que busca, por meio de seus procedimentos, a comunicação eficiente entre o cidadão, o público interno e a instituição, [...] legitimando o canal onde o cidadão tem voz e é ouvido, fortalecendo a relação entre o cidadão e a organização"[102].

Essa atribuição dialoga diretamente com a missão constitucional do Ministério Público. Conforme assinala Callegari[103], a promoção da dignidade humana e da cidadania constitui o núcleo identitário da instituição, finalidade que igualmente orienta a atuação de suas Ouvidorias. Sob essa perspectiva, a Ouvidoria afirma-se como instrumento de participação social, transparência e fortalecimento do controle democrático, aproximando o Ministério Público da comunidade e contribuindo para a efetivação dos direitos fundamentais.

Nessa chave interpretativa, as Ouvidorias não podem ser compreendidas como espaços meramente reativos ou restritos à recepção passiva de manifestações. Seu funcionamento pressupõe práticas estruturadas de acolhimento técnico, tratamento qualificado das informações, encaminhamento responsável e, de modo central, mecanismos permanentes de retroalimentação institucional. A finalidade precípua do canal reside, precisamente, na produção de informações fidedignas e

101 Percentual obtido pela análise do histórico de atendimentos realizados pelos Núcleos de Atendimento às Vítimas no Estado de Santa Catarina no ano de 2024.

102 SENADO FEDERAL. **Cartilha Projeto Ouvidoria para Todos**. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/publicacoes-ouvidoria/cartilha-projeto-ouvidoria-para-todos-2018>. Acesso em: 26 out. 2025.

103 CALLEGARI, José Antônio. **Ouvidoria de justiça**: cidadania participativa no sistema judiciário. Curitiba: Juruá, 2014. p. 134.

sistematizadas, aptas a subsidiar o aprimoramento contínuo dos serviços e das políticas institucionais[104].

Hanna[105] destaca que as Ouvidorias operam meidante duas dimensões complementares: uma reativa, voltada à resposta às demandas individuais formalizadas, e outra preventiva, orientada à proposição de melhorias nos produtos, serviços, normas, processos e procedimentos institucionais. Tal distinção evidencia que a prática de escuta não se esgota na solução do caso concreto, projetando efeitos estruturantes sobre o funcionamento e a racionalidade da instituição.

No âmbito da Ouvidoria Nacional do Ministério Público, essa dimensão reativa se expressa, entre outros aspectos, no registro padronizado e sistemático das manifestações recebidas. O Relatório Anual da instituição indica o recebimento de 4.413 manifestações entre fevereiro de 2024 e março de 2025, das quais 428 foram direcionadas à Ouvidoria das Mulheres, revelando a incidência expressiva de demandas relacionadas a contextos de violência e vulnerabilidades específicas[106].

A relevância desse mecanismo decorre de sua dupla função. De um lado, assegura acolhimento, orientação e acesso ao sistema institucional; de outro, produz insumos informacionais qualificados, indispensáveis à elaboração de diagnósticos e ao desenho de políticas públicas. Em 2025, por exemplo, 37,07% das manifestações registradas corresponderam a representações, dado que reforça a credibilidade do órgão e seu reconhecimento social como instância legítima para o recebimento de denúncias e a solução de demandas.

Sob essa perspectiva, a Ouvidoria passa a integrar a própria arquitetura de proteção institucional, sobretudo em cenários de violência ou vulnerabilidade social. Ao assegurar o exame das reivindicações apresentadas, garantir o direito à informação e identificar falhas em procedimentos, serviços e fluxos de atuação, o canal incide diretamente no aperfeiçoamento das respostas estatais[107]. Para que esse potencial se realize plenamente, são indispensáveis atributos como acessibilidade, visibilidade, formação continuada das equipes, sistematização adequada dos dados, devolutiva ao(à) manifestante e encaminhamento eficaz às instâncias competentes.

.....

104 GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de A. **Meios extrajudiciais de solução de conflitos**: manual dos MESCs. 2. ed. Barueri: Manole, 2022. *E-book*. p.17. ISBN 9786555768145. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555768145/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

105 HANNA, Eduardo K. **Como implantar ouvidoria e atuar nessa área**, 1ª edição. São Paulo: Trevisan Editora, 2016. *E-book*. p.24. ISBN 9788599519530. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788599519530/>. p. 31. Acesso em: 23 jan. 2026.

106 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório da Ouvidoria Nacional da Mulher**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/relatorio-da-ouvidoria-nacional-da-mulher.pdf>. Acesso em: 28 out. 2025.

107 LÍDICE, Roberta. Ouvidoria Pública: um canal de comunicação eficaz para o recebimento de denúncias. **Revista Síntese**: Direito Administrativo, São Paulo, v. 15, nº 173, p. 83-98, jan. 2006.

A literatura recente reforça essa compreensão ao caracterizar a Ouvidoria como espaço de mediação ética, independente e empática entre a organização e a sociedade[108]. Em consonância com essa diretriz, a Ouvidoria Nacional do Ministério Público desenvolveu, ao longo de 2025, materiais informativos voltados a grupos vulnerabilizados, além de campanhas e projetos de prevenção à violência de gênero e iniciativas de capacitação continuada das equipes técnicas, em articulação com outras instituições.

Desse modo, a atuação da Ouvidoria ultrapassa o tratamento individual das manifestações e assume caráter ativo na promoção de direitos, na coordenação da rede de proteção e no fortalecimento de práticas institucionais orientadas ao enfrentamento das violências. No setor público, a utilização de plataformas multicanais, o emprego de tecnologias digitais e a garantia de anonimato ou confidencialidade ampliam a confiabilidade das informações coletadas e reforçam a legitimidade do canal[109].

Além disso, a Ouvidoria exerce função de verdadeiro sensor institucional: capta tendências, revela padrões de vulnerabilidade, evidencia fragilidades nos fluxos de atendimento e fornece indicadores consistentes para o redesenho das políticas públicas. Experiências como a da Ouvidoria-Geral do Município de Rio Bonito (RJ) ilustram esse potencial ao demonstrar como o uso sistemático de dados e indicadores projeta a Ouvidoria como setor estratégico da gestão pública[110].

No campo específico das violências de gênero, essa função adquire relevo ainda maior. A escuta institucional qualificada permite acolher vítimas, orientar sobre direitos e promover encaminhamentos adequados, ao mesmo tempo em que produz registros confiáveis capazes de evidenciar padrões recorrentes de violação. Trata-se, portanto, de um processo que articula a dimensão humana – marcada pelo acolhimento, pela empatia e pela segurança – à dimensão institucional, estruturada pelo registro, pela categorização, pela análise e pelo encaminhamento técnico das informações.

Atenta a essa especificidade, a Portaria CNMP-PRESI nº 77/2020 instituiu a Ouvidoria das Mulheres no âmbito da Ouvidoria Nacional do Ministério Público, atribuindo-lhe funções voltadas ao recebimento, ao encaminhamento e à coordenação de demandas relacionadas à violência contra as mulheres, bem como à promoção de parcerias interinstitucionais orientadas ao aperfeiçoamento das políticas de proteção.

.....

108 RNP – REDE NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA. **RNP lança Ouvidoria e amplia canal de escuta para a comunidade**. Brasília, 27 fev. 2024. Disponível em: <https://www.rnp.br/institucional/rnp-lanca-ouvidoria-e-amplia-canal-de-escuta-para-a-comunidade/>. Acesso em: 26 out. 2025.

109 CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Ouvidorias públicas debatem inovação e escuta qualificada em seminário nacional realizado em BH**. Brasília, 30 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/06/ouvidorias-publicas-debatem-inovacao-e-escuta-qualificada-em-seminario-nacional-realizado-em-bh>. Acesso em: 26 out. 2025.

110 RIO BONITO (Mun.). **Ouvidoria Municipal**: escuta qualificada para transformar a gestão pública. Rio Bonito (RJ), 19 ago. 2025. Disponível em: <https://riobonito.rj.gov.br/ouvidoria-municipal-escuta-qualificada-para-transforma-a-gestao-publica/>. Acesso em: 26 out. 2025.

Nesse desenho institucional, a Ouvidoria consolida-se como mecanismo de transformação: a manifestação individual, quando devidamente tratada e sistematizada, converte-se em dado qualificado, capaz de retroalimentar a atuação ministerial, legitimar demandas sociais, lastrear reformulações e fortalecer as redes de proteção, contribuindo para respostas estatais mais integradas, eficazes e sensíveis às realidades das vítimas.

2. ARTICULAÇÃO COM NÚCLEOS DE ATENDIMENTO ÀS VÍTIMAS E INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A integração entre instâncias de escuta institucional e núcleos especializados de atendimento às vítimas constitui elemento estruturante para a efetividade das políticas públicas de enfrentamento das violências. Em experiências consolidadas no cenário nacional, essa articulação se materializa por meio de fluxos organizados de encaminhamento, intercâmbio qualificado de informações e mecanismos formais de coordenação interinstitucional, reconhecidos como indispensáveis à implementação de políticas de natureza complexa e intersetorial[111] (MINAYO; NJAINE; RAMOS DE SOUZA, 2025).

No âmbito dos dispositivos brasileiros de enfrentamento, os núcleos de atendimento às vítimas assumem atribuições técnicas e operacionais relacionadas à execução das políticas públicas, atuando de forma integrada com serviços de saúde, assistência social, segurança pública e sistema de justiça (BRASIL, 2024). Essa atuação em rede viabiliza não apenas respostas imediatas às situações de violência, mas também a produção de informações qualificadas com base na experiência direta das vítimas, as quais se revelam essenciais para a revisão de fluxos, o ajuste de estratégias e o aprimoramento contínuo das políticas implementadas.

É nesse ponto que a atuação das Ouvidorias, especialmente no âmbito do Ministério Público, adquire relevo específico. Ao receber manifestações provenientes de vítimas de crimes – ou de terceiros que relatam situações de violação –, as Ouvidorias operam como canais complementares e estratégicos de captação de informações sensíveis, muitas vezes distintas daquelas registradas pelos serviços executores. Esse conjunto informacional permite identificar falhas recorrentes no atendimento, lacunas territoriais, descontinuidades nos encaminhamentos e insuficiências na oferta de serviços especializados.

Com a sistematização dessas informações, a Ouvidoria ultrapassa a função meramente comunicacional e passa a atuar como instância de articulação institucional, promovendo a interlocução entre núcleos de atendimento, órgãos da rede de proteção e as Promotorias de Justiça. Considerando que

111 MINAYO, Maria Cecília de Souza; NJAINE, Kathie; RAMOS DE SOUZA, Edinilsa. Avanços e desafios da Política Nacional de Redução dos Acidentes e Violências: o ponto de vista dos implementadores. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 30, nº 3, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/dj8fGT7pmZJXMRPdpHbWGwg/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2025.

o Ministério Público exerce função constitucional de fiscalização da adequada prestação dos serviços públicos, a Ouvidoria ministerial assume posição singular ao intermediar o fluxo de informações entre a experiência concreta das vítimas e a atuação dos órgãos de controle e execução locais.

Nesse arranjo, a atuação integrada não se restringe ao encaminhamento de casos individuais. Ao contrário, a Ouvidoria consolida-se como espaço de governança institucional, apto a sugerir protocolos de atuação, propor diretrizes de aprimoramento dos serviços e fomentar acordos de cooperação entre os diversos atores envolvidos. Tal função indutora contribui para a institucionalização das redes de enfrentamento e para a sustentabilidade das ações desenvolvidas, conforme apontam Suxberger e Castro[112] e Minayo, Njaine e Ramos de Souza[113].

A formalização dessa integração pode ocorrer por meio de instrumentos diversos, como protocolos interinstitucionais, memorandos de entendimento, indicadores compartilhados e instâncias periódicas de monitoramento que envolvam Ouvidorias, núcleos de atendimento e demais órgãos da política pública[114]. A ausência desses mecanismos tende a fragilizar o percurso entre o reconhecimento da demanda e a resposta institucional, resultando na fragmentação do atendimento e na perda de evidências relevantes para o aprimoramento das políticas.

Ao favorecer a circulação estruturada de dados, avaliações e demandas entre os diferentes pontos da rede, a Ouvidoria incide diretamente no fortalecimento da capacidade de resposta estatal, na redução de sobreposições e lacunas no atendimento e no incremento da coerência entre o diagnóstico das violações e as estratégias de prevenção, proteção e responsabilização. Como ressaltam Silva et al. (2022), a constituição das redes de enfrentamento pressupõe a articulação entre múltiplos atores públicos e privados, responsáveis não apenas pela execução, mas também pelo planejamento e pela avaliação das políticas.

Nesse contexto, a Ouvidoria do Ministério Público exerce papel estratégico ao identificar padrões de reclamações, recorrências temáticas e deficiências estruturais nos serviços prestados. Ao sistematizar essas informações e encaminhá-las às Promotorias de Justiça competentes, bem como aos órgãos responsáveis pela execução das políticas, o canal contribui para o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão e para o fortalecimento do controle institucional sobre a rede de proteção.

112 SUXBERGER, Antonio Henrique; CASTRO, Henrique Bawden de. Políticas públicas para a vítima: ações do CNJ e CNMP em face da Agenda ODS 2030. **Delictae – Revista de Estudos Interdisciplinares sobre o Delito**, Brasília, v. 5, nº 8, p. 25-40, 2020. Disponível em: <https://www.delictae.com.br/index.php/revista/article/view/124>. Acesso em: 23 out. 2025.

113 MINAYO, Maria Cecília de Souza; NJAINE, Kathie; RAMOS DE SOUZA, Edinilsa. Avanços e desafios da Política Nacional de Redução dos Acidentes e Violências: o ponto de vista dos implementadores. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 30, nº 3, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/dj8fGT7pmZJXMRPdpHbWGwg/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2025.

114 VIANA, Iara Azevedo Vitelli, OLIVEIRA Naiara Pontes Diniz de, SOUZA Ariana Frances Ccarvalho de, SANTOS Rodrigo Lofrano Alves dos. Fortalecendo a governança de serviços nas ouvidorias. **Revista da CGU – Cadernos, Brasília**, 2024. Disponível em: <https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/873>. Acesso em: 23 out. 2025.

Desse modo, a atuação em rede promovida por meio das Ouvidorias não apenas amplia a efetividade das respostas estatais, como também favorece o desenvolvimento de práticas colaborativas e inovadoras entre o Ministério Público, os serviços públicos e a sociedade civil, reafirmando o papel da escuta institucional como elemento central na indução de políticas públicas mais integradas, responsivas e orientadas às necessidades das vítimas.

3. POTENCIAL TRANSFORMADOR: DA ESCUTA AO FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO

O potencial transformador das Ouvidorias do Ministério Público manifesta-se na capacidade de converter experiências individuais de violação em conhecimento institucional apto a orientar respostas públicas mais qualificadas, integradas e eficazes. A escuta desenvolvida nesses espaços ultrapassa a dimensão meramente administrativa do registro de demandas, configurando-se como instrumento de produção de informações estratégicas, essenciais ao aprimoramento das políticas de enfrentamento da violência de gênero[115].

Ao disponibilizar canais acessíveis, acolhedores e institucionalmente legitimados, a Ouvidoria possibilita que mulheres em situação de violência relatem suas vivências de forma mais segura, reduzindo barreiras históricas à denúncia e mitigando práticas revitimizadoras. Esse ambiente favorece a confiança no sistema de justiça e amplia as possibilidades de visibilização de violações que, em contextos marcados por medo, dependência ou descrédito institucional, tenderiam a permanecer ocultas. Como observa Silva (2026), a Ouvidoria converte manifestações individuais em insumos de interesse coletivo, ao mesmo tempo em que se afirma como ferramenta de avaliação da atuação estatal e de aprimoramento da gestão pública.

Em sociedades caracterizadas por elevados índices de subnotificação da violência de gênero, a existência de canais humanizados e tecnicamente estruturados assume relevância ainda maior. No contexto brasileiro, os dados recentes evidenciam a persistência e o agravamento dessas violências, com números expressivos de feminicídios, tentativas de homicídio e crimes sexuais, especialmente contra mulheres e pessoas em situação de vulnerabilidade. Tal panorama impõe ao Estado o desafio de desenvolver mecanismos institucionais capazes de captar informações qualificadas e transformá-las em respostas públicas efetivas.

À luz desse cenário, a sistematização das manifestações recebidas pelas Ouvidorias permite identificar padrões recorrentes de violação, fragilidades nos fluxos de atendimento, lacunas na oferta de serviços e disfunções na articulação entre políticas públicas. A prática de escuta integra,

115 WORLD HEALTH ORGANIZATION. ***Violence Against Women**: Global Status Report*. Geneva: WHO, 2024. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>. Acesso em: 28 out. 2025.

assim, um processo técnico que envolve categorização, análise e monitoramento contínuo das informações, produzindo evidências aptas a subsidiar diagnósticos, orientar decisões e fundamentar intervenções concretas[116].

Esse papel se fortalece quando associado a uma atuação proativa, informativa e preventiva por parte das Ouvidorias. Iniciativas como a cartilha "20 questões essenciais que toda mulher em situação de violência precisa saber", elaborada pela Ouvidoria Nacional do Ministério Público, exemplificam a função pedagógica desses espaços ao ampliar o acesso à informação, fortalecer a autonomia das mulheres e orientar sobre direitos e serviços disponíveis. De modo semelhante, projetos como "Mulheres em Campo: Protocolo Não é Não", desenvolvido pela Ouvidoria do Ministério Público de Santa Catarina, e a campanha "Respeito é Bom, Eu Gosto e É Direito", voltada ao ambiente universitário, evidenciam a capacidade das Ouvidorias de induzir práticas institucionais e sociais orientadas à prevenção da violência e à criação de ambientes mais seguros para denúncia.

Experiências como a atuação da Ouvidoria do Ministério Público do Amazonas em maternidades, levando informações sobre violência doméstica e familiar a mulheres no período pós-parto, reforçam a relevância de estratégias que aproximem o Estado das vítimas em momentos de maior vulnerabilidade, reduzindo obstáculos ao acesso à rede de proteção e qualificando a resposta institucional desde o primeiro contato.

Tais iniciativas revelam um ponto de convergência central entre Ouvidorias e Núcleos de Atendimento às Vítimas: a adoção do acolhimento e da não revitimização como princípios orientadores da atuação. A lógica de escuta institucional, quando articulada aos núcleos especializados, favorece percursos mais respeitosos, evita a repetição desnecessária de relatos e contribui para uma experiência menos traumática de acesso ao sistema de justiça, sem prejuízo da produção de informações relevantes para a atuação ministerial.

A articulação entre Ouvidorias, núcleos de atendimento, Promotorias de Justiça e demais órgãos da rede de proteção potencializa, assim, a capacidade institucional de resposta às violências de gênero. A construção de ações conjuntas, a adoção de protocolos integrados e o compartilhamento responsável de dados permitem não apenas o aprimoramento das funções ministeriais, mas também o fortalecimento das políticas públicas locais e o engajamento da sociedade civil na temática.

Dessa forma, a Ouvidoria consolida-se como instância estratégica de indução de políticas públicas no enfrentamento à violência de gênero. Ao transformar a escuta em informação qualificada e esta em ação institucional, reafirma-se o compromisso do Estado com a promoção da dignidade humana, da igualdade de gênero e dos direitos humanos, orientando respostas mais sensíveis, eficazes e alinhadas às necessidades concretas das mulheres em situação de violência[117].

.....

116 BRASIL. Ministério das Mulheres. **Ligue 180**: Relatório Anual de Atendimentos 2024. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias-regionalizadas/ligue-180-balanco-2024>. Acesso em: 28 out. 2025.

117 EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY (EIGE). **Data Collection on Violence Against Women**. Luxemburgo, 2023. Disponível em: <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/data-collection?language_content_entity=en>. Acesso em: 28 out. 2025.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo ressaltou que as Ouvidorias do Ministério Público ocupam posição estruturante no enfrentamento das violências de gênero, ao articularem escuta qualificada, produção de informações confiáveis e indução de respostas públicas mais integradas e eficazes. Longe de se limitarem à recepção de manifestações, consolidam-se como instâncias capazes de converter demandas individuais em conhecimento institucional, com impactos diretos no aperfeiçoamento das políticas públicas e dos serviços de proteção às vítimas.

A análise demonstrou que a prática de escuta, quando estruturada sob parâmetros técnicos, éticos e humanizados, constitui elemento central da governança democrática. Ao acolher relatos, identificar vulnerabilidades e sistematizar informações sensíveis, a Ouvidoria amplia o acesso ao sistema de justiça, mitiga práticas revitimizadoras e robustece uma atuação ministerial orientada por evidências. Trata-se de um modelo que articula a dimensão humana do acolhimento à dimensão institucional da produção de conhecimento público.

Nesse contexto, a articulação entre Ouvidorias e Núcleos de Atendimento às Vítimas mostrou-se eixo indispensável para a efetividade das políticas de enfrentamento às violências. A integração entre escuta, atendimento especializado, fiscalização dos serviços e atuação em rede permite superar respostas fragmentadas, qualificar fluxos de encaminhamento e fortalecer o papel das Promotorias de Justiça enquanto instâncias de controle e indução de políticas públicas. Ao intermediar o diálogo entre vítimas, núcleos executores e órgãos da rede de proteção, a Ouvidoria potencializa sua função institucional e reafirma o papel do Ministério Público como protagonista do projeto de transformação social delineado pela Constituição de 1988.

As experiências analisadas ao longo do artigo demonstram que a atuação das Ouvidorias pode assumir caráter proativo, informativo e preventivo, contribuindo para a difusão de direitos, a criação de ambientes mais seguros para denúncia e o fortalecimento da confiança institucional. Boas práticas sinalizam que a escuta, quando associada à informação qualificada e à coordenação interinstitucional, produz efeitos que extrapolam o atendimento pontual, alcançando a formulação e o aprimoramento de políticas públicas sensíveis às realidades das mulheres em situação de violência.

Conclui-se, portanto, que o potencial transformador das Ouvidorias reside na sua capacidade de operar como ponte entre a experiência concreta das vítimas e a atuação estratégica do Ministério Público. Ao converter relatos em dados qualificados e estes em ações institucionais, as Ouvidorias afirmam-se como instrumentos fundamentais para o enfrentamento das violências de gênero, o aperfeiçoamento da rede de proteção e a consolidação de políticas públicas orientadas pelos princípios da dignidade humana, da igualdade de gênero e dos direitos humanos.

Mais do que canais de escuta, as Ouvidorias configuram-se, assim, como espaços de produção de sentido, indução de mudanças institucionais e compromisso ativo com a superação das

violências que persistem no tecido social. É nesse horizonte que se projeta sua relevância estratégica para o presente e o futuro das políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres no âmbito do Ministério Público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Mulheres. **Ligue 180**: Relatório Anual de Atendimentos 2024. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias-regionalizadas/ligue-180-balanco-2024>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**: diretrizes e estratégias 2024-2028. Brasília: Ministério das Mulheres, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sev/pacto/documentos/politica-nacional-enfrentamento-a-violencia-versao-final.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

CALLEGARI, José Antônio. **Ouvidoria de justiça**: cidadania participativa no sistema judiciário. Curitiba: Juruá, 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Ouvidorias públicas debatem inovação e escuta qualificada em seminário nacional realizado em BH**. Brasília, 30 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/06/ouvidorias-publicas-debatem-inovacao-e-escuta-qualificada-em-seminario-nacional-realizado-em-bh>. Acesso em: 26 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório da Ouvidoria Nacional da Mulher**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/relatorio-da-ouvidoria-nacional-da-mulher.pdf>. Acesso em: 28 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Ouvidoria Nacional do Ministério Público lança relatório anual com foco em transparência, direitos fundamentais e escuta ativa**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/18533-ouvidoria-nacional-do-ministerio-publico-lanca-relatorio-anual-com-foco-em-transparencia-direitos-fundamentais-e-escuta-ativa>. Acesso em: 26 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Ouvidoria Nacional do Ministério Público**: Relatório Anual 2025. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Ouvidoria_Nacional/Relat%C3%B3rios/Anual_2025_ok.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Portaria CNMP-PRESI nº 77, de 21 de maio de 2020**. Institui a Ouvidoria das Mulheres no âmbito da Ouvidoria Nacional do Ministério Público. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2020/2020.Portaria-CNMP-PRESI.77.2020-Institui-a-Ouvidoria-das-Mulheres.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2026.

EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY (EIGE). **Data Collection on Violence Against Women**. Luxemburgo, 2023. Disponível em: <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/data-collection?language_content_entity=en>. Acesso em: 28 out. 2025.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/279>. Acesso em: 23 jan. 2026.

GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de A. **Meios extrajudiciais de solução de conflitos: manual dos MESCs**. 2. ed. Barueri: Manole, 2022. *E-book*. p.17. ISBN 9786555768145. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555768145/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

HANNA, Eduardo K. **Como implantar ouvidoria e atuar nessa área, 1ª edição**. São Paulo: Trevisan Editora, 2016. *E-book*. p.24. ISBN 9788599519530. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788599519530/>. Acesso em: 23 jan. 2026.

LÍDICE, Roberta. Ouvidoria Pública: um canal de comunicação eficaz para o recebimento de denúncias. **Revista Síntese**: Direito Administrativo, São Paulo, v. 15, nº 173, p. 83-98, jan. 2006.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; NJAINE, Kathie; RAMOS DE SOUZA, Edinilsa. Avanços e desafios da Política Nacional de Redução dos Acidentes e Violências: o ponto de vista dos implementadores. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 30, nº 3, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/dj8fGT7pmZJXMRPdpHbWGwg/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2025.

PAZ DE SOUZA, Marcela Fernanda da; HENRIQUES, Frederico Oliveira. Articulação e redes no enfrentamento à violência contra as mulheres no Pará. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, Belém, v. 4, nº 2, p. 1-12, 2022. Disponível em: <https://cajapio.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/11906/6635>. Acesso em: 23 out. 2025.

RIO BONITO (Mun.). **Ouvidoria Municipal**: escuta qualificada para transformar a gestão pública. Rio Bonito (RJ), 19 ago. 2025. Disponível em: <https://riobonito.rj.gov.br/ouvidoria-municipal-escuta-qualificada-para-transforma-a-gestao-publica/>. Acesso em: 26 out. 2025.

RNP – REDE NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA. **RNP lança Ouvidoria e amplia canal de escuta para a comunidade**. Brasília, 27 fev. 2024. Disponível em: <https://www.rnp.br/institucional/rnp-lanca-ouvidoria-e-amplia-canal-de-escuta-para-a-comunidade/>. Acesso em: 26 out. 2025.

SENADO FEDERAL. **Cartilha Projeto Ouvidoria para Todos**. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria/publicacoes-ouvidoria/cartilha-projeto-ouvidoria-para-todos-2018>. Acesso em: 26 out. 2025.

SILVA, Maria de Fátima Patu da et al. Ouvidoria como instrumento de participação social no exercício democrático. **Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman**, [S.L.], v. 6, nº 7, p. 179-191, 2026. Revista Cientifica da ABO. http://dx.doi.org/10.37814/2594-5068. Disponível em: <https://revista.abonacional.org.br/files/edicoes/artigos/6_14.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2026.

SUXBERGER, Antonio Henrique; CASTRO, Henrique Bawden de. Políticas públicas para a vítima: ações do CNJ e CNMP em face da Agenda ODS 2030. **Delictae – Revista de Estudos Interdisciplinares sobre o Delito**, Brasília, v. 5, nº 8, p. 25-40, 2020. Disponível em: <https://www.delictae.com.br/index.php/revista/article/view/124>. Acesso em: 23 out. 2025.

VIANA, Iara Azevedo Vitelli, OLIVEIRA Naiara Pontes Diniz de, SOUZA Ariana Frances Ccarvalho de, SANTOS Rodrigo Lofrano Alves dos. Fortalecendo a governança de serviços nas ouvidorias. **Revista da CGU – Cadernos**, Brasília, 2024. Disponível em: <https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/873>. Acesso em: 23 out. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Violence Against Women**: Global *Status* Report. Geneva: WHO, 2024. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>. Acesso em: 28 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Acesse nosso portal
www.cnmp.mp.br

Siga o **CNMP** nas redes sociais:

cnmpoficial

cnmpoficial

@cnmp_oficial

conselhodomp

conselhodomp

cnmp.mp.br