

REVISTA JURÍDICA DO

# Ministério Público



Ministério Público do Estado da Paraíba

V.2, N.13

julho/dezembro 2023



Com grande entusiasmo, apresentamos o volume 2 da edição de número 13/2023 da Revista Jurídica do Ministério Público, em formato eletrônico. Este volume reúne uma seleção de artigos abrangendo uma variedade de temas que refletem profundamente sobre questões atuais e significativas para a sociedade, no contexto dos interesses coletivos e de grande sensibilidade social.

Explorando desde a violência contra crianças e adolescentes até a análise do juiz das garantias no direito processual penal brasileiro, esta edição aborda também temas cruciais de Direito Administrativo e Direito Constitucional. Além disso, a revista dedica-se significativamente a temas que buscam a melhoria na atuação e estruturação ministerial, com ênfase na humanização e em estratégias de resolutividade, visando promover a assistência social e proteção às vítimas.

Agradecemos a todos os colaboradores que participaram desta compilação, que enriquece o acervo jurídico do Ministério Público paraibano e fortalece o compromisso institucional com a comunidade acadêmica e com a defesa dos interesses fundamentais da sociedade.

Antônio Hortêncio Rocha Neto  
Procurador-Geral de Justiça

ISSN 1980 - 9662  
ISSN-e 2764-1910



ESTADO DA PARAÍBA  
MINISTÉRIO PÚBLICO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL - CEAF

# Revista Jurídica do Ministério Público

## **REVISTA JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Publicada pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - CEAF

**ANTÔNIO HORTÊNCIO ROCHA NETO**  
**PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**

**VASTI CLÉA MARINHO DA COSTA LOPES**  
**1ª SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA**

**FRANCISCO PAULA FERREIRA LAVOR**  
**2º SUBPROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**

**JOSÉ ROSENO NETO**  
**CORREGEDOR-GERAL**

**RODRIGO MARQUES DA NÓBREGA**  
**SECRETÁRIO-GERAL**

**JOSÉ GUILHERME SOARES LEMOS**  
**DIRETOR DO CEAF**

**ANITA BETHÂNIA SILVA DA ROCHA**  
**COORDENADORA DO CEAF**

**REVISÃO:**  
PROF. WALBERICO COSTA

**CAPA:**  
RICARDO ARAÚJO

**FOTOS:**  
ARQUIVO DO MEMORIAL DO MPPB

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA  
CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL - CEAF  
Rua Rodrigues de Aquino, s/n - Centro  
CEP: 58013-030 - João Pessoa - Paraíba - Fone: (83) 3221-0917  
E-mail: [revistajuridica@mppb.mp.br](mailto:revistajuridica@mppb.mp.br)

Direitos Reservados ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do  
Ministério Público do Estado da Paraíba

A responsabilidade dos trabalhos publicados é exclusivamente de seus autores.  
Catalogação na publicação elaborada por Nigéria Pereira da Silva Gomes

Revista Jurídica do Ministério Público  
Ministério Público. Procuradoria Geral de Justiça /  
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - João  
Pessoa: MP/PGJPB, CEAF, ano 11, v. 2, n.13 - jul./dez./2023.  
Semestral

1. Direito - periódicos I. Ministério Público do Estado  
da Paraíba. Procuradoria-Geral de Justiça II. Centro de Estudos  
e Aperfeiçoamento Funcional/CEAF.

CDU 34 (05)  
ISSN 1980-9662  
ISSN-e 2764-1910

# **REVISTA JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Publicada pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - CEAF

## **CONSELHO EDITORIAL**

**José Guilherme Soares Lemos**  
PROCURADOR DE JUSTIÇA - PRESIDENTE

**Anita Bethânia Silva da Rocha**  
PROMOTORA DE JUSTIÇA - SECRETÁRIA

**Luciano de Almeida Maracajá**  
PROCURADOR DE JUSTIÇA

**Kátia Rejane Medeiros Lira Lucena**  
PROCURADORA DE JUSTIÇA

**Leonardo Quintans Coutinho**  
PROMOTOR DE JUSTIÇA

**Maria Áurea Baroni Cecato**  
PROFESSORA DE DIREITO

**Rômulo Rhemo Palitot Braga**  
PROFESSOR DE DIREITO

**Josinaldo José Fernandes Malaquias**  
PROFESSOR DE DIREITO

## **CONSELHO CIENTÍFICO**

**Adrianna de Alencar Setúbal Santos**  
PROFESSORA DE DIREITO

**Bruno Manoel Viana de Araújo**  
PROFESSOR DE DIREITO

**Christianne Matos de Paiva**  
PROFESSORA DE DIREITO

**José Edvaldo Pereira Sales**  
PROMOTOR DE JUSTIÇA

**Nestor Arcebíades Mendes**  
PROFESSOR DE DIREITO

**Regina Coelli Batista de Moura Carvalho**  
PROFESSORA DE DIREITO

**Tássio Túlio Braz Bezerra**  
PROFESSOR DE DIREITO

## **APOIO EDITORIAL**

**Nigéria Pereira da Silva Gomes**

TÉCNICO MINISTERIAL - EDITORAÇÃO E NORMALIZAÇÃO

**Geraldo Alves Flôr**

DIAGRAMADOR - DRT 5152/98 - DIAGRAMAÇÃO

**Silvana Cantalice Ramos**

TÉCNICO MINISTERIAL - DILIGÊNCIA - ASSESSORADO CEAF

## **APOIO**

**APMP** - Associação Paraibana do Ministério Público

**Leonardo Quintans Coutinho**

PROMOTOR DE JUSTIÇA

PRESIDENTE

**FESMIP** - Fundação Escola Superior do Ministério Público

**José Guilherme Soares Lemos**

PROCURADOR DE JUSTIÇA

DIRETOR

## **COLÉGIO DE PROCURADORES**

Francisco Seráfico Ferraz da Nóbrega Filho - Presidente

Maria Lurdélia Diniz de Albuquerque Melo

Janete Maria Ismael da Costa Macedo

Lúcia de Fátima Maia de Farias

Alcides Orlando de Moura Jansen

Kátia Rejane de Medeiros Lira Lucena

Doriel Veloso Gouveia

José Raimundo de Lima

Álvaro Cristino Pinto Gadelha Campos

Marcus Vilar Souto Maior

José Roseno Neto

Francisco Sagres Macedo Vieira

Nelson Antônio Cavalcante Lemos

Marilene de Lima Campos de Carvalho

Jacilene Nicolau Faustino Gomes

Vasti Cléa Marinho da Costa Lopes

Valberto Cosme de Lira

Luciano de Almeida Maracajá

Herbert Douglas Targino

Joaci Juvino da Costa Silva

## **CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Francisco Seráfico Ferraz da Nóbrega Filho

Presidente

Luciano de Almeida Maracajá

Corregedor-Geral

José Roseno Neto

Marilene de Lima Campos de Carvalho

Kátia Rejane de Medeiros Lira Lucena

Francisco Sagres Macedo Vieira

Valberto Cosme de Lira

José Raimundo de Lima

Antônio Hortêncio Rocha Neto



## **MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

### **PROCURADORES DE JUSTIÇA**

---

Maria Lurdélia Diniz de Albuquerque Melo, Lúcia de Fátima Maia de Farias, Alcides Orlando de Moura Jansen, Kátia Rejane de Medeiros Lira Lucena, Álvaro Cristino Pinto Gadelha, José Roseno Neto, Francisco Sagres Macêdo Vieira, Marilene de Lima Campos de Carvalho, Vasti Cléa Marinho da Costa Lopes, Luciano de Almeida Maracajá, Herbert Douglas Targino, Joaci Juvino da Costa Silva, Aristóteles de Santana Ferreira, Victor Manoel Magalhães Granadeiro Rio, João Geraldo Carneiro Barbosa, Francisco Paula Ferreira Lavor, Sônia Maria de Paula Maia, Francisco Antônio de Sarmento Vieira, José Guilherme Soares Lemos.

### **PROMOTORES DE 3ª ENTRÂNCIA**

---

Maria Ferreira Lopes Roseno, Ana Lúcia Torres de Oliveira, Nilo de Siqueira Costa Filho, Sócrates da Costa Agra, Maria Salete de Araújo Melo Porto, Maria do Socorro Silva Lacerda, Ana Raquel Brito Lira Beltrão, Flávio Wanderley da Nóbrega Cabral de Vasconcelos, Arlan Costa Barbosa, Clark de Souza Benjamin, João Arlindo Corrêa Neto, José Farias de Sousa Filho, Osvaldo Lopes Barbosa, Guilherme Barros Soares, Rogério Rodrigues Lucas de Oliveira, Noel Crisóstomo de Oliveira, Fernando Antônio Ferreira de Andrade, Valdete Costa Silva Figueirêdo, Francisco Glauberto Bezerra, Rosane Maria Araújo e Oliveira, Alexandre César Fernandes Teixeira, Vanina Nóbrega de Freitas Dias, Eny Nóbrega de Moura Filho, Soraya Soares da Nóbrega, Alley Borges Escorel, Luis Nicomedes de Figueiredo Neto, Cristiana Ferreira Moreira Cabral de Vasconcelos, Catarina Campos Batista Gaudêncio, Manoel Cacimiro Neto, Adrio Nobre Leite, Júlia Cristina do Amaral Nóbrega Ferreira, Renata Carvalho da Luz, Rodrigo Marques da Nóbrega, Alexandre Jorge do Amaral Nóbrega, João Manoel de Carvalho Costa Filho, Carlos Romero Lauria Paulo Neto, Antônio Hortêncio Rocha Neto, Ernani Lucena Filho, Ronaldo José Guerra, Cláudio Antônio Cavalcanti, Leonardo Pereira de Assis, Maria Edlúgia Chaves Leite, Amadeus Lopes Ferreira, Dmitri Nóbrega Amorim, Luiz William Aires Urquiza, Ivete Leônia Soares de Oliveira Arruda, Isamark Leite Fontes Arnaud, Tatjana Maria

Nascimento Lemos, Carla Simone Gurgel da Silva, Priscylla Miranda Morais Maroja, Bertrand de Araújo Asfora, Octávio Celso Gondim Paulo Neto, Guilherme Costa Câmara, Hamilton de Souza Neves Filho, Darcy Leite Ciraulo, Francisco Seráfico Ferraz da Nóbrega Filho, Francisco Bergson Gomes Formiga Barros, Alyrio Batista de Souza Segundo, Lúcio Mendes Cavalcante, Edmilson de Campos Leite Filho, Nara Elizabeth Torres de Souza Lemos, Romualdo Tadeu de Araújo Dias, Anne Emanuelle Malheiros Costa Y Plá Trevas, Ismânia do Nascimento Rodrigues Pessoa Nóbrega, Demétrius Castor de Albuquerque Cruz, Antônio Barroso Pontes Neto, Fabiana Maria Lôbo da Silva, Francisco Lianza Neto, Anita Bethânia Silva da Rocha, Onéssimo César Gomes da Silva Cruz, Ricardo José de Medeiros e Silva, Jovana Maria Silva Tabosa, Ana Maria França Cavalcante de Oliveira, Otacílio Marcus Machado Cordeiro, Maricelly Fernandes Vieira, Adriana Amorim de Lacerda, Artemise Leal Silva, Herbert Vítório Serafin, Rhomeika Maria de França Porto, Ana Guarabira de Lima Cabral, Marcus Antonius da Silva Leite, Ana Caroline Almeida Moreira, Rodrigo Silva Pires de Sá, Edjacir Luna da Silva, Alessandro de Lacerda Siqueira, Ranieri da Silva Dantas, Liana Espínola Pereira de Carvalho, Clístenes Bezerra de Holanda, Márcio Gondim do Nascimento, Juliana Couto Ramos, Alcides Leite de Amorim, Gláucia da Silva Campos Porpino, Ricardo Alex Almeida Lins, Norma Maia Peixoto, Andréa Bezerra Pequeno Alustau, Gláucia Maria de Carvalho Xavier, Maria de Lourdes Neves Pedrosa Bezerra, Dulcerita Soares Alves de Carvalho, Fernando Cordeiro Sátiro Júnior, Adriana de França Campos, Juliana Lima Salmito, José Leonardo Clementino Pinto, Rafael Lima Linhares, Elaine Cristina Pereira Alencar, Luciara Lima Simeão Moura, Alexandre José Irineu, Manoel Pereira de Alencar, Edivane Saraiva de Sousa, Paula da Silva Camillo Amorim, Caroline Freire Monteiro da Franca, Miriam Pereira Vasconcelos, Cláudia de Souza Cavalcanti Bezerra, João Benjamim Delgado Neto, Fábía Cristina Dantas Pereira, Eduardo de Freitas Torres, Márcia Betânia Casado e Silva Vieira, Cláudia Cabral Cavalcante, Carmem Eleonora da Silva Perazzo, Ítalo Mácio de Oliveira Sousa, Ilcléia Cruz de Souza Neves Mouzalas, Túlio César Fernandes Neves, Lean Matheus Xerez, Diogo D'arolla Pedrosa Galvão, Glauco Coutinho Nóbrega, Marinho Mendes Machado, Ismael Vidal Lacerda, Geovanna Patricia de Queiroz Rego, Jamille Lemos Henrique Cavalcanti, Danielle Lucena da Costa Rocha, Leonardo Quintans Coutinho, Alberto Vinícius Cartaxo da Cunha, Uirassu de Melo Medeiros, Sarah Araújo Viana.

## **PROMOTORES DE 2ª ENTRÂNCIA**

---

Newton da Silva Chagas, José Raldeck de Oliveira, Henrique Cândido Ribeiro de Moraes, Patrícia Maria de Souza Ismael da Costa, Judith Maria de Almeida Lemos Evangelista, Sandra Regina Lauria Paulo Neto, Dóris Ayalla Anacleto Duarte, Gardênia Cirne de Almeida Galdino, Eduardo Barros Mayer, Alexandre Varandas Paiva, Sandremary Vieira de Melo Agra Duarte, Márcio Teixeira de Albuquerque, Leonardo Cunha Lima de Oliveira, Ana Carolina Coutinho Ramalho Cavalcanti, Leonardo Fernandes Furtado, Elmar Thiago Pereira de Alencar, Livia Vilanova Cabral, José Carlos Patrício, Ana Grazielle Araújo Batista de Oliveira, Bruno Leonardo Lins, Pedro Henrique de Freitas Andrade, Leidimar Almeida Bezerra, Dennys Carneiro Rocha dos Santos, Fabiana Pereira Guedes, Stoessel Wanderley de Sousa Neto, Samuel Miranda Colares, Erika Bueno Muzzi, Flávia Cesarino de Sousa, Reynaldo Di Lorenzo Serpa Filho, Mariana Neves Pedrosa Bezerra, Thomaz Ilton Ferreira dos Santos, Ernani Lucas Nunes Menezes, Carlos Davi Lopes Correia Lima, Daniel Dal Pont Adriano, Levi Emanuel Monteiro de Sobral, Eduardo Luiz Cavalcanti Campos, Bruna Marcela Nóbrega Barbosa Lima, Paulo Ricardo Alencar Maroja Ribeiro, Ana Luiza Braun Ary, Larissa de França Campos, José Antônio Neves Neto, Victor Joseph Widholzer Varanda dos Santos, Izabella Maria de Barros Santos, Simone de Souza Oliveira Lima, Renato Martins Leite, Rebecca Braz Vieira de Melo, Arthur Magnus Dantas de Araújo, Rafael de Carvalho Silva Bandeira, Fernanda Pettersen de Lucena, Sávio Pinto Damasceno.

## **PROMOTORES DE 1ª ENTRÂNCIA**

---

Jeziel Carneiro dos Santos, Cassiana Mendes de Sá, Airles Kátia Borges Rameh de Sousa, Carolina Soares Honorato de Macedo, Jaine Aretakis Cordeiro Didier, Simone Duarte Doca, Fabiana Alves Mueller.

## **PROMOTORES SUBSTITUTOS**

---

Charles Duanne Casimiro de Oliveira, Ellen Cristina Veras de Araújo Ximenes, Ernani Neves Rezende, Maria Eduarda Carvalho Nepomuceno, Nathália Ferreira Cortez, Patrícia Napoleão de Oliveira, Rafael Garcia Teixeira, Vanessa Bernucci Pistelli, Wander Diógenes de Souza, Yuri Givago Araújo Rodrigues.

## COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

---

### **Alley Borges Escorel**

Promotor de Justiça do Ministério Público da Paraíba  
Atuação na Promotoria de Justiça da Criança e do Adolescentes de João Pessoa  
Mestrando em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba.

### **Ana Larissa Duarte Oliveira**

Graduada em Direito pela UFPB  
Pós-graduada em Direito e Jurisdição Aplicada à Magistratura pela Faculdade Educamais  
Assessora Jurídica do Ministério Público da Paraíba.

### **Beatriz Peixoto Nóbrega**

Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB  
Advogada  
Pesquisadora  
Especialização em Direito Processual Civil pela Faculdade Damásio de Jesus  
Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte  
Bolsista na Monitoria de Direito Empresarial e Interdisciplinariedade do Centro de Ciências Jurídicas – CCJ, Departamneto de Direito Privado  
Estágio na Defensória Pública da União e no Ministério Público Federal.

### **Cesária Catarina Carvalho Ribeiro de Maria Souza**

Graduada em Direito  
Especialização em Direito Público, Mestrado e Doutorado em Sociologia Política

Assistente Jurídico no Município de Macaé  
Professora de Direito Constitucional e Ciência Política  
Coordenadora do Curso de Graduação em Direito na Universidade Estácio de Sá - Campus Macaé  
Pesquisadora do Programa Pesquisa Produtividade da Universidade Estácio de Sá  
Pesquisa do artigo: A violência contra crianças e adolescentes tem cor, gênero e classe?, financiado pelo Programa Pesquisa Produtividade da Universidade Estácio de Sá.

### **Cláudia Pessoa Marques da Rocha Seabra**

Graduada em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal do Piauí  
Pós-graduada em Direito Processual Administrativo pela Universidade Federal do Ceará e pela Escola Superior da Magistratura do Estado do Piauí  
Especialista em Medicina baseada em evidência pelo Hospital Sírio Libanês.  
Especialista em Proteção de Dados: LGPD e GDPR pela Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público (2024)  
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Piauí  
Atuou no antigo DECOM com a incumbência de redefinir seu papel para o atual PROCON, onde coordenou a Assessoria Jurídica Titular da 12ª Promotoria de Justiça especializada em Saúde Pública de Teresina  
Atual Chefe de Gabinete do

Procurador-Geral de Justiça e Encarregada pela proteção de dados pessoais do Ministério Público do Estado do Piauí.

**Fernando Maroja Silveira**

Graduado em Direito pela Universidade da Amazônia - UNAMA

Especialista em Ciências Criminais pela Universidade Federal do Pará - UFPA

Analista Ministerial do Ministério Público do Estado do Pará  
Assessor Jurídico do Ministério Público do Estado do Pará.

**João Gaspar Rodrigues**

Mestre em Direito pela universidade de Coimbra - Portugal  
Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Cândido Mendes - RJ  
Promotor de Justiça do Ministério Público do Amazonas  
Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Amazonas.

**Lucas César Costa Ferreira**

Promotor de Justiça do Ministério Público de Goiás Coordenador do Patrimônio Público e Terceiro Setor do CAO do Ministério Público do Estado de Goiás  
Secretário Executivo do Grupo Nacional do Patrimônio Público (GNPP – CNPG)  
Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG)  
Especialista em O novo Código de Processo Civil em perspectiva e as tutelas coletivas pela Fundação Escola Superior do Ministério

Público do Rio Grande do Sul (FESMP/RS)  
Especialista em Ordem Jurídica e Ministério Público pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT).

**Newton Augusto Albuquerque Chianca**

Analista Ministerial do Ministério Público do Amapá - Psicologia  
MBA em Marketing  
Experiência profissional em treinamento e seleção de pessoal e Psicologia do trânsito Atendimento psicológico ao dependente químico.

**Norma Maia Peixoto Nóbrega**

Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB  
Promotora de Justiça do Ministério Público da Paraíba  
Especialista em Direito Processual Civil.

**Teresinha de Jesus Moura Borges Campos**

Graduada em Direito pela Universidade Federal do Piauí  
Graduada em Licenciatura Plena em Letras com habilitação em português e inglês pela Universidade Federal do Piauí  
Mestrado em Direito pela Universidade Autônoma de Lisboa, cujo título foi reconhecido pela Universidade Federal de Pernambuco  
Doutora em Direito pela Universidade Autônoma de Lisboa  
Procuradora de Justiça no Ministério Público do Estado do Piauí  
Atualmente Diretora do CEAF-MPPI.



**Pioneirismo feminino no Ministério Público da Paraíba:  
registros e reconhecimento**

Maria do Socorro Diniz

**Primeira Procuradora-geral de Justiça  
2003 - 2005**

**Primeira Corregedora-geral de Justiça  
1997 - 2000**

(Arquivo do Memorial do MPPB)

## EDITORIAL

---

A educação é a arma mais poderosa que você pode usar para mudar o mundo, nas palavras de Nelson Mandela.

Consagrada como direito de todos e dever do Estado e da família, segundo a nossa Constituição Federal, a educação é promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

No universo do conhecimento, o livro é a ferramenta mais eficaz na hora de adquirir conhecimento. Ele é fundamental desde o primeiro ano de vida, um instrumento voltado a melhorar a natureza do homem.

Um livro jurídico é uma publicação que aborda temas relacionados ao campo do direito, fundamental para o estudo, a prática e a compreensão das leis, princípios legais, jurisprudência e demais aspectos do sistema jurídico.

A Revista Jurídica do Ministério Público, nesta nova edição, não é diferente, mais um sucesso nesse lançamento, um sonho concretizado dentre outros já idealizados e materializados.

Aos membros do Ministério Público e à sociedade em geral são disponibilizados temas de mais alta relevância, passando pela Infância e Juventude, processo penal, direito administrativo e constitucional, bem ainda discorrendo a respeito de diversos assuntos sociais de interesse direto do órgão ministerial, desde a implementação da lei geral da proteção de dados na Ouvidoria até a atuação resolutiva para o Ministério Público e o fomento à política de assistência social, como também a uma política nacional de humanização, buscando com isso uma atuação proativa dos defensores da sociedade.

Boa sorte aos leitores do nosso recente trabalho, no seu habitual aperfeiçoamento cultural, na busca do enriquecimento do saber, conquista do conhecimento e certeza do crescimento como eterno aprendizes.

Parabéns aos colaboradores pelos artigos desenvolvidos, a cultura, ao saber e à ciência jurídica.

**José Guilherme Soares Lemos**  
Procurador de Justiça  
Diretor do Ceaf  
Presidente do Conselho Editorial



## SUMÁRIO

---



**Pioneirismo feminino no Ministério Público da Paraíba:  
registros e reconhecimento**  
Bertha Áurea Cunha Barros  
**Primeira Promotora de Justiça**  
**1957**  
(Arquivo do Memorial do MPPB)

## **1 DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E PROCESSUAL PENAL**

---

A violência contra crianças e adolescentes tem cor, gênero e classe? um estudo de caso..... 21  
Cesária Catarina Carvalho Ribeiro de Maria Souza

O juiz das garantias e sua repercussão no direito processual penal brasileiro: uma análise à luz da Lei nº 13.964/2019..... 51  
Ana Larissa Duarte Oliveira

## **2 DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO CONSTITUCIONAL**

---

A impossibilidade de doação pura de bens públicos imóveis a particulares: revisitando a ADI-MC nº 927/RS..... 85  
Lucas César Ferreira

A democracia pluralista e a correção do contrato social..... 100  
Fernando Maroja Silveira

## **3 MINISTÉRIO PÚBLICO**

---

A implementação da lei geral da proteção de dados na Ouvidoria do Ministério Público do Piauí..... 132  
Cláudia Pessoa Marques da Rocha Seabra e Teresinha de Jesus Moura Borges Campos

A mulher estrangeira vítima de violência doméstica e familiar: sua dupla vulnerabilidade na condição de imigrante ou refugiada, obrigações internacionais e o papel do Ministério Público..... 159  
Norma Maia Peixoto Nóbrega e Beatriz Peixoto Nóbrega

A Política nacional de humanização no Ministério Público brasileiro: debate introdutório..... 188  
Newton Augusto Albuquerque Chianca

Convergência estrutural: uma estratégia resolutiva para o Ministério Público..... 202  
João Gaspar Rodrigues

O Ministério Público no fomento à política de assistência social: experiência na qualificação da proteção social básica de João Pessoa.....	227
Alley Borges Escorel	

# **1 DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E PROCESSO PENAL**

---



**Pioneirismo feminino no Ministério Público da Paraíba:  
registros e reconhecimento**

Lícia de Almeida Albuquerque

**Primeira Secretária da Procuradoria-Geral de Justiça  
1976**

(Arquivo do Memorial do MPPB)

# A VIOLÊNCIA CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES TEM COR, GÊNERO E CLASSE? UM ESTUDO DE CASO

Cesária Catarina Carvalho Ribeiro de Maria Souza

Professora de Direito

## Resumo

O presente artigo traz resultados parciais de um projeto de pesquisa em andamento, que tem como objetivo geral o levantamento e a análise de dados relativos ao perfil sociodemográfico das crianças e adolescentes acolhidos em abrigos institucionais, a fim de verificar se é possível traçar uma identidade social padronizada, a partir do estudo de caso dos acolhimentos ocorridos nos abrigos institucionais do Município de Macaé, tendo como recorte temporal o período de 2018 a 2022. Foram utilizados dados extraídos dos Censos da População Infantojuvenil acolhida no Estado do Rio de Janeiro, disponibilizados pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, no Módulo Criança e Adolescente (MCA), referentes aos acolhimentos realizados no Estado, no período de 2018 a 2022. A metodologia utilizada foi quantitativa, com análise descritiva e comparada dos dados, que possibilitou traçar o perfil sociodemográfico das crianças e adolescentes acolhidos no período, assim como das formas de violência que culminaram nos acolhimentos em abrigos institucionais e os motivos de desacolhimento.

**Palavras-chave:** acolhimento institucional; tipos de violência; perfil sociodemográfico.

## Abstract

This article brings partial results of an ongoing research project, which has as its general objective the survey and analysis of data relating to the sociodemographic profile of children and adolescents sheltered in institutional shelters, in order to verify whether it is possible to draw a standardized social identity, based on the case study of shelters that took place in institutional shelters in the Municipality of Macaé, with the period from 2018 to 2022 as a time frame. Data extracted from the Census of the Child and Youth Population Sheltered in the State of Rio de Janeiro, made available by the Public Ministry of the State of Rio de Janeiro, in the Child

and Adolescent Module (MCA), referring to foster care carried out in the State, in the period from 2018 to 2022. The methodology used was quantitative, with descriptive and comparative analysis of the data, which made it possible to trace the sociodemographic profile of the children and adolescents sheltered during the period, as well as the forms of violence that culminated in their placement in institutional shelters and the reasons for their rejection.

**keywords:** institutional reception; types of violence; sociodemographic profile.

## 1 Introdução

O objetivo do serviço de acolhimento, segundo a Tipificação Nacional dos serviços socioassistenciais, conforme Resolução nº 109/2009, do Conselho Nacional de Assistência Social, é garantir, através de um acolhimento excepcional e temporário, os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, previstos constitucionalmente e regulamentados no Estatuto da Criança e do Adolescente, que foram afastados do convívio familiar como medida protetiva contra negligência e outros tipos de violência.

No Município de Macaé o serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes é ofertado pelo Poder Público Municipal no Centro Municipal de Apoio à infância e à adolescência – CEMAIA, em três unidades, sendo uma para crianças e duas para adolescentes, entre 12 e 17 anos.

Os acolhimentos institucionais estão vinculados à Secretaria de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade, com gestão pela Coordenação de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, como política pública prevista no Sistema Único de Assistência Social, regulamentado a nível federal pela Lei nº 8.742/1993.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu que a política de proteção às crianças e aos adolescentes deve ser articulada através de ações nos três níveis federativos e entre diversos órgãos, como Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho Tutelar, órgãos de Segurança Pública e da gestão da política de assistência social.

Assim, os serviços de acolhimento visam garantir o acolhimento excepcional e temporário de crianças e adolescentes que foram afastados

do convívio familiar como medida protetiva contra negligência e outros tipos de violência.

A presente pesquisa<sup>1</sup> tem como objetivo geral analisar e traçar o perfil sociodemográfico das crianças e adolescentes que foram acolhidas nos abrigos institucionais do Município de Macaé, no período de 2018 a 2022, o contexto familiar e as formas de violência das quais foram vítimas e que culminaram na aplicação da medida protetiva.

A pesquisa é norteada pelas seguintes perguntas: Qual é o perfil sociodemográfico das crianças e adolescentes acolhidas em abrigos institucionais do Município de Macaé? A partir desse levantamento, é possível identificar em quais contextos sociais residem as formas de violência e negligência contra crianças e adolescentes? É possível traçar um padrão do perfil dos acolhidos e de suas famílias?

O estudo de caso é um dos métodos mais utilizados nas ciências sociais, sendo uma investigação empírica, em que o pesquisador busca entender um fenômeno social a partir da análise de um contexto real, nos quais busca esclarecer perguntas como: “o que?”, “por que?” (Becker, 1999).

Não se pretende com o presente estudo de caso generalizar os resultados, mas traçar o perfil sociodemográfico das crianças e adolescentes acolhidas em um Município, como gênero, cor, idade, tempo de permanência no acolhimento e motivo do desligamento, bem como os tipos de violência que culminaram na aplicação da medida protetiva.

Com os dados e o estudo de caso de Macaé, poderá ser analisado, de forma comparativa, o perfil das crianças e adolescentes em acolhimento institucional e os tipos de violência. Para que se possa planejar políticas públicas, é necessário traçar um diagnóstico do usuário a ser atendido pela rede de proteção e, neste caso, crianças e adolescentes, assim, os resultados da pesquisa em desenvolvimento poderá contribuir para a identificação de violências contra crianças e adolescentes e, conseqüentemente, com a formulação de políticas preventivas e de atendimento das famílias.

---

<sup>1</sup>O projeto de pesquisa está sendo desenvolvido com financiamento do Programa Pesquisa Produtividade UNESA, e tem participação de docente e discentes do Curso de Direito, da Universidade Estácio de Sá, campus Macaé.

Foram utilizados, na pesquisa empírica, os dados extraídos dos Censos realizados pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a partir dos dados coletados no Módulo Criança e Adolescente, que é um cadastro eletrônico criado para inserção de dados dos serviços de acolhimento nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. Segundo informações disponíveis na página do Ministério Público Estadual:

O MCA permite a integração em rede, através da Internet, de todos esses órgãos e entidades de proteção envolvidos com a medida de acolhimento, tais como as Promotorias de Justiça da Infância e da Juventude, os Juízos de Direito da Infância e da Juventude, os Conselhos Tutelares, as instituições de acolhimento, entre outros.

Por isso, todos os órgãos e entidades mencionados podem acessar o MCA, para consultar e/ou alimentar informações de crianças e adolescentes, além de registrar a sua própria atuação nos casos atendidos. Assim, todos os coresponsáveis pela medida de acolhimento operam, cada um dentro da sua função, permanecendo conectados uns aos outros e ao próprio caso através do MCA, o que viabiliza uma melhor articulação entre os operadores da rede de proteção<sup>2</sup>.

Os censos da População Infantojuvenil Acolhida no Estado do Rio de Janeiro, a partir de dados cadastrados no Módulo Criança e Adolescente, referem-se aos acolhimentos institucionais ou familiares, ou seja, em abrigos institucionais ou em famílias acolhedoras. Os dados são produzidos a partir de informações inseridas pelas Promotorias de Justiça, Juízos da Infância e Juventude, instituições de acolhimento e Conselhos Tutelares (Censo, 2018).

Os censos referem-se a dados do Estado do Rio de Janeiro e dos Municípios. Assim, foram utilizados, nesta pesquisa, dados do 22º, 24º, 26º, 28º e 30º Censo<sup>3</sup>, referentes aos segundos semestres de 2018 a 2022,

<sup>2</sup>Disponível em: MCA\_Objetoivo.pdf (mp.rj.gov.br). Acesso em: 16 set. 2023.

<sup>3</sup>Disponível em: MCA - Módulo Criança e Adolescente (mp.rj.gov.br). Acesso em: 16 set. 2023.



onde buscou-se consolidar os dados dos 5 anos de recorte temporal da pesquisa e analisá-los comparativamente, numa abordagem quantitativa, a partir das variáveis e indicadores dos censos.

## **2 A proteção integral à criança e ao adolescente e as formas de acolhimento**

A Constituição Federal brasileira de 1988 é, sem dúvidas, o marco legal que estabeleceu uma mudança de paradigma na proteção de crianças e adolescentes no Brasil, rompendo com a lógica do Código de Menores, de 1979, que adotou a doutrina da situação irregular, tratando crianças e adolescentes como objetos de proteção e não como sujeitos de direitos, o que levou à estigmatização “do menor” (Souza; Melo, 2020).

Com a nova Carta Política, passamos a consagrar no Brasil o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta. Assim, crianças e adolescentes passaram a serem tratados como sujeitos de direito, o que impôs a transição de uma política assistencialista para uma política pública intersetorial, que transcende à assistência social, exigindo-se do Estado a garantia dos direitos à vida, saúde, alimentação, educação, lazer, profissionalização, cultura, dignidade, respeito, liberdade e convivência familiar e comunitária<sup>4</sup>, para se estabelecer uma rede de proteção, com diversos atores, conforme prevê a Resolução nº 113, de 19/04/2006, do CONANDA.

É interessante destacar que a Constituição Federal previu uma corresponsabilidade entre Estado, família e sociedade, assim os programas e serviços voltados à proteção e garantia de direitos podem ser desenvolvidos diretamente pelo Estado ou em parceria com a sociedade civil.

Destacam Maria e Melo (2020) que:

(...) a realidade brasileira com grande parte das famílias em situação de vulnerabilidade acaba por expor as crianças e adolescentes à tal situação incompatível com a necessidade de seu desenvolvimento completo e saudável. Daí a necessária participação de um Estado supridor de tais carências, desenvol-

<sup>4</sup>Trata-se de direitos consagrados no artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

vedor de políticas públicas capazes de assegurar aos seus cidadãos as suas necessidades basilares, um mínimo existencial de acordo com a dignidade da pessoa humana.

Os direitos fundamentais insculpidos na Constituição Federal foram regulamentados no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990), dos quais destacamos o direito à convivência familiar e comunitária, como garantia para que sejam educados em família natural ou substituta, que lhes possibilite o pleno desenvolvimento.

Dispõe o art. 4º, *caput*, do ECA, que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta propriedade, os direitos das crianças e adolescentes. A norma presente no texto legal introduz no ordenamento jurídico brasileiro as doutrinas da prioridade absoluta e do melhor interesse dos incapazes tutelados pela Lei nº 8.069/90.

Neste sentido, enquanto garantidor de tais direitos recai sobre o poder público a obrigação de prestar assistência educacional, cultural, profissional e comunitária a crianças e adolescente que, pelo contexto social em que estão inseridos, não gozem de tal proteção em sua família natural.

Assim sendo, é através do acolhimento institucional e, conseqüentemente, dos abrigos institucionais, que o Estado garante à criança e ao adolescente o direito de ser criado e educado em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.

O acolhimento institucional, assim como a inclusão em serviços de acolhimento familiar ou a colocação em família substituta são medidas de proteção, que visam interromper o ciclo de violência, corrigir a violação de direitos e promover o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente. Segundo o Estatuto da criança e do adolescente (Brasil, 1990):

O acolhimento institucional está classificado como um serviço de “Proteção Social Especial de Alta Complexidade” porque garante a proteção integral (moradia, alimentação, higienização, segurança, educação, saúde) para crianças e adolescentes em situação de ameaça, negligência ou violência.

Diante disso, ante à necessidade urgente de a criança ou adolescente ser retirado de seu núcleo familiar em caso de violação de direitos, o acolhimento, seja institucional ou familiar, deve garantir aos mesmos a sua integridade física e psíquica.

Há que se ressaltar, portanto, que o acolhimento, seja em qualquer modalidade, é medido excepcional e temporário, visto que o convívio familiar e comunitário é direito fundamental da criança e do adolescente.

Dessa forma, a medida protetiva deve ir além de somente garantir os direitos da criança ou adolescente vítima de violência, mas também terá que visar se a medida é efetiva, sendo preciso uma análise casuística das razões dos acolhimentos. Sobre esse ponto, destacam Jacobina e Costa (2011):

Levando em conta que a Doutrina da Proteção Integral pressupõe a participação proativa da criança e adolescente na construção de sua vida, e não somente reativa, Neto (1999) nos lembra que tem sido difícil conciliar e equilibrar os dois polos da proteção e participação/responsabilização, principalmente quando se trata de uma infância e adolescência que foi negligenciada, discriminada, explorada, violentada, oprimida e marginalizada. Nestes casos, faz-se necessário a adoção de medidas especiais de proteção ou ações afirmativas em favor do seu direito, bem como, nos casos de conflito com a lei, exige-se medidas socioeducativas (Jacobina; Costa, 2011).

Ao compararmos o que dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente acerca do acolhimento institucional, a realidade apresentada pode não estar condizente com o seu fim, visto que a vulnerabilidade social também pode ser uma causa do acolhimento, quando caracterizada uma negligência enquanto forma de violência. Portanto, o acolhimento institucional motivado por questões de vulnerabilidade econômica pode ser uma medida desproporcional, ao se retirar a criança ou adolescente do convívio familiar. Segundo Flavia Cristina de Oliveira e Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues:

De acordo com pesquisa realizada pelo IPEA em 2004, 52% das crianças e adolescentes em acolhimento institucional estão nessa condição em função da pobreza e eles, pessoas em desenvolvimento, que deveriam estar acolhidos somente quando inviável sua manutenção no seio da família por algum tipo de risco, acabam por fazer da instituição de acolhimento sua moradia. (Disponível em: <https://www.facha.edu.br/pdf/revista-direito-5/artigo5.pdf>. Acesso em: 17 set. 2023).

Saliente-se, ainda, que algumas instituições apresentam problemas de estrutura física, de funcionamento e a falta de qualificação dos profissionais, podendo se tornar fatores de risco, sobretudo no que se refere à segurança, à saúde física e psicológica das crianças e adolescentes. Tais fatores poderão influenciar o desenvolvimento social, cognitivo e emocional das crianças e adolescentes acolhidas, considerando que além de estarem afastadas de seus lares, estão inseridas em instituições de acolhimento.

Os serviços de acolhimento de crianças e adolescentes podem ser prestados em programas de acolhimento familiar ou institucional e deverão seguir os princípios adotados no artigo 92, do ECA, quais sejam: a preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar; integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa; atendimento personalizado e em pequenos grupos; desenvolvimento de atividades em regime de coeducação; não desmembramento de grupos de irmãos; evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; participação na vida da comunidade local; preparação gradativa para o desligamento; participação de pessoas da comunidade no processo educativo (Brasil, 1990).

Assim, é fundamental compreender o perfil dos acolhidos, os motivos dos acolhimentos e de desligamentos para fortalecer o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente e a elaboração de políticas públicas para este fim.

Portanto, na próxima seção deste artigo apresentaremos o estudo de caso do Município de Macaé e a análise dos dados compilados.

## 2 Perfil dos acolhimentos no município de Macaé: um estudo de caso

A pesquisa em desenvolvimento é empírica, inferencial e descritiva. O recorte temporal da pesquisa é o período de 2018 a 2022, assim os dados extraídos dos censos foram compilados, para, a partir de uma metodologia quantitativa, serem analisados comparativamente.

Foram utilizadas as variáveis e os indicadores extraídos dos censos, organizados conforme o quadro 1:

**Quadro 1: Aspectos metodológicos: indicadores e variáveis**

Variáveis	Indicadores
Perfil Sociodemográfico	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Faixa Etária</li> <li>2. Gênero</li> <li>3. Cor</li> <li>4. Escolaridade</li> </ol>
Saúde	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Criança e adolescente sem deficiência ou necessidades especiais</li> <li>2. Criança e adolescente com deficiência ou necessidades especiais</li> </ol>
Motivo do Acolhimento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adoção mal-sucedida (a partir de 2018)</li> <li>2. Negligência</li> <li>3. Abusos físicos ou psicológicos contra a criança ou adolescente</li> <li>4. Situação de Rua</li> <li>5. Abandono pelos pais ou responsáveis</li> <li>6. Pais ou responsáveis dependentes químicos ou alcoolistas</li> <li>7. Criança Acolhida com Genitora menor de 18 anos</li> <li>8. Risco de vida na comunidade</li> <li>9. Carência de recursos materiais da família ou responsáveis</li> </ol>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>10. Conflitos no ambiente familiar (Desativado em 2018)</li> <li>11. Guarda ou tutela para terceiros malsucedida (a partir de 2018)</li> <li>12. Em razão de sua conduta</li> <li>13. Guarda ou tutela para terceiros malsucedida (a partir de 2018)</li> <li>14. Em razão de sua conduta</li> <li>15. Transferência de outro regime de atendimento</li> <li>16. Suspeita de abuso sexual</li> <li>17. Uso prejudicial de drogas ou álcool pela criança ou adolescente</li> <li>18. Responsável impossibilitado de cuidar por motivo de doença</li> <li>19. Exploração sexual para fins de prostituição infantojuvenil</li> <li>20. Genitores maiores de 18 anos abrigados com filhos</li> <li>21. Exploração do trabalho infantojuvenil pelos pais ou responsáveis</li> </ol>
<p>Tempo de Acolhimento</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Há menos de 6 meses</li> <li>2. Há mais de 6 meses e há menos de 1 ano</li> <li>3. Há mais de 1 ano e há menos de 1 ano e 6 meses</li> <li>4. Há mais de 1 ano e 6 meses e há menos de 3 anos</li> <li>5. Há mais de 5 anos e há menos de 10 anos</li> </ol>
<p>Motivo do desligamento</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reintegração Familiar</li> <li>2. Evasão</li> <li>3. Guarda por família extensa</li> <li>4. Colocação em família substituta</li> </ol>

	<ol style="list-style-type: none"><li>5. Transferência para outro regime de atendimento</li><li>6. Maioridade</li><li>7. Transferência para outro abrigo</li><li>8. Recambiamento ao Município de Origem</li><li>9. Transferência para o Estado de Origem</li><li>10. Óbito</li><li>11. Adoção (A partir de 2018)</li><li>12. Guarda ou Tutela para terceiros (a partir de 2018)</li><li>13. Emancipação</li><li>14. Retirada da instituição sem ordem judicial</li></ol>
Vínculos Biológicos	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Pai e/ou mãe vivo(s)</li><li>2. Possuem irmãos</li><li>3. Possuem irmãos acolhidos</li><li>4. Com irmãos acolhidos no mesmo serviço</li><li>5. Com irmãos acolhidos em outro serviço</li><li>6. Com irmãos na família nuclear ou extensa</li><li>7. Com irmãos em família substituta</li><li>8. Pai e mãe desconhecidos</li><li>9. Órfãos</li><li>10. DPF com Trânsito em julgado</li></ol>

Fonte: Elaborado pelos autores com dados dos censos 21º ao 30º CENSO MCA – MP/RJ

Antes de adentrarmos na análise descritiva dos dados, é importante esclarecer que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro publica dois censos por ano, com dados do sistema eletrônico do Módulo Criança e Adolescente, sendo que o primeiro consolida dados registrados de crianças e adolescentes em acolhimento até o dia 30 de junho do ano e o segundo censo tem como a data de corte o dia 31 de dezembro.

Assim, para a presente pesquisa, foram compilados os dados de dez censos, não obstante, optou-se, metodologicamente, por analisar os censos que tiveram como data de corte o último dia do ano, por representar a realidade do ano analisado. Serão, portanto, apresentados e descritos os dados dos seguintes censos: 22º, 24º, 26º, 28º, 30º.

## 2.1 Perfil Sociodemográfico dos acolhidos no período de 2018 a 2022

Nesta subseção, será apresentado o perfil sociodemográfico das crianças e adolescentes, considerando idade, gênero, cor e escolaridade.

A tabela abaixo apresenta o perfil das crianças e dos adolescentes considerando o gênero e a cor. Neste íterim, cabe esclarecer que foram considerados como negros a soma dos acolhidos identificados como pardos e pretos.

É importante salientar que os censos do MCA utilizaram para definição da cor/raça o mesmo indicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e foram inseridos pelos serviços de acolhimento dos Municípios que compõem o levantamento de dados.



**Tabela 1: Gênero e cor dos acolhidos**

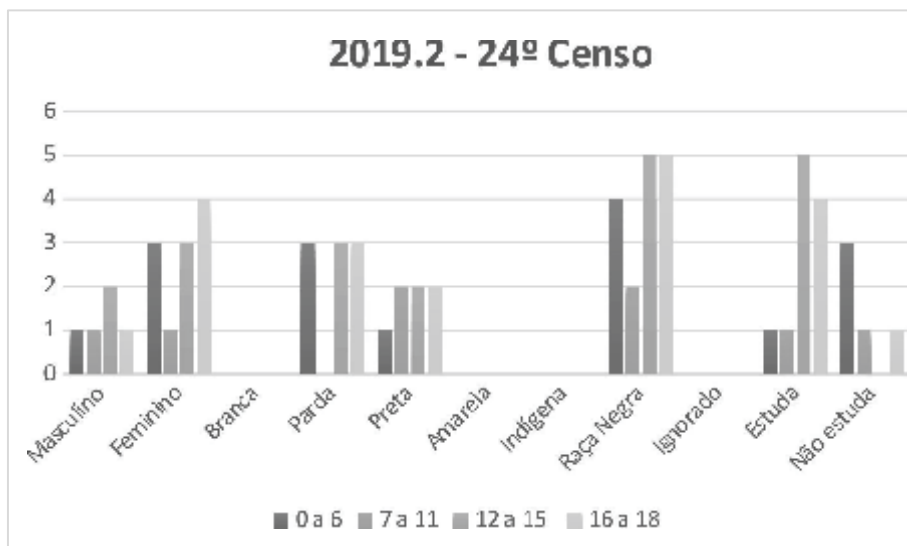
Ano	Faixa etária	Gênero		Cor			
		Masculino	Feminino	Branca	Parda	Preta	Negros
2018.2	0 a 3	5	4	1	7	1	8
	4 a 6	1	1	0	1	1	2
	7 a 9	2	2	0	2	2	4
	10 a 12	1	3	1	2	1	3
	13 a 15	2	5	0	6	1	7
	16 a 18	2	3	2	2	1	3
2019.2	0 a 6	1	3	0	3	1	4
	7 a 11	1	1	0	0	2	2
	12 a 15	2	3	0	3	2	5
	16 a 18	1	4	0	3	2	5
2020.2	0 a 6	2	0	0	2	0	2
	7 a 11	2	3	1	0	4	4
	12 a 15	4	1	0	4	1	5
	16 a 18	1	0	1	0	0	0
2021.2	0 a 6	1	0	0	1	0	1
	7 a 11	2	1	0	0	3	3
	12 a 15	4	3	0	4	3	7
	16 a 18	1	0	0	0	1	1
2022.2	0 a 6	5	4	1	8	0	8
	7 a 11	3	6	0	8	1	9
	12 a 15	4	3	1	3	3	6
	16 a 18	3	1	0	1	3	4
<b>Total</b>		50	51	8	60	33	93

Fonte: Censos MCA – MP/RJ (22°, 24°, 26°, 28°, 30°)

A tabela 1 indica que, no que tange ao gênero, o quantitativo de meninos e meninas é equivalente, visto que o número total de acolhimentos no período, foram 51 meninas e 50 meninos, o que estatisticamente não aponta diferença. Todavia, a análise dos dados apresenta que o número de meninas é maior entre os adolescentes, nas faixas etárias de 12 a 18 anos.

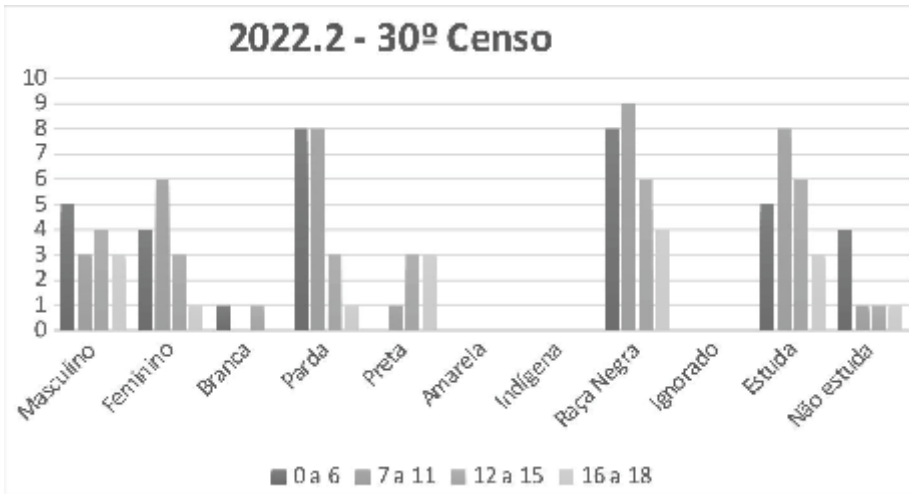
A fim de comparar os dados dos censos do semestre 2019.2 e de 2022.2, foram elaborados os gráficos abaixo, que demonstram que em 4 anos não houve diferença significativa no perfil sociodemográfico dos acolhidos no Município de Macaé. Os pesquisadores optaram por excluir os censos de 2018 da análise comparativa, pois foram utilizadas categorias diferentes para compor a faixa, o que poderia comprometer o resultado comparativo.

**Gráfico 1: Perfil Sociodemográfico dos acolhimentos em 2019**



Fonte: 24º Censo MCA – MP/RJ

**Gráfico 2: Perfil Sociodemográfico dos acolhimentos em 2022**



Fonte: 30º Censo MCA – MP/RJ

Os dados indicam que de 2019 a 2022 houve mudança no perfil dos acolhidos da faixa etária entre 7 e 11 anos. Em 2019 não há número expressivo que diferencie a questão de gênero, todavia, em 2022, a maioria considerável dos acolhimentos são de meninas.

Outro dado que chama atenção é da faixa etária de adolescentes entre 16 e 18 anos, em que no ano de 2019 a maioria é do sexo feminino, o que não se verifica no censo de 2022, já que o número maior de acolhidos é do sexo masculino.

Quanto ao indicador racial, todos os anos indicam que a maioria esmagadora dos acolhidos é negra, considerando-se o critério utilizado pelos censos, que somam os números de pardos e pretos.

Da totalidade de acolhidos, têm-se 8 brancos, 60 pardos e 33 pretos, conforme dados da tabela 1, o que indica que 92,7% dos acolhidos são negros.

Os gráficos 1 e 2 demonstram que aos acolhidos em idade escolar foi garantido o acesso à educação. Dos 101 acolhidos, 74 estudam, o que representam 73,26% da amostra.

No indicador de saúde dos acolhidos, foi analisado, com dados dos censos, se as crianças e adolescentes acolhidos no período de recorte temporal da pesquisa têm algum tipo de deficiência ou necessidade especial. Observa-se que dos 101 acolhidos no período, apenas 2 possuem algum tipo de necessidade especial, conforme se demonstra na tabela abaixo:

**Tabela 2: Indicador sobre saúde**

<b>Ano/CENSO</b>	<b>Sem necessidades especiais</b>	<b>Com necessidades especiais</b>
2018.2	31	0
2019.2	16	0
2020.2	13	0
2021.2	12	0
2022.2	27	2
<b>TOTAL</b>	<b>99</b>	<b>2</b>

Fonte: Censos MCA – MP/RJ (22°, 24°, 26°, 28°, 30°)

## 2.2 As formas de violência: motivos do acolhimento

A presente subseção do artigo é dedicada à apresentação dos dados acerca dos motivos da violência, conforme indicadores elencados no quadro 1. É, sem dúvidas, a parte mais sensível da pesquisa, que mapeia as causas de violência contra crianças e adolescentes que resultaram na aplicação da medida protetiva mais drástica: o acolhimento institucional.

A tabela 3 apresenta os dados compilados dos censos dos anos de 2018 a 2022:

**Tabela 3: Formas de violência: motivos do acolhimento**

<b>Motivo do Acolhimento</b>	<b>Nº de acolhidos 2018</b>	<b>Nº de acolhidos 2019</b>	<b>Nº de acolhidos 2020</b>	<b>Nº de acolhidos 2021</b>	<b>Nº de acolhidos 2022</b>	<b>TOTAL</b>
Conflitos no ambiente familiar (Desativado em 2018)	2	0	0	0	0	2
Negligência	12	3	2	0	11	28
Abusos físicos ou psicológicos contra a criança ou adolescente	8	4	1	2	1	16
Situação de Rua	1	3	2	1	0	7
Abandono pelos pais ou responsáveis	2	2	4	2	4	14
Pais ou responsáveis dependentes químicos ou alcoolistas (Desativado em 2018)	1	0	0	0	0	1
Criança Acolhida com Genitora menor de 18 anos	1	1	0	0	0	2
Risco de vida na comunidade	1	1	1	0	1	4
Guarda ou tutela para terceiros malsucedida (a partir de 2018)	2	2	0	0	0	4

Em razão de sua conduta	1	0	0	0	0	1
Exploração sexual para fins de prostituição infantojuvenil	0	0	1	0	0	1
Exploração do trabalho infantojuvenil pelos pais ou responsáveis	0	0	0	0	4	4
Genitor(es) maior(es) de 18 anos abrigado(s) com o filho	0	0	0	0	3	3
Abuso sexual/suspeita	0	1	0	0	2	3
Transferência de outro regime de atendimento	0	1	0	0	1	2
Adoção malsucedida (a partir de 2018)	0	0	1	4	1	6
Em razão de sua conduta	0	0	0	0	1	1
Uso prejudicial de drogas ou álcool pela criança ou adolescente	0	1	0	0	0	1
Responsável impossibilitado por motivo de doença	0	0	1	1	0	2

Fonte: Censos MCA – MP/RJ (22°, 24°, 26°, 28°, 30°)

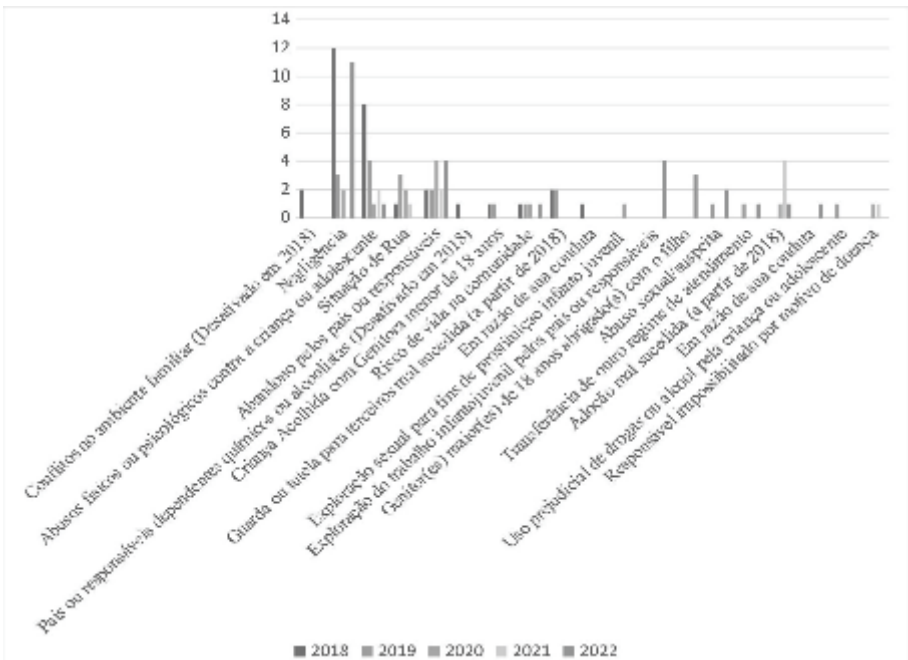
Os dados acerca dos motivos dos acolhimentos abordam 19 indicadores, que classificam as formas de violência contra crianças e adolescentes que levaram ao acolhimento institucional no Município de Macaé.

A tabela 3 indica que negligência foi a maior causa de acolhimento institucional, seguida da violência física ou psicológica e do abandono pelos pais ou responsáveis. Por outro lado, chama atenção que 7 acolhimentos se deram em razão de crianças e adolescentes estarem em situação de rua.

Verifica-se que os motivos “conflitos no ambiente familiar”, “pais ou responsáveis dependentes químicos ou alcoolistas” são indicadores que só constam no censo de 2018, razão pela qual não há nenhum dado nos anos seguintes, o que impossibilitou a análise comparativa.

No entanto, os dados analisados de forma isolada demonstram que as causas variaram entre 2018 e 2022, considerando os censos publicados no segundo semestre de cada ano, como se demonstrará, comparativamente, no gráfico abaixo.

**Gráfico 3: Motivos dos Acolhimentos: análise comparada**



Fonte: Censos MCA – MP/RJ (22°, 24°, 26°, 28°, 30°)

Os dados, quando analisados comparativamente, indicam que os casos de negligência tiveram uma queda nos anos de 2019 a 2021, voltando a subir em 2022. Já o abandono pelos pais ou responsáveis teve alteração significativa em 2020 e 2022, período marcado pela pandemia pela COVID-19.

As hipóteses de guarda ou tutela malsucedida tiveram crescimento nos anos de 2018 e 2019, mas não foram identificadas nos anos de 2020 a 2022, não havendo nenhum acolhimento por tais motivos. Já os casos de adoção malsucedida foram identificados de 2020 a 2022, tendo em 2021 os maiores casos registrados.

A exploração sexual para fins de prostituição como causa de acolhimento institucional só foi registrada no ano de 2020, em 1 caso. A exploração do trabalho infantil pelos pais ou responsáveis motivou 4 casos de acolhimentos em 2022, não ocorrendo nos anos anteriores.

É importante destacar, também, que em 2022 foram registrados 3 acolhimentos de genitores maiores de 18 anos com os filhos.

Os casos de violência sexual como motivadores de abrigamento foram registrados nos anos de 2019 e 2022, no entanto, somente em 3 acolhimentos realizados em 5 anos.

Assim, os dados demonstraram que as maiores causas de violência contra crianças e adolescentes foram perpetradas pelos pais ou responsáveis, por negligência ou abandono.

### 2.3 Tempo de Acolhimento de crianças e adolescentes

No que tange ao tempo de permanência nos abrigos institucionais, verifica-se que, na data dos censos, a maioria das crianças e adolescentes estavam nos abrigos institucionais há menos de 6 meses, como se observa na Tabela abaixo.



**Tabela 4: Tempo de acolhimento na data do censo**

<b>Período do censo</b>	<b>Tempo de Acolhimento</b>	<b>Número de Acolhidos</b>
<b>2018.2</b>	Há menos de 6 meses	16
	Há mais de 6 meses e há menos de 1 ano	6
	Há mais de 1 ano e há menos de 1 ano e 6 meses	4
	Há mais de 1 ano e 6 meses e há menos de 3 anos	4
	Há mais de 5 anos e há menos de 10 anos	1
<b>2019.2</b>	Há mais de 6 meses	7
	Há mais de 6 meses e há menos de 1 ano	1
	Há mais de 1 ano e há menos de 1 ano e 6 meses	4
	Há mais de 1 ano e 6 meses e há menos de 3anos	4
<b>2020.2</b>	Há menos de 6 meses	3
	Há mais de 6 meses e há menos de 1 ano	2
	Há mais de 1 ano e há menos de 1 ano e 6 meses	1
	Há mais de 1 ano e 6 meses e há menos de 3 anos	6
	Há mais de 3 anos e há menos de 4 anos	1
<b>2022.1</b>	Há menos de 6 meses	10
	Há mais de 6 meses e há menos de 1 ano	1

	Há mais de 1 ano e há menos de 1 ano e 6 meses	1
	Há mais de 1 ano e 6 meses e há menos de 3 anos	4
	Há mais de 3 anos e há menos de 4 anos	3
	Há mais de 4 anos e há menos de 5 anos	1
	Há mais de 5 anos e há menos de 10 anos	1
<b>2022.2</b>	Há menos de 6 meses	16
	Há mais de 6 meses e há menos de 1 ano	6
	Há mais de 1 ano e 6 meses e há menos de 3 anos	3
	Há mais de 3 anos e há menos de 4 anos	2
	Há mais de 4 anos e há menos de 5 anos	2

Fonte: Censos MCA – MP/RJ (22°, 24°, 26°, 28°, 30°)

Da análise dos dados do ano de 2018, depreende-se que crianças e adolescentes tiveram uma permanência média de menos de 1 ano, se analisarmos os três maiores percentuais.

Em 2019, é possível notar os reflexos negativos decorrentes da pandemia, em que os acolhidos permaneceram mais tempo na instituição, o que pode ter sido causado pela necessidade de isolamento, dificultando-se, assim, a reintegração familiar.

Em 2020 verifica-se que a média total de crianças e adolescentes em acolhimento permaneceu em uma alteração baixa de 6,6%, permanecendo mais tempo em acolhimento institucional (mais de 1 ano e 6 meses).

No ano de 2021 verifica-se uma permanência exponencial dos acolhidos na instituição por mais de 1 ano e 6 meses. Em contrapartida,

observa-se o crescimento no número de acolhimentos institucionais, o que pode ser consequência das fragilidades familiares que levaram crianças e adolescentes ao acolhimento.

Já em 2022, confirma-se o crescimento do número de crianças e adolescentes institucionalizados, podendo ser atribuído as diversas fragilidades resultantes da pandemia, com o aumento de situações de negligência e abandono familiar.

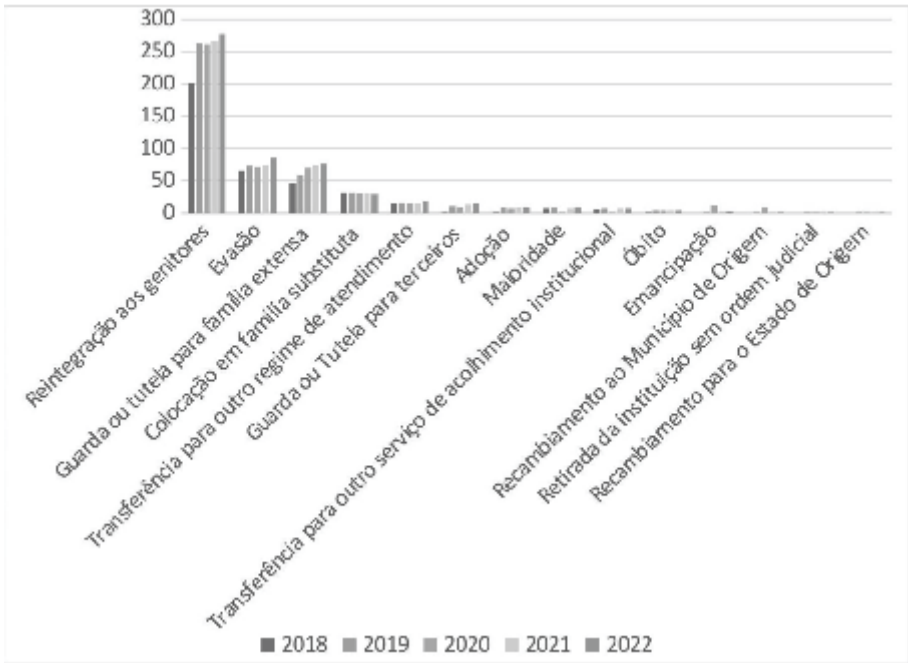
Neste ponto, destaca-se um aumento de crianças e adolescentes que permaneceram menos de 6 meses em acolhimento, isso pelo aumento no número de acolhimentos, como, também, pode ser decorrente do êxito na reintegração familiar e social daqueles que estavam há mais tempo nos abrigos.

#### 2.4 Motivos de desligamento dos abrigos institucionais

Na presente subseção serão apresentadas as causas de desligamento das crianças e adolescentes dos abrigos institucionais no período analisado. No entanto, cabe esclarecer que os casos individuais podem apresentar mais de uma causa de desligamento, sendo utilizado pelos censos, para fins de registro, a causa considerada como principal.

É importante destacar que os dados a serem apresentados, a seguir, não refletem apenas o período de um ano, mas sim sobre os desacolhimentos ocorridos no período compreendido entre 25/05/2007 até o último dia do ano de referência do censo.

### Gráfico 4: Motivos dos Desligamentos dos abrigos



Fonte: Censos MCA – MP/RJ (22°, 24°, 26°, 28°, 30°)

O gráfico 4 apresenta os motivos de desacolhimento das crianças e adolescentes no período de 5 anos. Os dados demonstraram que a reintegração familiar é, sem dúvidas, a maior causa de desligamentos dos acolhimentos, quando comparada aos demais motivos registrados nos censos.

Nestes outros motivos, em uma escala decrescente, verifica-se a evasão, quando os acolhidos, por liberalidade, saem do abrigo e não retornam mais ao acolhimento.

Em seguida, destaca-se a guarda por família extensa que, segundo o Estatuto da criança e do adolescente é um tipo de família natural, na qual se agregam, à família original, parentes próximos que mantém convivência familiar estreita com a criança ou adolescente, como avós, tios, entre outros.

Outro ponto que chama atenção como motivo de desligamento é a colocação em família substituta, que se trata de família que não é a natural.

Observa-se, também, um percentual de crianças e adolescentes que sofreram transferências, seja para outro serviço de acolhimento institucional, de atendimento, ou para o estado de origem, situações que visam a proximidade com a família ou para um local que possa garantir maior proteção a de seus direitos.

Nos anos de 2021 e 2022 destaca-se o aumento no número de desacolhimentos em virtude de reintegração familiar, guarda ou tutela para família extensa, como pontos positivos, visto que a temporariedade é uma característica do serviço de acolhimento, assim como o trabalho da equipe técnica deve se voltar ao restabelecimento dos vínculos familiares. Como ponto negativo, destacamos o alto índice de evasão dos acolhidos.

#### 2.4 Vínculos biológicos: a relação dos acolhidos e sua família natural

Os indicadores dos censos acerca desta variável demonstram que a maioria dos acolhidos, em todos os anos, tem pais e/ou mães vivos, conforme se verifica nos quantitativos elencados na tabela 5:

**Tabela 5: Vínculos biológicos das crianças e adolescentes acolhidos**

<b>Vínculos biológicos</b>	<b>Acolhidos 2018</b>	<b>Acolhidos 2019</b>	<b>Acolhidos 2020</b>	<b>Acolhidos 2021</b>	<b>Acolhidos 2022</b>
Pai e/ou mãe vivo(s)	28	15	13	11	28
Pai e mãe desconhecidos	1	0	0	0	0
Órfãos	1	0	0	0	1
Destituição do poder familiar com Trânsito em julgado	1	1	1	1	0

Possuem irmãos	9	6	6	0	0
Possuem irmãos acolhidos	7	2	5	0	0
Com irmãos acolhidos no mesmo serviço	5	2	2	0	0
Com irmãos acolhidos em outro serviço	2	0	5	0	0
Com irmãos na família nuclear ou extensa	5	0	0	0	0
Com irmãos em família substituta	2	0	0	0	0

Fonte: Censos MCA – MP/RJ (22º, 24º, 26º, 28º, 30º)

No período de 2018 a 2020 verifica-se que há um número significativo de acolhidos com irmãos, no qual destacamos que, em 2018, dos 9 acolhidos que possuíam irmãos, 5 estavam acolhidos no mesmo serviço, não obstante, o número reduziu nos anos seguintes, tendo como base os censos dos segundos semestres de cada ano de levantamento de dados.

O fato de as crianças e adolescentes possuírem pais e/ou mães vivos é um indicador positivo à possibilidade de um trabalho técnico voltado ao restabelecimento de vínculos e reintegração familiar, ao mesmo tempo em que reflete a maior causa de violência, que é a negligência pelos pais e/ou responsáveis.

### 3 Considerações finais

Os resultados apresentados na presente pesquisa são parciais, visto que se trata de um projeto de pesquisa em andamento, no qual se objetiva traçar um diagnóstico acerca do serviço de acolhimento institucional do Município de Macaé, executado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade, dentro da política de proteção social especial de alta complexidade, prevista no Sistema Único de Assistência Social.

Foram utilizados, na pesquisa empírica, os dados extraídos dos censos da população infantojuvenil acolhida no Estado do Rio de Janeiro, elaborados pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a partir da coleta advinda de um sistema eletrônico, denominado Módulo Criança e Adolescente, que é alimentado pelos órgãos integrantes do sistema de garantia de direitos.

Os dados foram compilados e analisados numa abordagem comparativa, a partir de 6 variáveis: perfil sociodemográfico dos acolhidos, saúde, motivo do acolhimento, tempo de acolhimento, motivo do desligamento e vínculos biológicos, com base nos indicadores abordados em cada censo.

Quanto ao perfil sociodemográfico, verificou-se que 92,7% dos acolhidos são negros, considerando-se os pardos e os pretos. Portanto, podemos afirmar que a violência contra criança e adolescente tem cor e ela é preta.

A variável de gênero não trouxe resultados significativos, visto que o percentual é de 50% do sexo masculino e 50% do sexo feminino, mas podemos destacar que há mais adolescentes do sexo feminino acolhidas, ou seja, nas faixas etárias de 12 a 18 anos.

No que tange ao indicador de saúde, demonstrou-se que 98% dos acolhidos não possuem deficiência ou necessidades especiais.

Para análise dos motivos principais dos acolhimentos, foram utilizados 19 indicadores, nos quais se constataram que as maiores causas de violência contra as crianças e adolescentes que implicaram na aplicação da medida protetiva foram negligência, violência física e/ou psicológica e abandono pelos pais ou responsáveis. Isso demonstra que os maiores violadores de direitos são os próprios familiares.

O tempo de acolhimento de maior expressividade na análise dos dados foi menor que 1 ano e que as maiores causas de desligamento do serviço de acolhimento foram a reintegração aos genitores, evasão da criança ou adolescente, guarda ou tutela para família extensa ou colocação em família substituta.

O resultado mostrou-se positivo no que tange ao elevado número de reintegrações, visto que a maioria dos desacolhimentos, em todos os anos, se deu por restabelecimento dos vínculos familiares, embora a evasão seja um aspecto negativo.

Sobre essa variável, é importante esclarecer que a análise quantitativa dos dados não possibilitou que fossem contabilizados casos em que houve retorno ao acolhimento, após reintegração familiar, colocação em família extensa ou substituta e evasão.

Por fim, quanto aos vínculos biológicos, variável que tiveram como indicadores os perfil das famílias, se os acolhidos tinham pais vivos ou desconhecidos, se eram órfãos, se houve destituição do poder familiar, assim como a situação dos irmãos, observou-se que foi expressivo o número de crianças e adolescente com pai e/ou mãe vivos, fator que entendemos primordial para um trabalho técnico que resulte em reintegração familiar.

Não obstante, os dados sobre os vínculos biológicos também indicaram casos em que houve acolhimento de irmãos, principalmente no mesmo serviço, o que apontou para um contexto de violência familiar contra crianças e adolescentes.

Conclui-se, portanto, com a análise quantitativa dos dados, que não houve alteração significativa nos resultados quando comparados os 5 anos de recorte temporal da pesquisa, o que demonstra que há um perfil padronizado dos acolhidos, com poucas alterações entre os censos.

A próxima etapa da pesquisa será a realização de entrevistas com as coordenações e equipes técnicas dos abrigos institucionais, para que, numa abordagem qualitativa, seja possível concluir o estudo de caso do Município de Macaé e, principalmente, para compreender a rede familiar dos acolhidos e tempo de médio de acolhimento até a reintegração familiar, seja para a família biológica, como para guarda em família extensa ou colocação em família substituta, concluindo-se, portanto, o estudo, que objetiva traçar o diagnóstico da rede de proteção e a atuação dos diversos atores no sistema de garantia de direitos.



## Referências

BECKER, Howard S. *Métodos de pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Hucitec, 1999.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 set. 2023.

BRASIL. *Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm). Acesso em 16 set. 2023.

BRASIL. *Resolução 113, de 19 de abril de 2006*. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

CURY, Munir. *Estatuto da criança e do adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

OLIVEIRA, Flavia Cristina de; DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. A medida protetiva de acolhimento institucional e o direito à convivência familiar e comunitária da criança e do adolescente. *Revista Direito e Diversidade*. Ano 3, n.5 - ISSN: 2316-1280, p. 87. Disponível em: <https://www.facha.edu.br/pdf/revista-direito-5/artigo5.pdf>. Acesso em: 16 set. 2023.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIÁCOMO, Ildeara de Amorim. *Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado*. Fundação Escola do Ministério Público do Garantias de Direitos e o Cuidado Ampliado. Estado do Paraná. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, Curitiba, 2020. 8.ed. Disponível em: [https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/eca\\_annotado\\_2020\\_8ed\\_mppr.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/eca_annotado_2020_8ed_mppr.pdf). Acesso em: 16 set. 2023.

FÁVERO, Eunice, T. et al. *ECA e a proteção integral de crianças e adolescentes*. [s.l]: Minha Biblioteca, Cortez, 2020.

JACOBINA, Olga Maria Pimentel; COSTA, Liana Fortunato. (2011). Da Medida protetiva à socioeducativa: o registro da (des)proteção. *Psicologia Política*. V. 11, N. 21, 2011, p.123-139. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3895598>. Acesso em: 29 set. 2023.

LEITE, Carla Carvalho. *Da doutrina da situação irregular à doutrina da proteção integral: aspectos históricos e mudanças paradigmáticas in Juizado da Infância e Juventude*. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Corregedoria-Geral da Justiça. n.1 (nov. 2003). Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas do TJRS, 2003. Quadri-mestral.

SALINA-BRANDÃO, A.; WILLIAMS, L. C. D. A. (2009). O Abrigo como Fator de Risco ou Proteção: Avaliação Institucional e Indicadores de Qualidade. *In: Psicologia: Reflexão e Crítica*, 22(3), 334-343.

SOUZA, Cesária Catarina Carvalho Ribeiro de Maria; MELO, Felipe Augusto de Góes dos Santos. Legislação, direitos e garantias da criança e do adolescente no Brasil. *In: Paulo de Tarso de Castro Peixoto; Cesária Catarina Carvalho Ribeiro de Maria Souza. (Org.). Garantia de direitos e o cuidado ampliado: uma abordagem para conselheiros tutelares*. Macaé: Paulo de Tarso Editor, p. 68-105, 2020. v. 1.

# O JUIZ DAS GARANTIAS E SUA REPERCUSSÃO NO DIREITO PROCESSUAL PENAL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI Nº 13.964/2019

Ana Larissa Duarte Oliveira  
Assessora Jurídica

## Resumo

O presente artigo busca analisar o instituto do juiz das garantias, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, através da Lei nº 13.964/2019, a qual se originou de um projeto do Governo denominado Pacote Anticrime. A criação do juiz das garantias tem como finalidade essencial obter uma investigação criminal eficiente, com o respeito aos direitos fundamentais e com o cumprimento dos princípios constitucionais, em especial o da imparcialidade do juiz. O objetivo deste estudo reside em analisar os pontos positivos e negativos desta inovação legislativa, haja vista os diferentes posicionamentos doutrinários e as últimas decisões acerca da sua aplicabilidade. Para tanto, será realizada uma pesquisa descritiva, utilizando-se de uma análise qualitativa, pro meio do direito comparado e das discussões doutrinárias, a fim de conferir a fundamentação teórica deste trabalho. Os resultados mais relevantes do tema consistem na possibilidade de conciliação dos conflitos existentes para a inserção do juiz das garantias no processo penal brasileiro. Conclui-se que a eficiência na aplicação deste instituto será alcançada ao longo do tempo, quando a estrutura do Poder Judiciário poderá abarcar inovações deste nível através de mudanças estruturais, orçamentárias e operacionais.

**Palavras-chave:** Juiz das garantias; Lei nº 13.964/2019; processo penal brasileiro; investigação criminal; imparcialidade.

## Abstract

This article seeks to analyze the institution of the guarantee judge introduced in the Brazilian legal system through Law nº 13.964/2019, which originated from a Government project called the Anti-Crime Package. The creation of the guarantee judge has the essential purpose of obtaining an efficient criminal

investigation, with respect for fundamental rights and compliance with constitutional principles, in particular that of the impartiality of the judge. The objective of this study is to analyze the positive and negative points of this legislative innovation, given the different doctrinal positions and the latest decisions about its applicability. Therefore, a descriptive research will be carried out, using a qualitative analysis, through comparative law and doctrinal discussions in order to check the theoretical foundation of this work. The most relevant results of the theme consist in the possibility of reconciling the existing conflicts for the insertion of the judge of guarantees in the Brazilian criminal procedure. It is concluded that efficiency in the application of this institute will be achieved over time, when the structure of the Judiciary will be able to embrace innovations at this level through structural, budgetary and operational changes.

**Keywords:** Judge of guarantees; law nº 13.964/2019; brazilian criminal procedure; criminal investigation; impartiality.

## 1 Introdução

A função do juiz das garantias foi criada com o intuito de que, especificamente, um magistrado fosse o responsável por atuar essencialmente durante as investigações, garantido sua legalidade e o respeito aos direitos fundamentais dos envolvidos. O instituto do juiz das garantias foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por iniciativa dos parlamentares com base na Lei nº 13.964/2019, a qual se originou de um projeto do Governo denominado Pacote Anticrime, que busca aperfeiçoar a legislação penal e processual penal.

Todavia, o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), ministro Dias Toffoli, suspendeu, no dia 15 de janeiro de 2019, a aplicação deste instituto do juiz de garantias por 180 dias. Posteriormente, revogando a decisão liminar concedida pelo ministro Dias Toffoli, o ministro Luiz Fux, vice-presidente da corte, decidiu suspender a criação do juiz das garantias por tempo indeterminado. Com esta determinação, as regras para o juiz de garantias não foram aplicadas a partir de 23 de janeiro, quando outros pontos da nova legislação entraram em vigor.

Por sua vez, o STF, acertadamente, considerou obrigatória a implementação do juiz das garantias no dia 23 de agosto do corrente ano, decidindo que a alteração no Código de Processo Penal (CPP) que instituiu o juiz das garantias é constitucional. Neste sentido, a decisão proferida pelo STF, em quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 6298, 6299, 6300 e 6305), concedeu o prazo de 12 (doze) meses, prorrogáveis por outros 12 (doze), para que leis e regulamentos dos tribunais sejam alterados para permitir a implementação do novo sistema a partir de diretrizes fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Diante de diversas críticas ao instituto, o presente estudo buscou reunir discussões e informações com o propósito de responder à seguinte problemática: A figura do juiz das garantias representa um avanço ou um retrocesso ao cenário do processo penal brasileiro?

Para responder a esta pergunta, serão abordadas diversas opiniões doutrinárias, a fim de refletir como pode ser possibilitada a aplicação do juiz das garantias no Brasil. O objetivo desta pesquisa consiste, basicamente, em observar os pontos positivos e negativos deste instituto, refletindo maneiras de conciliar estes elementos com a introdução do juiz das garantias no ordenamento jurídico.

O estudo deste método investigativo possui relevância na medida em que se observa, cada vez mais, um desrespeito aos direitos fundamentais, especialmente, o direito à imparcialidade jurisdicional. Assim, a presente pesquisa descritiva, utilizando-se de análise qualitativa, buscou observar algumas variáveis no cenário brasileiro e internacional para alcançar os resultados almejados. Desta forma, o presente artigo foi direcionado para uma revisão bibliográfica do assunto, utilizando opiniões de autores renomados acerca da viabilidade da figura do juiz das garantias no contexto processual penal brasileiro.

## **2 O pacote anticrime e sua repercussão no sistema processual penal**

A Lei nº 13.964/2019, que objetiva aperfeiçoar a legislação penal e processual penal, foi aprovada em dezembro de 2019 e originou-se de um projeto do Governo denominado Pacote Anticrime. Neste sentido, após a vigência do Pacote Anticrime, foram acrescentados

ao texto legal do Código Penal e do Código de Processo Penal diversos institutos e inovações legislativas.

Dentre estas inovações, o grupo de trabalho da Câmara dos Deputados, responsável por analisar o Pacote Anticrime, criou a figura do “juiz das garantias” em um adendo realizado no dia 19 de setembro de 2019. Cabe asseverar que o Supremo Tribunal Federal (2023)<sup>1</sup>, suspendeu a eficácia da implantação do juiz das garantias e seus consectários, conforme estabelecido na medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.298.

No entanto, posteriormente, o STF (2023)<sup>2</sup> considerou obrigatória implementação do juiz das garantias, concedendo o prazo de 12 (doze) meses, prorrogáveis por mais 12 (doze) meses, a fim de que as leis e os regulamentos dos tribunais sejam alterados para possibilitar a implementação do novo sistema a partir de diretrizes fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Inicialmente, cabe ressaltar que a figura do “juiz das garantias” consiste em uma novidade legislativa e determina a pré-designação de um magistrado para atuar essencialmente durante as investigações, garantido sua legalidade e o respeito aos direitos fundamentais dos envolvidos.

É o que se depreende do art. 3º da Lei nº 13.964/2019<sup>3</sup>, o qual dispõe:

Art. 3º O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

Juiz das Garantias

---

<sup>1</sup>DECISÃO do ministro Luiz Fux suspendendo juiz das garantias foi destaque. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-25/resumo-semana-decisao-ministro-luiz-fux-suspendendo-juiz-garantias-foi-destaque>. Acesso em: 26 jun. 2023.

<sup>2</sup>SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *STF considera obrigatória implementação do juiz das garantias*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512751&ori=1>. Acesso em: 8 set. 2023.

<sup>3</sup>BRASIL. *Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 20 jun. 2023.

Art. 3º-A. O processo penal terá estrutura acusatória, vedadas a iniciativa do juiz na fase de investigação e a substituição da atuação probatória do órgão de acusação.

Art. 3º-B. O juiz das garantias é responsável pelo controle da legalidade da investigação criminal e pela salvaguarda dos direitos individuais cuja franquia tenha sido reservada à autorização prévia do Poder Judiciário, competindo-lhe especialmente:

I - receber a comunicação imediata da prisão, nos termos do inciso LXII do caput do art. 5º da Constituição Federal;

II - receber o auto da prisão em flagrante para o controle da legalidade da prisão, observado o disposto no art. 310 deste Código;

III - zelar pela observância dos direitos do preso, podendo determinar que este seja conduzido à sua presença, a qualquer tempo;

IV - ser informado sobre a instauração de qualquer investigação criminal;

V - decidir sobre o requerimento de prisão provisória ou outra medida cautelar, observado o disposto no § 1º deste artigo;

VI - prorrogar a prisão provisória ou outra medida cautelar, bem como substituí-las ou revogá-las, assegurado, no primeiro caso, o exercício do contraditório em audiência pública e oral, na forma do disposto neste Código ou em legislação especial pertinente;

VII - decidir sobre o requerimento de produção antecipada de provas consideradas urgentes e não repetíveis, assegurados o contraditório e a ampla defesa em audiência pública e oral;

VIII - prorrogar o prazo de duração do inquérito, estando o investigado preso, em vista das razões apresentadas pela autoridade policial e observado o disposto no § 2º deste artigo;

IX - determinar o trancamento do inquérito policial quando não houver fundamento razoável para sua instauração ou prosseguimento;

X - requisitar documentos, laudos e informações ao delegado de polícia sobre o andamento da investigação;

XI - decidir sobre os requerimentos de:

- a) interceptação telefônica, do fluxo de comunicações em sistemas de informática e telemática ou de outras formas de comunicação;
- b) afastamento dos sigilos fiscal, bancário, de dados e telefônico;
- c) busca e apreensão domiciliar;
- d) acesso a informações sigilosas;
- e) outros meios de obtenção da prova que restrinjam direitos fundamentais do investigado;

XII - julgar o habeas corpus impetrado antes do oferecimento da denúncia;

XIII - determinar a instauração de incidente de insanidade mental;

XIV - decidir sobre o recebimento da denúncia ou queixa, nos termos do art. 399 deste Código;

XV - assegurar prontamente, quando se fizer necessário, o direito outorgado ao investigado e ao seu defensor de acesso a todos os elementos informativos e provas produzidos no âmbito da investigação criminal, salvo no que concerne, estritamente, às diligências em andamento;

XVI - deferir pedido de admissão de assistente técnico para acompanhar a produção da perícia;

XVII - decidir sobre a homologação de acordo de não persecução penal ou os de colaboração premiada, quando formalizados durante a investigação;

XVIII - outras matérias inerentes às atribuições definidas no caput deste artigo.

Destarte, o texto legal prevê como principais competências do juiz das garantias o recebimento de autos de prisão em flagrante, as decisões sobre prisões provisórias e outras medidas cautelares, a prorrogação do prazo de inquéritos, a vistoria dos direitos dos presos e as decisões sobre interceptações telefônicas, quebras de sigilo, busca e apreensão e obtenção de provas.

Assim sendo, de acordo com o texto aprovado, o juiz das garantias é responsável pelo controle da legalidade da investigação



criminal, bem como por garantir o cumprimento dos direitos individuais, como direito de ir e vir, direito à vida privada, direito à ampla defesa e ao contraditório.

Neste contexto, tais modificações repercutem diretamente no sistema processual penal no Brasil, tendo em vista que a figura do juiz das garantias explicita a divisão existente entre a fase pré-processual e processual. O juiz da fase investigatória possui poderes e deveres distintos do juiz da fase processual, devendo ser analisada sua eficiência diante do atual cenário processual penal brasileiro.

## 2.1 Os sistemas processuais penais

Os sistemas processuais penais, de forma genérica, originam-se de elementos comuns, que, juntos, formam uma unidade maior característica. Cada sistema possui atributos peculiares e seus elementos podem estar presentes em outros sistemas, não havendo necessidade de que todos os seus elementos estejam presentes para ser caracterizado.

Por conseguinte, Rangel (2010, p. 49)<sup>4</sup> define o sistema processual penal como sendo “o conjunto de princípios e regras constitucionais, de acordo com o momento político de cada Estado, que estabelece as diretrizes a serem seguidas à aplicação do direito penal a cada caso concreto”.

À vista disso, o sistema processual de cada Estado varia de acordo com o contexto político-social em que se encontra. Nos Estados totalitários, por exemplo, a discricionariedade e a atuação do Estado-juiz são expandidas através do aumento do espaço da legalidade. Por sua vez, no Estado democrático, a atuação do Estado-juiz é restringida, tendo em vista os limites estabelecidos para o cumprimento dos direitos individuais, principalmente os de primeira geração, e a legalidade estrita.

Entretanto, cabe afirmar que os sistemas processuais não são necessariamente reflexos da conjuntura político-social de cada país. Conforme será visto adiante, no Brasil, mesmo após a introdução da Lei nº 13.964/2019, ainda há muita discussão acerca do sistema processual penal vigente, o qual possui três espécies: inquisitivo, acusatório e misto.

---

<sup>4</sup>RANGEL, Paulo. *Direito processual penal*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 49.

### 2.1.1 O sistema processual penal inquisitivo, acusatório e misto

Cabe vincar que o processo penal é conduzido conforme o sistema processual penal adotado, de modo que existem dois sistemas prevalentes, o inquisitório e o acusatório. Existe, ainda, um terceiro sistema processual penal denominado de sistema misto, cuja existência é defendida por diversos processualistas penais, dentre ele encontra-se Guilherme de Souza Nucci.

Assim sendo, a doutrina majoritária defende que o sistema acusatório protege o cidadão contra o arbítrio estatal, enquanto o sistema inquisitivo suprime direitos e garantias individuais. É este o entendimento de Lopes Júnior (2012)<sup>5</sup> ao analisar o regime jurídico do Estado com o respectivo sistema penal:

[...] Pode-se constatar que predomina o sistema acusatório nos países que respeitam mais a liberdade individual e que possuem uma sólida base democrática. Em sentido oposto, o sistema inquisitório predomina historicamente em países de maior repressão, caracterizados pelo autoritarismo ou totalitarismo, em que se fortalece a hegemonia estatal em detrimento dos direitos individuais.

O sistema processual inquisitivo tem como característica principal a concentração das funções de acusar, defender e julgar na figura única do juiz, sendo este o único sujeito processual, tendo em vista que o acusado é mero objeto do processo e não sujeito de direitos. Nesse sistema, o juiz inquisidor possui total liberdade para determinar de ofício à produção de provas durante as investigações e durante a ação penal.

No que lhe concerne, Kac (2011, pp. 26-27)<sup>6</sup> aponta, em síntese, as seguintes características presentes no sistema inquisitivo:

[...] (i) concentração das funções de acusador, defensor e julgador em uma só pessoa; (ii) ausência de imparcialidade em vista de o órgão acusador proferir o julgamento não visando se

<sup>5</sup> LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito processual penal*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>6</sup> KAC, Marcos. *O Ministério Público na investigação penal preliminar*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 26-27.

convencer e, sim, convencer os outros da justeza de sua decisão; (iii) o processo é regido pelo sigilo, pela forma secreta da prática de seus atos e fora do alcance dos jurisdicionados, inclusive, muitas das vezes, do próprio acusado; (iv) não vigem os princípios do contraditório ou ampla defesa, sendo o acusado mero objeto do processo e não sujeito de direitos, não se lhe conferindo nenhuma garantia; (v) a confissão é a ‘rainha das provas’ e os testemunhos a ‘prostituta das provas’; (vi) o sistema de apreciação de provas é o tarifado ou da prova legal, em que as provas têm valores previamente estabelecidos, sendo o juiz um autômato ao proceder ao julgamento.

Portanto, não é demais vincar que o sistema inquisitorial consiste em um típico sistema adotado em governos ditatoriais, tendo em vista que o acusado, praticamente, não possui garantias no decorrer do processo criminal. Os direitos de ampla defesa, ao contraditório, ao devido processo legal, e à presunção de inocência, por exemplo, são tolhidos especialmente quando o acusado se encontra preso.

Frisa-se que, antes da Constituição Federal de 1988, esse sistema era admitido na legislação brasileira em relação às contravenções penais e aos crimes de homicídio e lesões corporais culposos (Lei nº 4.611/65). Posteriormente, o artigo 129, inciso I, da mencionada Constituição conferiu ao Ministério Público a iniciativa exclusiva da ação pública, dando indícios de uma adesão ao sistema acusatório.

Por sua vez, o sistema acusatório é próprio dos regimes democráticos, sendo seu principal marco no Brasil a Magna Carta de 1215, que originou o princípio do devido processo legal. Segundo esse princípio, há uma nítida divisão nas funções de acusar, defender e julgar. Assim, devem ser assegurados ao réu o direito de se defender e o direito de ser julgado por um juiz imparcial através do contraditório.

Em face disso, Lopes Júnior (2012)<sup>7</sup> estabeleceu as características principais do sistema acusatório:

---

<sup>7</sup> LOPES Jr., Aury. *Direito processual penal*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

- a) clara distinção entre as atividades de acusar e julgar;
- b) a iniciativa probatória deve ser das partes (decorrência lógica da distinção entre as atividades);
- c) mantém-se o juiz como um terceiro imparcial, alheio a labor de investigação e passivo no que se refere à coleta da prova, tanto de imputação como de descargo;
- d) tratamento igualitário das partes (igualdade de oportunidades no processo);
- e) procedimento é em regra oral (ou predominantemente);
- f) plena publicidade de todo o procedimento (ou de sua maior parte);
- g) contraditório e possibilidade de resistência (defesa);
- h) ausência de uma tarifa probatória, sustentando-se a sentença pelo livre convencimento motivado do órgão jurisdicional;
- i) instituição, atendendo a critérios de segurança jurídica (e social) da coisa julgada;
- j) possibilidade de impugnar as decisões e o duplo grau de jurisdição.

Neste sentido, diante das características intrínseca do sistema acusatório, por diversas vezes o juiz não pode proceder de ofício, como a impossibilidade de decretar prisão preventiva ou impor medida cautelar restritiva ex officio na fase de investigação, conforme os artigos 282, § 2<sup>o</sup>, e 311<sup>9</sup>, do Código de Processo Penal.

Por seu turno, o sistema misto, conforme pode se deduzir da sua denominação, originou-se da mistura entre o sistema inquisitivo e acusatório. No sistema processual penal misto, a fase preliminar da persecução penal é dirigida pelo Estado-juiz. Todavia, no início da persecução penal, o Ministério Público assume a direção e torna-se o responsável pela acusação.

---

<sup>8</sup> Art. 282, § 2º, CPP. As medidas cautelares serão decretadas pelo juiz, de ofício ou a requerimento das partes ou, quando no curso da investigação criminal, por representação da autoridade policial ou mediante requerimento do Ministério Público.

<sup>9</sup> Art. 311, CPP. Em qualquer fase da investigação policial ou do processo penal, caberá a prisão preventiva decretada pelo juiz, de ofício, se no curso da ação penal, ou a requerimento do Ministério Público, do querelante ou do assistente, ou por representação da autoridade policial.

O sistema misto é dividido em duas fases: a primeira reside na instrução preliminar, é dirigida pelo juiz, sendo nitidamente inquisitiva; e a segunda, puramente judicial, é feita pelo Parquet, sendo este um órgão distinto do que irá realizar o julgamento.

A fim de melhor compreender o sistema processual penal misto, Rangel (2009, p. 52)<sup>10</sup> realizou a seguinte divisão:

1ª) instrução preliminar: nesta fase, inspirada no sistema inquisitivo, o procedimento é levado a cabo pelo juiz, que procede às investigações, colhendo as informações necessárias a fim de que se possa, posteriormente, realizar a acusação perante o tribunal competente;

2ª) judicial: nesta fase, nasce a acusação propriamente dita, onde as partes iniciam um debate oral e público, com a acusação sendo feita por um órgão distinto do que irá julgar, em regra, o Ministério Público.

Em suma, no sistema misto o procedimento preliminar é secreto, escrito, sem contraditório e sem ampla defesa, e a fase judicial é oral, pública, com todos os atos praticados em audiência, garantidos ao acusado os direitos de contraditório e de ampla defesa.

Pelo exposto, infere-se que a distinção entre os sistemas inquisitivo e acusatório reside, essencialmente, na posição dos sujeitos do processo e na gestão das provas. No entanto, pode-se inferir que a Constituição Federal de 1988 não adotou um sistema processual penal expressamente, de modo que, para alguns autores, o processo penal brasileiro adotou o sistema misto inquisitivo na investigação penal e dialético na instrução.

Nesse sentido, Nucci (2009, pp. 72-73)<sup>11</sup> defende que sistema processual penal adotado no Brasil é o sistema misto, eis que “se fosse verdadeiro e genuinamente acusatório, não se levariam em conta, para qualquer efeito, as provas colhidas na fase inquisitiva, o que ocorre em nossos processos na esfera criminal”.

<sup>10</sup> RANGEL, Paulo. *Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica*. 3. ed. rev. amp. e atual. de acordo com as reformas processuais penais e a Lei 11.900/09, videoconferência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 52.

<sup>11</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. *Código de processo penal comentado*. 2 ed. São Paulo: RT, 2009. p. 72-73.

Por sua vez, Tucci (2004)<sup>12</sup> explica que, na sua essencialidade, o processo penal brasileiro possui cunho inquisitório na fase investigatória, enquanto na segunda fase da persecução criminal, quando há início do processo em sentido estrito, é formalmente acusatório.

Ocorre que não há um consenso doutrinário nos dias atuais. O sistema acusatório foi acolhido pela Constituição Federal de 1988, que prevê expressamente a separação das funções de acusar, defender e julgar, bem como assegura a ampla defesa, contraditório, publicidade, separação entre acusação e julgador, imparcialidade do juiz, presunção de inocência.

Para Lopes Júnior (2012)<sup>13</sup>, diante dos dispositivos que atribuem poderes instrutórios ao juiz, o sistema processual penal brasileiro não seria misto, bem como não seria acusatório. O mencionado autor defende que o sistema processual penal brasileiro é essencialmente inquisitivo.

Cabe pontuar que, para autores como Bonfim (2010)<sup>14</sup>, o sistema processual penal no Brasil seria bifásico e, por conseguinte, misto, considerando o inquérito policial, nitidamente inquisitivo, como fase preliminar do processo, seguida pela fase judicial, de caráter acusatório.

No entanto, conforme explica Bonfim (2010)<sup>15</sup>, os autores Mirabette, Tourinho e Scarance refutam o entendimento que se baseia na teoria do processo bifásico para classificar o sistema processual penal como misto, por considerarem que a fase investigatória não é propriamente processual e sim de caráter eminentemente administrativo.

Por sua vez, Capez (2011, pp. 74 e 82)<sup>16</sup>, ao tratar do sistema acusatório, define suas características, relacionando-as com as garantias constitucionais, ao final, conclui ser o sistema acusatório o adotado pelo Brasil:

<sup>12</sup>TUCCI, Rogério Lauria. *Direitos e garantias individuais no processo penal brasileiro*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 42.

<sup>13</sup>LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito processual penal e sua conformidade constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.135.

<sup>14</sup>BONFIM, Edilson Mougenot. *Curso de processo penal*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 62-63.

<sup>15</sup>Apud BONFIM, Edilson Mougenot. op. cit., p. 62-63.

<sup>16</sup>CAPEZ, Fernando. *Curso de processo penal*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 74 e 82.

A Constituição Federal de 1988 vedou ao juiz a prática de atos típicos de parte, procurando preservar a sua imparcialidade e necessária equidistância, prevendo distintamente as figuras do investigador, acusador e julgador. O princípio do *ne procedat iudex ex officio* (inércia jurisdicional) preserva o juiz e, ao mesmo tempo, constitui garantia fundamental do acusado, em perfeita sintonia com o processo acusatório.

[...]

O sistema acusatório pressupõe as seguintes garantias constitucionais: da tutela jurisdicional (art. 5º, XXXV), do devido processo legal (art. 5º, LIV), da garantia do acesso à justiça (art. 5º, LXXIV), da garantia do juiz natural (art. 5º, XXXVII e LIII), do tratamento paritário das partes (art. 5º, caput e I), da ampla defesa (art. 5º, LV, LVI e LXII), da publicidade dos atos processuais e motivação dos atos decisórios (art. 93, IX) e da presunção da inocência (art. 5º, LVII). (Gianpaolo Poggio Smanio. *Criminologia e juíza especial criminal*. São Paulo, Atlas, 1997, p. 31-8). É o sistema vigente entre nós. [42]

O sistema processual penal existente no Brasil é incerto, tendo em vista que não há um sistema processual penal puro. Mesmo o sistema acusatório adotado não é puro, o juiz não é mero um espectador estático, pois possui, ainda que excepcionalmente, iniciativa probatória, assim como pode conceder *habeas corpus* de ofício e ordenar a aplicação de medidas cautelares. Portanto, mesmo com as alterações legislativas recentes que excluíram normas de cunho inquisitivo e incluíram outras relacionadas com o sistema acusatório, ainda há resquícios do sistema inquisitório no Código de Processo Penal.

### **3 O instituto do juiz das garantias**

A figura do juiz das garantias surgiu diante da necessidade de separar as funções de investigar, de acusar e de julgar inerentes à Constituição Federal e ao processo penal. Desta forma, propõe-se que seja vedado ao juiz da causa interferir na investigação,

impedindo o risco de desrespeitar o seu comprometimento com a imparcialidade.

O papel do magistrado não é o de ausentar-se totalmente do procedimento investigativo, todavia, ele não pode atuar como parte processual. Com o surgimento do juiz das garantias, este assume o papel de garantidor do respeito aos direitos fundamentais consagrados constitucionalmente durante a fase investigativa, função intrinsecamente relacionada ao Estado Democrático de Direito.

Conforme ensina Maya (2010)<sup>17</sup>, a figura do juiz das garantias refere-se à criação de um órgão jurisdicional com competência exclusiva para atuar na fase investigativa. Assim sendo, este magistrado será responsável por zelar pela legalidade da investigação criminal, bem como por tutelar a observância dos direitos e garantias fundamentais do investigado, cabendo a ele a autorização de medidas reguladas pela reserva judicial.

No entendimento de Silveira (2011)<sup>18</sup>, membro da Comissão redatora do Anteprojeto de Código de Processo Penal, a figura do juiz das garantias encontra-se em perfeita harmonia com o espírito democrático que dominou o anteprojeto e que sobreviveu ao texto aprovado pelo Senado Federal. Neste sentido, a separação e a especialização do agente judicial no tocante às fases da investigação e do processo representam as etapas de maior refinamento e de afirmação do sistema acusatório.

Não há qualquer novidade da atuação judicial na fase investigativa. Contudo, a inovação legislativa refere-se à criação de uma figura com atuação específica e exclusiva nesta fase pré-processual, o qual está impedindo de atuar durante a fase processual, de acordo com outra novidade legislativa disposta no art. 3º-D:

Art. 3º O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

Art. 3º-D. O juiz que, na fase de investigação, praticar qualquer

<sup>17</sup> MAYA, André Machado. Outra vez sobre o juiz de garantias: entre o ideal democrático e os empecilhos de ordem estrutural. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, n. 215, out. 2010.

<sup>18</sup> SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. O juiz das garantias entre os caminhos da reforma do código de processo penal. In: BONATO, Gilson (org.). *Processo penal: constituição e crítica, estudos em homenagem ao Prof. Dr. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 250.



ato incluído nas competências dos arts. 4º e 5º deste Código ficará impedido de funcionar no processo.

Parágrafo único. Nas comarcas em que funcionar apenas um juiz, os tribunais criarão um sistema de rodízio de magistrados, a fim de atender às disposições deste Capítulo.

O art. 3º-D, da Lei nº 13.964/2019, preceitua que o juiz atuante na fase investigativa estará impedido de funcionar caso pratique qualquer ato descrito nos arts. 4º e 5º do Código de Processo Penal<sup>19</sup>, os quais determinam:

Art. 4º A polícia judiciária será exercida pelas autoridades policiais no território de suas respectivas circunscrições e terá por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria.

Art. 5º Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:

I - de ofício;

II - mediante requisição da autoridade judiciária ou do Ministério Público, ou a requerimento do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo.

Esta nova sistemática contrapõe-se ao que o Código de Processo Penal prevê em seus arts. 75<sup>20</sup> e 83<sup>21</sup>, os quais determinam que o mesmo magistrado que tomou conhecimento do feito na fase investigatória proferirá a sentença, pois tornou-se preventivo. Portanto, esta prevenção não mais se aplicará após a entrada em vigor do instituto juiz das garantias.

<sup>19</sup>BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de Outubro de 1941. *Código de processo penal*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm). Acesso em: 5 jul. 2023.

<sup>20</sup>Art. 75. A precedência da distribuição fixará a competência quando, na mesma circunscrição judiciária, houver mais de um juiz igualmente competente.

Parágrafo único. A distribuição realizada para o efeito da concessão de fiança ou da decretação de prisão preventiva ou de qualquer diligência anterior à denúncia ou queixa prevenirá a da ação penal.

<sup>21</sup>Art. 83. Verificar-se-á a competência por prevenção toda vez que, concorrendo dois ou mais juízes igualmente competentes ou com jurisdição cumulativa, um deles tiver antecedido aos outros na prática de algum ato do processo ou de medida a este relativa, ainda que anterior ao oferecimento da denúncia ou da queixa (arts. 70, § 3o, 71, 72, § 2o, e 78, II, c).

Depreende-se, portanto, que a intenção básica para a introdução do juiz das garantias na legislação reside na separação da persecução penal em dois momentos distintos. Neste caso, atribui-se o papel de instruir e de julgar o processo a outro magistrado diferente daquele que acompanhou a investigação e reuniu os indícios de autora e de materialidade, que baseiam a denúncia a ser realizada pelo Ministério Público.

Por conseguinte, infere-se que o juiz das garantias não possui funções instrutórias, ou seja, não é o titular ou coordenador da fase investigativa. Sua atuação está limitada ao controle da legalidade das investigações e de garantia dos direitos fundamentais. Neste caso, suas atribuições encontram-se pautadas no controle jurisdicional da legalidade investigativa e na proteção dos direitos e das liberdades fundamentais.

Isso não significa que o magistrado garantidor não possa ter qualquer iniciativa durante esta fase preliminar. Ao juiz das garantias reserva-se uma função complementar e eventual para esclarecer provas e garantir ampla liberdade na adoção de medidas cautelares. Este papel é tão fundamental que a figura do juiz das garantias pode ser observada em outros países.

### 3.1 Do direito comparado

O instituto do juiz das garantias não consiste em uma criação legislativa brasileira sem precedentes. Ao se observar o direito comparado, a figura do juiz das garantias consolidou-se com diferentes nomes em alguns países, como na Itália, no Chile e em Portugal. Neste sentido, apesar de possuírem diferentes denominações, o instituto do juiz das garantias tem o mesmo fundamento, isto é, de que se faz necessária uma especialização do juiz que atua na fase investigativa.

Conforme menciona a juíza federal Cavalcanti (2016)<sup>22</sup>, no contexto italiano, modelo por excelência do juiz garantidor, com a abolição do sistema do juiz da instrução e atribuição ao Ministério

<sup>22</sup>CAVALCANTI, Danielle Souza de Andrade e Silva. O juiz das garantias na investigação preliminar criminal. Justiça Federal em Pernambuco. *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*, n.9, p. 15-40, 2016.

Público das investigações, surgiu a necessidade de se criar um instrumento de controle de etapa investigativa.

Nesse sentido, com a edição do novo Código de Processo Penal de 1988, surgiu a figura do juiz conhecido por giudice per le indagini preliminari, semelhante à figura do juiz das garantias, o qual se baseia nas provas colhidas nas investigações e decide pelo recebimento ou não da ação penal proposta pelo Ministério Público. Outrossim, esse magistrado poderá decretar a adoção de qualquer medida em âmbito das investigações, tal como interceptação telefônica e medidas cautelares.

Posteriormente, recebida a ação penal, o juiz italiano designará outro para julgar o caso, que formará seu convencimento somente com as provas obtidas nesta fase. Dessa maneira, procura-se garantir o contraditório, a ampla defesa e a impessoalidade, podendo valer-se de provas produzidas em momento anterior no caso em que foram produzidas, com garantia do contraditório das partes.

Por sua vez, em Portugal, o juiz de instrução assume posição semelhante ao juiz das garantias do processo penal brasileiro. De acordo com Costa (2012)<sup>23</sup>, o processo penal português possui três fases: uma fase preliminar e obrigatória, denominada de inquérito, em que se buscam provas de materialidade e de autoria; uma segunda, facultativa, em que ocorrerá a apuração do delito; e uma terceira fase, na qual se dará o julgamento.

Há também outra fase entre o momento em que o Ministério Público decide submeter ou não o investigado a julgamento. Esta fase é intermediária, não obrigatória, denominada de instrução, em que o juiz de instrução confirma ou não a acusação realizada pelo Ministério Público, conforme preceitua o art. 286 do Código de Processo Penal português<sup>24</sup>.

Em verdade, esta fase da instrução processual portuguesa possui como objetivo principal a comprovação judicial da decisão de acusar ou de arquivar o inquérito para submeter ou não a causa a julgamento. Esta confirmação é responsabilidade do juiz de instrução, o qual possui papel semelhante ao juiz das garantias no Brasil.

<sup>23</sup> COSTA, Ivana Rocha. *Juiz das garantias de acordo com o projeto do novo código de processo penal*. 2012. 53 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

<sup>24</sup> PORTUGAL. *Código de processo penal*. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?ficha=1&artigo\\_id=&nid=199&pagina=1&tabela=leis&nversao=](http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=1&artigo_id=&nid=199&pagina=1&tabela=leis&nversao=). Acesso em: 8 jun. 2023.

Por fim, conforme expõe Grandinetti Castanho de Carvalho (2020)<sup>25</sup>, no processo penal chileno, existe o instituto do juez de garantia, isto é, um magistrado que atua apenas no momento da fase investigativa, tendo em vista que o julgamento será responsabilidade de outro juiz. Sendo assim, a figura do juez de garantia muito se assemelha ao instituto do juiz das garantias do processo penal brasileiro.

No Chile, o juez de garantía atua quando a investigação possibilita a restrição, perturbação ou privação do indivíduo do exercício dos direitos garantidos legalmente. Ademais, em qualquer etapa do procedimento em que o juez de garantia entender que o investigado não está em condições de exercer seus direitos consagrados pela Constituição, pelas leis e pelos tratados internacionais ratificados e que se encontrem vigentes, esta figura poderá adotar, de ofício ou mediante provocação, as medidas necessárias que permitam o seu exercício.

### 3.2 Objetivos desta inovação legislativa

Infere-se do Projeto Anticrime que os dois objetivos principais para a implementação do instituto do juiz das garantias no processo penal consistem em otimizar a atuação jurisdicional criminal e aprimorar o distanciamento do juiz do processo em relação aos elementos de convicção produzidos pelo órgão de acusação.

A otimização da atuação jurisdicional criminal, mediante especialização da matéria e do gerenciamento do respectivo processo operacional, justifica-se pelo aprimoramento desta atuação na preservação dos direitos e das liberdades fundamentais. Espera-se que, com a criação do juiz das garantias, este atue com maior celeridade, tendo em vista a atuação do magistrado voltada especificamente para a investigação.

Segundo ensinamentos de Schreiber (2010)<sup>26</sup>, a instituição de juízes de garantia, evidentemente com estrutura própria, trará

<sup>25</sup> GRANDINETTI CASTANHO DE CARVALHO (2020), Luis Gustavo; VIGO MILANEZ, Bruno Augusto. O Juiz De Garantias Brasileiro E O Juiz De Garantias Chileno: Breve Olhar Comparativo. 2020.p. 12-13.

<sup>26</sup> SCHREIBER, Simone. Juiz de garantias no projeto do código de processo penal. *Boletim IBCCRIM*. São Paulo: IBCCRIM, n. 213, ago. 2010.

indubitavelmente maior agilidade ao funcionamento das varas criminais, haja vista que os juízes da causa processual poderão dedicar-se exclusivamente ao andamento do processo, assegurando o cumprimento dos direitos das partes e proferindo a sentença criminal válida em prazo razoável.

Neste sentido, cria-se uma expectativa de aprimoramento do processo penal através da criação de um órgão judiciário atuante exclusivamente na tutela das inviolabilidades pessoais, otimizando a participação do juiz na fase preliminar e processual da persecução penal.

Em relação ao aprimoramento da imparcialidade objetiva do magistrado, infere-se que a criação do juiz das garantias permite que o juiz do processo tenha plena liberdade crítica em relação aos trabalhos desenvolvidos durante a fase investigativa, bem como possua distanciar-se dos interesses das partes envolvidas.

Conforme ensina Maya (2011)<sup>27</sup>, a atuação do juiz das garantias exige uma aproximação do magistrado com os elementos indiciários colhidos na investigação preliminar, o que cria no subjetivo do magistrado impressões e pré-conceitos incompatíveis, especialmente com a imparcialidade exigida na prestação da atividade jurisdicional quando da instauração do processo penal.

De acordo com Moraes (2010)<sup>28</sup>, a convicção formada pelo magistrado instado a intervir na fase investigativa é formada no primeiro instante, sendo irrelevante e dispensável na fase judicial. Desta forma, o magistrado que atua no processo com uma convicção formada previamente pela fase investigativa afronta a presunção de inocência, direito tão caro a qualquer cidadão e que deve orientar a atuação do juiz durante a condução processual.

É inegável que, cada vez que o juiz é instado a se manifestar e decidir sobre matéria pertinente à investigação, ele realizará uma análise do objeto desta matéria, formulando uma opinião sobre os fatos e as partes envolvidas. Logo, a criação do juiz das garantias pretende preservar a imparcialidade do juiz competente para a investigação e para o julgamento do mérito da ação penal.

<sup>27</sup> MAYA, André Machado. *Imparcialidade e processo penal: da prevenção da competência ao juiz de garantias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 196.

<sup>28</sup> MORAES, Maurício Zanóide de. Quem tem medo do "juiz das garantias"? *Boletim IBCCRIM*. São Paulo, ed. esp. CPP, ago. 2010.

Percebe-se, então, que o grande objetivo desta inovação legislativa consiste em proteger os direitos fundamentais dos envolvidos na investigação, em especial do investigado. Parte-se de um pressuposto de que o investigado não necessariamente seja o culpado do fato delituoso, devendo o juiz das garantias zelar por esses direitos e liberdades e o juiz do processo, atuar sem uma convicção formada previamente.

### 3.3 Benefícios provenientes da figura do juiz das garantias

A introdução do instituto do juiz das garantias poderá trazer uma série de vantagens ao sistema penal brasileiro. Conforme analisado anteriormente, a separação da figura do juiz das garantias evita o desrespeito ao princípio da imparcialidade, uma vez que o magistrado, contaminado previamente com os seus conceitos subjetivos acerca da investigação criminal, não atuará posteriormente durante o processo.

Assim sendo, dar-se-á cumprimento aos princípios do devido processo legal, do juiz natural, da presunção de inocência, dentre outros. Desta forma, Zuanazzi (2006)<sup>29</sup> defende que o magistrado especializado, além de contribuir para o isolamento psicológico do juiz da causa, é importante para a eficiência da administração da justiça penal.

Outrossim, em que pese haver custos, sobretudo econômicos, para a implementação do juiz das garantias, destacam-se as seguintes observações feitas por Gomes (2010)<sup>30</sup>:

Claro que alguns tribunais alegarão razões orçamentárias para não se implantar o juiz das garantias, mas quem acha que isso representa um alto custo é porque ainda não parou para quantificar o prejuízo que vem causando o sistema

<sup>29</sup>ZUANAZZI, Guilherme. A importância do “juiz das garantias” na (re)construção do processo penal brasileiro. *Direito e Sociedade - Revista de Estudos Jurídicos e Interdisciplinares*. Faculdades Integradas Padre Albino, Curso de Direito. v. 6, n. 1 (jan./dez. 2011) - Catanduva: Faculdades Integradas Padre Albino, Curso de Direito, 2006. p. 65-66.

<sup>30</sup>ZUANAZZI, Guilherme. A importância do “juiz das garantias” na (re)construção do processo penal brasileiro. *Direito e Sociedade - Revista de Estudos Jurídicos e Interdisciplinares*. Faculdades Integradas Padre Albino, Curso de Direito. v. 6, n. 1 (jan./dez. 2011) - Catanduva: Faculdades Integradas Padre Albino, Curso de Direito, 2006. p. 65-66.

atual, que tem dado ensejo a muitos e exorbitantes abusos (que geram nulidades), sem contar o desprestígio para a própria justiça criminal (que é posto em relevo pela mídia, influenciando a percepção negativa da população quanto ao funcionamento da Justiça). Nada disso, evidentemente, contribui para o aprimoramento do nosso Estado constitucional e humanista de direito, fundado na legalidade, constitucionalidade e convencionalidade do seu ordenamento jurídico.

Ademais, esta inovação legislativa trará maior celeridade processual, haja vista que deve haver uma verdadeira divisão de tarefas, em que um magistrado ficará responsável por decisões em âmbito investigativo, e outro decidirá somente após a instauração da ação penal. Deste modo, o juiz do processo não terá seu trabalho interrompido para analisar questões referentes ao inquérito, tornando mais célere o andamento processual.

Portanto, a existência de um juiz especializado, responsável por decidir acerca das diligências em âmbito da fase investigativa e pelo cumprimento dos direitos fundamentais, torna o rito processual mais eficaz, justo e ágil. Isto ocorre especialmente devido à tendência de não ocorrência de ilegalidades, que provocam a morosidade do processo.

Da mesma forma, não há de se discutir acerca da necessidade de previsão constitucional desta figura, haja vista que não há a criação de nova competência, existindo apenas uma divisão de tarefas. Logo, cria-se a chamada competência funcional, de acordo com as fases do procedimento penal, em que a criação da função do juiz das garantias significa que haverá um magistrado com funções específicas a serem desempenhadas na fase de investigação.

Neste sentido, a Constituição Federal<sup>31</sup> estabelece rigorosamente as competências do Poder Judiciário, todavia, conforme

---

<sup>31</sup>BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 jun. 2023.

seus artigos 22, XVII<sup>32</sup>, e 125, §1<sup>o33</sup>, confere ampla liberdade no tocante à organização judiciária, a qual diz respeito à estrutura e à distribuição desta competência. A criação da função do juiz das garantias baseia-se justamente nesta liberdade estrutural do Poder Judiciário, não havendo que se falar em inconstitucionalidade.

Em síntese, a existência do instituto do juiz de garantias no sistema de persecução penal brasileira possui como benefícios essenciais a minimização das ilegalidades, a maximização do cumprimento de princípios, em especial o da imparcialidade no exercício da jurisdição, bem como a aceleração do rito processual.

O instituto do juiz das garantias privilegia a lisura e a produtividade do processo penal, contribui para a imparcialidade do juiz do processo e para o respeito aos direitos e às garantias fundamentais, em especial, do indiciado ou suspeito. Evita-se, deste modo, a formação de “pré-convicções” do juiz da causa acerca dos fatos, da sua antijuridicidade, e da culpabilidade do investigado.

No entanto, em que pese as aparentes vantagens da inserção da figura do juiz das garantias, esta inovação legislativa não está imune a objeções e resistências advindas de uma parcela dos processualistas penais.

#### **4 Críticas à inovação legislativa em discussão**

O juiz das garantias constitui uma inovação legislativa surgida mediante o Projeto Anticrime, contudo, uma parcela doutrinária do Direito Processual Penal resiste à inserção deste instituto no sistema processual penal brasileiro com argumentos concentrados nas dificuldades burocráticas e operacionais diante da ausência de estrutura do Poder Judiciário.

---

<sup>32</sup> Art. 22, CF/88 - Compete privativamente à União legislar sobre: XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes.

<sup>33</sup> Art. 125, CF/88 - Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1º - A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.



Conforme estudo desenvolvido por Andrade (2011)<sup>34</sup> e alguns órgãos como o CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público), o CNJ (Conselho Nacional de Justiça) e a AJUFE (Associação dos Juizes Federais) há posicionamentos contra o projeto da criação do juiz das garantias, tendo em vista, principalmente, a inviabilidade estrutural para a inserção desta figura, como também o provável confronto com o direito à duração razoável do processo.

Em suma, as críticas residem na ausência de estrutura física e operacional do Poder Judiciário para receber tais mudanças decorrentes das transformações que demandam a inserção da figura do juiz de garantias. Neste sentido, para um melhor entendimento, estas críticas doutrinárias e práticas serão pontuadas a seguir.

#### 4.1 A escassez de recursos orçamentários e operacionais

Conforme explicado anteriormente, um dos principais motivos para a implantação da figura do juiz das garantias consiste em, além do seu maior distanciamento para com as partes, possibilitar a otimização da atuação jurisdicional criminal, inerente à especialização na matéria e ao gerenciamento do respectivo processo operacional.

Entretanto, uma parcela da doutrina acredita ser ineficaz essa especialização junto às comarcas de pequeno porte, especialmente pela dificuldade encontrada na implantação desse instituto em nosso país, dada a grande extensão territorial. Neste caso, pode ocorrer justamente o oposto, ou seja, a negativa da otimização.

Ademais, uma das principais críticas ao instituto do juiz das garantias no sistema penal brasileiro consiste na ausência de recursos orçamentários e, conseqüentemente, operacionais. Dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça<sup>35</sup> em 2019 indicam que o Brasil possui 18.141 magistrados para uma população de 209,3 milhões de habitantes, o que significa que no Brasil há uma média de um juiz para cada 11.500 habitantes.

<sup>34</sup> ANDRADE, Mauro Fonseca. O juiz das garantias na interpretação do Tribunal Europeu dos direitos do homem. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 40, fev. 2011. p. 3.

<sup>35</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2019*. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://megalhas.com.br/arquivos/2019/8/art20190829-11>. Acesso em: 25 jul. 2023.

Segundo Araújo (2012)<sup>36</sup>, a criação efetiva do juiz das garantias possui consideráveis empecilhos, especialmente no que diz respeito à estruturação das leis de organização judiciária, haja vista que a insuficiência de magistrados é observada em boa parte das Unidades da Federação. Percebe-se que, no âmbito federal e estadual, o Poder Judiciário não possui condições orçamentárias para assegurar a presença de pelo menos dois magistrados em cada seção judiciária ou comarca do território dada à expressiva extensão do território nacional e às diversas realidades regionais.

Ademais, o deslocamento de juízes para atender exclusivamente a função de juiz das garantias poderá agravar a situação de escassez operacional atual. Isto é, faltam magistrados para atender a grande demanda processual, especialmente nas regiões que não compõem os Estados mais ricos do país.

Em 2018, segundo dados fornecidos pelo Tribunal de Justiça de São Paulo<sup>37</sup>, o Estado de São Paulo contava com mais de 2.600 magistrados e o número de ações demandadas no judiciário estadual paulista correspondiam a 26% do total de processos em andamento em toda a Justiça brasileira, incluindo cortes federais e tribunais superiores.

Por sua vez, conforme informações extraídas do próprio site do Tribunal de Justiça da Paraíba<sup>38</sup>, o Estado da Paraíba possui 261 magistrados, havendo 69 cargos vagos, o que demonstra a disparidade do número de magistrados existentes nos Estados mais ricos e mais pobres. Nesse sentido, para uma parcela de autores processualistas penais, torna-se inviável a implantação da figura do juiz das garantias, pois o magistrado, ao atuar durante as investigações, é impedido de desempenhar suas funções durante a fase processual, devendo ser chamado para atuar no processo de outra comarca.

<sup>36</sup> ARAÚJO, Fábio Roque. A investigação criminal no projeto do novo Código de processo penal. In: ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ARAÚJO, Fábio Roque (Coord.). *O Projeto do novo Código de processo penal*. Salvador: Juspodivm, 2012, p.136.

<sup>37</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo: quem somos*. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/QuemSomos>. Acesso em: 1 ago. 2023.

<sup>38</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA. *Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba: quantitativo de cargos efetivos e comissionados*. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/transparencia/ges-tao-de-pessoas/quantitativo-de-cargos-efetivos-e-comissionados>. Acesso em: 7 jun. 2023.

Sendo assim, com as estatísticas que demonstram a defasagem do número de juízes na sociedade brasileira, infere-se que alguns princípios constitucionais e do processo penal poderão ser violados, como é o caso, por exemplo, do princípio da celeridade processual e da duração razoável do processo.

#### 4.2 A limitação da competência do juiz das garantias

O art. 3º da Lei nº 13.964/2019<sup>39</sup> dispõe, através do art. 3º-C, que a competência do juiz das garantias cessa com o recebimento da denúncia ou queixa, veja-se: Art. 3º-C. A competência do juiz das garantias abrange todas as infrações penais, exceto as de menor potencial ofensivo, e cessa com o recebimento da denúncia ou queixa na forma do art. 399 deste Código.

Neste sentido, o juiz das garantias não é o responsável por receber ou rejeitar a peça inicial acusatória, haja vista que este ato será de competência do juiz do processo. Todavia, não há como negar que este ato decisório se baseia na análise dos pressupostos processuais, das condições da ação e da justa causa, conforme disposto no art. 395<sup>40</sup> do Código de Processo Penal.

Portanto, ao receber a denúncia ou a queixa, o magistrado se convence que existe uma probabilidade de que os fatos alegados na peça acusatória aconteceram realmente. Portanto, sem dúvidas, ocorre o exame dos elementos colhidos na fase investigatória. Por outro lado, ao rejeitar a peça acusatória, o juiz reconhece a ausência de justa causa devido à existência de causa excludente de criminalidade ou da atipicidade do fato. Assim sendo, esses exames também são feitos na fase preliminar.

Tais situações denotam que o juiz do processo se aproxima dos elementos colhidos na fase investigatória, consistindo em uma fase de extrema contradição com a finalidade do instituto do juiz das

<sup>39</sup>BRASIL. *Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoamento da legislação penal e processual penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 23 jun. 2023.

<sup>40</sup>Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando:  
I - for manifestamente inepta;  
II - faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou  
III - faltar justa causa para o exercício da ação penal.

garantias, qual seja, o distanciamento e a imparcialidade do juiz do processo para com as partes. Neste viés, Maya (2011)<sup>41</sup> defende que esta situação se afastou da linha teórica proposta na exposição de motivos do Projeto Anticrime para justificar a existência do juiz das garantias.

#### 4.3 Da insegurança jurídica

De acordo ainda com o art. 3º da Lei nº 13.964/2019<sup>42</sup>, recebida denúncia ou queixa, as questões pendentes serão decididas pelo juiz da instrução e julgamento, por sua vez, as decisões proferidas pelo juiz das garantias não vinculam o juiz da instrução e julgamento.

É o que se depreende da leitura dos parágrafos primeiro e segundo do art. 3º-C, dispostos no art. 3º:

Art. 3º O Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 3º-C. A competência do juiz das garantias abrange todas as infrações penais, exceto as de menor potencial ofensivo, e cessa com o recebimento da denúncia ou queixa na forma do art. 399 deste Código.

§ 1º Recebida a denúncia ou queixa, as questões pendentes serão decididas pelo juiz da instrução e julgamento.

§ 2º As decisões proferidas pelo juiz das garantias não vinculam o juiz da instrução e julgamento, que, após o recebimento da denúncia ou queixa, deverá reexaminar a necessidade das medidas cautelares em curso, no prazo máximo de 10 (dez) dias.

Neste sentido, verifica-se que o juiz do processo apreciará questões pendentes da fase investigatória, bem como poderá reexaminar a necessidade das medidas cautelares decretadas pelo juiz das garantias. Neste caso, como ocorre com o recebimento da denúncia ou da queixa

<sup>41</sup>MAYA, André Machado. *Imparcialidade e processo penal: da prevenção da competência ao juiz de garantias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 228.

<sup>42</sup>BRASIL. *Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 25 jun. 2023.

pelo juiz do processo, o magistrado será envolvido diretamente com os elementos investigatórios, não havendo o distanciamento desejado com a criação do juiz das garantias.

Além disso, demonstra-se a completa ausência de vinculação das decisões do juiz das garantias, portanto, denota-se nestas situações uma extrema insegurança jurídica das decisões proferidas pelo juiz das garantias, levando em consideração que suas decisões poderão ser modificadas facilmente. Logo, estes pontos também constituem críticas pertinentes acerca deste instituto.

#### 4.4 A ausência de previsão legal nas instâncias recursais

Conforme observado, o juiz das garantias encontra-se impedido de atuar na fase processual, a fim de que seja assegurada a imparcialidade objetiva do juiz e o respeito pelas liberdades e pelos direitos fundamentais das partes, em especial do investigado. Entretanto, este impedimento é aplicado apenas perante o juiz de primeiro grau.

De acordo com a Lei nº 13.964/2019, infere-se que não há nenhuma previsão legal de que o magistrado de segundo grau se descobre impedido de condenar ou absolver o acusado que teve seus recursos examinados e decididos, por este magistrado anteriormente, na fase de investigação criminal.

Segundo entendimento de Maya (2011, p. 197)<sup>43</sup>, "a atividade jurisdicional desenvolvida pelos tribunais também pode conduzir à mesma problemática da contaminação subjetiva". Isto é, mesmo que o desembargador tenha participado de qualquer julgamento de recurso sobre algo ocorrido na fase de investigação criminal, por exemplo, do indeferimento do pedido de habeas corpus, ele não estará impedido de julgar eventual recurso impetrado na fase processual.

Portanto, depreende-se que há um perigo incontestável de

---

<sup>43</sup>MAYA, André Machado. *Imparcialidade e processo penal: da prevenção da competência ao juiz de garantias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 197.

contaminação subjetiva do órgão jurisdicional de segundo grau devido à possibilidade de que o futuro julgamento de mérito, em grau recursal, seja contaminado por convicções e prejulgamentos adquiridos durante a fase de investigação.

## 5 Considerações Finais

O Projeto Anticrime, o qual originou a Lei nº 13.964/2019, propôs a edição de um novo Código de Processo Penal na tentativa de respeitar as diretrizes constitucionais e seguir a evolução da sociedade, bem como dentre as mudanças propostas, encontra-se a instituição do juiz das garantias. A criação do juiz das garantias possui como finalidade essencial obter uma investigação criminal eficiente, com o respeito aos direitos fundamentais e com o cumprimento dos princípios constitucionais, em especial o da imparcialidade do juiz.

No entanto, a figura do juiz das garantias vem sendo alvo de críticas de uma parcela dos órgãos judiciários e de autores processualistas penais, tendo em vista que a escassez de recursos orçamentários e operacionais, a limitação da competência do juiz das garantias, a insegurança jurídica de suas decisões, como também a ausência de sua previsão legal nas instâncias recursais.

Em que pese haver problemas advindos desta inovação jurídica, não se pode olvidar dos benefícios essenciais provenientes da figura do juiz das garantias, dentre eles: a minimização das ilegalidades, o cumprimento de princípios, em especial, o da imparcialidade no exercício da jurisdição, bem como, a aceleração do rito processual.

Assim sendo, compreende-se a integridade deste trabalho que é o instituto do juiz das garantias uma excelente inovação legislativa, que traz mais benefícios do que malefícios e que demonstra a assertividade da recente decisão do Superior Tribunal Federal ao estabelecer a obrigatoriedade da sua aplicação.

Contudo, diante da ausência de suficientes recursos financeiros e operacionais do Poder Judiciário, a implementação da figura do juiz das garantias no ordenamento jurídico demanda uma *vacatio legis*, assim como uma maior infraestrutura e apoio financeiro. Sua implementação deverá ser realizada mediante um

regime de transição mais adequado e razoável, visando viabilizar sua adoção de forma progressiva e programada pelos Tribunais em todo território nacional.

Além desta demanda organizacional, o prazo para implantar esta inovação legislativa deve respeitar a autonomia e as especificidades de cada tribunal, conforme já determinado pelo Superior Tribunal Federal. Desta forma, a eficiência do instituto do juiz das garantias será alcançada ao longo do tempo, quando a estrutura do Poder Judiciário poderá abarcar inovações deste nível através de mudanças estruturais, orçamentárias e operacionais.

## Referências

ANDRADE, Mauro Fonseca. O juiz das garantias na interpretação do Tribunal Europeu dos direitos do homem. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 40, p.3, 2011.

ARAÚJO, Fábio Roque. A investigação criminal no projeto do novo Código de processo penal. In: ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ARAÚJO, Fábio Roque (Coord.). *O projeto do novo Código de processo penal*. Salvador: Juspodivm, 2012, p.136.

BONFIM, Edilson Mougnot. *Curso de processo penal*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 jul. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de Outubro de 1941. *Código de processo penal*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm). Acesso em: 10 jun. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm).

CAPEZ, Fernando. *Curso de processo penal*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAVALCANTI, Danielle Souza de Andrade e Silva. O juiz das garantias na investigação preliminar criminal. Justiça Federal em Pernambuco. *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*, n. 9, p. 15-40, 2016.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números* 2019. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://migalhas.com.br/arquivos/2019/8/art20190829-11>. Acesso em: 20 jul. 2023.

COSTA, Ivana Rocha. *Juiz das garantias de acordo com o projeto do novo código de processo penal*. 2012. 53 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

DECISÃO do ministro Luiz Fux suspendendo juiz das garantias foi destaque. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jan-25/resumo-semana-decisao-ministro-luiz-fux-suspendendo-juiz-garantias-foi-destaque>. Acesso em: 26 jun. 2023.

GOMES, Luiz Flávio. *O juiz das garantias projetado pelo novo CPP*. Instituto de Pesquisa e Cultura Luiz Flávio Gomes. Disponível em: <http://www.ipclfg.com.br/novo-cpp-2/o-juiz-das-garantiasprojetado-pelo-novo-cpp>. Acesso em: 14 jun. 2023.

KAC, Marcos. *O Ministério Público na investigação penal preliminar*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito processual penal e sua conformidade constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LOPES JÚNIOR, Aury. *Direito processual penal*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAYA, André Machado. *Imparcialidade e processo penal: da prevenção da competência ao juiz de garantias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MAYA, André Machado. *Outra vez sobre o juiz de garantias: entre o ideal democrático e os empecilhos de ordem estrutural*. Boletim IBCCRIM, São Paulo, n. 215, out. 2010.

MORAES, Maurício Zanóide de. Quem tem medo do “juiz das garantias”? *Boletim IBCCRIM*. São Paulo, ed. esp. CPP, ago. 2010.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código de processo penal comentado*. 2 ed. São Paulo: RT, 2009.

PORTUGAL. *Código de processo penal*. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?ficha=1&artigo\\_id=&nid=199&pagina=1&tabela=leis&nversao=](http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei_mostra_articulado.php?ficha=1&artigo_id=&nid=199&pagina=1&tabela=leis&nversao=) Acesso em: 8 jun. 2023.

RANGEL, Paulo. *Direito processual penal*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

RANGEL, Paulo. *Investigação criminal direta pelo Ministério Público: visão crítica*. 3. ed. rev. amp. e atual. de acordo com as reformas processuais penais e a Lei 11.900/09: Videoconferência. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SCHREIBER, Simone. Juiz de garantias no projeto do Código de processo penal. *Boletim IBCCRIM*. São Paulo, n. 213, ago. 2010.

SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins. O juiz das garantias entre os caminhos da reforma do Código de processo penal. In: BONATO, Gilson (org.). *Processo penal: constituição e crítica, estudos em homenagem ao Prof. Dr. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *STF considera obrigatória implementação do juiz das garantias*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=512751&ori=1>. Acesso em: 8 set. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA. *Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba*: quantitativo de cargos efetivos e comissionados. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/transparencia/gestao-de-pessoas/quantitativo-de-cargos-efetivos-e-comissionados>. Acesso em: 7 jun. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo*: quem somos. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/QuemSomos>. Acesso em: 1 ago. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Confira alguns pontos da decisão do STF sobre juiz das garantias*. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/web/portal-conhecimento/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5736540/271765056>. Acesso em: 10 set. 2023.

TUCCI, Rogério Lauria. *Direitos e garantias individuais no processo penal brasileiro*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ZUANAZZI, Guilherme. A importância do “juiz das garantias” na (re)construção do processo penal brasileiro. *Direito e Sociedade - Revista de Estudos Jurídicos e Interdisciplinares*. Faculdades Integradas Padre Albino, Curso de Direito. v. 6, n. 1 - jan./dez. 2011. Catanduva: Faculdades Integradas Padre Albino, Curso de Direito, 2006.

## **2 DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO CONSTITUCIONAL**

---



**Pioneirismo feminino no Ministério Público da Paraíba:  
registros e reconhecimento**

**Amarília Sales de Farias**

**Primeira Presidente da APMP**

**1990 - 1992**

(Arquivo do Memorial do MPPB)

# A IMPOSSIBILIDADE DE DOAÇÃO PURA DE BENS PÚBLICOS IMÓVEIS A PARTICULARES: REVISITANDO A ADI-MC Nº 927/RS

Lucas César Ferreira  
Promotor de Justiça

## Resumo

A nova Lei de Licitações e Contratos reproduziu a norma existente na legislação revogada que restringe a doação pura e simples de bem público imóvel a outro ente público (artigo 17, I, “b”, da Lei nº 8.666/93), o que reacende o debate sobre o alcance dessa restrição. No presente artigo, sustenta-se que a ordem jurídica autoriza tão apenas, uma vez preenchidos os requisitos legais, a doação com encargo de bem imóvel a particular, que deve ser usada de maneira excepcional e quando justificada pelo interesse público. Assim sendo, com o fim de resguardar o patrimônio público, deve o gestor público priorizar o recurso a mecanismos que não encerrem transferência de propriedade, como a concessão de direito real de uso.

**Palavras-chave:** bem público imóvel; doação; interesse público.

## Abstract

The new law on bidding and contracts has reproduced the existing norm in the repealed legislation that restricts the straightforward donation of public immovable property to another public entity (Article 17, I, "b," of Law n. 8.666/93), reigniting the debate on the scope of this restriction. This article argues that the legal order allows only, once the legal requirements are met, the donation with specific obligations of immovable property to individuals, which should be used exceptionally and justified by the public interest. Therefore, in order to safeguard public assets, public managers should prioritize mechanisms that do not involve property transfer, such as granting real rights of use.

**Keywords:** public immovable property; donation; public interest.

## 1 Introdução

Os bens públicos, integrantes da dominialidade pública, compreendem as coisas materiais ou imateriais – incluindo os bens imóveis – pertencentes às pessoas jurídicas públicas, que objetivam fins públicos e que estão sujeitas a regime jurídico especial de direito público.

Nesse contexto, o objetivo desse regime jurídico é o de proteger os bens públicos contra a aquisição de propriedade por parte de terceiros, evitando, assim, a dilapidação do patrimônio público que pode ocorrer devido a ações inadequadas de administradores públicos.

Por assim ser, os bens públicos são, como regra, indisponíveis<sup>1</sup>, já que não são de titularidade do agente público, mas sim do povo, que em um regime de democracia indireta, manifesta-se por intermédio de lei. Essa indisponibilidade característica do bem público desdobra-se ainda em outras três qualidades, a saber: a inalienabilidade, a imprescritibilidade e a impenhorabilidade<sup>2</sup>.

A rigor, porém, a inalienabilidade apenas alcança os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial (artigo 100 do Código Civil). De outro lado, porém, os bens dominicais são alienáveis, desde que preenchidos os requisitos legais (artigo 101 do Código Civil c/c artigo 76 da Lei nº 14.133/21). Daí porque alguns doutrinadores rechaçam a concepção da inalienabilidade para abraçar a compreensão de alienabilidade condicionada dos bens públicos<sup>3</sup>.

Para a alienação de bens públicos imóveis, que compreendem o objeto do presente estudo, o artigo 76 da Lei nº 14.133/21<sup>4</sup> estabelece requisitos que devem ser previamente e cumulativamente preenchidos e que delineiam, assim, um regime jurídico especial, a saber:

- *Desafetação* (se necessário), já que o bem não pode estar vocacionado ao atendimento de um fim público (bem dominical);
- *Autorização legal*, sendo que a lei do ente federativo deve ser específica, com indicação do bem e os limites da operação<sup>5</sup>;
- *Procedimento licitatório*, já que a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece a regra de que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e *alienações* serão contratados mediante *processo de licitação pública* que assegure *igualdade de condições a todos os concorrentes*, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”;
- *Avaliação econômica do bem*;
- *Interesse público* suficiente para justificar a alienação.

Tais requisitos de alienação inegavelmente encerram norma geral que deve ser observada por todos os entes federativos, sob pena de nulidade e responsabilização do gestor público.

No entanto, considerando a conformação o Estado brasileiro, tem-se que nem toda a disciplina legal prevista no artigo 76 da Lei de Licitações e Contratos é extensível aos demais entes federativos.

O Brasil adotou a forma federativa de Estado, de modo que cada ente federativo, no modelo tripartite concebido, preserva a sua capacidade de autoadministração. Nesse sentido, cada ente federativo goza de autonomia para gerir os bens que se encontrem sob a sua titularidade, sem interferência de qualquer outro ente federativo. Há, com efeito, uma liberdade de gestão patrimonial própria de cada ente federativo.

Assim, por se tratar de matéria de competência legislativa concorrente (artigo 22, XXVII, da CF/88), cabe à União tão somente legislar no limite das normas gerais<sup>6</sup>, como ocorre nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação (artigo 37, XXI, também da

<sup>5</sup> NAKAMURA, André. *Bens públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p.81. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4440/E4651/35809>. Acesso em: 2 ago. 2023.

<sup>6</sup> Cf. STF, ADI 5333/TO.

CF/88). De outra parte, em se tratando de ato de gestão do patrimônio público local, como a desafetação, a alienação, a cessão e a outorga de uso, tem-se que apenas o ente federativo titular do domínio poderá, por ato legislativo próprio, dispor sobre o bem.

Em matéria de disposição de bem público imóvel, haverá, portanto, um potencial conflito entre a capacidade de autoadministração do ente federativo e a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais. A respeito da definição do caráter geral ou não da norma, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que:

Assim, quando o Texto Constitucional reporta-se a ‘normas gerais’, está, por certo, reportando-se a normas cujo ‘nível de generalidade’ é peculiar em seu confronto com as demais leis. Normas, portanto, que, ao contrário das outras veiculam apenas: a) preceitos que estabelecem os princípios, os fundamentos, as diretrizes, os critérios básicos, conformadores das leis que necessariamente terão de sucedê-las para completar a regência da matéria. Isto é: daquelas outras que produzirão a ulterior disciplina específica e suficiente, ou seja, indispensável, para regular o assunto que foi objeto de normas apenas ‘gerais’. (...) b) preceitos que podem ser aplicados uniformemente em todo o país, por se adscreverem a aspectos nacionalmente indiferenciados, de tal sorte que repercutem com neutralidade, indiferentemente, em quaisquer de suas regiões ou localidades. (...) c) cumpre reconhecer, ainda, como incluído no campo das normas gerais a fixação, pela União, de padrões mínimos de defesa do interesse público concernente àquelas matérias em que tais padrões deveriam estar assegurados em todo o País, sob pena de ditos interesses ficarem à míngua de proteção, o que poderia ocorrer, seja por inércia de certos Estados, seja mesmo, em determinados casos mais específicos, por carecerem alguns deles de preparo ou informação técnicas suficientes para o reconhecimento e definição dos ditos padrões mínimos indispensáveis ao resguardo do interesse público quando envolvida matéria técnica”<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 535-538.



Nessa mesma ordem de ideias, o professor Marçal Justen Filho pontua que “cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios a autonomia para dispor sobre a doação de seus bens. Mas o regime jurídico da doação, as hipóteses de contratação direta (sem licitação) e as regras de forma da contratação seguem o disposto nas normas gerais editadas pela União”<sup>8</sup>.

Desse modo, cumpre ao intérprete, a par desses vetores e da conformação legal do regime jurídico especial que informa a gestão dos bens públicos, discriminar as normas gerais, extensíveis aos demais entes federativos, das demais normas, que terão aplicação estrita à esfera federal (União).

No ponto, a questão aufere maior complexidade quando envolve atos de disposição que, pela sua natureza, encontram, ao menos em um primeiro instante, incompatibilidade com o princípio licitatório, como ocorre com a doação, a investidura e a permuta.

## **2 A inviabilidade da doação pura de bens públicos imóveis a particulares como norma geral**

O artigo 17, I, “b”, da Lei nº 8.666/93, reproduzido na Lei nº 14.133/21, estabelece, como hipótese de licitação dispensada, que a doação será “permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas ‘f’, ‘g’ e ‘h’ deste inciso”.

Ora, em sendo requisito indispensável, o procedimento de licitação, caso não fosse dispensado por norma federal e geral, inviabilizaria por completo a disposição de bem imóvel por doação pela Administração Pública, dada a evidente ausência de competitividade. A propósito, vale destacar que, quando há possibilidade de competição, como ocorre com a doação com encargo, a lei impõe o dever de licitar (artigo 76, §6º, da Nova Lei de Licitações e Contratos), salvo se houver interesse público devidamente justificado.

---

<sup>8</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p.229-230.

Como se observa, porém, a lei federal define hipótese estrita de licitação dispensada em caso de doação, que só resta autorizada em condição de favorecimento de outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera do governo. Em relação ao favorecimento de particulares, a lei federal, tão somente, autoriza a doação de imóveis no contexto de programas de habitação ou REURB-S (alíneas f e g) e de regularização fundiária de ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União e do INCRA (alínea h<sup>9</sup>).

Como regra federal, portanto, resta inviabilizada – conquanto não expressamente vedada – a doação de imóvel de titularidade da União em favor de particulares, senão nas hipóteses contempladas nas alíneas f, g e h, ou mesmo em situações que sejam objeto de nova legislação.

Essa regra federal, por evidente, traz repercussão sobre os demais entes federativos. Isso porque a criação de hipóteses, que excepciona o princípio licitatório e que tem guarida constitucional (artigo 37, XXI, da Constituição Federal), encerra normas de caráter geral. É dizer, não havendo norma geral que expressamente dispense o procedimento de licitação na hipótese de doação, torna-se inviabilizada a doação, sem licitação, no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Em outros termos, admitir que os demais entes federativos possam – ainda que observando os demais requisitos legais, incluindo a autorização legislativa – doar bem imóvel a particular sem licitação significaria negar a qualidade de norma geral às hipóteses legais que excepcionam o princípio licitatório. Não há, com efeito, nenhuma norma federal e geral que preveja a dispensa de licitação em caso de doação, o que inviabiliza o afastamento, a nível estadual ou municipal, do princípio licitatório.

Outro não é o entendimento do professor Marçal Justen Filho:

A única interpretação razoável para o dispositivo é considerar que se trata de restringir as hipóteses de dispensa de licitação nos casos de doação de bens imóveis. Então, as expressões vocabulares “permitida exclusivamente”, constantes da redação do dispositivo examinado, devem ser desconsideradas. Ou seja, deve-se ler o dispositivo tal como se a sua redação não contivesse as referidas palavras.

<sup>9</sup> Já com observância estabelecida na NLLC.

No entanto, essa proposta hermenêutica ficou comprometida pela alteração da redação original do dispositivo. Com a redação consolidada pela Lei 11.481/2007, previu-se que a restrição do dispositivo ora examinado não se aplicava nas hipóteses discriminadas nas alíneas *f* e *h*. Ocorre que ambas as ditas alíneas envolvem casos de alienação de bens para particulares. Ou seja, a ressalva introduzida influencia a interpretação do dispositivo. A ressalva apenas adquire sentido se, de fato, for tomada em consideração a vedação que acima se defendeu inexistente. Em outras palavras, somente tem sentido lógico adotar as ressalvas se o dispositivo for interpretado como estabelecendo que os bens imóveis somente podem ser doados, como regra, para pessoa integrante da Administração Pública. A exceção admitida será a prática de um ato enquadrável nas alíneas *f* ou *h*<sup>10</sup>.

Aos demais entes federativos, portanto, caberia tão apenas doar com encargo, já que nessa extensão seria viável tanto o atendimento ao princípio licitatório como a sua dispensa em caso de interesse público justificado (artigo 76, §6º, NLLC).

No entanto, impõe-se reconhecer que essa compreensão não tem sido acolhida historicamente pela jurisprudência pátria.

### 3 AADI nº 927/RS e o novo cenário legislativo

A questão ora tratada foi afetada ao Supremo Tribunal Federal, que, no longínquo ano de 1993, nos autos da ADI nº 927/RS, deu provimento a medida cautelar para conferir interpretação conforme e suspender, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a eficácia da expressão “permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo”, contida na alínea “b”, inciso I, artigo 17 da Lei 8.666/93:

“O caput do art. 17 veicula, sem dúvida, norma geral, ao subordinar a alienação de bens públicos ao interesse público devidamente justificado e ao exigir a avaliação. O inciso I do

<sup>10</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações contratos administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/98527100/v18/page/RL-1.7>. Acesso em: 2 nov. 2023.

mesmo artigo contém, também, norma geral, ao estabelecer que a alienação de imóveis públicos dependerá de autorização legislativa, de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos casos que enumera nas alíneas a até d. Não veicularia norma geral, na alínea b, que cuida da doação de imóvel, se estabelecesse que a doação somente seria permitida para outro órgão ou entidade da Administração Pública. No ponto, a lei trataria mal a autonomia estadual e a autonomia municipal, se interpretada no sentido de proibir a doação a não ser para outro órgão ou entidade da Administração Pública. Uma tal interpretação, constituiria vedação aos Estados e Municípios de disporem de seus bens, a impedir, por exemplo, a realização de programas de interesse público (...)

Empresto, pois, interpretação conforme à Constituição ao citado dispositivo — art. 17, I, b: a expressão — “permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo” — somente tem aplicação no âmbito do governo central, vale dizer, no âmbito da União Federal”.

Esse entendimento, que restringiu à esfera federal a limitação imposta pela Lei nº 8.666/93, sob o argumento de sobrelevar a autonomia dos demais entes federativos, prevaleceu na interpretação jurisprudencial da confusa redação empregada no artigo 17, I, “b”.

Ocorre que, após a concessão da medida cautelar, o processo constitucional referido não teve resolução de mérito, sendo que, no último dia 14 de abril de 2023, o Ministro Nunes Marques julgou monocraticamente extinta a ação por perda de objeto, já que a Lei nº 8.666/93 restou revogada. No dia 10 de maio de 2023, foi interposto recurso de agravo interno pelo Estado do Rio Grande do Sul e que ainda se encontra pendente de julgamento.

Dessa maneira, embora há quase 30 (trinta) anos a Suprema Corte tenha decidido em caráter cautelar sobre o tema, tem-se que, considerando a superveniência da Lei nº 14.133/21, a questão ainda se encontra amplamente controversa, o que autoriza a veiculação do entendimento proposto no presente estudo.

Conquanto se reconheça a péssima técnica legislativa disposta no dispositivo referido – vale repetir, reproduzida no artigo 76, I, “b”, da

Lei nº 14.133/21 – é forçoso pontuar que a norma não encerra proibição à doação de bens públicos imóveis, como sugeriu a Suprema Corte no remoto precedente, mas condiciona a dispensa da licitação à qualidade do destinatário do imóvel: órgão ou entidade da Administração Pública.

Assim sendo, diante do inegável caráter geral das normas que excepcionam o princípio licitatório (licitação dispensada), resta inviabilizada a doação pura e simples de bens públicos imóveis a particulares. Lado outro, tendo em vista a previsão estabelecida no §6º do artigo 76 da NLLC, torna-se viável, uma vez preenchidos os demais requisitos legais, a doação com encargo em favor de particular, sendo dispensada a licitação se houver justificado interesse público.

#### **4 A preferência da concessão de direito real de uso à doação do imóvel**

Não obstante, pontuada a possibilidade de doação com encargo do bem público imóvel, cumpre obtemperar que essa liberalidade deferida pelo legislador não detém caráter absoluto, porquanto funcionalizada ao atendimento de um interesse público justificante. Nesse toar, Nakamura adverte que:

Toda doação de bem público deve assegurar que o fim a que visava à Administração ao fazer a doação continuará a ser cumprido. Não se pode admitir que um donatário de um bem público, a seu talante, decida encerrar a atividade que foi considerada de Interesse Público após o recebimento da doação, sem quaisquer consequências. O instrumento mais adequado para manter a finalidade pública que fundamentou a doação é a instituição da cláusula de reversão. Sem esta, o donatário poderia cessar a atividade de Interesse Público e, até mesmo, alienar o bem recebido da Administração. Com a instituição da cláusula de reversão, ocorre a vinculação do bem ao Interesse Público que justificou a doação<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> NAKAMURA, André. *Bens públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p.91. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4440/E4651/35809>. Acesso em: 2 ago. 2023.

Contudo, a doação, mesmo com encargo, não deve ser o instrumento priorizado pelo gestor público para viabilizar o uso de bens públicos imóveis por particular. Em sendo o bem público indisponível, a Administração Pública deve dar preferência à forma de disposição do imóvel que não implique transferência de titularidade, já que, assim, resta melhor resguardado o interesse e o patrimônio público municipal.

Desse modo, emerge preferível o recurso da concessão de direito real de uso à doação do imóvel, na medida em que naquela não há transferência de propriedade. A propósito, confira-se o seguinte julgado proferido pelo Tribunal de Contas Catarinense:

Quando o incentivo envolver a disponibilização de bens imóveis públicos (terrenos) a particulares (pessoas físicas ou jurídicas), deve-se privilegiar o emprego do instituto da concessão do direito real de uso, por melhor resguardar o interesse e o patrimônio públicos, mediante lei autorizativa, onde também disponha sobre as condições da concessão, inclusive sobre o vínculo às atividades para as quais houve a concessão, prevendo a reversão do bem para o Município após o transcurso do prazo da concessão ou quando não mais sejam atendidas as condições da concessão, devendo estar demonstrado o interesse público, evitando-se a doação de bens imóveis públicos a particulares, por não atender aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade (TCE/SC, Prejulgado 1077).

Nessa mesma ordem de ideias, o TCE/MG, nos autos do Processo nº 862440, firmou posição semelhante ao observar a pretensão municipal de doar bens públicos imóveis a pessoas carentes, quando entendeu que “é mais vantajoso para o Município a adoção do instituto da concessão de direito real de uso e da concessão especial para fins de moradia, que permitem maior controle quanto à preservação da finalidade social do uso pelo particular e não configuram mera disponibilidade do patrimônio público”.

Ainda nesse mesmo sentido, o TCE/PR, quando provocado pelo Ministério Público do Estado do Paraná (Acórdão nº 2218/2014), respondeu a uma consulta formulada nos seguintes termos:

- I. a preferência pela concessão real de uso de imóveis públicos é vantajosa pela proteção ao direito de propriedade que permanece com o ente federativo, garantindo a conservação do patrimônio público;
- II. a doação com encargos pode ser utilizada apenas em hipóteses excepcionais, quando constatada a impossibilidade ou a não vantajosidade da concessão real de uso;
- III. tanto a doação com encargos quanto a concessão real de uso, devem ser precedidas de licitação;
- IV. no caso de doação com encargos o edital da licitação deverá prever os encargos, o prazo para cumprimento, cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato; e, por fim
- V. necessidade de fixação de políticas públicas orientando e garantindo o cumprimento do fim pretendido com o imóvel.

A rigor, nessa mesma senda, o TCE/PR tem entendimento sumulado sobre a matéria, confira-se:

SÚMULA Nº 1 Preferência pela utilização da Concessão de Direito Real Uso, em substituição a maioria das alienações de terrenos públicos, em razão de sua vantajosidade, visando fomentar à atividade econômica, observada prévia autorização legislativa e licitação na modalidade concorrência, exceto nos casos previstos no art. 17, inciso I, alínea “f” da Lei nº. 8.666/93. Caso o bem não seja utilizado para os fins consignados no contrato pelo concessionário, deverá reverter ao patrimônio público.

Portanto, embora não vedada a doação com encargo, tem-se que o seu uso deve ser excepcional e justificado, devendo o gestor público municipal priorizar o uso de instrumentos que não encerrem transferência de propriedade, como a concessão de direito real de uso.

## 5 Conclusão

A reprodução da redação do artigo 17, I, “b”, da Lei nº 8.666/93, na nova Lei de Licitações e Contratos renova o debate sobre os limites da doação de bens públicos imóveis a terceiros particulares. Mesmo porque

recentemente o Supremo Tribunal Federal extinguiu a ADI nº 927/RS, em que, em medida cautelar, a Suprema Corte havia conferido interpretação conforme para restringir o seu âmbito de aplicação.

O disposto no artigo 76 da Lei nº 14.133/21 encerra norma que excepciona o princípio licitatório, o que torna inegável o seu caráter geral, de modo que a norma alcança todos os entes federativos e não apenas a União.

Isso significa que resta vedada a doação pura e simples de bens públicos imóveis a particulares. De outro lado, porém, tendo em vista a previsão estabelecida no §6º do artigo 76 da NLLC, torna-se possível, uma vez preenchidos os demais requisitos legais, a doação com encargo em favor de particular, sendo dispensada a licitação se houver justificado interesse público.

Conquanto viável a doação com encargo, o seu emprego deve ser excepcional e justificado, cabendo ao gestor público municipal priorizar o uso de instrumentos que não encerrem transferência de propriedade, como a concessão de direito real de uso, o que, como regra, melhor resguarda o interesse e o patrimônio público.



## Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de licitações e contratos. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Ação direta de inconstitucionalidade 927/DF*. Medida Cautelar. Lei Federal nº 8.666/93. Interpretação conforme dada ao art. 17, I, "b" (doação de bem imóvel) e art. 17, II, "b" (permuta de bem móvel), para esclarecer que a vedação tem aplicação no âmbito da União Federal, apenas. Requerente: Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Carlos Velloso, 3 de novembro de 1993. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur115882/false>. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). *Ação direta de inconstitucionalidade 5333/TO*. Art. 3º e parágrafo único do Art. 6º da Lei n. 2.758/2013 do Tocantins. Requerente: Procuradoria-Geral da República. Relatora: Min. Carmen Lúcia, 14 de fevereiro de 2020. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205333%22&base=acordaos&sino=nimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205333%22&base=acordaos&sino=nimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em: 17 out. 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/98527100/v18/page/RL-1.7>. Acesso em: 2 nov. 2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Domínio público estadual e serviço público federal: aspectos jurídicos sobre o uso de bens estaduais para instalações de energia elétrica. *Revista de Direito Público da Economia (RDPE)*. Belo Horizonte, a. 5, n. 17, jan./mar. 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas de Minas Gerais (Tribunal Pleno). *Processo nº 862440*. Consulta. Origem: Prefeitura Municipal de Rio Pardo de Minas. Relator: Cons. Mauri Torres, 24 de novembro de 2011. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/862440#!>. Acesso em: 17 out. 2023.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NAKAMURA, André. *Bens públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4440/E4651/35809>. Acesso em: 2 ago. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Paraná (Tribunal Pleno). *Processo nº 639388/10, Acórdão nº 2218/2014*. Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Cons. Nestor Baptista, 3 de abril de 2014. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/acordao-2218-2014-do-tribunal-pleno/251720/area/10>. Acesso em: 17 out. 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Paraná (Tribunal Pleno). *Acórdão nº 1865/2006*. Súmula nº 1. Preferência pela utilização da Concessão de Direito Real Uso, em substituição a maioria das alienações de terrenos públicos, em razão de sua vantajosidade, visando fomentar à atividade econômica, observada prévia autorização legislativa e licitação na modalidade concorrência, exceto nos casos previstos no art. 17, inciso I, alínea “f” da Lei nº. 8.666/93. Caso o bem não seja utilizado para os fins consignados no contrato pelo concessionário, deverá reverter ao patrimônio público. Relator: Artagão de Mattos Leão, 7 de dezembro de 2006. Acesso em: 17 out. 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas de Santa Catarina (Tribunal Pleno). Prejulgado 1077. *Processo nº 102086400*. Origem: Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo. Relator: Cons. Antero Nercolini, 6 de fevereiro de 2002. Disponível em: [https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaPrejulgado/102086400\\_1077.pdf](https://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/ConsultaPrejulgado/102086400_1077.pdf). Acesso em: 17 out. 2023.

# A DEMOCRACIA PLURALISTA E A CORREÇÃO DO CONTRATO SOCIAL

**Fernando Maroja Silveira**  
Assessor Jurídico

## Resumo

O objetivo deste trabalho consiste em investigar, de forma crítica, a teoria do contrato social, a qual baseou a formação da democracia moderna e ocultou, sob o signo da abstração, da universalidade e da generalidade, as desigualdades e exclusões a que a democracia contemporânea se propõe, hodiernamente, a corrigir. Para tanto, buscar-se-á demonstrar, com apoio na história e na filosofia, que o contrato social, se admitido, foi formulado e imposto pelos mais fortes sobre os mais fracos, razão pelas quais suas cláusulas estão em processo de constante revisão pela democracia contemporânea.

**Palavras-chave:** contratualismo; democracia moderna; democracia contemporânea; liberdade; declaração da ordem; fundação da ordem.

## Abstract

The goal of this work is to critically investigate the social contract theory, with was the basis for the formation of modern democracy and hid, under the sign of abstraction, universality and generality, the inequalities and exclusions to which contemporary democracy proposes, today, to correct. To his end, we will seek to demonstrate, with support from history, philosophy and theory of law, that social contract, if admitted, was formulated and imposed by the strongest against the weakest, which is why its clauses are in the process of constant review by the contemporary democracy.

**Key words:** Contractualism; Modern democracy; Contemporary democracy; Freedom; Declaration of order; Foundation of the order.

## 1 Introdução

Enquanto a democracia moderna foi construída a partir do pressuposto de que a sociedade seria homogênea, a democracia contemporânea está a ser construída, justamente, a partir de pressuposto inverso. Ao invés de homogeneidade, fala-se, hodiernamente, em heterogeneidade, pluralidade, fragmentariedade e diversidade. O desafio atribuído à democracia contemporânea consiste, portanto, no reconhecimento da diversidade e na sua proteção.

Os críticos da sociedade pluralista alegam que a diversidade tem de ser respeitada, mas não exaltada ou celebrada. É o caso, por exemplo, de Richard Wolin, que enxerga, nos anseios dessa sociedade, uma fetichização da diversidade e uma essencialização da diferença, o que, em seu julgamento, poderá colocar, perigosamente, as diferenças acima das semelhanças humanas<sup>1</sup>.

Entre os juristas, Gustavo Zagrebelsky ressalta que as aspirações da sociedade pluralista levaram à crise do princípio da generalidade das leis, as quais perderam a abstração, a universalidade e a generalidade de que eram dotadas perante a outrora sociedade homogênea<sup>2</sup>. De acordo

---

<sup>1</sup>“*To be sure, differences need to be respected – but not fetishized. An uncritical celebration of ‘difference’ can readily result in a new ‘essentialism’ in which questions of group identity are elevated to the rank of a first principle.*”

WOLIN, Richard. The seduction of the unreason: the intellectual romance with fascism: from Nietzsche to postmodernism – Nova Jersey/Estados Unidos: Princeton University Press, 2004, pág. 13.

<sup>2</sup>“*Le ragioni di questa dissoluzione delle caratteristiche ‘classiche’ della legge possono in sintesi essere colte soprattutto in relazione ai caratteri della società attuale, determinati da un’estesa diversificazione di gruppi e strati sociali, tutti partecipanti al ‘mercato della leggi’.*

*Essi determinano una accentuata differenziazione dei trattamenti normativi, sia come implicazione fisiologica del principio di uguaglianza del cosiddetto ‘Stato sociale’ (per ogni situazione, una disciplina adeguata alle particolarità), sia anche in conseguenza della pressione sul legislatore degli interessi corporativi. Da qui, l’esplosione delle legislazioni di settore, con conseguente crisi del principio di generalità,*”

ZAGREBELSKY, Gustavo. Il diritto mite. Turim: Einaudi, 1992. p. 44.

com o jurista italiano, se a lei moderna expressava a ordem, a lei contemporânea manifesta mais a própria desordem da sociedade plural<sup>3</sup>.

Se essas críticas têm a sua relevância e não é nosso propósito afirmar o contrário, tampouco se pode negar que a diversidade existe desde sempre, mas estava encoberta pelo princípio da generalidade das leis ao qual se refere Zagrebelsky. Assim, a diversidade física entre homem e mulher – que levou ao predomínio masculino nas esferas política, econômica e familiar, apenas estava mascarada pela universalidade das leis, tanto quanto a diversidade histórica entre brancos e negros se mantinha oculta pela abstração legal.

Mas vamos continuar com Zagrebelsky. Quando o constitucionalista italiano se refere ao princípio da generalidade das leis, somos levados a regressar ao contratualismo, à teoria que forneceu as bases para a formação do Estado moderno e para a sua legislação genérica, abstrata e universal. Essa teoria, abraçada por pensadores tão distintos entre si, como é o caso, por exemplo, de Hobbes e Rousseau, ainda hoje apresenta sinais de vida, em pleno Século XXI. Luigi Ferrajoli, por exemplo, coloca a teoria do contrato social entre os pilares do direito penal democrático moderno<sup>4</sup>.

Essa sobrevida do contratualismo, essa recorrente referência ao contrato social – que o eleva à condição de pressuposto da democracia, não se encontra somente entre pensadores ou juristas estrangeiros. Também no Brasil é possível encontrar a tendência a tal associação – a partir da qual o contrato social e a democracia se tornam praticamente sinônimos. A jurista Ana Cláudia Pinho, por exemplo, declara, em sua

---

<sup>3</sup>“*In questa situazione, viene notevolmente ridotta l’aspirazione della legge a essere fattore di ordine. Essa è piuttosto espressione di un disordine, al quale essa cerca, al più, di porre rimedi ex post factum.*”

Idem, *ibidem*, p. 44-45.

<sup>4</sup>“No direito penal este nexó entre utilitarismo, contratualismo, convencionalismo e racionalismo se revela na fundação das proibições e das penas enquanto ‘instrumentos’ de tutela dos cidadãos.”

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 241.

luta contra o retribucionismo penal, que o contratualismo trouxe ao mundo jurídico o avesso de seu adversário<sup>5</sup>.

Nesse cenário, em que o contratualismo se tornou o *a priori* da democracia moderna, a obra-mestra do pensamento jurídico-político moderno, o propósito do presente trabalho consiste justamente em questionar essa associação e em demonstrar que os anseios da sociedade pluralista encontram legitimação na injustiça do contrato social e na exigência de reparação.

## 2 Contratualismo e história

Se vamos discutir sobre o contratualismo, a primeira tarefa consiste em buscar delimitar o seu propósito, questão sobre a qual não há polêmicas ou divergências na literatura. De fato, vigora uma concordância, entre os estudiosos, de que a teoria contratualista objetiva trazer à luz a passagem da vida humana em estado de natureza para a vida humana organizada em torno do poder jurídico-político. A segunda tarefa, menos simples que a primeira, é procurar defini-la. Vamos começar por afirmar que a teoria vislumbra, no instituto do contrato, a imagem que melhor ilustra a superação do estado de natureza e a origem de nossa sociedade organizada em torno do poder político-jurídico.

Prosseguindo, podemos acrescentar que os contratantes teriam, de comum acordo, renunciado a uma parte de sua liberdade, a parte menor e menos relevante. Em troca, obteriam o fortalecimento e a proteção estatal em favor da liberdade remanescente e de importância maior, à qual não teriam renunciado. Em síntese, podemos afirmar, resumindo ou parafraseando Beccaria<sup>6</sup>, que o contratualismo reside no

---

<sup>5</sup>“No contratualismo moderno, fica claro que a pena não é um fim em si própria, mas somente um meio de atingir o bem-estar social.”

PINHO, Ana Claudia. *Direito penal e estado democrático de direito: uma abordagem a partir do garantismo de Luigi Ferrajoli*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 27.

<sup>6</sup>“As leis são condições sob as quais os homens independentes e isolados se uniram em sociedade, cansados de viver em contínuo estado de guerra e de gozar de uma liberdade inútil pela incerteza de sua conservação. Parte dessa liberdade foi por eles sacrificada para poderem gozar o restante com segurança e tranquilidade.”

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Tradução de Lucia Guidicini e Alessandro Berti Contessa. São Paulo: Martins Fontes, 2019. p. 41.

misto de negação e afirmação simultâneas da liberdade humana, por meio de um acordo justo porquanto racional.

Não é isso o que nos diz, com outras palavras, Rousseau? Segundo a sua obra, o contrato social é reciprocidade<sup>7</sup> e, por isso, se pode concluir que, se o homem alienou a sua liberdade natural, foi em seu próprio benefício e vantagem<sup>8</sup>. A organização jurídico-política humana não teria sido resultado, portanto, de acordo com Beccaria e Rousseau, de qualquer ato de violência, imposição ou escravidão da parte dos mais fortes em desfavor dos mais fracos.

A primeira pergunta que surge é a seguinte: existe alguma ideia, na história da teoria política, mais fantasiosa e inocente que essa? Dificilmente. Como esses homens fundadores da modernidade, todos eruditos, iluministas, enciclopedistas, foram capazes de criar uma teoria especulativa tão distante da natureza e de seu equivalente humano? Como puderam imaginar que o homem, em seu estado de natureza, foi capaz de chegar a tal acordo, tão racional, justo e igualitário? Como puderam imaginar que o mais forte renunciaria a algo, tanto quanto o mais fraco? Imaginar igualdade e fraternidade no estado de natureza é ignorar a lei mais básica e fundamental da própria natureza, que é justamente a lei do mais forte, isto é, a lei da desigualdade.

Por que se pode sustentar que os fortes não renunciam ou não renunciam tanto quanto os mais fracos? Porque essa é uma das afirmações basilares da história, tanto em sua versão antiga quanto em suas versões moderna ou contemporânea. Vejamos, por exemplo, o “Acordo de Munique”. Por acaso esse “acordo” demonstra alguma renúncia da Alemanha nazista em nome da igualdade ou da justiça perante a então

---

<sup>7</sup>“Vê-se, por esta fórmula, que o ato de associação encerra um acordo recíproco (...)”.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Tradução de Vicente Sabino Júnior. São Paulo: Jose Bushatsky, 1978. p. 88.

<sup>8</sup>“(…) e sendo todos nascidos iguais e livres, só alienaram a sua liberdade para atender à própria conveniência (...)”.

Idem, *ibidem*, p. 75.



Tchecoslováquia? Sabemos que não e o sabemos a partir de Eric J. Hobsbawm<sup>9</sup> e Ian Kershaw<sup>10</sup>, duas autoridades no assunto. Sabemos, enfim, que esse “acordo” e tantos outros estão muito longe de confirmar as especulações de Beccaria e Rousseau.

É inegável, portanto, que a elaboração de toda e qualquer teoria política especulativa, se pretende teorizar com seriedade, não pode ignorar as lições da história. Pouco importa se a especulação é em direção ao passado ou em direção ao futuro, seu percurso deve cruzar a história e não formar, junto a ela, duas linhas paralelas, que jamais se encontram.

No caso examinado pelo contratualismo, isto é, a passagem do estado de natureza para a sociedade jurídico-política, há um agravante a mais, que consiste na ausência de qualquer mediador entre fortes e fracos, tornando ainda mais problemática a suposta renúncia dos contratantes em partes iguais – para a obtenção de garantias também iguais.

Aqui, devemos regressar ao “Acordo de Munique”. Se a presença de mediadores da altura de Inglaterra e França não garantiu, à então Tchecoslováquia, o menor vestígio de igualdade e justiça nos termos estabelecidos pelo acordo, como Beccaria e Rousseau foram capazes de especular a celebração de um contrato benéfico aos mais fortes e simultaneamente aos mais fracos, sem sequer a presença de um mediador? Qual a fonte de inspiração para essa especulação? Não podemos ser categóricos, mas é possível imaginar que não foi a história humana.

---

<sup>9</sup>O célebre historiador inglês nos diz que, graças aos termos desse “acordo”, durante muitos anos a palavra Munique se tornou sinônimo, no discurso político, de covardia.

HOBBSAWM, Eric J. *Era dos extremos: o breve Século XX: 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 148.

<sup>10</sup>O famoso historiador alemão nos ensina que Hitler, muito satisfeito com o resultado obtido, convidou todos os participantes do acordo para um jantar festivo, mas ingleses e franceses se esquivaram com desculpas. “Depois que o trabalho sujo fora feito, eles não estavam com disposição para celebrar”.

KERSHAW, Ian. Hitler. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 476.

Se quisermos prosseguir, temos de nos desviar momentaneamente dos contratualistas e unir toda a nossa atenção em torno de um pensador alemão. Quem, senão Nietzsche, apontou algo básico sobre o tema: só pode haver acordo, em termos justos e igualitários, quando as partes envolvidas estão em pé de igualdade, ao menos na aparência. Se, por outro lado, há demais desigualdades entre as partes, o resultado do acordo só poderá resultar na confirmação da desigualdade, havendo, na melhor das hipóteses, uma concessão por parte do mais forte e não um acordo propriamente dito. É isso que o filósofo demonstra em duas passagens de “Humano, demasiado humano”:

A justiça (equidade) tem origem entre homens de aproximadamente o mesmo poder, como Tucídides (no terrível diálogo entre os enviados atenienses e mélios) corretamente percebeu: quando não existe preponderância claramente reconhecível e um combate resultaria em prejuízo inconsequente para os dois lados, surge a ideia de se entender e de negociar as pretensões de cada lado: a troca é o caráter inicial da justiça. Cada um satisfaz o outro, ao receber aquilo que estima mais que o outro. (...) A justiça é, portanto, retribuição e intercâmbio sob o pressuposto de um poderio mais ou menos igual (...) <sup>11</sup>.

Quando alguém se sujeita sob condições a um outro mais poderoso, o caso de uma cidade sitiada, por exemplo, a condição que opõe a isso é poder destruir a si mesmo, incendiar a cidade, causando assim ao poderoso uma grande perda. Por isso ocorre uma espécie de paridade, com base na qual se pode estabelecer direitos. O inimigo enxerga vantagem na conservação. Nesse sentido há também direitos entre escravos e senhores, isto é, exatamente na medida em que a posse do escravo é útil e importante para o seu senhor. O direito vai originalmente até onde um parece ao outro valioso, essencial, indispensável,

---

<sup>11</sup> NIETZSCHE, Friedrich. *Humano, demasiado humano*: um livro para espíritos livres. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das letras, 2005. p. 65.

invencível e assim por diante. Nisso o mais fraco também tem direitos, mas menores<sup>12</sup>.

Como se pode observar, Nietzsche recorreu a Tucídides para filosofar. Ao invés de afastar história e filosofia, simplesmente as uniu. E aonde essa união o levou? A uma especulação muito mais realista e razoável em comparação àquela dos contratualistas. Por acaso a sua tese, de que a justiça contratual depende de alguma igualdade entre os agentes do contrato, não está confirmada pela história? A resposta, aqui, deve ser afirmativa. O acordo informal que uniu César, Pompeu e Crasso, conhecido pelo nome de “1º Triunvirato”, corrobora a tese nietzscheana. Se esses romanos poderosos e ambiciosos estabeleceram uma aliança igualmente benéfica a todos os três, os grandes historiadores concordam que isso somente foi possível pelo equilíbrio entre os seus poderes<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup>Idem, *ibidem*, p. 66.

<sup>13</sup>É o que nos ensina Greg Woolf: “Respaldados pela ameaça dos veteranos de Pompeu, combinada com o tónus financeiro de Pompeu e Crasso, além da influência que Crasso e César tinham sobre o povo, os três efetivamente governaram Roma por quase uma década, escolhendo magistrados, distribuindo províncias e exércitos (principalmente para si próprios) e tornando inútil o debate no Senado ou em assembleias.”

WOOLF, Greg. *Roma: a história de um império*. Tradução de Mário Molina. São Paulo: Cultrix, 2017. p. 180-181.

No mesmo sentido, podemos acrescentar o magistério de Adrian Goldsworthy: “Pompeu, Crasso e César estavam todos buscando vantagem pessoal. Pompeu queria terra para os seus veteranos e a ratificação do Assentamento Oriental, e Crasso, um alívio para os coletores de impostos na Ásia. César era o membro mais jovem, que necessitava de apoios de grande influência se quisesse conquistar alguma coisa frente ao seu recalcitrante colega cônsul e ganhar um importante comando provincial depois. Ele era efetivamente um instrumento dos outros dois, porque estes necessitavam de um magistrado para introduzir e pressionar a favor da legislação de que precisavam. Por isso, ele seria recompensado. Cada um dos três sabia que os outros dois beneficiar-se-iam com o arranjo, mas ficaria contente por ver isso acontecer se também alcançasse seus objetivos. Era, em última instância, um casamento por conveniência, que poderia ser rompido por qualquer um dos membros assim que deixasse de ser vantajoso para ele.”

GOLDSWORTHY, Adrian Keith. *César: a vida de um soberano*. Tradução de Ana Maria Mandim. Rio de Janeiro: Record, 2011. p. 221.

Considerando, assim, as lições de Nietzsche e de eventos históricos de relevo, como é o caso do “Acordo de Munique” e do “1º Triunvirato”, podemos chegar à nossa primeira conclusão: imaginar alguma justiça ou igualdade no contrato social é ir na direção contrária dos livros e registros da história.

E se avançarmos? Nesse caso, seremos obrigados a concluir que a teoria do contrato social atribui ao homem do estado de naturezas bandeiras próprias da democracia moderna, isto é, postulados próprios ao homem civilizado. Igualdade, racionalidade, reciprocidade, justiça, todos esses conceitos encarnam valores cultivados pelo homem político, todos estranhos ao homem imerso na vida pré-política. Podemos acrescentar, ainda, que o contratualismo, ao afirmar a justiça, a reciprocidade e a igualdade do contrato social, pressupõe que todas essas aspirações, típicas do homem moderno, tão problemáticas e, por tantas vezes, tão inalcançáveis, já haviam sido realizadas pelo “simples” homem do estado de natureza.

Isso nos leva a vislumbrar, no contratualismo de Rousseau e Beccaria, uma confusão entre origem e finalidade. Se a origem da sociedade organizada em torno do poder jurídico-político é temporalmente estática, quer dizer, é uma conjectura que está em passado não documentado e que, por isso, não pode ser alterada, a finalidade dessa organização social almejada só pode ser essencialmente dinâmica e direcionada ao futuro.

Assim, se uma determinada organização social está sob governo tirânico, suas finalidades serão adequadas à tirania. Contudo, havendo a deposição do tirano e o estabelecimento de um regime de inspiração democrática, haverá, conseqüentemente, uma substituição das finalidades, as quais serão deslocadas para o atendimento de interesses em concordância com o novo regime.

Não é esse o caso de nosso próprio país? Não passamos da ditadura militar à redemocratização? Sabemos que sim. Sabemos que o Ato Institucional nº 5 serviu às finalidades do regime ditatorial tanto quanto a Constituição Federal de 1988 serve ao projeto democrático em vigor. Em ambos os regimes, a origem de nosso país se manteve única e estática no lugar que designamos de passado, mas a finalidade de nossa sociedade se moveu sempre que a história nacional reputou necessário.

Em “Razão na história”, Hegel censura o historiador que executa a sua tarefa sem conseguir transcender o espírito de seu próprio tempo, sem conseguir, enfim, alcançar o espírito do tempo ao qual regressou. Esse historiador, nos diz Hegel, ao invés de alcançar o universal do passado, limita-se às individualidades – ambições, paixões, invejas etc.<sup>14</sup> Em que sentido essas considerações do autor de “Fenomenologia do espírito” são apropriadas ao caso de Rousseau e Beccaria? Ora, ambos não conseguiram transcender o seu próprio tempo. Ao transferirem ao estado de natureza as finalidades mais elevadas da modernidade, provaram, a qualquer leitor atento, que não captaram o espírito do estado de natureza e que, ao buscarem refletir sobre a origem, não saíram de onde estavam.

Não é esse, no entanto, o caso de Nietzsche, que, refletindo sobre o surgimento do homem jurídico-político, conseguiu transcender a sua própria época e rejeitar a possibilidade do acordo imaginado por Rousseau e Beccaria. Partindo da premissa de que a natureza não é moral ou imoral e sim livre de toda e qualquer moral, o filósofo errante aniquilou, em um único parágrafo de “Genealogia da moral”, a teoria política especulativa que pior teria concebido o estado de natureza e sua superação:

Essa primeira hipótese sobre a origem da má consciência pressupõe, em primeiro lugar, que a mudança não tenha sido gradual nem voluntária, e que não tenha representado um crescimento orgânico no interior de novas condições, mas uma

---

<sup>14</sup>“Apresentar uma série de traços individuais – como num romance de Walter Scott – e uni-los preguiçosamente – como nas correspondências e nas crônicas – é um procedimento que nos faz desviar para uma multiplicidade de casos particulares e contingentes que são talvez historicamente exatos mas que não esclarecem, pelo contrário, antes obscurecem, o interesse principal.”

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *A razão na história*. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2020. p. 20.

Em seguida, Hegel acrescenta: “O pior estilo do historiador pragmático é o espírito psicológico mesquinho, que rastreia os móveis dos sujeitos que ele conseguiu, não a partir de um conceito, mas das propensões e paixões particulares, e não considera a própria coisa como impulsionadora e operante.”

Idem, *ibidem*, p. 21.

ruptura, um salto, uma coerção, uma fatalidade inevitável, contra a qual não havia luta e nem sequer um ressentimento. Em segundo lugar, que a inserção de uma população sem normas e sem freios numa forma estável, assim como tivera início com um ato de violência, foi levada a termo somente com atos de violência – que o mais antigo “Estado”, em consequência, apareceu como uma terrível tirania, uma maquinaria esmagadora e implacável, e assim prosseguiu seu trabalho, até que tal matéria-prima humana e semianimal ficou não só amassada e maleável, mas também *dotada de uma forma*. Utilizei a palavra “Estado”: está claro a que me refiro – algum bando de bestas louras, uma raça de conquistadores e senhores, que, organizada guerreiramente e com força para organizar, sem hesitação lança suas garras terríveis sobre uma população talvez imensamente superior em número, mas ainda informe e nômade. Deste modo começa a existir o “Estado” na terra: penso haver-se acabado aquele sentimentalismo que o fazia começar com um ‘contrato’. Quem pode dar ordens, quem por natureza é ‘senhor’, quem é violento em atos e gestos – que tem a ver com contratos! Tais seres são imprevisíveis, eles vêm como o destino, sem motivo, razão, consideração, pretexto, eles surgem como o raio, de maneira demasiado terrível, repentina (...) <sup>15</sup>.

Por que estamos a afirmar que Nietzsche, em comparação aos contratualistas, é mais justo com o estado de natureza? Para responder à questão, podemos dizer que o filósofo do “eterno retorno” sabe que a necessidade está para a natureza tanto quanto a liberdade e a moralidade estão para o homem civilizado, submetido à organização jurídico-política.

Não é isso o que extraímos do art. 23, I, do Código Penal Brasileiro? Por que a lei penal afasta o crime quando caracterizado o estado de necessidade? Justamente porque a necessidade é o contrário da liberdade – a necessidade é o reino animal tanto quanto a liberdade é o reino humano. O leão, ao atacar e devorar a sua presa, não o faz por

---

<sup>15</sup>NIETZSCHE, Friedrich. *Genealogia da moral: uma polêmica*. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das letras: 2009. p. 69.

liberdade e sim por necessidade. O leão sequer conhece a liberdade, ele é apenas instinto e necessidade. E é justamente por isso, por viver apenas no reino dos instintos e da necessidade, que o leão não pode ser punido.

E o homem? O homem, em estado de necessidade, não se torna um animal? Se duas pessoas dividem um barco a afundar no meio do rio e há apenas um bote salva vidas para ambos, os dois não lutarão entre si pela posse dessa “tábua de salvação”? A resposta só pode ser afirmativa, pois os dois homens a lutar entre si não estão movidos pela liberdade e sim pela necessidade. Ambos não têm qualquer opção, não têm, enfim, liberdade. A luta entre os dois pescadores é uma questão de necessidade, de sobrevivência, de vida ou morte. Nesse instante, vale apenas o instinto de sobrevivência, nada mais. Por isso, punir o vencedor da luta seria punir uma ação puramente instintiva, uma ação que não faz *jus* ao homem. É por isso que o art. 23, I, do CPB, afasta a ilicitude de tal conduta e o faz em honra à liberdade humana.

Quando Albert Camus afirma, em seu libelo contra a pena de morte, que as leis não devem imitar a natureza humana e sim corrigi-la<sup>16</sup>, qual é o seu propósito? Reconhecer que os nossos valores democráticos (igualdade, liberdade, justiça) não estão entranhados em nossa natureza e que, justamente por isso, leis de inspiração democrática são essenciais para não nos curvarmos às nossas necessidades que nos impelem, graças ao natural instituto de autoconservação, à prática de atos individualistas.

Estamos, no fim das contas, dizendo o óbvio: ninguém nasce piedoso, pacifista, altruísta, democrático ou igualitarista, assim como ninguém nasce consciente da dignidade de pessoa humana. Todos esses valores ou ideais são resultados de muita educação, tempo e história. Imaginar, portanto, que foi pacífica e benéfica a todos, a passagem do estado de natureza para a organização político-jurídica, é transferir para os homens da natureza os ideais do homem civilizado.

---

<sup>16</sup>“A lei do talião é da mesma ordem da natureza e do instinto, não é da ordem da lei. A lei, por definição, não pode obedecer às mesmas regras que a natureza. Se o assassinato está na natureza do ser humano, a lei não é feita para imitar ou reproduzir esta natureza. Ela é feita para corrigi-la.”

CAMUS, Albert. *Reflexões sobre a guilhotina*. Tradução de Valerie Rumjanek. Rio de Janeiro: Record, 2022. p. 49.

### 3 Contratualismo e modernidade

Além de sua inabilidade especulativa, o contratualismo ainda apresenta o seguinte paradoxo: é fruto do pensamento jurídico-político moderno e, por isso, caber-lhe-ia afirmar, em sua especulação, a ideia de progresso, que é justamente a essência da filosofia moderna. Um simples trecho de “Introdução à história da filosofia”, de Hegel, evidencia o que estamos falando:

Aliás, na Grécia, a liberdade real encontra-se enredada numa limitação, pois, como sabemos, a escravatura existia ainda na Grécia; a vida civil dos Estados gregos livres não podia subsistir sem escravos. A liberdade era, portanto, condicionada, limitada; daí a diferença em comparação com a liberdade germânica. Podemos determinar a diferença da liberdade no Oriente, na Grécia e no mundo germânico do seguinte modo: no Oriente, apenas um é livre (o déspota); na Grécia, alguns são livres; na vida germânica, porém, todos são livres, isto é, o homem é livre enquanto homem<sup>17</sup>.

Ora, o que podemos extrair da filosofia hegeliana senão a ideia de que a história humana é o movimento gradual e progressivo do espírito em direção à liberdade? Da liberdade oriental, que Hegel reputa despótica, progredimos para a liberdade grega, que seria meramente aristocrática, até chegarmos à liberdade moderna, na qual todos nós seríamos livres.

Essa crença no progresso não é valiosa apenas a Hegel, mas também a Marx<sup>18</sup> e à filosofia moderna de modo geral, de sorte que teria

---

<sup>17</sup>HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Introdução à história da filosofia*. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2018. p. 192.

<sup>18</sup>Já no jovem Marx essa crença no progresso se torna evidente em sua “Crítica da filosofia do direito de Hegel”, quando anuncia que a classe operária está “condenada” a transformar o mundo: “Quando o proletariado anuncia a dissolução da ordem mundial até então existente, ele apenas revela o mistério de sua própria existência, uma vez que ele é a dissolução fática dessa ordem mundial. Quando o proletariado exige a negação da propriedade privada, ele apenas eleva a princípio da sociedade o que a sociedade elevava a princípio do proletariado, aquilo que nele já está involuntariamente incorporado como resultado negativo da sociedade.”

MARX, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 162.



se tornado, segundo Michel Villey<sup>19</sup>, o próprio Deus da modernidade. Por isso, é de se estranhar a sua total ausência na teoria contratualista, cujo advento coincide com o nascimento da modernidade. Ao afirmar a suposta racionalidade, reciprocidade e igualdade do contrato social, que teria sido celebrado em benefício de todos, o contratualismo supõe que o homem passou, diretamente, do estado de natureza à democracia – apagando todos os demais estágios da história política humana, anulando, enfim, todo o progresso que a modernidade insiste em apregoar.

Se prosseguirmos, veremos que, estranhamente, Rousseau não ignora a lei fundamental da natureza. Em “A origem da desigualdade entre os homens”, Rousseau reconhece, com todas as letras, que a própria natureza pode estar na origem da desigualdade humana<sup>20</sup>. Reconhece e vai além, dando exemplos de desigualdades humanas estabelecidas pela própria natureza<sup>21</sup>. Depois, chega a reconhecer, categoricamente, na mesma obra, o caráter extramoral da vida humana em estado de natureza, na qual os homens “(...) não podiam ser bons nem maus, e não tinham nem vícios nem virtudes (...)”<sup>22</sup>. Não sabemos como

---

<sup>19</sup>“O idealismo, peculiaridade da filosofia moderna, e do qual não é certo que estejamos curados, erige no lugar de Deus este grande ídolo: O Progresso (...)”. VILLEY, Michel. *O direito e os direitos humanos*. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2016. p. 2.

<sup>20</sup>“Concebo na espécie humana dois tipos de desigualdade: uma eu chamo de natural ou física, por ser estabelecida pela natureza, e que consiste na diferença das idades, da saúde, das forças do corpo e das qualidades do espírito ou da alma (...)”.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *A origem da desigualdade entre os homens*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classis Companhia das Letras, 2017. p. 33.

<sup>21</sup>“Os filhos, trazendo ao mundo a excelente constituição de seus pais e fortalecendo-a por meio dos mesmos exercícios que a produziram, adquirem assim todo o vigor de que a espécie humana é capaz. A natureza faz com eles precisamente o que faz a lei de Esparta com os filhos dos cidadãos: ela torna fortes e robustos os que são bem constituídos e faz perecer todos os outros (...)”. Idem, *ibidem*, p. 39.

<sup>22</sup>Idem, *ibidem*, p. 58.

Rousseau, após escrever “A origem da desigualdade entre os homens”, foi capaz de elaborar “O contrato social”. Os livros, ao invés de se complementarem, afastam-se. Enquanto o primeiro exalta a liberdade física e meramente individual do homem pré-político, o segundo afirma, por sua vez, a superação humana da natureza e a formação da vida social<sup>23</sup>.

E Ferrajoli? Em determinada passagem de seu “Direito e razão”, o garantista retoma a sua famosa tese de separação entre direito e moral e acrescenta, ainda, a tese de separação entre direito e natureza<sup>24</sup>. Por quê? O jurista sabe que a natureza não é guiada por qualquer sentimento de igualitarismo, sabe, enfim, que a natureza não é cristã, democrática ou comunista. Viver as leis da natureza seria viver uma vida humana sem qualquer valor moral, ético ou religioso. É daí que se origina a tese garantista, bastante legítima e até inquestionável, de que o Direito deve se desvincular da natureza. Porém, é justamente dessa desvinculação que surge o outro vínculo que Ferrajoli insiste igualmente em negar, isto é, aquele entre o Direito e os valores humanos – religiosos, morais e éticos.

Nesse sentido, podemos estabelecer a nossa segunda conclusão: se tanto Rousseau quanto Ferrajoli reconhecem, expressamente

---

<sup>23</sup>A propósito, vale recorrer a Keith Ansell-Pearson: “*He is seen, on the one hand, to extol the primacy of individual liberty, while, on the other, to sacrifice the liberty of the individual to the authority of the State. Thus, several commentators have argued that there is a contradiction within Rousseau’s thinking on the individual and society. It has been suggested, for example, that whereas the Discourse on the Origin of Inequality (1755) offers an eloquent account of the rights of the individual, the Social Contract (1762) proposes the total subordination of those rights to the demands of the State.*”

ANSELL-PEARSON, Keith. *Nietzsche contra Rousseau: a study of Nietzsche’s moral and political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. p. 53.

<sup>24</sup>“Em segundo lugar, a separação entre direito e moral e, por outro lado, entre direito e natureza. Somente por convenção jurídica, e não por imoralidade intrínseca ou por anormalidade, é que um determinado comportamento constitui delito; e a condenação de quem se tenha comprovado ser responsável não é um juízo moral nem um diagnóstico sobre a natureza anormal ou patológica do réu.”

Idem, *ibidem*, p. 41-42.

ou implicitamente, o caráter extramoral da natureza, não se sabe como abraçaram a tese especulativa de que o homem pré-político teria firmado o dito acordo – aparentemente mais democrático que os próprios acordos celebrados em tempos e culturas democráticas.

#### **4 Contratualismo, democracia e pluralismo**

Se o objeto do contrato social é a liberdade de seus contratantes, parte-se, necessariamente, do pressuposto de que a liberdade já existia no estado de natureza. Há, nesse ponto, um problema apontado anteriormente, pois a necessidade está para o estado de natureza tanto quanto a liberdade está para a vida organizada em torno do poder jurídico-político. Se nos perguntarmos por que o homem dos primórdios caçava, teremos de responder que o ato visava satisfazer a sua necessidade de alimentação. A caça não era, portanto, um ato de liberdade e sim de pura necessidade, tanto quanto o ato de dormir e de manter relações sexuais são atos relacionados a puras necessidades fisiológicas. A vida era, enfim, a predominância da necessidade sobre a liberdade, conforme reconhece o próprio Rousseau em sua obra destinada à origem das desigualdades humanas:

Despojando esse ser, assim constituído, de todos os dons sobrenaturais que pode ter recebido e de todas as faculdades artificiais que só pode ter adquirido por longos progressos; numa palavra, considerando-o tal como deve ter saído das mãos da natureza, vejo um animal menos forte que uns, menos ágil que outros, porém, tudo bem pesado, organizado de forma mais vantajosa do que todos. Eu o vejo matando a fome à sombra de um carvalho, saciando a sede no primeiro riacho, encontrando sua cama ao pé da mesma árvore que lhe forneceu sua refeição, e eis suas necessidades satisfeitas.<sup>25</sup>

Descrevendo um cenário idílico, Rousseau nos apresenta o homem pré-político a saciar a fome, a sede e o sono, isto é, três necessidades humanas primárias e corporais. Onde está a pretensa

---

<sup>25</sup>Idem, *ibidem*, p. 38.

liberdade desse homem? Rousseau não a revelou, mas ainda assim sustenta essa obscura liberdade, como todos os demais contratualistas.

Se passarmos à vida humana após o estado de natureza, estaremos finalmente diante da predominância da liberdade sobre a necessidade. Anteriormente, recorreremos a Hegel e à sua tese de que a história é o avanço da liberdade humana – da liberdade de apenas um (oriental) à liberdade de alguns (grega) até à liberdade de todos (moderna). Àquela ocasião, o propósito era demonstrar que a filosofia hegeliana é a típica filosofia moderna, na medida em que afirma o progresso – ao contrário do contratualismo, que, saltando diretamente da natureza para a democracia, apaga toda a evolução histórica.

Considerando que estamos concentrados, agora, na pressuposição contratualista de que já havia liberdade no estado de natureza, temos de retornar mais uma vez a Hegel, cuja filosofia, repito, é um elogio ao homem moderno, àquele que foi além e continua a ir além de suas meras necessidades. Em uma passagem de sua “Filosofia do Direito” em defesa da propriedade privada, Hegel sublinha que a dita propriedade, ao invés de expressar a satisfação de uma simples necessidade do proprietário, afirma a liberdade ínsita do ser humano racional:

O racional da propriedade não reside na satisfação das carências, porém em que a mera subjetividade da personalidade se suspende. Só, e primeiro na propriedade, a pessoa é enquanto razão. Ainda que essa primeira realidade da minha liberdade esteja numa Coisa exterior, seja, por conseguinte, uma má realidade, a personalidade abstrata, precisamente na sua imediatidade, não pode ter outro ser-aí a não ser na determinação da imediatidade<sup>26</sup>.

Ao contrário do simples animal, que tem um círculo restrito não apenas de necessidades, mas de meios para satisfazê-las, o homem, distinguindo-se daquele graças à sua liberdade e racionalidade

---

<sup>26</sup>HEGEL, Georg Friedrich Wilhelm. *Linhas fundamentais da filosofia do direito: direito natural e ciência do Estado no seu traçado fundamental*. Tradução de Marcos Lutz Muller. São Paulo: Editora 34, 2022. p. 237.

dade, expande-se e vai além. Hegel demonstra que o homem se torna homem justamente quando supera o reino das necessidades e multiplica as suas carências:

O animal tem um círculo restrito de meios e modos de satisfação de suas carências, igualmente restritas. O homem, mesmo nessa dependência, prova o seu ir além da mesma e a sua universalidade, inicialmente pela *multiplicação* das carências e dos meios e, em seguida, pela *decomposição e diferenciação* da carência concreta em partes e aspectos singulares, que se tornam carências distintas, *particularizadas* e, por isso, mais abstratas.

(...)

A carência de habitação e vestuário, a necessidade de não mais deixar cru o alimento, mas de torná-lo adequado a si e destruir a sua imediatidade natural, faz com que a existência do homem não lhe seja tão cômoda quanto ao animal e que, enquanto espírito, ela não lhe deva ser tão cômoda<sup>27</sup>.

É justamente por isso que Hegel defende a propriedade privada e a própria multiplicação da propriedade privada, uma vez que o homem, ao multiplicá-la para além de suas necessidades, está superando a esfera da necessidade, está multiplicando carências e está, enfim, realizando a liberdade humana.

O relevante, aqui, não é defender ou não o instituto da propriedade privada e sim demonstrar, com o auxílio de Hegel, que a liberdade está muito mais no homem moderno do que no homem em estado de natureza. Se a vida do selvagem era, acima de tudo, a mera satisfação de necessidades físicas (caçar para comer, dormir, copular), a vida do homem moderno tem uma dimensão a mais, a qual reside justamente em sua liberdade.

Se o homem moderno pode se dedicar à leitura, à ciência, ao turismo, ao yoga, à coleção de antiguidades, a algo que, enfim, não atende a uma única necessidade humana imediata, então esse homem pode se considerar imerso na liberdade. Essa distinção, entre o homem do estado de natureza – imerso na necessidade, e o homem

---

<sup>27</sup>Idem, *ibidem*, p. 452.

moderno – mergulhado na liberdade, passou despercebida ao contratualismo.

A inabilidade da teoria contratualista para especular sobre o homem pré-político traz graves consequências à sua concepção jurídico-política, afinal de contas, se o contrato social é a renúncia de parte da liberdade humana para a defesa da liberdade remanescente, então se supõe, necessariamente, que a liberdade humana já era uma realidade no estado de natureza.

Entendemos estar mais do que demonstrado que a liberdade no estado de natureza ainda era por demais incipiente e que o homem, nesse estágio fictício ou não documentado, era a predominância da necessidade sobre a liberdade.

Mas o problema vai muito além. Se supomos que já havia liberdade no mundo pré-político, então não teria havido, assim, uma ruptura entre estado de natureza e Estado de Direito, uma vez que o contrato não teria constituído e fundado a liberdade, mas apenas a regulado.

A ideia de que o Estado não é o fundador da liberdade, mas apenas e tão somente o seu regulador, ignora que a liberdade humana, fora da sociedade jurídico-política, não pode ir além de sua camada física ou natural. É apenas no interior da sociedade jurídico-política que a liberdade humana adquire uma segunda camada e se torna superior à liberdade meramente física. Estamos nos referindo, obviamente, à liberdade jurídico-moral, que, em nosso entendimento, é fundada pelo Estado e encarna sua obra-prima.

No entanto, se o contratualismo não reconhece ao Estado a fundação da liberdade, então a sua ideia de liberdade se resume àquela primeira camada – física ou natural. E, se a liberdade não é constituída e fundada pelo acordo – mas apenas declarada e regulada, devo repetir que não há efetiva ruptura entre a vida humana antes do contrato e a vida humana posterior à sua celebração, assim como não há ruptura entre natureza e contrato.

Se o contrato não é a fundação da liberdade humana, sua celebração se limita a consagrar os termos da liberdade definidos no estado de natureza e a protegê-los. Não é isso que nos diz Hobbes? Logo no início de sua obra, no primeiro parágrafo da introdução, Hobbes afirma que a finalidade do contrato social é, acima de tudo, oferecer defesa, proteção e segurança:

Porque pela arte é criado aquele grande Leviatã a que se chama Estado ou Cidade (em latim *Civitas*), que não é senão um homem artificial, embora de maior estatura e força do que o homem natural, para cuja proteção e defesa foi projetado<sup>28</sup>.

Mas, afinal de contas, o que o contrato social hobbesiano visa proteger e defender? Os bens e liberdades individuais nos termos estabelecidos desde o estado de natureza, no qual vigora a célebre guerra “de todos os homens contra todos os homens”<sup>29</sup>. Daí que esse contrato, que não é fundador, é um contrato de adesão, de termos preestabelecidos pelo mais forte, ao qual o mais fraco deve apenas aderir.

Essa conclusão se torna imperativa porque a defesa, a proteção e a segurança, oferecidas pelo Estado contratualista, têm por objeto meras particularidades, isto é, o patrimônio dos particulares, a vida individual, a liberdade de ir e vir dos contratantes etc. Não há, enfim, a partir do pacto, uma superação do egoísmo e do individualismo que Hobbes atribui à vida humana pré-política, assim como não há uma superação da guerra de todos contra todos, mas apenas uma mediação da guerra.

Por acaso a lógica, a própria lógica como tal e em si, não confirma a nossa sentença? Se o Estado hobbesiano é apenas a proteção de um indivíduo perante outro, não temos união, mas apenas aglomeração de indivíduos distintos. Temos, enfim, fragmentação e não união, mas a própria ideia de fragmentação pressupõe a ideia de todo e de unidade, pois a cisão só pode operar sobre o todo, só pode dividir e fragmentar

---

<sup>28</sup>HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria: forma e poder num estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

<sup>29</sup>“Com isto se torna manifesto que, durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens. Pois a guerra não consiste apenas na batalha, ou no ato de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida”.

Idem, *ibidem*, pág. 75.

algo que é, necessariamente, pura unidade. Daí se conclui que a sociedade contratualista só pode ser dirigida pelo princípio da fragmentação, havendo, enfim, em seu interior, um programa de separação e não de união.

Em sua obra de maior relevo, Hannah Arendt afirma que o Estado hobbesiano não se baseia em um único princípio construtivo<sup>30</sup>. A pensadora não está confirmando a nossa tese de que não há, em Hobbes, efetiva ruptura entre a vida humana antes do contrato e a vida humana posterior à sua celebração? Ora, a ausência de qualquer construção só pode resultar na conservação do *status quo* – ou seja, na conservação do estado de natureza pela sociedade de bases contratualistas.

Ao contrário do que a aparência pode sugerir, essa conclusão não é exclusiva ao contratualismo hobbesiano. Hobbes e Rousseau estão separados por suas visões sobre o estado de natureza, onde um imagina a guerra de todos contra todos e o outro imagina, por sua vez, um cenário mais idílico. Porém, tais diferenças não impediram Rousseau de se aproximar de Hobbes ao afirmar que o principal objetivo do contrato reside na mera conservação dos contratantes. Em seu “O contrato social”, Rousseau confirma a tese hobbesiana centrada na conservação dos contratantes e ainda sugere, claramente, que o contrato serve muito mais aos fortes do que aos fracos:

O contrato social tem por objetivo a conservação dos contratantes. Quem quer os fins quer também os meios, e estes meios são inseparáveis de alguns riscos. Quem quer conservar a sua vida à custa dos outros deve também dá-la por eles quando necessário.<sup>31</sup>

O mais forte nunca é bastante forte para ser sempre o senhor, se não transformar essa força em direito e a obediência em dever<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup>“O Leviathan de Hobbes expôs a única teoria política segundo a qual o Estado não se baseia em nenhum tipo de lei construtiva (...)”.  
ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 207.

<sup>31</sup>Idem, *ibidem*, p. 109.

<sup>32</sup>Idem, *ibidem* p. 77.



A partir do momento que o próprio Rousseau sugere que o contrato social foi formulado para transformar em lei a força dos mais fortes, Rousseau admite que o contrato social é muito mais uma imposição do que um ato de liberdade. Admite, da mesma forma, que o contrato é uma continuação, por outros meios, das desigualdades operadas no estado de natureza.

O contrato foi, portanto, uma imposição dos homens sobre as mulheres, assim como foi uma imposição dos heterossexuais sobre homossexuais e, da mesma forma, uma imposição dos brancos sobre índios e pretos. Coube aos mais fortes estabelecer as cláusulas do contrato e impô-lo, enquanto aos mais fracos coube apenas a tarefa de adesão.

Nesse sentido, a lei da Democracia moderna é a lei contratualista que oculta, sob o signo da abstração, da universalidade e da generalidade, a desigualdade e a diversidade, seja a desigualdade estabelecida pela natureza, como é o caso daquela entre homem e mulher, seja a desigualdade histórica, a exemplo daquela entre o homem branco e o homem preto.

Assim, a Democracia contemporânea, ao partir do pressuposto de que a sociedade não é homogênea e sim pluralista e heterogênea, está assumindo para si a tarefa de corrigir os termos do contrato social que baseou a formação da Democracia moderna e que excluiu, de seus benefícios, determinados grupos sociais.

Não é esse o caso da Lei nº 11.340/2006, também conhecida como “Lei Maria da Penha”? Ao endurecer o combate à violência contra a mulher, essa lei não está corrigindo o contrato social cujos termos foram estabelecidos unilateralmente pelos homens e impostos sobre as mulheres? A resposta, aqui, só pode ser afirmativa. Se a democracia moderna, ao invés de reparar essa desigualdade, tornou-a “letra de lei”, isso se deve ao fato de que o contrato social de Hobbes, Rousseau e Beccaria não rompe com o estado de natureza. Enquanto a democracia moderna se limitou a declarar liberdades, a democracia contemporânea busca fundar liberdades.

Se prosseguirmos, veremos que a própria fragmentação da sociedade não é obra do multiculturalismo ou do pós-modernismo e sim do próprio contratualismo moderno, supostamente universalista. Em sua “Filosofia do Direito”, Hegel se volta contra a concepção de Estado enquanto mero protetor da propriedade privada e da liberdade pessoal –

propugnada pela teoria do contrato social, por lhe faltar a ideia de algo que transcende as singularidades e alcança o universal:

Se o Estado é confundido com a sociedade civil e se a sua determinação é posta na segurança e na proteção da propriedade e da liberdade pessoal, então o interesse dos singulares enquanto tais é o último fim em vista do qual eles estão unidos, e daí segue-se, igualmente, que ser membro do Estado depende do capricho. – Mas o Estado tem uma relação inteiramente diferente ao indivíduo; como ele é espírito objetivo, o indivíduo só tem objetividade, verdade e eticidade enquanto é membro do Estado. A união enquanto tal, ela mesma, é o verdadeiro conteúdo e fim (...).<sup>33</sup>

Essa é apenas uma das tantas objeções de Hegel ao contratualismo. Em diversas passagens de “Filosofia do Direito”, Hegel insiste em afirmar que o Estado não pode ter sua origem no contrato, que o público jamais poderá ter sua origem no privado. Vejamos, a título de exemplo, duas passagens elucidativas do pensamento hegeliano a respeito do assunto:

A intromissão dessa relação contratual, bem como das relações de propriedade privada em geral na relação estatal, provocou as maiores confusões no direito público e na efetividade. Assim como, em períodos anteriores, os direitos e os deveres políticos foram considerados e afirmados como uma propriedade privada imediata de indivíduos particulares em face do direito do príncipe e do Estado (...). Por mais diversos que sejam, de um lado, esses dois pontos de vista, eles têm em comum, de outro, o ter transferido as determinações da propriedade privada para uma esfera que é de natureza inteiramente distinta e mais alta<sup>34</sup>.

Só que o Estado não é, de maneira nenhuma, um contrato, nem a

<sup>33</sup>HEGEL, Georg Friedrich Wilhelm. *Linhas fundamentais da filosofia do direito: direito natural e ciência do Estado no seu traçado fundamental*. Tradução de Marcos Lutz Muller. São Paulo: Editora 34, 2022. p. 535.

<sup>34</sup>Idem, *ibidem*, p. 289.

sua essência substancial é tão incondicionadamente a proteção e a garantia da vida e da propriedade dos indivíduos enquanto singulares<sup>35</sup>.

A partir da própria ideia que temos do contrato, enquanto instituto jurídico símbolo do direito privado, pode-se dar razão a Hegel e atribuir ao próprio contratualismo a fragmentação da sociedade, afinal de contas, o contrato não é somente o cruzamento entre duas vontades distintas, com objetivos diferentes? Eu, enquanto consumidor, pretendo de você, vendedor, o seu produto. Você pretende, de outro lado, o meu dinheiro. Nossos interesses se cruzaram e se conciliaram, mas são diferentes e meramente individuais. Eu, consumidor, uni-me a você, vendedor, apenas porque você tinha algo do meu interesse. Você, por sua vez, retribuiu-me na mesma moeda, unindo-se a mim somente em razão de meu dinheiro. Nossos egoísmos se entenderam, mas apenas de modo passageiro e por isso permaneceram, essencialmente, fins egoístas.

Falta, assim, à fundação dessa sociedade contratualista a ideia de união – como Hegel acertadamente sublinhou, uma vez que o simples cruzamento de vontades individuais não alcança a união e é sempre inferior à união, pelo simples fato de que as vontades, que se cruzam no contrato, têm interesses individuais e distintos<sup>36</sup>, havendo apenas uma conciliação passageira e contingencial entre esses interesses particulares.

Seria possível outro parecer sobre o tema? Dificilmente, haja vista que essa teoria concebe a formação da sociedade a partir do contrato, que é o instituto *par excellence* do direito privado. Chegamos ao ponto essencial: o contratualismo concebe a fundação da coisa pública a partir da coisa privada e particular. Como pode o público estar fundado no privado? Como pode o público ter origem em interesses meramente

---

<sup>35</sup>Idem, *ibidem*, p. 316.

<sup>36</sup>Sobre a distinção e contraposição dos interesses contratuais, é válido transcrever o seguinte magistério de Orlando Gomes: “Traço característico do contrato é plurititularidade, isto é, a co-participação de sujeitos de direito com interesses econômicos contrapostos. A contraposição é essencial, não passando o contrato, assim, de uma composição.”

GOMES, Orlando. *Contratos*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 13.

particulares? Como pode o universal se limitar à aglomeração de diversas singularidades? Talvez apenas no contratualismo.

A partir de interesses meramente particulares, não é possível chegar a categorias jurídicas que se tornaram elementares à democracia contemporânea, como é o caso da função social da propriedade e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essas categorias jurídicas incompatíveis com a concepção jurídico-política contratualista são justamente aquelas que transcendem o individualismo e pressupõem a união a que se refere Hegel.

Portanto, é no contratualismo que podemos encontrar, por exemplo, a razão para a total ausência, na Constituição Brasileira de 1891 (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil), de qualquer previsão sobre a função social da propriedade. Essa Constituição, inspirada na Constituição dos Estados Unidos da América e, portanto, de base contratualista, consagrou o direito de propriedade em “toda a sua plenitude” (art. 72, § 17), conferindo-lhe conotação meramente individual e abstrata – como se a propriedade estivesse abstraída em relação à coletividade e não causasse qualquer interferência, positiva ou negativa, no meio social.

Se, de um lado, essa Constituição consagrou o direito de propriedade em “toda a sua plenitude”, de outro lado, no entanto, manteve-se totalmente silente sobre o direito à educação. Isso por acaso não constitui uma prova documental e histórica de uma de nossas principais teses? Isso não prova, enfim, que o contrato social não supera o estado de natureza e que não passa de um contrato de adesão imposto pelos mais fortes sobre os mais fracos? Entendemos que sim. Se o patrimônio individual tem relevância superior ao desenvolvimento espiritual do homem, esse Estado contratualista está mais inclinado à conservação do que à superação da desigualdade.

## Conclusão

Na introdução deste trabalho, apresentamos algumas críticas dirigidas ao multiculturalismo, uma das quais seria importante retomar. O constitucionalista Zagrebelsky alega, conforme exposto anteriormente, que a lei da democracia moderna expressava uma ordem, enquanto a lei da democracia pluralista ou contemporânea

nea expressa, por sua vez, uma desordem, a qual deve ser, depois de estabelecida, remediada<sup>37</sup>.

O que podemos extrair dessa ponderação senão a confirmação das principais teses que sustentamos ao longo deste trabalho? Se a democracia moderna afirmava uma ordem preexistente, isto é, uma ordem anterior ao próprio Direito, então essa democracia não fundava ordem alguma. Ao contrário, limitava-se a afirmar e declarar algo fundado anteriormente a si própria.

O problema, aqui, reside no seguinte: a democracia não pode, sob pena de perder o seu caráter democrático e perecer, declarar ou afirmar uma ordem preexistente a si própria, uma vez que, nesse caso, estará a declarar ou afirmar uma ordem criada fora do Direito e de seus postulados democráticos.

Esse é o problema central do contratualismo em Hobbes, Rousseau e Beccaria. E é por isso que a democracia moderna, de base contratualista, conviveu com as desigualdades entre homens e mulheres, entre homens brancos e homens pretos, entre heterossexuais e homossexuais. A ordem da democracia moderna, a que se refere Zagrebelsky, não é propriamente dela, uma vez que fundada alhures, em algum lugar pré-jurídico e extramoral, sem lei e sem democracia.

Em um aforismo de “Crepúsculo dos ídolos”, Nietzsche sugere que a linguagem é uma redundância, uma vez que as palavras sempre nos comunicam algo que já conhecemos<sup>38</sup>. Nesse sentido, a palavra “casa” nos remete a uma construção destinada à moradia humana, assim como a palavra “amizade” nos remete a um sentimento nobre que aproxima duas

---

<sup>37</sup>“*In questa situazione, viene notevolmente ridotta l’aspirazione della legge a essere fattore di ordine. Essa è piuttosto espressione di un disordine, al quale essa cerca, al più, di porre rimedi ex post factum.*”

Idem, ibidem, p. 44-45.

<sup>38</sup>“Não nos estimamos mais o bastante quando nos comunicamos. Nossas experiências decisivas não são de forma algumas tagarelas. Elas não poderiam comunicar a si próprias caso quisessem. Isso acontece porque lhes falta a palavra. Aquilo para que temos palavras também já ultrapassamos.”

NIETZSCHE, Friedrich. *Crepúsculo dos ídolos ou como filosofar com o martelo*. Tradução de Renato Zwick. Porto Alegre: L&PM, 2014. p. 97.

ou mais pessoas. Ambos os vocábulos que usamos como exemplo confirmam, portanto, a sugestão do filósofo: as palavras, ao invés de nos presentear com algo novo, limitam-se a nomear aquilo que já temos em nosso conhecimento.

Seguindo Nietzsche, nós não poderíamos sugerir, então, que a democracia moderna é uma redundância? Se essa democracia está baseada na crença de que a ordem lhe é necessariamente preexistente, qual a função de ser dessa democracia senão repetir, em suas leis, uma ordem que já existe fora de suas leis? Se a legislação moderna declarou o “pátrio poder”, ao invés de fundar o “poder familiar”, essa democracia se limitou a afirmar, redundantemente, o poder patriarcal imposto pela figura masculina. Da mesma forma, se a lei penal moderna – como é o caso do CPB em sua redação original, extinguiu a punibilidade do estupro pelo casamento entre o agente e a vítima, a lei estava apenas afirmando, redundantemente, o machismo e o poder patriarcal.

Nesse cenário, acreditamos estar demonstrado que as aspirações pluralistas da democracia contemporânea se justificam a partir das lacunas da democracia moderna, que, reiteramos, ocultou diferenças, desigualdades e injustiças sob o signo da abstração, da universalidade e da generalidade.

Se tivermos de admitir que a sociedade jurídico-política realmente surgiu do contrato social, teremos de concluir que o contrato foi uma imposição dos mais fortes sobre os mais fracos e não um ato de liberdade e de benefício recíproco. Do contrário, jamais seria possível encontrar uma razão para as constantes revisões de suas cláusulas estabelecidas em detrimento dos excluídos – mulheres, índios, pretos, homossexuais etc.

Para concluir definitivamente este trabalho, seria relevante retornar, uma última vez, a Zagrebelsky, mais precisamente à sua sentença segundo a qual a democracia contemporânea parte de uma prévia desordem, a qual é afirmada apenas e tão somente para ser posteriormente remediada.

Ao contrário do que poderia sugerir uma leitura meramente superficial da sentença formulada pelo constitucionalista italiano, a afirmação da prévia desordem não constitui, justamente, o mérito da democracia contemporânea? Se a ordem não lhe é preexistente, essa democracia terá de fundá-la. A partir de então, encerra-se, de uma vez por

todas, o Direito enquanto redundância. Não há mais uma ordem prévia ao Direito – a ser simplesmente repetida, declarada e afirmada pelo ordenamento jurídico. Se Hannah Arendt afirma, conforme demonstramos anteriormente, que o Estado hobbesiano não se baseia em uma única lei construtiva<sup>39</sup>, podemos sustentar que a democracia da sociedade pluralista, ao partir da desordem, obriga-se a construir e fundar a ordem democrática, a incluir os excluídos pelo contrato social.

---

<sup>39</sup>“O Leviathan de Hobbes expôs a única teoria política segundo a qual o Estado não se baseia em nenhum tipo de lei construtiva (...)”.

ARENDR, Hannah. *As origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 207.

## Referências

ANSELL-PEARSON, Keith. *Nietzsche contra Rousseau: a study of Nietzsche's moral and political thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Tradução de Lucia Guidicini e Alessandro Berti Contessa. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

CAMUS, Albert. *Reflexões sobre a guilhotina*. Tradução de Valerie Rumjanek. Rio de Janeiro: Record, 2022.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GOLDSWORTHY, Adrian Keith. *César: a vida de um soberano*. Tradução de Ana Maria Mandim. Rio de Janeiro: Record, 2011.

GOMES, Orlando. *Contratos*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *A razão na história*. Tradução de Artur Morão – Lisboa/Portugal: Edições 70, 2020.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Introdução à história da filosofia*. Tradução de Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 2018.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Linhas fundamentais da filosofia do direito: direito natural e ciência do Estado no seu traçado fundamental*. Tradução de Marcos Lutz Muller. São Paulo: Editora 34, 2022.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria: forma e poder num estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril Cultural, 1979.



HOBBSAWM, Eric J. *Era dos extremos: o breve Século XX: 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KERSHAW, Ian. *Hitler*. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

MARX, Karl. *Crítica da filosofia do direito de Hegel*. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2013.

NIETZSCHE, Friedrich. *Humano, demasiado humano: um livro para espíritos livres; tradução de Paulo César de Souza*. São Paulo: Companhia das letras, 2005.

NIETZSCHE, Friedrich. *Genealogia da moral: uma polêmica*. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das letras: 2009.

NIETZSCHE, Friedrich. *Crepúsculo dos ídolos ou como se filósofa com o martelo*. Tradução de Renato Zwick. Porto Alegre: L&PM, 2014.

PINHO, Ana Claudia. *Direito penal e estado democrático de direito: uma abordagem a partir do garantismo de Luigi Ferrajoli*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris: 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Tradução de Vicente Sabino Júnior. São Paulo: Jose Bushatsky Editor: 1978.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *A origem da desigualdade entre os homens*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin Classis Companhia das Letras, 2017.

VILLEY, Michel. *O direito e os direitos humanos*. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

WOLIN, Richard. *The seduction of the unreason: the intellectual romance with fascism: from Nietzsche to postmodernism*. Nova

Jersey: Princeton University Press, 2004.

WOOLF, Greg. *Roma: a história de um império*. Tradução de Mário Molina. São Paulo: Cultrix, 2017.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il diritto mite*. Turim: Einaudi, 1992.

### 3 MINISTÉRIO PÚBLICO

---



**Pioneirismo feminino no Ministério Público da Paraíba:  
registros e reconhecimento**  
Anita Bethânia Silva da Rocha  
**Promotora de Justiça mais nova em idade a ingressar no MPPB  
1995**  
(Arquivo do Memorial do MPPB)

# A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS NA OUVIDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ

**Cláudia Pessoa Marques da Rocha Seabra**

Promotora de Justiça

**Teresinha de Jesus Moura Borges Campos**

Procuradora de Justiça

## Resumo

O presente artigo tem por objetivo realizar um breve relato sobre o processo de implementação da Lei Geral de Proteção de Dados na Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Piauí. Para tanto, foram analisadas algumas leis, bem como atos, portarias e relatórios produzidos pelo *Parquet* durante o processo. Além disso, foi utilizada pesquisa bibliográfica e aplicado o método sistemático no decorrer do presente estudo. Como resultado deste trabalho, verificou-se que a proteção de dados pessoais pelo poder público é um desafio que deve ser enfrentado, especialmente visando à proteção da privacidade do cidadão e à segurança dos dados fornecidos à instituição. Assim, no âmbito da Ouvidoria do MPPI foi realizado o levantamento dos riscos no tratamento de dados pessoais e repensadas soluções para eliminar ou mitigar tais riscos. Por fim, concluiu-se que a Ouvidoria foi apenas o primeiro setor de implantação da LGPD, e que outras ações estão sendo realizadas pelo Ministério Público do Estado do Piauí para difundir em toda instituições boas práticas no tratamento de dados.

**Palavras-chave:** Lei geral de proteção de dados; Ministério Público; Ouvidoria; riscos.

## Abstract

This article aims to provide a brief report on the process of implementing the General Data Protection Law in the Ombudsman's Office of the State of Piauí. So, some laws were proven, as well as acts, ordinances and reports produced by Parquet during the process. Furthermore, bibliographical research was used and the systematic method was applied throughout the present study. As a result of this work, ensuring that the protection of personal data by public authorities is a challenge that must be faced,

especially with regard to protecting citizen privacy and the security of data provided to the institution. Therefore, within the scope of the MPPI Ombudsman's Office, a survey was carried out of the risks in the processing of personal data and solutions were rethought to eliminate or mitigate such risks. Finally, it was concluded that the Ombudsman's Office was only the first sector to implement the LGPD, and that other actions are being carried out by the Public Ministry of the State of Piauí to finance good practices in data processing throughout the institution.

**Keywords:** General data protection law; Public Ministry; Ombudsman; scratches.

## 1 Introdução

Com o advento da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, também conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), as instituições públicas e privadas se depararam com o desafio de implementar tal regramento em suas atividades diárias nos mais diversos setores.

Adrienne Lima<sup>1</sup> explica que:

A LGPD trouxe diversos desafios às organizações: legitimar seus processos que envolvem tratamento de dados pessoais, sem colocar em risco seu modelo de negócios, inviabilizar serviços ou impedir inovações. Nesse cenário, a Ouvidoria desempenha papel relevante para cumprir o necessário no programa de governança em privacidade, principalmente sendo uma área em que há diversos processos com envolvimento de dados pessoais.

---

<sup>1</sup>LIMA, ADRIANNE. A contribuição das Ouvidorias na adequação à LGPD e governança de privacidade. *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman*. Anos 4-5, n.4, 2021/2022. p. 162. Disponível em: [https://www.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/Public/6-pos-graduacao/upm-higienopolis/mestrado-doutorado/admin-desen-negocios/2022/8\\_A\\_Contribuicao\\_das\\_Ouvidorias\\_na\\_Adequacao\\_a\\_LGPD\\_e\\_Governanca\\_de\\_Privacidade.pdf](https://www.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/Public/6-pos-graduacao/upm-higienopolis/mestrado-doutorado/admin-desen-negocios/2022/8_A_Contribuicao_das_Ouvidorias_na_Adequacao_a_LGPD_e_Governanca_de_Privacidade.pdf). Acesso em: 2 out. 2023.

No Ministério Público do Estado do Piauí, o setor escolhido para dar início ao processo de adequação às exigências contidas na LGPD foi justamente a Ouvidoria. Isso porque a Ouvidoria é o canal de comunicação entre o público e a instituição, por meio da qual são recebidas manifestações, reclamações, críticas, elogios e sugestões da sociedade em relação às atividades ministeriais.

Neste cenário, a presente pesquisa voltar-se-á à análise da problemática e à elaboração de respostas para as seguintes questões norteadoras:

a) Como aplicar a Lei Geral de Proteção de Dados às atividades da Ouvidoria do Ministério Público?

b) Quais providências poderiam ser adotadas pela Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Piauí para mitigar os riscos que envolvem o tratamento de dados no setor?

Diante da situação fática da coleta de dados dos cidadãos nas manifestações realizadas por eles junto à Ouvidoria do Ministério Público, faz-se necessária uma análise à luz da Lei Geral de Proteção de Dados, para compreender como seria possível tutelar os direitos dos titulares de dados pessoais, bem como para ampliar a discussão sobre a temática.

Assim, esta pesquisa se justifica pela necessidade de investigação da situação ora apresentada, inclusive para sugestão de melhorias na regulamentação interna da Ouvidoria do Ministério Público.

No que tange aos objetivos do presente trabalho, o principal deles é relatar as ações realizadas no Ministério Público do Estado do Piauí visando à implementação da Lei Geral de Proteção de Dados em sua Ouvidoria.

O presente trabalho está estruturado da seguinte forma: inicialmente, faz-se um breve apanhado sobre como as ouvidorias surgiram no mundo; posteriormente, é realizado um recorte temático para o Brasil. Em seguida, destaca-se o papel da ouvidoria nas instituições públicas, especialmente no Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI), mencionando-se os atos administrativos que foram criados, os processos de trabalho mapeados e a identificação dos riscos envolvidos para o adequado tratamento de dados pessoais. E, por fim, são apresentadas as conclusões, nas quais são destacados os principais achados desta pesquisa.

## 2 A Ouvidoria no Ministério Público do Estado do Piauí

Em 1809, na Suécia, surgiu o que a doutrina considera ser a precursora da ouvidoria: a figura do *ombudsman*, que, na tradução para língua portuguesa, significa “ouvidor”. Nas palavras de Odila de Lara Pinto:

A palavra *ombudsman* é de origem nórdica e, segundo Guillén, se decompõe no prefixo *om*, na raiz *bud* e no sufixo *man*. Sendo que: *man* significa, em germânico ocidental (nórdico, gótico, holandês, alemão, frisão, anglo-saxão), homem. O termo *bud*, equivalente ao alemão *Bote* e ao flamengo *Bode*, é o enviado, embaixador, delegado; e *om*, em alemão *um* e em holandês *om*, significa movimento ao redor de um ponto médio, em torno, em direção para. De modo que *ombudsman*, literalmente, significa “homem que dá trâmite”. E, de acordo com Costa (1991), *ombud* significa representante, delegado, e *man*, homem. *Ombusman*, portanto, seria o procurador, defensor ou, ainda, aquele que representa<sup>2</sup>.

Na época, o *ombudsman* era o responsável por receber e encaminhar as críticas e sugestões dos cidadãos relacionadas aos serviços públicos. Na América Latina, a implementação do conceito de ouvidoria tardou a acontecer. No Brasil, a nomeação do primeiro ouvidor-geral remonta aos meados do século XVI. Ele era conhecido por ser os ouvidos do rei, e sua principal missão era a de garantir a rigorosa aplicação das leis da metrópole (Portugal)<sup>3</sup>.

No período de redemocratização brasileira, as ouvidorias passaram a ter destaques nas instituições, como um canal por meio do qual a

---

<sup>2</sup> PINTO, Odila de Lara. *Ombudsman nos bancos: agente de mudanças nas instituições bancárias no Brasil*. São Paulo: Musa, 1998. p. 13.

<sup>3</sup> GOV.BR. *História das ouvidorias*. Como surgiram as ouvidorias? 5 de novembro de 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 18 set. 2023.

população pudesse ser escutada pelo poder público. Segundo o artigo 13 da Lei 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos usuários dos serviços públicos da Administração Pública, as ouvidorias têm como atribuições precípua as seguintes:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes<sup>4</sup>.

<sup>4</sup>BRASIL. *Lei n° 13.460, de 26 de junho de 2017*. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm). Acesso em: 25 set. 2023.

<sup>5</sup>BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 set. 2023.



Assim, o Ministério Público brasileiro que, de acordo com o artigo 127 da Constituição Federal de 1988<sup>5</sup>, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, não poderia deixar de instituir suas próprias ouvidorias.

Destaca-se que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) publicou a Resolução n° 95, de 22 de maio de 2013, na qual dispõe sobre as atribuições das ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e dá outras providências. Assim, o Conselho Nacional estabeleceu no artigo 6° dessa resolução<sup>6</sup> que “as manifestações dirigidas à Ouvidoria não possuem limitação temática e poderão ser feitas pessoalmente ou por meio dos canais de comunicação eletrônicos, postais, telefônicos ou outros de qualquer natureza”.

A Resolução n° 95/2013 do CNMP também prevê expressamente, no artigo 4°, que compete às ouvidorias do Ministério Público:

I - receber reclamações e representações de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público, inclusive contra seus serviços auxiliares, podendo representar diretamente ao Conselho Nacional do Ministério Público, no que couber, nos termos do art. 130-A, §5°, da Constituição Federal; (Redação dada pela Resolução n° 153, de 21 de novembro de 2016)

II - receber elogios, críticas, representações, reclamações, pedidos de informações, sugestões e outros expedientes de qualquer natureza que lhes sejam encaminhados acerca dos serviços e das atividades desenvolvidas pelo Ministério Público, comunicando ao interessado as providências adotadas; (Redação dada pela Resolução n° 153, de 21 de novembro de 2016)

<sup>6</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução n° 95, de 22 de maio de 2013*. Dispõe sobre as atribuições das Ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e dá outras providências. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Presidencia\\_nova-versao/2013/Resolucao-0951.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova-versao/2013/Resolucao-0951.pdf). Acesso em: 25 set. 2023.

III - promover articulação e parcerias com outros organismos públicos e privados, visando ao atendimento das demandas recebidas e aperfeiçoamento dos serviços prestados; (Redação dada pela Resolução n° 153, de 21 de novembro de 2016)

IV - sugerir aos órgãos da Administração Superior do Ministério Público e ao Conselho Nacional do Ministério Público a adoção de medidas administrativas tendentes ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas, com base em informações, sugestões, reclamações, representações, críticas, elogios e outros expedientes de qualquer natureza; (Redação dada pela Resolução n° 153, de 21 de novembro de 2016)

V - encaminhar, se pertinente, às instituições competentes elogios, críticas, representações, reclamações, pedidos de informações e sugestões que lhes sejam dirigidos acerca dos serviços e das atividades desempenhadas por instituições alheias ao Ministério Público; (Redação dada pela Resolução n° 153, de 21 de novembro de 2016)

VI – apresentar e dar publicidade aos dados estatísticos acerca das manifestações recebidas e das providências adotadas; (Redação dada pela Resolução n° 153, de 21 de novembro de 2016)

VII – encaminhar relatório estatístico trimestral e analítico semestral das atividades desenvolvidas pela ouvidoria aos respectivos órgãos colegiados superiores, Corregedoria e Procuradoria-Geral; (Redação dada pela Resolução n° 153, de 21 de novembro de 2016)

VIII – encaminhar, preferencialmente por meio eletrônico, relatório estatístico trimestral e analítico semestral das atividades desenvolvidas ao Conselho

Nacional do Ministério Público, com os indicadores mínimos constantes no anexo desta Resolução. (Redação dada pela Resolução nº 153, de 21 de novembro de 2016)

IX – divulgar o seu papel institucional à sociedade.<sup>7</sup>

No Piauí, por meio da Lei Complementar Estadual nº 48, de 13 de julho de 2005, foi criada a Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Piauí<sup>8</sup>. Posteriormente, houve a alteração de tal lei, quando então se estabeleceu que “o cargo de Ouvidor do Ministério Público do Estado do Piauí, de livre nomeação pelo Procurador-Geral de Justiça, será exercido por Procurador de Justiça ou Promotor de Justiça de última entrância, em atividade”<sup>9</sup> – conforme artigo 14 da Lei Complementar Estadual nº 239, de 28 de dezembro de 2018.

No Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI), o Ato PGJ nº 1091/2021<sup>10</sup> dispôs sobre o Regimento Interno da Ouvidoria. Nele, a Ouvidoria é órgão auxiliar do Ministério Público e integra a estrutura administrativa da Procuradoria-Geral de Justiça, tendo por objetivo contribuir para elevar continuamente os padrões de transparência, prestação e segurança das atividades dos membros, órgãos e serviços auxiliares da instituição, além do fortalecimento da cidadania, com a criação de canais permanentes de comunicação e diálogo com a sociedade.

De acordo com informativo no site do MPPI, “qualquer pessoa, brasileira ou não, pode apresentar suas dúvidas, reclamações, denúncias,

<sup>7</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 95, de 22 de maio de 2013*. Dispõe sobre as atribuições das Ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e dá outras providências. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Presidencia\\_nova-versao/2013/Resolucao-0951.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova-versao/2013/Resolucao-0951.pdf). Acesso em: 25 set. 2023.

<sup>8</sup> PIAUI. *Lei Complementar Estadual nº 48, de 13 de julho de 2005*. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/12403>. Acesso em: 21 set. 2023.

<sup>9</sup> PIAUÍ. *Lei Complementar Estadual nº 239, de 28 de dezembro de 2018*. Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/4376>. Acesso em: 21 set. 2023.

<sup>10</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Ato PGJ nº 1095/2021*. Dispõe sobre o Regimento Interno da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Piauí e cria a Ouvidoria das Mulheres. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2023/08/ATO-PGJ-No-1095-2021-ATUALIZADO.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

sugestões ou elogios, sobre assuntos relacionados ao Ministério Público”<sup>11</sup>. Dessa forma, o *Parquet* reforça publicamente seu compromisso democrático de ouvir de forma direta o cidadão, em consonância com a Resolução nº 95/2013 do CNMP, bem como com a legislação federal e estadual mencionada anteriormente.

É de se destacar, ainda, que o MPPI, em uma atitude de vanguarda, criou a Ouvidoria das Mulheres, com os objetivos de prestar atendimento humanizado e de oferecer escuta ativa e acolhimento às mulheres vítimas de violência doméstica.

A solenidade de implantação da Ouvidoria das Mulheres no MPPI ocorreu em 13 de outubro de 2021<sup>12</sup>. Na ocasião foi assinado o Ato PGJ nº 1095/2021, que inseriu um capítulo no Regimento Interno da Ouvidoria sobre a Ouvidoria das Mulheres<sup>13</sup>. Dessa forma, a Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Piauí passou a ter um setor especializado para o recebimento das demandas relativas a lesões de direitos humanos de meninas/mulheres e encaminhamento destas aos órgãos competentes relacionados à violência contra mulher (em conformidade com o art. 14 do citado Ato PGJ).

Ressalta-se, ainda, que, por meio da Recomendação nº 88/2022, o próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) recomendou a criação de um canal especializado, denominado Ouvidoria das Mulheres, no âmbito das Ouvidorias de todos os ramos e unidades do Ministério Público no Brasil<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Ouvidoria*. quem Somos. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/ouvidoria/quem-somos/#:~:text=5%C2%BA%20da%20Lei%20Complementar%20Estadual,%C3%BA%20ultima%20entr%C3%A2ncia%2C%20em%20atividade%E2%80%9D>. Acesso em: 21 set. 2023.

<sup>12</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *MPPI implanta a Ouvidoria das Mulheres na Instituição*. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/2021/10/mppi-implanta-a-ouvidoria-das-mulheres-na-instituicao/>. Acesso em: 10 out. 2023.

<sup>13</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Ato PGJ nº 1095/2021*. Dispõe sobre o Regimento Interno da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Piauí e cria a Ouvidoria das Mulheres. Disponível em: [https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos\\_diario/2021/10/dempipi211020\\_974.pdf](https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2021/10/dempipi211020_974.pdf). Acesso em: 5 nov. 2023.

<sup>14</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação nº 88, de 27 de janeiro de 2022*. Dispõe sobre a criação de um canal especializado, denominado Ouvidoria das Mulheres, no âmbito das Ouvidorias-Gerais de todos os ramos e unidades do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-88-2022.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

Recentemente, na gestão da Procuradora de Justiça Teresinha de Jesus Moura Borges Campos como Ouvidora do Ministério Público do Estado do Piauí (entre 13/07/2021 e 11/09/2023), a instituição adotou providências inclusive para admitir manifestações anônimas (conforme Ato PGJ nº 1179/2022)<sup>15</sup>.

Adiante este artigo se debruçará na descrição do trabalho que vem sendo desenvolvido na Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Piauí com relação à implementação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) naquele setor, como fase inicial para implementar em toda a instituição.

### 3 A implementação da IGPD na Ouvidoria do MPPI

A Lei nº 13.709/2018 (LGPD)<sup>16</sup> tem como objetivo primordial proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, vez que o tratamento de dados pessoais ocorre tanto em meio físico quanto nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado. Nas palavras de Carlos Vinicius Brito Reis, a LGPD:

tem como fundamentos o respeito à privacidade, a autodeterminação informativa, a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião, a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem, o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação, a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor e os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Ato PGJ nº 1.179/2022*. Altera o art. 5º, §2º, do Ato PGJ-PI nº 1.095/2021, que dispõe sobre o Regimento Interno da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Piauí e cria a Ouvidoria das Mulheres. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2023/08/ATO-PGJ-No-1179-2022-PREVISAO-DA-POSSIBILIDADE-DE-ANONIMATO.pdf>. Acesso: 25 set. 2023.

<sup>16</sup> BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm). Acesso em: 9 ago. 2023.

<sup>17</sup> REIS, Carlos Vinicius Brito; CYRILO, Rose Meire. *A interface da Ouvidoria com o programa de governança de programa de dados pessoais*. Ouvidoria em perspectiva: coletânea de artigos. Belo Horizonte: Dialética, 2021, p. 121.

Observa-se que, posteriormente, a LGPD foi alterada pela Lei nº 13.853/2019, que dispõe sobre a proteção de dados pessoais e cria a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), a quem compete estabelecer diretrizes para a proteção de dados pessoais no Brasil e elaborar a Política Nacional de Proteção e Privacidade de Dados, entre outras funções.<sup>18</sup>

Dessa forma, com o advento de tais normais, as instituições públicas e privadas iniciaram um trabalho árduo no sentido de incorporar políticas e mecanismos pautados na proteção da privacidade e dos dados pessoais das pessoas com as quais se relaciona.

Carlos Vinicius Brito Reis explica que:

A necessidade de implementação de uma política de governança de dados pessoais mais robusta tornou-se imperiosa, com foco na reavaliação de processos de trabalho, produtos e serviços que envolvam tratamento de dados pessoais e na regulação e mitigação (coletiva) dos riscos inerentes às atividades e aos negócios sedimentados em dados, e com soluções que tragam benefícios para todos os envolvidos.<sup>19</sup>

Voltando os olhos para a lei, o art. 2º da LGPD prevê que a disciplina da proteção de dados pessoais tem como fundamentos:

- I - o respeito à privacidade;
- II - a autodeterminação informativa;
- III - a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião;
- IV - a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem;

<sup>18</sup> BRASIL. *Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019*. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113853.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113853.htm). Acesso em: 25 set. 2023.

<sup>19</sup> REIS, Carlos Vinicius Brito; CYRILLO, Rose Meire. *A interface da Ouvidoria com o programa de governança de programa de dados pessoais*. Ouvidoria em perspectiva: coletânea de artigos. Belo Horizonte, 2021, p.135.

V - o desenvolvimento econômico e tecnológico e a inovação;

VI - a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor; e

VII - os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais<sup>20</sup>.

Como principais atores, destacam-se: o controlador, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), o titular, o encarregado e o operador. Segundo Awaka, “o controlador e o operador, em conjunto, são considerados os ‘agentes de tratamento’. Esses atores vão, de alguma forma, interagir nas diversas etapas do tratamento de dados”<sup>21</sup>.

Por sua vez, o titular dos dados é definido pelo artigo 5º, V, da LGPD, como: “a pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento”<sup>22</sup>. Dessa forma, infere-se que a proteção de dados pessoais se refere àquelas informações de pessoas físicas, sem abranger, portanto, pessoas jurídicas.

Ao titular dos dados são garantidos vários direitos, os quais devem ser atendidos pelo controlador. Tais direitos estão claramente expressos no art. 18 da Lei nº 13.709/2018<sup>23</sup>. Assim, para a realização das atividades de tratamento de dados pessoais devem ser observados, além da boa-fé, alguns princípios, como o da finalidade, adequação, necessidade, transparência, segurança, prevenção, responsabilização e prestação de contas (vide art. 6º da LGPD)<sup>24</sup>.

<sup>20</sup>BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm). Acesso em: 9 ago. 2023.

<sup>21</sup>AWADA, Fernanda Elissa de Carvalho. *LGPD: quem são os atores?* Disponível em: <https://www.fortes.adv.br/2021/10/14/lgpd-quem-sao-os-atores/>. Acesso em: 25 set. 2023.

<sup>22</sup>BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm). Acesso em: 9 ago. 2023.

<sup>23</sup>BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm). Acesso em: 9 ago. 2023.

<sup>24</sup>BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm). Acesso em: 9 ago. 2023.

A LGPD, com a redação dada pela Lei nº 13.853/2019, dedicou um capítulo ao tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, o qual é dividido em duas sessões: a primeira destaca as regras (artigos 23 a 30); e a segunda a responsabilidade (artigos 31 e 32).

Assim, ao voltarmos os olhos para tal norma, compreendemos que, no Ministério Público, o tratamento de dados pessoais deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade, na persecução do interesse público e com o escopo de executar suas competências legais, em conformidade com o artigo 23 da LGPD<sup>25</sup>.

Nesse esteio, especial destaque merece o princípio da necessidade, que, na definição da LGPD, prescreve a “limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados” (art. 6º, III)<sup>26</sup>. Em outras palavras: ainda quando justificado, o tratamento dos dados deve se ater aos limites do estritamente necessário para atingir a finalidade que o justifica. Aplicado à prática ministerial, o princípio da necessidade deve nortear a redação das manifestações dos integrantes do MPPI, que devem adotar as cautelas de omitir ou pseudonimizar dados pessoais cuja publicização seja dispensável.

O art. 46 da LGPD trata da segurança e do sigilo de dados. Esse artigo aduz que os agentes de tratamento de dados devem executar medidas de segurança, técnicas e administrativas, capazes de proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.

Como dado pessoal, entende-se a “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável”, e, como dado pessoal sensível, aquele que versa sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida

<sup>25</sup> BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm). Acesso em: 9 ago. 2023.

<sup>26</sup> BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm). Acesso em: 9 ago. 2023.



sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural (vide art. 5º I e II da LGPD, respectivamente)<sup>27</sup>.

Com base nisso, e visando ao cumprimento das determinações constantes na LGPD, o Procurador-Geral de Justiça do Estado do Piauí, Cleandro Alves de Moura, nomeou como Encarregada pelo Tratamento de Dados Pessoais a Promotora de Justiça Cláudia Pessoa Marques da Rocha Seabra, por intermédio da Portaria PGJ/PI nº 2.396/2022<sup>28</sup>, em 12/07/2022, e, no bojo do Procedimento de Gestão Administrativa SEI nº 19.21.0043.0009025/2021-18, instituiu grupo de trabalho (GT) para estudo, levantamento fático-institucional e construção de metodologia de trabalho para implementação da Lei Geral de Proteção de Dados no Ministério Público do Estado do Piauí.

Frise-se que, em junho de 2023, a encarregada de dados do MPPI participou da criação do Colégio dos Encarregados pelo Tratamento de Dados Pessoais do Ministério Público (CEDAMP)<sup>29</sup>, cuja finalidade é incentivar a integração, o compartilhamento de experiências e a capacitação dos seus integrantes, além de promover estudos, expedir orientações e eleger metas e diretrizes para a implementação da proteção de dados pessoais no âmbito do Ministério Público<sup>30</sup>.

Essa integração possibilita o alinhamento do MPPI com as decisões do colegiado. Além disso, propicia a célere implementação de medidas pelos setores administrativos para conformar seus procedimentos ao novo ambiente normativo inaugurado pela LGPD.

<sup>27</sup> BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm). Acesso em: 5 nov. 2023.

<sup>28</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Portaria PGJ/PI nº 2396/2022*. Disponível em: [https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos\\_diario/2022/07/demppi220712\\_1135.pdf](https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2022/07/demppi220712_1135.pdf). Acesso em: 26 set. 2023.

<sup>29</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Encarregada de dados do MPPI participa da criação do Colégio dos Encarregados pelo Tratamento de Dados Pessoais do MP (CEDAMP)*. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/2023/06/encarregada-de-dados-do-mppi-participa-da-criacao-do-colegio-dos-encarregados-pelo-tratamento-de-dados-pessoais-do-mp-cedamp/>. Acesso em: 5 nov. 2023.

<sup>30</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *CNMP participa da criação do Colégio dos Encarregados pelo Tratamento de Dados Pessoais do MP*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/16589-cnmp-participa-da-criacao-do-colegio-dos-encarregados-pelo-tratamento-de-dados-pessoais-do-mp>. Acesso em: 05 nov. 2023.

Por força da Portaria PGJ/PI N° 2.052/2021<sup>31</sup>, o grupo de trabalho foi instituído no MPPI. E logo em seguida, através da Portaria PGJ/PI n° 1.588/2022<sup>32</sup>, foi criada a comissão responsável pela avaliação dos mecanismos de tratamento e proteção de dados pessoais existentes no Ministério Público do Estado do Piauí e pela proposição de ações voltadas ao aperfeiçoamento e regulamentação, com vistas ao cumprimento das disposições da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Os trabalhos da Comissão iniciaram-se na Sede Centro da Procuradoria-Geral de Justiça do Piauí, com a discussão sobre alguns temas, dentre esses, a elaboração da Política de Privacidade do MPPI e do termo de uso de dados dos usuários dos canais de comunicação da instituição, bem como o desenvolvimento de uma página sobre LGPD no sítio eletrônico do *Parquet*.

A trilha foi baseada na auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), que recomendou ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que instigasse todas as unidades da federação a adequar sua atuação funcional, nos termos do Acórdão 1384/2022<sup>33</sup> – constante no bojo do Processo TCU n° 039.606/2020-1.

A necessidade de compreensão da proteção de dados e a importância de se ter uma cultura de proteção de dados na instituição<sup>34</sup> ensejou diversas medidas por parte da Administração Superior do MPPI, a exemplo da realização de cursos na instituição, bem como da publicação da “Cartilha LGPD: Proteção de Dados no MPPI”<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Portaria PGJ/PI n° 2.052/2021*. Disponível em: [https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos\\_diario/2021/08/demppi210819\\_931.pdf](https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2021/08/demppi210819_931.pdf). Acesso em: 28 set. 2023.

<sup>32</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Portaria PGJ/PI n° 1588/2022*. Disponível em: [https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos\\_diario/2022/05/demppi220526\\_1104.pdf](https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2022/05/demppi220526_1104.pdf). Acesso em: 28 set. 2023.

<sup>33</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Processo 039.606/2020-1*. Acórdão 1384/2022-PLÊNÁRIO. Relatório de Auditoria (RA). Relator: Augusto Nardes. Data da sessão: 15/06/2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/396062-0201.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%-2520desc%252C%2520NUMACORDA-OINT%2520desc/0%2520>. Acesso em: 05 nov. 2023.

<sup>34</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Relatório de Atuação CEAF 2022*. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2023/03/RELATORIO-CEAF-2022.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

<sup>35</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Cartilha LGPD: Proteção de Dados no MPPI*. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2023/09/Cartilha-LGPD-no-MPPI-2.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

Em 15 de julho de 2022, foi criado o Portal da LGPD, uma área dedicada ao tema da proteção de dados pessoais, em destaque no site do MPPI, com acesso por meio do seguinte link: <https://www.mppi.mp.br/internet/lgpd>.

Além disso, o Ministério Público do Estado do Piauí também incluiu, em seu site, informativo aos internautas sobre a utilização de *cookies*, que são usados para gerar informações estatísticas de visitação no seu portal institucional e promover o aperfeiçoamento da experiência do usuário na utilização de serviços online, conforme os Termos de Uso<sup>36</sup> e a Política de Privacidade<sup>37</sup> da instituição.

A referida Política de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais no âmbito do Ministério Público do Estado do Piauí, instituída por meio do Ato PGJ/PI nº 1.282/2023<sup>38</sup>, regulamenta a proteção de dados pessoais nas atividades finalísticas e administrativas do órgão, bem como no seu relacionamento com membros, advogados, cidadãos, servidores, colaboradores e outros interessados. O Ato PGJ/PI nº 1.282/2023 é dividido em capítulos e abrange as disposições gerais, os fundamentos, os princípios, as medidas e as regras para o tratamento de dados. Tal regramento refere-se também aos agentes de tratamento de dados pessoais, ao compartilhamento de dados pessoais, aos direitos do titular, ao término do tratamento de dados pessoais, à segurança e às boas práticas.

Posteriormente, foi editado o Ato Conjunto PGJ/CGMPPI/OUVIGERPI nº 01/2023, que disciplina a transferência e a utilização pelos órgãos de execução dos dados sigilosos encaminhados pela Ouvidoria do MPPI e as medidas de salvaguarda da identidade dos noticiantes<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Termos de uso*. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/lgpd/termos-de-uso/>. Acesso em: 5 nov. 2023.

<sup>37</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Ato PGJ/PI nº 1.282/2023*. Disponível: [https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos\\_diario/2023/02/demppi230207\\_1258.pdf](https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2023/02/demppi230207_1258.pdf). Acesso em: 28 set. 2023.

<sup>38</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Ato PGJ/PI nº 1.282/2023*. Disponível: [https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos\\_diario/2023/02/demppi230207\\_1258.pdf](https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2023/02/demppi230207_1258.pdf). Acesso em: 28 set. 2023.

<sup>39</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Ato Conjunto PGJ/CGMPPI/OUVIGERPI Nº 01/2023*. Disponível em: [https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos\\_diario/2023/07/demppi230728\\_1372.pdf](https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2023/07/demppi230728_1372.pdf). Acesso em: 28 set. 2023.

O processo de implantação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018) no âmbito do Ministério Público tem ocorrido por etapas, observando-se as peculiaridades das atividades de tratamento de dados pessoais realizadas na instituição, especialmente face ao trabalho desenvolvido pelas unidades administrativas. Nesse cenário, consoante o planejamento das atividades previstas no Projeto Guardiões<sup>40</sup>, objetiva-se realizar o mapeamento dos riscos associados ao tratamento dos dados pessoais em todos os processos de trabalho do Ministério Público, sendo a Ouvidoria eleita como a unidade estratégica.

Nesse contexto, importante asseverar que a avaliação de impactos relacionados à proteção de dados pessoais ainda é um tema incipiente na concepção das políticas internas das instituições públicas. O art. 50 da LGPD prevê que:

os controladores e operadores, no âmbito de suas competências, pelo tratamento de dados pessoais, individualmente ou por meio de associações, poderão formular regras de boas práticas e de governança que estabeleçam as condições de organização, o regime de funcionamento, os procedimentos, incluindo reclamações e petições de titulares, as normas de segurança, os padrões técnicos, as obrigações específicas para os diversos envolvidos no tratamento, as ações educativas, os mecanismos internos de supervisão e de mitigação de riscos e outros aspectos relacionados ao tratamento de dados pessoais<sup>41</sup>.

A mitigação de riscos é entendida com uma boa prática pela Lei Geral de Proteção de Dados. Para a proposição de medidas de mitigação,

<sup>40</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Representantes do MPPI e da Sefaz compartilham conhecimentos sobre mapeamento e análise de risco no tratamento de dados pessoais*. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/2023/08/representantes-do-mppi-e-da-sefaz-compartilham-conhecimentos-sobre-mapeamento-e-analise-de-risco-no-tratamento-de-dados-pessoais/>. Acesso em: 28 set. 2023.

<sup>41</sup> BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 9 ago. 2023.

é necessário, por consentâneo lógico, que sejam mapeados os dados pessoais tratados nos processos de serviço da instituição e avaliados os impactos que determinados riscos podem ocasionar, o que foi devidamente feito no presente caso, em que está sendo avaliado o processo de serviço “manifestação à Ouvidoria”, o qual engloba a coleta de dados pessoais pela Ouvidoria do MPPI, o compartilhamento com as unidades da instituição e o envio de resposta ao manifestante.

Observa-se, portanto, que a avaliação e proposição de medidas de mitigação de riscos no tratamento de dados nesse processo de manifestação à Ouvidoria possui caráter transversal, isto é, seu impacto não se limitará somente a uma unidade ou a uma determinada operação de tratamento, uma vez que toda a cadeia operacional pelas quais os dados tramitam é beneficiada com as medidas propostas.

A título exemplificativo, a propositura de adoção de duplo fator de autenticação para acesso dos integrantes da Ouvidoria ao sistema interno evita que terceiros, estranhos ao MPPI, acessem os dados pessoais contidos no sistema e realizem eventual modificação indevida. Basta ver que a concretização desse risco (acesso indevido de terceiros e modificação indevida dos dados pessoais) poderia ocasionar efeitos no fluxo procedimental das manifestações dos setores finalísticos do MPPI.

Diante disso, o Ministério Público do Estado do Piauí realizou um inventário dos dados pessoais contidos na manifestação que é enviada à Ouvidoria pelo cidadão. Posteriormente, foram feitas a identificação, a análise e a avaliação dos riscos à privacidade associados ao tratamento dos dados pessoais e capazes de gerar impacto potencial sobre os titulares de dados pessoais, tendo por base uma parte do processo de gestão de riscos, conforme previsto na norma ABNT NBR ISO/IEC 31000:2018<sup>42</sup>.

O método adotado na avaliação de riscos segue as diretrizes das normas ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013 (escopo de segurança da informação), ISO/IEC 29100:2011 (escopo de privacidade) e ISO/IEC 29134:2017 (que trata de técnicas de segurança para a avaliação de impacto à privacidade).

<sup>42</sup> ABNT NBR. ISO/IEC 31000:2018. *Gestão de risco: diretrizes*. Disponível em: <https://www.apostilasopcao.com.br/arquivos-opcao/erratas/10677/66973/abnt-nbr-iso-31000-2018.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

Assim, o mapeamento de dados pessoais na Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Piauí foi uma atividade realizada para registrar o fluxo das operações de tratamento de dados pessoais, durante o qual restou observado o ciclo de vida dos dados pessoais. Destaca-se que foram consideradas as etapas de coleta (obtenção de dados pessoais), retenção (armazenamento dos dados pessoais em meios digitais ou físicos), o tratamento dos dados (a operação que envolve dados pessoais, a classificação, a avaliação, e o controle), o compartilhamento (a transmissão ou distribuição dos dados pessoais) e a eliminação (a ação de apagar os dados pessoais com prazos de retenção vencidos).

Os riscos foram considerados como sendo os eventos que geram impactos, positivos ou negativos, sendo os primeiros capazes de impedir ou dificultar a realização dos objetivos, ao tempo em que os últimos atuam favoravelmente a estes, conforme descrito pela norma ISO 31000:2018<sup>43</sup>. Dessa forma, risco pode ser descrito como o efeito da incerteza sobre os objetivos (adaptado de COSO ERM 2017)<sup>44</sup>.

O gerenciamento dos riscos envolveu as seguintes etapas: 1) identificação dos riscos: identificar os impactos que as perdas de confidencialidade, integridade e disponibilidade podem causar aos ativos; 2) análise dos riscos: uso sistemático de informações para identificar fontes e estimar o risco; 3) avaliação dos riscos: processo de comparação do risco identificado, com categorias de riscos predefinidas, para determinação do grau de relevância.

Nesse processo, após identificados os riscos, foi definida a probabilidade de ocorrência do evento de risco e o possível impacto causado pela sua ocorrência, atribuindo-se parâmetros escalares para cada um desses fatores, e a partir disso, avaliando-se o nível potencial de risco para cada evento. Os riscos relacionados à privacidade tiveram influência e foram adaptados da norma ISO/IEC 29134:2017, que trata de técnicas de segurança para a avaliação de impacto à privacidade.

<sup>43</sup> ABNT NBR. ISO/IEC 31000:2018. *Gestão de risco: diretrizes*. Disponível em: <https://www.apostilasopcao.com.br/arquivos-opcao/erratas/10677/66973/abnt-nbr-iso-31000-2018.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

<sup>44</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Modelos de referência de gestão corporativa de riscos*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>. Acesso em: 29 set. 2023.

Abaixo são descritos 14 riscos que foram utilizados no presente trabalho: 1) acesso a dados pessoais por pessoa não autorizada; 2) modificação não autorizada; 3) perda de dados; 4) roubo de dados; 5) remoção não autorizada; 6) coleção excessiva (violação ao princípio da necessidade); 7) informação insuficiente sobre a finalidade do tratamento; 8) tratamento sem consentimento do titular dos dados pessoais (caso o tratamento não esteja previsto em legislação ou regulação pertinente); 9) falha em considerar os direitos do titular dos dados pessoais (Ex.: perda do direito de acesso); 10) compartilhamento ou distribuição dos dados pessoais com terceiros fora da instituição sem consentimento do titular; 11) retenção prolongada de dados pessoais sem necessidade; 12) vinculação ou associação indevida, direta ou indireta, dos dados pessoais ao titular; 13) falha ou erro de processamento (ex.: execução de *script* de banco de dados que atualiza dado pessoal com informação equivocada, ausência de validação dos dados de entrada, etc) e 14) reidentificação de dados padronizados.

Por fim, concluiu-se que nem sempre é possível eliminar todos os riscos. Nesse sentido, pode-se decidir que alguns riscos são aceitáveis, devido aos benefícios do processamento dos dados pessoais e dificuldades de mitigação. No entanto, se houver um risco residual de nível alto, é recomendável consultar a ANPD antes de prosseguir com as operações de tratamento dos dados pessoais.

## 4 Conclusão

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) foi um avanço aplicado ao setor público, pois a proteção dos dados pessoais é de suma importância na contemporaneidade, marcada por uma sociedade informacional, regada e nutrida por dados. Os dados relacionados a uma pessoa são informações dotadas de expressivo valor jurídico e econômico. A LGPD estabeleceu parâmetros para que o tratamento desses dados pessoais seja feito para finalidades legítimas, estabelecendo exigências para que os agentes de tratamento adotem medidas destinadas a garantir a segurança dessas informações. Ou seja, regula e permite a coleta e o tratamento de dados, o direito de acessar os dados coletados e de corrigi-los, atualizá-los ou eliminá-los, se for o caso. O cerne é conferir ao sujeito titular dos dados o controle sobre o uso dessas informações,

dando concretude ao art. 5º, LXXIX, da Constituição Federal, que eleva a proteção dos dados pessoais à natureza de direito fundamental do cidadão.

O Ministério Público do Estado do Piauí tem envidado esforços para implementar a Lei Geral de Proteção de Dados, elencando como unidade prioritária a Ouvidoria. Assim, foram observados os princípios básicos de segurança da informação para elaboração de um plano de gestão para os dados, com análise do fluxo de dados, identificando-se e mapeando-se dentro deles os dados, e com avaliação dos riscos.

Assim, a implantação da LGPD foi iniciada pela Ouvidoria do *Parquet*, por ser um órgão ministerial que é o canal aberto de comunicação com a sociedade, a porta de entrada do cidadão, que busca a efetivação dos seus direitos, a resolução de seus conflitos, e tem, como principais objetivos, além de ouvir de forma direta o cidadão, atuar como instrumento de aperfeiçoamento e melhoria dos serviços e atividades desenvolvidas pelo Ministério Público.

Diante de todo o exposto, no âmbito da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Piauí, foram identificadas medidas para mitigação dos riscos no tratamento de dados, dentre as quais se descrevem as seguintes: a) autenticação de duplo fator no sistema utilizado pela Ouvidoria; b) atualização periódica dos *softwares* dos computadores da Ouvidoria do Ministério Público do Piauí; c) restrição de acesso ou criação de níveis de acesso a alguns usuários do Sistema da Ouvidoria, conforme a indicação da Ouvidora do Ministério Público, limitando a possibilidade de edição de dados pessoais; d) orientar usuários do sistema da Ouvidoria a criar senhas fortes (conforme Ato PGJ 939/2019)<sup>45</sup>; e) orientar usuários do sistema da Ouvidoria a bloquear tela do computador nas suas ausências e f) orientar servidores da Ouvidoria do Ministério Público a deletarem documentos que contenham dados pessoais da estação de trabalho.

Dado o volume de dados pessoais tratados pelo MPPI, por meio da sua Ouvidoria, impõe-se o dever de conformar seus procedimentos ao novo ambiente normativo inaugurado pela LGPD, com as peculiaridades

<sup>45</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Portaria PGJ/PI n° 939/2019*. Disponível em: [https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos\\_diario/2019/07/demppi190726\\_448.pdf](https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2019/07/demppi190726_448.pdf). Acesso em: 2 out. 2023.



do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, visto que a natureza da relação entre cidadão e Poder Público é compulsória e se configura como pré-condição para o exercício da cidadania. Por conseguinte, o tratamento de dados pessoais pelo Ministério Público do Piauí é imprescindível para o desempenho de seu mandato constitucional.

## Referências

AWADA, Fernanda Elissa de Carvalho. *LGPD: quem são os atores?* Disponível em: <https://www.fortes.adv.br/2021/10/14/lgpd-quem-sao-os-atores/>. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 ago. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm). Acesso em: 9 ago. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019*. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113853.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113853.htm). Acesso em: 25 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *CNMP participa da criação do Colégio dos Encarregados pelo Tratamento de Dados Pessoais do MP*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/16589-cnmp-participa-da-criacao-do-colegio-dos-encarregados-pelo-tratamento-de-dados-pessoais-do-mp>. Acesso em: 5 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 95, de 22 de maio de 2013*. Dispõe sobre as atribuições das Ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União e dá outras providências. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Presidencia\\_nova\\_versao/2013/Resolucao-0951.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2013/Resolucao-0951.pdf). Acesso em: 25 set. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação nº 88, de 27 de janeiro de 2022*. Dispõe sobre a criação de um canal especializado, denominado Ouvidoria das

Mulheres, no âmbito das Ouvidorias-Gerais de todos os ramos e unidades do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-88-2022.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

GENERAL DATA PROTECTION REGULATION (GDPR). Disponível em: <https://gdpr-info.eu/art-85-gdpr/>. Acesso em: 17 ago. 2023.

GOV.BR. *História das ouvidorias*: como surgiram as ouvidorias? 5 de novembro de 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conheca-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias>. Acesso em: 18 set. 2023.

INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE. *Data protection and journalism: a guide for the media*. Disponível em: <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1552/data-protection-and-journalism-media-guidance.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2023. 53p.

LIMA, Adrienne. A contribuição das Ouvidorias na adequação à LGPD e governança de privacidade. In: *Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudman*. Anos 4-5 ,n.4, 2021/2022. p. 157-162. Disponível em: [https://www.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/Public/6-pos-graduacao/upm-higienopolis/mestrado-doutorado/admin-desen-negocios/2022/8\\_A\\_Contribuicao\\_das\\_Ouvidorias\\_na\\_Adequacao\\_a\\_LGPD\\_e\\_Governanca\\_de\\_Privacidade.pdf](https://www.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/Public/6-pos-graduacao/upm-higienopolis/mestrado-doutorado/admin-desen-negocios/2022/8_A_Contribuicao_das_Ouvidorias_na_Adequacao_a_LGPD_e_Governanca_de_Privacidade.pdf). Acesso em: 02 out. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Ato PGJ n° 479/2014*. Dispõe sobre a estrutura e a organização dos órgãos da administração e dos órgãos auxiliares do Ministério Público do Estado do Piauí. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2015/12/ato%20pgj%20479-2014%20estrutura%20mp-pi.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Ato PGJ n° 1095/2021*. Dispõe sobre o Regimento Interno da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Piauí e cria a Ouvidoria das

Mulheres. Disponível em: [https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos\\_diario/2021/10/demppi211020\\_974.pdf](https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2021/10/demppi211020_974.pdf). Acesso em: 05 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Ato PGJ n° 1179/2022*. Altera o art. 5º, §2º, do Ato PGJ-PI n° 1.095/2021, que dispõe sobre o Regimento Interno da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Piauí e cria a Ouvidoria das Mulheres. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2023/08/ATO-PGJ-No-1179-2022-PREVISAO-DA-POSSIBILIDADE-DE-ANONIMATO.pdf>. Acesso: 25 set. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Ato PGJ/PI n° 1282/2023*. Institui a Política de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais no Ministério Público do Estado do Piauí. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2023/02/SEI-MPPI-0406399-ATO-PGJ-1.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Cartilha LGPD: proteção de dados no MPPI*. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2023/09/Cartilha-LGPD-no-MPPI-2.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Encarregada de dados do MPPI participa da criação do Colégio dos Encarregados pelo Tratamento de Dados Pessoais do MP (CEDAMP)*. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/2023/06/encarregada-de-dados-do-mppi-participa-da-criacao-do-colegio-dos-encarregados-pelo-tratamento-de-dados-pessoais-do-mp-cedamp/>. Acesso em: 5 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *MPPI implanta a Ouvidoria das Mulheres na Instituição*. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/2021/10/mppi-implanta-a-ouvidoria-das-mulheres-na-instituicao/>. Acesso em: 10 out. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Portaria PGJ/PI n° 939/2019*. Disponível em: <https://aplicativos3.mppi.mp.br>

8083/arquivos\_diario/2019/07/demppi190726\_448.pdf. Acesso em: 02 out. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Portaria PGJ/PI n° 2396/2022*. Disponível em: [https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos\\_diario/2022/07/demppi220712\\_1135.pdf](https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2022/07/demppi220712_1135.pdf). Acesso em: 26 set. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Relatório de Atuação CEAF 2022*. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2023/03/RELATORIO-CEAF-2022.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. *Termos de uso*. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/lgpd/termos-de-uso/>. Acesso em: 05 nov. 2023.

PIAUI. *Lei Complementar Estadual n° 48, de 13 de julho de 2005*. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/12403>. Acesso em: 21 set. 2023.

PIAUÍ. *Lei Complementar Estadual n° 239, de 28 de dezembro de 2018*. Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/4376>. Acesso em: 21 set. 2023.

PINTO, Odila de Lara. *Ombudsman nos bancos: agente de mudanças nas instituições bancárias no Brasil*. São Paulo: Musa, 1998.

REIS, Carlos Vinicius Brito; CYRILLO, Rose Meire. *A Interface da Ouvidoria com o Programa de Governança de Programa de Dados Pessoais*. Ouvidoria em perspectiva: coletânea de artigos. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Modelos de referência de gestão corporativa de riscos*. Disponível: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/politica-de-gestao-de-riscos/modelos-de-referencia.htm>. Acesso em: 29 set. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Processo 039.606/2020-1*.  
Acórdão 1384/2022-PLENÁRIO. Relatório de Auditoria (RA).  
Relator: Augusto Nardes. Data da sessão: 15/06/2022. Disponível em:  
<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/3960620201.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 5 nov. 2023.

# A MULHER ESTRANGEIRA VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR: SUA DUPLA VULNERABILIDADE NA CONDIÇÃO DE IMIGRANTE OU REFUGIADA, OBRIGAÇÕES INTERNACIONAIS E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

**Norma Maia Peixoto Nóbrega**  
Promotora de Justiça

**Beatriz Peixoto Nóbrega**  
Advogada

## Resumo

O artigo objetiva aprofundar o conhecimento sobre a violência doméstica e familiar em face de vítimas estrangeiras, imigrantes ou refugiadas, tendo em vista as peculiaridades que essa forma de violência apresenta, bem como analisar o aparato jurídico adotado pelo Brasil nesse assunto. Para alcançar esse propósito, foram delineados objetivos específicos incluindo pesquisar o ciclo e as particularidades da violência domésticas enfrentadas por migrantes e refugiadas, os compromissos internacionais adotados pelo Brasil, a Lei Maria da Penha e a atuação do Ministério Público no tocante ao tema. A metodologia do artigo inclui pesquisa documental, baseada no estudo de legislações nacionais e internacionais, bem como pesquisa bibliográfica. O artigo apresenta uma análise abrangente e fundamentada sobre a situação das mulheres que sofrem essa forma de violência. Por fim, conclui que, apesar da Lei Maria da Penha ser uma legislação com reconhecimento internacional é necessária uma maior atenção aos casos de vítimas de nacionalidade estrangeira, sejam refugiadas ou migrantes, ante suas dificuldades específicas em romper o ciclo da violência.

**Palavras-chave:** violência doméstica e familiar; vítima refugiada ou imigrante; obrigações internacionais; Ministério Público Estadual.

## Abstract

The article aims to deepen the understanding about domestic and family violence against foreign, immigrant or refugee victims, taking into account the peculiarities that this form of violence presents, as well as analyzing the legal apparatus adopted by Brazil in this matter.

To achieve this purpose, specific objectives were outlined, including researching the cycle and particularities of domestic violence faced by migrants and refugees, the international commitments adopted by Brazil, the Maria da Penha Law and the actions of the Public Prosecutor's Office regarding the topic. The article's methodology includes documentary research, based on the study of national and international legislation, as well as bibliographical research. The article presents a comprehensive and well-founded analysis of the situation of women who suffer this form of violence. Finally, it concludes that, despite the Maria da Penha Law being legislation with international recognition, greater attention is needed to the cases of victims of foreign nationality, whether refugees or migrants, given their specific difficulties in breaking the cycle of violence.

**Keywords:** domestic and Family Violence; refugee or immigrant victim; international obligations; State Prosecutor's Office.

## 1 Considerações iniciais

A violência doméstica e familiar é uma forma de violência de gênero que está presente em muitos países, e o Brasil não é exceção, posto que, não obstante a Lei Maria da Penha ser uma lei reconhecida internacionalmente, apresenta altos índices dessa violência, inclusive com a ocorrência de feminicídio. Em regra, esses índices não retratam a realidade dessa violência, pois grande parte dos casos não são notificados, considerando que a violência doméstica ocorre, geralmente, em casas ou em ambientes fechados, sem testemunhas, envolvendo um ciclo de fases no qual a vítima tende a demorar em denunciar o infrator.

No caso das mulheres refugiadas ou imigrantes há ainda peculiaridades que devem ser analisadas com atenção, a exemplo do medo da vítima ser deportada, a ausência de receptividade no novo país, a falta de compreensão e expressão total do idioma local, entre outros fatores. Nesse contexto, o presente artigo visa analisar as particularidades que devem ser observadas ao proteger tais vítimas mulheres.

A pergunta-problema central que norteia este estudo é: “Qual a



proteção jurídica que a mulher estrangeira, refugiada ou imigrante, recebe no Brasil quando vítima de violência doméstica e familiar?”. Com base nesse questionamento, o objetivo geral desta pesquisa é aprofundar o conhecimento acerca da legislação internacional e nacional adotadas pelo Brasil para amparar tais vítimas.

Para atingir esse intuito, serão delineados os seguintes objetivos específicos: o ciclo da violência doméstica e familiar, que atinge as vítimas e a dificuldade em denunciar o agressor. E em seguida, serão abordados os desafios que as mulheres estrangeiras possuem em denunciar o agressor, os compromissos internacionais adotados pelo Brasil referente a esse assunto, e por fim, será analisada a aplicação da Lei Maria da Penha nesse caso e a atuação do Ministério Público.

No aspecto metodológico, será realizada uma pesquisa bibliográfica e documental por meio do estudo das legislações internacionais, tais como a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, do mesmo modo será analisada a Lei Maria da Penha.

Destaca-se que tal assunto é de suma importância, tendo em vista que na América Latina, o Brasil é um dos países que recebe um alto contingente de refugiados, e recebe também um alto índice de imigrantes, sendo a migração uma tendência global com os avanços da tecnologia e dos meios de transporte.

## **2 Mulher vítima de violência doméstica: dificuldades no rompimento do ciclo da violência**

A violência doméstica e familiar em face da mulher é uma grave violação de direitos humanos. No presente tópico será explanado a dificuldade da vítima em romper essa relação até que possa oferecer a denúncia e as peculiaridades dessa forma de violência.

No Brasil, as estatísticas referentes a essa violência têm números alarmantes. De acordo com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, no relatório visível e invisível, com dados referentes ao ano de 2022, 52% da população brasileira testemunham alguma situação envolvendo meninas e mulheres sendo agredidas por parentes ou parceiro íntimo, assim como homens brigando ou abordando mulheres de modo desres-

peitoso<sup>1</sup>. Em 2018, uma mulher foi assassinada no Brasil a cada duas horas, totalizando 4.519 vítimas<sup>2</sup>. Por sua vez, no primeiro semestre de 2022, 4 mulheres por dia foram vítimas de feminicídio<sup>3</sup>.

Ademais, 80,01% dos casos de ameaças que as mulheres sofrem, com identificação de autoria, são perpetrados por algum conhecido (familiar ou amigo), do mesmo modo, 77,98% dos casos de lesão corporal, com identificação de autoria, foram cometidos por algum conhecido<sup>4</sup>.

Esse número não corresponde a real estatística, sendo uma subnotificação, na medida em que a violência doméstica ocorre em um ambiente fechado, sem testemunhas, sendo silenciosa e velada, num ciclo de violência, no qual a vítima não denuncia imediatamente o agressor. O registro do boletim de ocorrência, geralmente, é o ponto alto de uma série de agressões que a mulher sofreu.

É comum que essa violência ocorra em um ciclo, pois é uma forma de violência relacional, que se inicia de modo escalonado e crescente, começando com uma série leve de tensões, passando para agressões físicas, verbais e psicológicas mais graves, as quais podem levar até mesmo ao feminicídio, todavia, após uma lesão na vítima há o pedido de desculpas do agressor, que dura tão somente até uma segunda agressão, em um ciclo constante que se repete, em uma relação de poder e dominação.

No início desse ciclo, observa-se o silêncio seguido da indiferença do agressor, posteriormente vão surgindo reclamações e reprimendas.

<sup>1</sup>FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Visível e invisível: a vitimização das mulheres no Brasil*. A vitimização das mulheres no Brasil. 2023. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03-visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf>. Acesso em: 22 set. 2023.

<sup>2</sup>FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Atlas da violência*. São Paulo: Ipea, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/atlas-da-violencia/atlas-2020/>. Acesso em: 25 set. 2023.

<sup>3</sup>FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Violência contra as mulheres no 1 semestre de 2022*. 2022. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/12/violencia-contra-meninas-mulheres-2022-1sem.pdf?v=2>. Acesso em: 22 set. 2023.

<sup>4</sup>FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Futebol e violência contra a mulher*. São Paulo: Instituto Avon, 2022. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/publicacoes\\_posts/futebol-e-violencia-contra-a-mulher/](https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/futebol-e-violencia-contra-a-mulher/). Acesso em: 25 set. 2023.

Em um segundo momento, as ofensas se transformam em tapas, empurrões etc. O agressor destrói objetos de estimação da vítima e a humilha diante dos filhos. Nessa fase, o agressor busca isolar a vítima do mundo exterior, de modo a distanciá-la de pessoas, das quais teria apoio. Depois de um episódio de violência, surge o arrependimento, pedidos de perdão, flores e promessas. O clima familiar melhora e o casal vive uma lua de mel até que surja a próxima cobrança e agressão<sup>5</sup>.

Desse modo, em regra, a violência doméstica não se percebe inicialmente com a agressão corporal. Longe disso, pois, na maioria dos casos, ocorre a dominação da vítima por meio da violência moral e psicológica, até que a situação avance para as vias de fato, no momento em que a vítima já não pode ofertar resistência, por estar fragilizada.

Seria equivocado pensar que toda relação abusiva, em que há a presença de violência doméstica e familiar, seria forjada tão somente por momentos ruins. Ao contrário, esse ciclo revela que há também bons momentos na relação, e que a violência geralmente ocorre como um ápice de uma série de agressões e pedidos de perdão, por isso há uma tamanha dificuldade no seu rompimento<sup>6</sup>.

Um ponto importante a ser ressaltado é que não necessariamente toda situação em que acontece esse tipo de violência ocorrerá dessa forma, embora seja frequente, não é preciso que as fases aconteçam para que haja a punição, por exemplo. É possível que o agressor tenha uma reação explosiva, sem necessariamente passar pelo momento de tensão. Arelado ao ciclo, há fatores que aumentam a dificuldade da vítima em romper a violência e denunciar o agressor, como a dependência emocional e o fato de a vítima querer poupar a relação dos filhos com o agressor. Mas pode ocorrer quando o agressor nem mesmo é o companheiro da vítima, mas um parente, como um pai, um irmão, um avô, um tio, qualquer que seja a relação familiar.

Outra ressalva é que não apenas a violência física é uma forma de violência doméstica e familiar, também são formas de violência a:

<sup>5</sup> DIAS, Maria Berenice. *Lei Maria da Penha na justiça*. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 384 p.

<sup>6</sup> NÓBREGA, Beatriz Peixoto. *Caso Maria da Penha Fernandes*: (Des)cumprimento das recomendações feitas pela comissão interamericana de direitos humanos ao Brasil. 2021. 134 f. Dissertação (Mestrado). Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/47121>. Acesso em: 12 set. 2023.

psicológica, moral, sexual e patrimonial. Contudo, entender esse ciclo é bom para elucidar como ocorre uma relação em que há a presença de violência doméstica e familiar.

Nesse contexto, a vítima demora para denunciar o agressor, pois pode envolver outras pessoas indefesas e desprotegidas da família, como os filhos em comum, muitos deles ainda crianças. Como afirma Maria Berenice Dias<sup>7</sup> “o fato é que a mulher resiste em buscar a punição de quem ama ou, ao menos, amou um dia”. Esse cenário permite presumir a vulnerabilidade da vítima.

Além do ciclo de violência, a sociedade já impõe a mulher o papel de que cabe a ela cuidar e unir a família, de forma que existe um peso cultural que também a impede ou faz com que postergue realizar um boletim de ocorrência. Isso porque a violência doméstica e familiar é cultural, uma consequência da desigualdade de gêneros, pelo modo como foram estruturadas a sociedade e os papéis atribuídos aos homens e mulheres.

Há uma constante romantização cultural de que é preciso lutar e sofrer por amor, que a mulher deve salvar o homem de si mesmo, que é responsável pela manutenção no casamento, como se somente a esta coubesse acolher, perdoar, relevar, administrar e prover as necessidades do outro, de modo que a vergonha e a frustração pelo insucesso da relação é um obstáculo para que as vítimas tenham coragem de denunciar o infrator<sup>8</sup>.

Percebe-se, portanto, que quando a mulher vai denunciar existem por trás pedidos de perdão do agressor, pedidos de familiares, conselhos de amigos ou até mesmo chantagens do próprio agressor para que não realize tal ato<sup>9</sup>.

Dentre os principais motivos na demora da denúncia, pode-se citar o medo de sofrer mais violência por parte do agressor, de não conseguir sustentar sozinha a si ou aos seus filhos, ou de ser socialmente excluída, somados a razões de cunho pessoal, a exemplo do medo, da

<sup>7</sup>DIAS, Maria Berenice. *Lei Maria da Penha na justiça*. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 384 p.

<sup>8</sup>PALETTA, Taís Ruth Salvatori. A presença da impunidade na violência contra a mulher. In: BERTASI, Maria Odete Duque (org.). *Violência doméstica*. São Paulo: Imperium, 2021. p. 145-154.

<sup>9</sup>CANUTO, Érica. *Princípios especiais da lei Maria da Penha: e a garantia dos direitos fundamentais da mulher em situação de violência doméstica e familiar*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

vergonha, sentimento de culpa, do constrangimento, da ausência de credibilidade em relatos, da falta de recursos financeiros e dependência econômica e emocional de seus parceiros<sup>10</sup>.

Devido a todas essas peculiaridades, deve ser dada uma maior proteção a essa mulher vítima. Em relação ao fato de a vítima mulher pertencer a outra nacionalidade, ou até mesmo ser apátrida, são somados outros fatores peculiares, além do ciclo da violência, que tornam sua vulnerabilidade potencializada.

### **3 Mulher imigrante: a dupla vulnerabilidade da mulher imigrante ou refugiada em situação de violência doméstica e familiar**

A mulher vítima de violência doméstica e familiar possui uma vulnerabilidade que deve ser vista pelo Estado e pela sociedade, com o intuito de a proteger e auxiliar no rompimento do ciclo da violência que sofre.

Por sua vez, maior proteção deve ser dada a mulher nacional de outro país, seja ela imigrante, refugiada ou até mesmo apátrida, que venha a sofrer violência doméstica e familiar por possuir uma dupla vulnerabilidade, em razão não apenas da violência de gênero que sofre com suas peculiaridades intrínsecas e a dificuldade em romper esse ciclo, mas também das suas particularidades, a exemplo da nacionalidade estrangeira, advir de cultura diferente, não raro com outro idioma e, em determinados casos, com *status* irregular no país que reside, fatores que dificultam o acesso à justiça, os quais somados intensificam sua vulnerabilidade, como será explanado no presente tópico.

Em relação as mulheres imigrantes, o seu *status* migratório pode ocorrer de forma regular ou irregular. A sua vulnerabilidade já se inicia durante o próprio trajeto de migração, pois várias destas podem estar fugindo de violências do mesmo tipo que sofreram em seus países de origem<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup>KNOPFELMACHER, Marcelo; CAVALCANTI, Felipe Locke; PADUAN, Mariana Figueiredo. Lei Maria da Penha dificuldades encontradas pela mulher para denunciar o agressor. In: BERTASI, Maria Odete Duque (org.). *Violência doméstica*. São Paulo: Imperium, 2021. p. 41-60.

<sup>11</sup>BENTO, Deborah Cristina dos Santos. *Gênero e refúgio: a atuação das organizações internacionais para o enfrentamento da violência contra mulheres refugiadas*. 2020. 36 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Unifesp, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/60572>. Acesso em: 14 set. 2023.

As pessoas migram de seus países em busca de melhores condições de vida ou de segurança, seja em razão de guerras, desespero econômico ou motivos ambientais. Dentre os imigrantes existem refugiados, deslocados por conflitos, perseguidos religiosos, migrantes econômicos, populações nômades, migrantes sazonais, os quais muitas vezes atravessam rotas intercontinentais, exploradas por traficantes de pessoas<sup>12</sup>.

Nessas rotas por traficantes de pessoas não há uma verdadeira segurança, pois são atacadas ou assediadas por seus próprios cônjuges, contrabandistas, traficantes ou guardas (representando a polícia), ninguém sabe ao certo o que deve ser feito e não há uma política clara, assertiva e eficaz sobre como enfrentar essa demanda<sup>13</sup>.

Em relação às mulheres refugiadas, conforme relatório *Global Report 2021*, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, uma a cada cinco mulheres deslocadas à força são vítimas de violência sexual e o deslocamento pode trazer um risco de 20% maior de violência por parte de parceiros íntimos<sup>14</sup>.

Quando ingressam no território, as imigrantes ou refugiadas encontram obstáculos no tocante à documentação. Isso porque ao chegar no país em que busca residir, a mulher imigrante ou refugiada não necessariamente terá sua documentação em dia, ou seja, com a documentação regular, o que dificulta o acesso aos devidos serviços de suporte, outro fator que a inibe a denunciar o agressor, ao temer que ao denunciá-lo poderá ser deportada e separada de seus filhos. Além disso, alguns direitos, como serviços de emergência social ou acolhimento, somente são oferecidos aos cidadãos ou estrangeiros com status legal no país.

Na Austrália, por exemplo, mulheres imigrantes acessam alguns serviços oferecidos aos nacionais australianos, incluindo o sistema legal, entretanto o visto da mulher vai determinar muitos dos seus direitos,

<sup>12</sup> ARAS, Vladimir. *Direito internacional público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023. 480 p.

<sup>13</sup> BENTO, Deborah Cristina dos Santos. *Gênero e refúgio: a atuação das organizações internacionais para o enfrentamento da violência contra mulheres refugiadas*. 2020. 36 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Unifesp, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/60572>. Acesso em: 14 set. 2023.

<sup>14</sup> UNHCR. *Global Report 2021*. 2021. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/globalreport2021>. Acesso em: 22 set. 2023.

independentemente do nível de violência que sofreu, por exemplo, não há opção de acesso a residência permanente para mulheres imigrantes separadas em função de violência doméstica em qualquer visto, sendo esta opção quase que exclusivamente para mulheres em trajetória de aquisição de residência a partir do visto patrocinado pelo cônjuge ou companheiro<sup>15</sup>.

As mulheres em processo de solicitação de proteção que experimentam violência doméstica não podem ser autorizadas pelo Departamento de Imigração australiano a se mudarem para abrigos de mulheres, sob o argumento de que esse tipo de visto exige que as autoridades saibam e aprovem o endereço a aplicante a todo momento<sup>16</sup>. Outro fator é que, em alguns países, quem fica responsável por fazer esse processo de legalização é o cônjuge com nacionalidade na qual a mulher reside, como é o caso dos Estados Unidos.

Nos serviços de imigração e naturalização dos Estados Unidos, a permanência no país de acolhimento está relacionada aos seus cônjuges estadunidenses, pois são estes que irão ingressar com o pedido de regularização da companheira, por essa razão a mulher imigrante depende de seus parceiros para obter *status* legal. Nestes casos, o cônjuge agressor pode utilizar a situação legal da esposa como forma de chantagem, e, por sua vez, a mulher vítima evita apresentar acusações contra o marido, porque o seu próprio estatuto jurídico pode estar em perigo<sup>17</sup>.

Ademais, as leis de imigração exigem que os casais permaneçam juntos por um certo número de anos para que possam se naturalizar e se tornarem cidadãs regulares, contudo, esse requisito é ainda mais difícil para essas mulheres, já que caso estejam aguardando seu *status* legal,

<sup>15</sup> JELINIC, Ana Borges. Reflexões sobre a "revitimização" de mulheres migrantes pelos sistemas legal e social. In: ÁVILA, Thiago Pierobom de *et al* (org.). *Reflexões sobre políticas de prevenção à violência de gênero contra mulheres e meninas: debates no Brasil e na Austrália*. Brasília: Mpdf, 2021. p. 160-167. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/nucleos/nucleo\\_genero/Reflexoes\\_Brasil\\_Australia.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/nucleos/nucleo_genero/Reflexoes_Brasil_Australia.pdf). Acesso em: 21 set. 2023.

<sup>16</sup> JELINIC, Ana Borges. Reflexões sobre a "revitimização" de mulheres migrantes pelos sistemas legal e social. In: ÁVILA, Thiago Pierobom de *et al* (org.). *Reflexões sobre políticas de prevenção à violência de gênero contra mulheres e meninas: debates no Brasil e na Austrália*. Brasília: Mpdf, 2021. p. 160-167. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/nucleos/nucleo\\_genero/Reflexoes\\_Brasil\\_Australia.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/nucleos/nucleo_genero/Reflexoes_Brasil_Australia.pdf). Acesso em: 21 set. 2023.

<sup>17</sup> MENJÍVAR, Cecilia; SALCIDO, Olivia. Immigrant women and domestic violence: common experiences in different countries. *Gender And Society*, v. 16, n. 6, p. 898-920, dez. 2002.

antes da quantidade de tempo mínima necessária, se optarem por deixar seus cônjuges, devido a violência, podem não obter a regularização.

Dessa forma, todo o processo de legalização da mulher resulta em poder para o agressor, o que dificulta ainda mais a denúncia por parte da vítima. Todavia, ainda que a mulher esteja com status jurídico regular, permanecem outros desafios para que rompa a violência.

Há também o uso de estereótipos que envolvem a mulheres estrangeira, seja imigrante ou refugiada, referente a sua cultura, religião, ou país de origem, os quais são reproduzidos nos serviços de atendimento, nas polícias, ou até mesmo nos tribunais.

Referida percepção estereotipa a violência doméstica e familiar como uma parte inerente a outras culturas, reforçando a noção de que não haveria necessidade de intervenção do Estado, por fazer parte do modo de vida, da mentalidade ou parte da cultura de certos grupos religiosos, étnicos ou nacionais<sup>18</sup>. Essa visão impede a punição devida do agressor e uma resposta eficaz por parte do Estado.

Consoante estudo realizado por Madalena Duarte e Ana Oliveira, no qual foram entrevistadas mulheres imigrantes vítimas de violência doméstica e familiar, em Portugal, obteve uma das seguintes conclusões “todas as mulheres relataram, pelo menos uma situação, em que foram discriminadas ao procurar ajuda”<sup>19</sup>.

Há também a dificuldade da proficiência da língua no país acolhedor, o que contribui para o isolamento social da vítima, pois pode impedi-la de acessar serviços disponíveis na comunidade.

Com efeito, a ausência de fluência em falar o idioma do país anfitrião influencia no processo de adaptação a uma nova cultura, posto que imigrantes com competências linguísticas limitadas tendem a viver em comunidades de mesma etnia, que atendem as suas necessidades em sua língua nativa. Por outro lado, quando possuem o domínio do idioma, as mulheres conseguem acessar informações e serviços, de modo

<sup>18</sup>EREZ, Edna; ADELMAN, Madelaine; GREGORY, Carol. Intersections of Immigration and Domestic Violence: voices of battered immigrant women. *Feminist Criminology*. Usa, v. 4, n. 1, p. 32-56, 2008. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1557085108325413>. Acesso em: 24 set. 2023.

<sup>19</sup>DUARTE, Madalena; OLIVEIRA, Ana. Mulheres nas margens: a violência doméstica e as mulheres imigrantes. *Sociologia - Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*. Porto, v. 23, n. 8, p. 223-237, dez. 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426539984012>. Acesso em: 24 set. 2023.



independente de seus parceiros ou familiares, reduzindo a capacidade do agressor em seu poder de controle<sup>20</sup>.

Além disso, o isolamento social ocorre com maior facilidade para essas mulheres, pois abandonaram familiares e entes queridos, e o agressor, ou a família deste, pode ser as únicas pessoas que tenham convívio em seu novo local de residência. Nesse cenário, o agressor pode mais tendenciosamente controlar a vida dessas mulheres, no aspecto financeiro e/ou emocional, e a vítima não encontra um apoio fora do relacionamento para apoiar no rompimento do ciclo.

Nesse cenário, é importante frisar o caso de a vítima advir de um país em que não se pune a violência doméstica e familiar, por não ser uma conduta criminalizada, e passa a residir em um país em que se pune devidamente tal tipo de violência.

Nesse caso, deve ser oferecida a ela o conhecimento jurídico, permitindo que tenha o conhecimento suficiente de seus direitos, para que se protejam dessa situação, pois possuem seus países de origem como ponto de referência nessa questão. O isolamento nesse sentido, pode contribuir para um desconheça os seus direitos e o quadro normativo da violência, enquanto crime no país de destino<sup>21</sup>.

Para essas mulheres estrangeiras, chamar a polícia para intervir em um caso de violência doméstica no país pareceria ridículo, o fato de poderem fazer isso e obter uma resposta afetam as suas percepções do problema, embora nem sempre seja esse o caso, ainda assim faz com que se sintam um pouco mais seguras e podem fazer com que seus parceiros pensem duas vezes sobre o que fazem<sup>22</sup>.

Assim, o conhecimento sobre seus direitos e sobre a proteção judicial no país de destino, teve um impacto na denúncia de violência

<sup>20</sup> MENJÍVAR, Cecilia; SALCIDO, Olivia. Immigrant women and domestic violence: common experiences in different countries. *Gender And Society*, v. 16, n. 6, p. 898-920, dez. 2002.

<sup>21</sup> DUARTE, Madalena; OLIVEIRA, Ana. Mulheres nas margens: a violência doméstica e as mulheres imigrantes. *Sociologia - Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*. Porto, v. 23, n. 8, p. 223-237, dez. 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426539984012>. Acesso em: 24 set. 2023.

<sup>22</sup> MENJÍVAR, Cecilia; SALCIDO, Olivia. Immigrant women and domestic violence: common experiences

doméstica às autoridades locais, o que não significa que suas reivindicações serão sempre tratadas de forma justa nos sistemas de justiça criminal dos países receptores<sup>23</sup>.

A violência doméstica e familiar, como já exposto, é uma forma de violência relacional, que envolve dependência emocional, as vezes financeira, agressões psicológicas, física, que, por si só, já é difícil de romper.

No caso da mulher estrangeira, imigrante, apátrida ou refugiada é ainda mais difícil, sendo nítida sua dupla vulnerabilidade, pois existem fatores como o temor de ser deportada, estereótipos, a dificuldade em formar vínculos no país receptor, que permitam que ela tenha um apoio comunitário no caso do rompimento da relação.

Por isso, deve ser dada uma proteção por parte do Estado ainda maior, para que possa oferecer denúncia sem medo de ser deportada ou sofrer outras consequências jurídicas. E a Justiça deve compreender que essa forma de violência vai além da sua cultura, religião ou etnia, sendo uma forma de violação dos direitos humanos.

A seguir será delineado quais os instrumentos jurídicos que protegem a mulher estrangeira, imigrante ou refugiada, no Brasil, através de convenções internacionais de direitos humanos, bem como da legislação pátria.

### **3 A proteção jurídica dada à mulher estrangeira no Brasil e o papel do Ministério Público**

A mulher estrangeira, seja refugiada ou imigrante, deve ser assegurada no maior amparo, em caso de violência doméstica e familiar, dada as suas peculiaridades, notadamente em relação aos obstáculos em denunciar o infrator, esse auxílio depende principalmente da proteção jurídica fornecida pelo país receptor, nesse sentido será explanado como ocorre esse suporte no Brasil.

Primeiramente, é preciso esclarecer os conceitos de imigrante e refugiado, posto que possuem causas e proteção jurídicas diferentes.

<sup>23</sup> MENJÍVAR, Cecilia; SALCIDO, Olivia. Immigrant women and domestic violence: common experiences in different countries. *Gender And Society*, v. 16, n. 6, p. 898-920, dez. 2002.

No plano internacional, o direito dos refugiados, são destacados na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e no seu protocolo de 1967. O conceito de refugiado para a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, aduz que são pessoas que se encontram na seguinte situação:

“temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.”

Contudo, referida convenção possui uma delimitação temporal, já que abarca apenas os acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e espacial, pois se aplica apenas aos episódios ocorridos na Europa. Por sua vez, no seu protocolo de 1967, o qual foi ratificado pelo Brasil, retirou tais restrições. No plano regional, há a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, que amplia as causas de refúgio, abarcando também, por exemplo, a ameaça de violência generalizada. Isto posto, são elementos essenciais do conceito de refúgio o fundado temor de perseguição e a extraterritorialidade.

Ressalta-se que alguns autores defendem que, apesar da discriminação e desigualdade de gênero não ser considerada como motivo pertinente para solicitar refúgio pela Convenção de Refúgio de 1951, as diretrizes provindas da ANCUR possibilitariam que perseguições pautadas no gênero devem ser consideradas motivos legítimos à garantia do status de refugiado<sup>24</sup>. Não havendo um consenso em tal questão.

No plano nacional, existe a Lei nº 9.474/97 que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e

<sup>24</sup>BENTO, Deborah Cristina dos Santos. *Gênero e refúgio: a atuação das organizações internacionais para o enfrentamento da violência contra mulheres refugiadas*. 2020. 36 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Unifesp, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/60572>. Acesso em: 14 set. 2023.

estabelece critérios para a sua concessão no país, tal norma é a primeira lei nacional a implementar um tratado de direitos humanos no Brasil, sendo a lei latino-americana mais ampla já existente sobre a questão<sup>25</sup>.

Esses instrumentos resguardam o ser humano solicitante do refugiado, inclusive a mulher refugiada. Todavia, a concessão do *status* de refugiado a um solicitante de refúgio, não é um processo simples, muito menos rápido, posto que é um procedimento realizado de forma gradual no qual várias análises são feitas até que se chegue em uma decisão, existem critérios objetivos e subjetivos para a avaliação individual de cada pedido<sup>26</sup>.

Uma das diferenças em relação aos refugiados e os migrantes reside justamente nesse fato, enquanto estes saem de sua localização de origem, por vontade própria em busca de melhores condições de vida, os refugiados normalmente migram devido ao temor das perseguições que podem sofrer em seus países de origem<sup>27</sup>.

Em 2016, a Assembleia Geral da ONU adotou um conjunto de compromissos para melhorar a proteção dos refugiados e migrantes, por meio da Declaração de Nova York sobre Refugiados e Migrantes, a qual se trata de ato político e possui natureza de *soft law*.

No texto, os países reconhecem que adotarão medidas para resolver as vulnerabilidades específicas de mulheres e crianças durante a viagem do país de origem ao país de chegada, incluindo a latente exposição à discriminação e à exploração, ao abuso sexual, físico e psicológico, violência, tráfico de seres humanos e formas contemporâneas de escravidão, assim como prevê que os direitos humanos de mulheres sejam respeitados em todos os estágios da migração<sup>28</sup>.

Contudo, não obstante ser um diploma sem força vinculante e conter dispositivos compatíveis com a Constituição e os tratados de

<sup>25</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direitos humanos*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

<sup>26</sup> BENTO, Deborah Cristina dos Santos. *Gênero e refúgio: a atuação das organizações internacionais para o enfrentamento da violência contra mulheres refugiadas*. 2020. 36 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Unifesp, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/60572>. Acesso em: 14 set. 2023.

<sup>27</sup> GÓES, Eva Dayane Almeida de; BORGES, Adriana Vilas Bôas. Entre a cruz e a espada: múltiplas violências contra a mulher refugiada. *Ser social*. Brasília, v. 23, n. 49, p. 318-337, dez. 2021.

<sup>28</sup> UN. United Nations. *New York Declaration for Refugees and Migrants*. 2016. UNHCR.

direitos humanos ratificados pelo Brasil, foi noticiado que o país comunicou à ONU, em 2019, seu desejo de não mais ser considerado signatário da declaração<sup>29</sup>.

No plano nacional, de acordo com a Lei nº 13.445/2017, é considerado imigrante a pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil.

De maneira semelhante, é importante salientar a opinião consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca dos direitos das pessoas refugiadas e migrantes.

Na Opinião Consultiva nº 18/2003, solicitada pelo México, a Corte interamericana ponderou que a obrigação geral de respeitar e garantir direitos humanos, vincula os Estados, independentemente de qualquer circunstância ou consideração, inclusive o *status* migratório da pessoa, e que os Estados não podem subordinar ou condicionar a observância do princípio da igualdade perante a lei e de não discriminação a consecução de seus objetivos de suas políticas públicas, quaisquer que sejam incluídas as de caráter migratório<sup>30</sup>.

Esses instrumentos protegem os direitos dos migrantes e refugiados no país, no caso da vítima de mulheres imigrantes ou refugiadas que sofrem violência doméstica e familiar são assegurados também outros direitos. Um dos principais instrumentos internacionais de proteção à mulher, seja nacional ou estrangeira, é a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, (sigla em inglês CEDAW).

Para a convenção a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana, dificulta sua participação nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural de seu país, além de definir a expressão “discriminação contra a mulher” como toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado

<sup>29</sup> RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 10. ed. São Paulo: Saraivajur, 2023.

<sup>30</sup> CIDH. *Opinión consultiva 18*. 2003. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_por.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_por.pdf). Acesso em: 29 set. 2023.

civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo<sup>31</sup>.

Referida convenção representa a verdadeira Carta Universal dos Direitos das Mulheres, sendo o maior documento em prol dos direitos das mulheres<sup>32</sup>, e, embora não trate especificamente sobre a violência de gênero, em seu preâmbulo reconhece que para alcançar a plena igualdade entre homens e mulheres é preciso modificar os papéis tradicionais atribuídos tanto a família, como na sociedade, reconhecendo dessa forma que os papéis estereotipados de homens e mulheres e a desigualdade de gênero produz a discriminação<sup>33</sup>.

O comitê para a eliminação da discriminação contra as mulheres realiza recomendações gerais aos Estados partes. Tais recomendações podem ser consideradas fruto da interpretação viva e dialógica da CEDAW<sup>34</sup>. Dentre as recomendações será dado enfoque a Recomendação Geral nº 32 e a Recomendação Geral nº 38.

A Recomendação Geral nº 32/2014 versa especificamente sobre as dimensões de gênero do estatuto de refugiada, o asilo, nacional e apátrida das mulheres, o documento traz dois pontos importantes. O primeiro deles é que a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados não menciona expressamente a violência por razões de gênero, que inclui a violência doméstica e familiar, como motivo de perseguição para a concessão de refúgio. Outro ponto é que se reconhece que uma das agravantes para vítima estrangeira é que quem realiza o pedido de asilo é o cônjuge ou parentes homens, que poderiam ser os infratores.

Diante disso, o comitê recomendou que os Estados partes possam conceder o refúgio por razões de gênero, ou seja, para o caso da vítima que sofre violência doméstica e familiar no país remetente e deseja se refugiar no país receptor, ademais, apontou também que nos procedimentos de asilo dos Estados Partes as mulheres possam ser entrevistadas

<sup>31</sup>BRASIL. Decreto *Lei* Nº 4.377/02. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm). Acesso em: 29 set. 2023.

<sup>32</sup>PIMENTEL, Silvia; BIANCHINI, Alice. *Feminismo (s)*. São Paulo: Matrioska, 2021.

<sup>33</sup>DIAS, Maria Berenice. *Lei Maria da Penha na justiça*. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 384 p.

<sup>34</sup>PIMENTEL, Silvia; BIANCHINI, Alice. *Feminismo (s)*. São Paulo: Matrioska, 2021.

individualmente, e ingressar com o pedido de regularização do país de forma autônoma, ainda que seja integrante de uma família solicitante de asilo. Observe<sup>35</sup>:

Os Estados Partes devem interpretar a definição de refugiado constante na Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, de acordo com as obrigações de não discriminação e igualdade; integrar plenamente uma abordagem sensível ao gênero quando analisam todos os motivos legalmente reconhecidos; (...) Os procedimentos de asilo dos Estados Partes devem assegurar que as mulheres podem apresentar pedidos de asilo independentes e ser ouvidas separadamente, mesmo quando integram uma família em busca de asilo.(...). É essencial que as mulheres que são reconhecidas como refugiadas, sejam por direito próprio ou por estatuto derivado, disponham de documentação individual que lhes permita provar o seu estatuto, ser protegidas da repatriação e garantir os direitos concomitantes.

Por sua vez, em 2020, o Comitê na Recomendação Geral nº 38<sup>36</sup>, acerca do tráfico de mulheres e meninas no contexto de migração global, reconheceu que apesar da migração oferecer novas oportunidades sociais e econômicas, pode colocar em riscos os direitos humanos das mulheres e sua segurança, principalmente no caso de migração irregular, e recomendou aos Estados que apoiassem as vias de acesso seguro, para que seja evitada a exploração, incluindo a sexual, tendo em vista as necessidades específicas das mulheres.

<sup>35</sup> CEDAW - Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres). *Recomendação geral n.º 32*: dimensões de gênero do estatuto de refugiada, asilo, nacionalidade e apatridia de mulheres. Dimensões de gênero do estatuto de refugiada, asilo, nacionalidade e apatridia de mulheres. 2014. CEDAW. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/rec\\_geral\\_32\\_dimensoes\\_de\\_genero\\_do\\_estatuto\\_de\\_refugiada.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/rec_geral_32_dimensoes_de_genero_do_estatuto_de_refugiada.pdf). Acesso em: 29 set. 2023.

<sup>36</sup> CEDAW - Committee on the Elimination of Discrimination against Women. *General recommendation N° 38 (2020) on trafficking in women and girls in the context of global migration*. 2020. CEDAW. Disponível em: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/38&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/38&Lang=en). Acesso em: 29 set. 2023.

Outro instrumento adotado pelo Brasil é a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, também conhecida como Convenção Belém do Pará, ratificada pelo país em 1995. Para a Convenção considera-se violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada<sup>37</sup>.

Ademais, aduz que a violência contra a mulher abrange a violência física, sexual e psicológica, ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras turmas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual.

Por fim, é importante frisar que a agenda ONU 2030<sup>38</sup> traz 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, que se aplicam ao mundo todo, países desenvolvidos e em desenvolvimento. São objetivos integrados e indivisíveis, um dos objetivos é alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, trazendo como meta eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos.

Todos esses instrumentos internacionais protegem a mulher estrangeira vítima de violência doméstica e familiar, no Brasil, seja refugiada ou migrante, contudo, por ter natureza de *soft law*, ou seja, não tem força vinculante de impor obrigações aos Estados, seu cumprimento é facultativo aos Estados partes, por isso é preciso assegurar também no plano interno legislações que resguardem essas vítimas.

## **5 As mulheres migrantes e refugiadas vítimas de violência doméstica e familiar no Brasil: Lei Maria da Penha e o papel do Ministério Público**

No plano interno, até 2006, o Brasil não dispunha de legislação específica a respeito da violência doméstica e familiar contra a mulher, não obstante o país já ter ratificado os compromissos aos tratados

<sup>37</sup> OEA. *Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher*: convenção de Belém do Pará. Convenção de Belém do Pará. 1994. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>. Acesso em: 1 out. 2023

<sup>38</sup> ONU. *Agenda 2030*. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-brhttps://brasil.un.org/pt-br/sdgs/sdgs>. Acesso em: 1 out. 2023.



internacionais acima expostos, foi necessária uma condenação internacional, que foi o caso Maria da Penha para que fosse editada e promulgada a Lei nº 11.340/06, conhecida justamente pelo caso Maria da Penha. Referida lei deve ser aplicada a todas as mulheres vítimas no território brasileiro, independentemente de sua nacionalidade.

Nesse sentido, a Lei Maria da Penha em seu primeiro artigo aduz:

Art. 1º Esta Lei cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Percebe-se, portanto, a promulgação da lei que visa atender aos compromissos internacionais de direitos humanos ratificados pelo país. Representa um marco em relação a proteção anterior, migrou-se de uma proteção insuficiente para a proteção integral da vítima, a qual vai além das medidas protetivas de urgência e alcança diversos serviços e políticas públicas<sup>39</sup>. Destaca-se que a lei Maria da Penha é reconhecida pela ONU como uma das três melhores legislações do mundo no combate à violência doméstica<sup>40</sup>.

No país, a Lei Maria da Penha se aplica a todas as vítimas do gênero feminino que sofram violência doméstica, o que inclui as mulheres refugiadas e migrantes. Ou seja, a mulher migrante ou refugiada, ao ingressar no país, adquire todos os direitos inerentes aos brasileiros para o exercício

<sup>39</sup>CANUTO, Érica. *Princípios especiais da lei Maria da Penha: e a garantia dos direitos fundamentais da mulher em situação de violência doméstica e familiar*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

<sup>40</sup>ABBUD, Valderez Deusdedit. A ideologia patriarcal como fator de reprodução da violência. In: PINTO, Alessandra Caligiuri Calabresi (org.). *Direito das mulheres: igualdade, perspectiva e soluções*. São Paulo: Almedina, 2020. Cap. 3. p. 77-88.

pleno da dignidade da pessoa humana, como a lei protege a mulher brasileira vítima de violência doméstica, isso também inclui a estrangeira.

A legislação trouxe uma atuação especial ao Ministério Público, que passa a ter atuação em três esferas: institucional, na qual trabalha com os demais órgãos que se ligam à proteção da mulher; administrativa, relacionada ao poder de polícia para fiscalizar entidades de atendimento as vítimas; e funcional, notadamente em relação as medidas protetivas<sup>41</sup>. Ou seja, atribuiu funções ao Ministério Público para além da sua esfera criminal.

Dentre as principais atribuições do órgão estão a de requerer a concessão de medidas protetivas, consoante artigo 19 da Lei nº 11.340/06, que podem consistir na suspensão da posse ou restrição do porte de armas, o afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida, e no comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação, entre outras. No país, em 2022, em média, o tempo entre a data de início da cautelar e a concessão da medida protetiva foi menos de uma semana<sup>42</sup>.

No caso de a vítima estrangeira residente no país sofrer violência doméstica e familiar no Brasil, seja migrante ou refugiada, o Ministério Público Estadual deve atuar em seu favor dessa mulher, pois é presumida sua situação de vulnerabilidade.

Nesse contexto, é importante ressaltar algumas ações do Ministério Público do Distrito Federal que em 2020 lançou o Guia de Prevenção à Violência Doméstica contra a Mulher Imigrante<sup>43</sup>, assim como a cartilha realizada pelo Ministério Público de São Paulo denominada Prevenção da Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres com a Estratégia de Saúde da Família<sup>44</sup> que aborda dentre outras questões as mulheres migrantes e refugiadas que sofrem violência doméstica, com destaques para os serviços especializados oferecidos.

<sup>41</sup> DIAS, Maria Berenice. *Lei Maria da Penha na justiça*. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 384 p.

<sup>42</sup> CNJ. *O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha*. 2022. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/relatorio-violencia-domestica-2023.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/relatorio-violencia-domestica-2023.pdf). Acesso em: 2 out. 2023.

<sup>43</sup> MPDFT. *O Guia de prevenção à violência doméstica contra a mulher imigrante*. 2020. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/imprensa/cartilha\\_s/Guia\\_Mulher\\_Imigrante\\_MPDFT.pdf](https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/imprensa/cartilha_s/Guia_Mulher_Imigrante_MPDFT.pdf). Acesso em: 3 out. 2023.

<sup>44</sup> MPSP. *Cartilha prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres com a estratégia de saúde da família*. 2019. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/prev\\_viol\\_domest/CMVP-Portugues.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/prev_viol_domest/CMVP-Portugues.pdf). Acesso em: 3 out. 2023.

Todavia, existem desafios no país em relação especificamente a violência doméstica contra mulher migrante e refugiada. De acordo com o relatório refúgio em números<sup>45</sup>, em 2022, o Brasil recebeu 50.355 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, a maior parte dos solicitantes possuía a nacionalidades venezuelanas, em segunda posição foram os solicitantes de nacionalidade cubana. A região norte do país concentrou o maior volume de solicitações de refugiado apreciados pelo Conare.

Frisa-se que os fluxos migratórios para o Brasil passam por um processo de feminização e acréscimo no número de crianças e jovens. Nesse sentido, 82,5% dos venezuelanos solicitantes possuem menos de 15 anos de idade, o que demonstra a maior incidência de crianças e adolescentes.

Além disso no país, entre 2010 e 2019 foram registrados 660.349 imigrantes de longo termo, dos quais 41% foram mulheres. Em relação ao *status* civil, 69% das imigrantes eram solteiras ao se registrarem no país e estavam divididas entre as faixas etárias de 15 a 25 anos (24%) e 26 a 40 anos (43%)<sup>46</sup>.

Nesse cenário, um dos Estados brasileiros que mais recebeu imigrantes foi o Estado de Roraima, principalmente venezuelanos, a violência doméstica nesse Estado também atingiu mulheres migrantes, em 2017 o número de vítimas de violência doméstica de nacionalidade venezuelana foi 21, já em 2021 foram 177 vítimas<sup>47</sup>.

Todo esse arcabouço normativo internacional e nacional que protege a vítima estrangeira de violência doméstica no Brasil é fundamental, porém é também necessário o engajamento da sociedade civil e a implementação de políticas públicas concretas para que essa proteção seja eficaz.

<sup>45</sup> UNGER, Gustavo *et al* (org.). *Refúgio em números*. Brasília: Departamento das Migrações, 2023. 48 p. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra\\_2020/OBMIGRA\\_2023/Ref%C3%BAgio\\_em\\_N%C3%BAmeros/Refugio\\_em\\_Numeros\\_-\\_final.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Ref%C3%BAgio_em_N%C3%BAmeros/Refugio_em_Numeros_-_final.pdf). Acesso em: 2 out. 2023.

<sup>46</sup> PORTAL da Imigração. *Relatório anual*. 2020. OBMIGRA. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20\\_Relato%C3%B3rio%20Anual.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20_Relato%C3%B3rio%20Anual.pdf). Acesso em: 02 out. 2023.

<sup>47</sup> SILVA, Fernando Silva e. *Violência contra migrantes venezuelanas na perspectiva dos direitos humanos em Boa Vista-Roraima*. 2022. 161 f. Dissertação (Mestrado), Curso de Direito, UFRR, Boa Vista, 2022. Disponível em: <http://repositorio.ufr.br:8080/jspui/handle/prefix/814>. Acesso em: 2 out. 2023.

No Brasil, quando analisadas apenas as varas exclusivas de violência doméstica, a menor taxa de desempenho está no Tribunal de Justiça do Acre, com 42,5%<sup>48</sup>. Contudo, o Estado do Acre é um dos Estados que registram as maiores taxas de feminicídio<sup>49</sup>, e que recebeu um grande contingente de refugiados haitianos e venezuelanos<sup>50</sup>. Dessa forma, a demora do Judiciário pode interferir para que os direitos das vítimas sejam de fato assegurados.

Nesse ponto, frisa-se um avanço no país. Trata-se da Resolução nº 497/2023 do Conselho Nacional de Justiça que instituiu, no âmbito do Poder Judiciário, o programa Transformação. Esse projeto estabelece critérios para a contratação de prestação de serviços continuados e terceirizados pelos Tribunais e Conselhos estaduais de pessoas em condição de vulnerabilidade, o que inclui mulheres vítimas de violência física, moral, patrimonial, psicológica ou sexual, em razão do gênero, no contexto doméstico e familiar, bem como as mulheres migrantes e refugiadas.

O ato normativo reserva 5% das vagas para a contratação dessas pessoas, dessa porcentagem metade do total de vagas reservadas deverão ser destinados a mulheres vítimas de violência no contexto doméstico e familiar<sup>51</sup>.

Para as mulheres estrangeiras, sejam migrantes ou refugiadas, se inserirem no mercado de trabalho no país receptor não é tarefa fácil, além disso, caso estejam em situação de violência doméstica é comum que dependam economicamente do cônjuge ou parente infrator, assim, a Resolução nº 497/2023 ao possibilitar que se insiram no mercado de trabalho lhes proporciona uma autonomia para que possam reconstruir suas vidas e sustentar seus filhos.

<sup>48</sup> CNJ. *O Poder judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha*. 2022. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/relatorio-violencia-domestica-2023.pdf>. Acesso em: 2 out. 2023.

<sup>49</sup> FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Violência contra as mulheres em 2022*. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/03/violencia-contra-mulher-2021-v5.pdf>. Acesso em: 2 out. 2023.

<sup>50</sup> PORTAL da Imigração. *Relatório anual*. 2020. OBMIGRA. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20\\_Relat%C3%B3rio%20Anual.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20_Relat%C3%B3rio%20Anual.pdf). Acesso em: 2 out. 2023.

<sup>51</sup> CNJ - Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 497 de 14/04/2023*. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5048>. Acesso em: 1 out. 2023.

## 6 Considerações Finais

A violência doméstica e familiar é uma violação de direitos humanos que afeta mulheres no mundo inteiro, no Brasil essa realidade não é diferente, apesar da Lei Maria da Penha ser reconhecida internacionalmente por sua proteção à mulher, o país ainda apresenta altos índices de violência, principalmente feminicídio.

Há dificuldades da vítima em romper o ciclo da violência, independentemente de sua nacionalidade, posto que há fases de tensão, agressão e lua de mel, que causam dependência na vítima, além de outros fatores como o fato de muitas vezes a vítima ter filhos com o cônjuge infrator.

Esses fatores fazem que rompimento do ciclo seja demorado e difícil para a vítima, no caso de mulheres estrangeiras, sejam imigrantes ou refugiadas, esses fatores se tornam potencializados, por isso geram uma dupla vulnerabilidade na vítima. Nesse sentido, existe o medo de ser deportada, a dificuldade em não ter uma rede de apoio no local, não ser fluente no idioma do país, advir de uma cultura diferente, e por vezes, sofrer preconceitos no novo ambiente em que ela está inserida, o que torna ainda mais difícil para que ela rompa o ciclo da violência.

No Brasil, referida vítima estrangeira irá receber proteção jurídica. No caso, da mulher imigrante receberá proteção da Lei de Migração, principalmente do direito de ir e vir, por sua vez, se ela for refugiada, serão resguardados seus direitos previstos na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu protocolo de 1967, a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984 e a Lei nº 9.474/97, a qual define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados.

Além desse aparato normativo, receberá o amparo da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, também conhecida como Convenção Belém do Pará, e notadamente da Lei Maria da Penha, que deve ser aplicada a toda vítima mulher que sofrer violência doméstica e familiar no Brasil, independentemente de sua origem, nacionalidade, etnia. Salienta-se que é preciso assegurar a essa vítima estrangeira que vem residir no país, o conhecimento da Lei nº 11.340/06, posto que é possível que no seu país de origem tal violência não seja criminalizada, além disso, devem ser

garantidos meios seguros para que possam denunciar, sem temer represálias.

Nesse contexto, o papel do Ministério Público como defensor dos interesses individuais indisponíveis, ao atuar de forma a ensinar mulheres, migrantes, estudantes como ocorrem essa forma de violência, defendendo judicialmente tais vítimas, se torna essencial. De fato, defender e atuar em favor de vítimas de violência doméstica e familiar não é um papel apenas do Ministério Público, mas de toda a sociedade.

## Referências

ABBUD, Valdevez Deusdedit. A ideologia patriarcal como fator de reprodução da violência. *In*: PINTO, Alessandra Caligiuri Calabresi (org.). *Direito das Mulheres: igualdade, perspectiva e soluções*. São Paulo: Almedina, 2020.

ARAS, Vladimir. *Direito internacional público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

BENTO, Deborah Cristina dos Santos. *Gênero e refúgio: a atuação das organizações internacionais para o enfrentamento da violência contra mulheres refugiadas*. 2020. 36 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Unifesp, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/60572>. Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. *Decreto Lei nº 4.377/2002*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4377.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm). Acesso em: 29 set. 2023.

CANUTO, Érica. *Princípios especiais da lei Maria da Penha: e a garantia dos direitos fundamentais da mulher em situação de violência doméstica e familiar*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

CEDAW - Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres). *Recomendação Geral n.º 32: dimensões de gênero do estatuto de refugiada, asilo, nacionalidade e apatridia de mulheres*. Dimensões de gênero do estatuto de refugiada, asilo, nacionalidade e apatridia de mulheres. 2014. CEDAW. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://gddc.ministerio-publico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/rec\\_geral\\_32\\_dimensoes\\_de\\_genero\\_do\\_estatuto\\_de\\_refugiada.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://gddc.ministerio-publico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/rec_geral_32_dimensoes_de_genero_do_estatuto_de_refugiada.pdf). Acesso em: 29 set. 2023.

CEDAW - Committee on the Elimination of Discrimination against

Women. *General recommendation n° 38 (2020) on trafficking in women and girls in the context of global migration*. 2020. CEDAW. Disponível em: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/38&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/38&Lang=en). Acesso em: 29 set. 2023.

CIDH. *Opinión consultiva 18*. 2003. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_por.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_por.pdf). Acesso em: 29 set. 2023.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n° 497 de 14/04/2023*. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5048>. Acesso em: 1 out. 2023.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça *O poder judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha*. 2022. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/relatorio-violencia-domestica-2023.pdf>. Acesso em: 2 out. 2023.

DIAS, Maria Berenice. *Lei Maria da Penha na justiça*. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. 384 p.

DUARTE, Madalena; OLIVEIRA, Ana. Mulheres nas margens: a violência doméstica e as mulheres imigrantes. *Sociologia - Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*. Porto, v. 23, n. 8, p. 223-237, dez. 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426539984012>. Acesso em: 24 set. 2023.

EREZ, Edna; ADELMAN, Madelaine; GREGORY, Carol. Intersections of Immigration and Domestic Violence: voices of battered immigrant women. *Feminist Criminology*, Usa, v. 4, n. 1, p. 32-56, 2008. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1557085108325413>. Acesso em: 24 set. 2023.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Futebol e violência*



*contra a mulher*. São Paulo: Instituto Avon, 2022. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/publicacoes\\_posts/futebol-e-violencia-contra-a-mulher/](https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/futebol-e-violencia-contra-a-mulher/). Acesso em: 25 set. 2023.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Atlas da violência*. São Paulo: Ipea, 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/atlas-da-violencia/atlas-2020/>. Acesso em: 25 set. 2023.

FBSP- Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Violência contra as mulheres no 1 semestre de 2022*. 2022. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/12/violencia-contra-meninas-mulheres-2022-1sem.pdf?v=v2>. Acesso em: 22 set. 2023.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Violência contra as mulheres em 2022*. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/03/violencia-contra-mulher-2021-v5.pdf>. Acesso em: 02 out. 2023.

FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Vível e invisível: a vitimização das mulheres no Brasil*. A vitimização das mulheres no Brasil. 2023. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf>. Acesso em: 22 set. 2023.

JELINIC, Ana Borges. Reflexões sobre a "revitimização" de mulheres migrantes pelos sistemas legal e social. In: ÁVILA, Thiago Pierobom de et al (org.). *Reflexões sobre políticas de prevenção à violência de gênero contra mulheres e Meninas: debates no Brasil e na Austrália*. Brasília: Mpdf, 2021. p. 160-167. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/nucleos/nucleo\\_genero/Reflexoes\\_Brasil\\_Australia.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/nucleos/nucleo_genero/Reflexoes_Brasil_Australia.pdf). Acesso em: 21 set. 2023.

JUNGER, Gustavo et al (org.). *Refúgio em números*. Brasília: Depar-

tamento das Migrações, 2023. 48 p. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra\\_2020/OBMIGRA\\_2023/Ref%C3%BAgio\\_em\\_N%C3%BAmeros/Refugio\\_em\\_Numeros\\_-\\_final.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Ref%C3%BAgio_em_N%C3%BAmeros/Refugio_em_Numeros_-_final.pdf). Acesso em: 2 out. 2023.

KNOPFELMACHER, Marcelo; CAVALCANTI, Felipe Locke; PADUAN, Mariana Figueiredo. Lei Maria da Penha Dificuldades encontradas pela Mulher para denunciar o agressor. In: BERTASI, Maria Odete Duque (org.). *Violência doméstica*. São Paulo: Imperium, 2021. p. 41-60.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direitos humanos*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MENJÍVAR, Cecilia; SALCIDO, Olivia. Immigrant women and domestic violence: common experiences in different countries. *Gender And Society*, v. 16, n. 6, p. 898-920, dez. 2002.

MPDFT. *O Guia de prevenção à violência doméstica contra a mulher imigrante*. 2020. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/imprensa/cartilhas/Guia\\_Mulher\\_Imigrante\\_MPDFT.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/imprensa/cartilhas/Guia_Mulher_Imigrante_MPDFT.pdf). Acesso em: 3 out. 2023.

MPSP. *Cartilha prevenção da violência doméstica e familiar contra as mulheres com a estratégia de saúde da família*. 2019. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/prev\\_viol\\_domestica/CMVP-Portugues.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/prev_viol_domestica/CMVP-Portugues.pdf). Acesso em: 3 out. 2023.

NÓBREGA, Beatriz Peixoto. *Caso Maria da Penha Fernandes: (Des)cumprimento das recomendações feitas pela comissão interamericana de direitos humanos ao Brasil*. 2021. 134 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/47121>. Acesso em: 12 set. 2023.

OEА. *Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher*: convenção de Belém do Pará. Convenção de Belém do Pará. 1994. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>. Acesso em: 1 out. 2023.

ONU. *Agenda 2030*. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-bhttps://brasil.un.org/pt-br/sdgsr/sdgs>. Acesso em: 1 out. 2023.

PALETTA, Taís Ruth Salvatori. A presença da impunidade na violência contra a mulher. In: BERTASI, Maria Odete Duque (org.). *Violência doméstica*. São Paulo: Imperium, 2021. p. 145-154.

PIMENTEL, Silvia; BIANCHINI, Alice. *Feminismo (s)*. São Paulo: Matrioska, 2021.

PORTAL da Imigração. *Relatório anual*. 2020. OBMIGRA. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnbbnibpcajpcglclefindmkaj/https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20\\_Relat%C3%B3rio%20Anual.pdf](chrome-extension://efaidnbmnbbnibpcajpcglclefindmkaj/https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/relatorio-anual/2020/Resumo%20Executivo%20_Relat%C3%B3rio%20Anual.pdf). Acesso em: 2 out. 2023.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 10. ed. São Paulo: Saraivajur, 2023.

SILVA, Fernando Silva e. *Violência contra migrantes venezuelanas na perspectiva dos direitos humanos em Boa Vista-Roraima*. 2022. 161 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, UFRR, Boa Vista, 2022. Disponível em: <http://repositorio.ufr.br:8080/jspui/handle/prefix/814>. Acesso em: 2 out. 2023.

UN - United Nations. *New York declaration for refugees and migrants*. 2016. UNHCR.

UNHCR. *Global Report 2021*. 2021. Disponível em: <https://reporting.unhcr.org/globalreport2021>. Acesso em: 22 set. 2023.

# A POLÍTICA NACIONAL DE HUMANIZAÇÃO NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: DEBATE INTRODUTÓRIO

**Newton Augusto Albuquerque Chianca**  
Analista Ministerial em Psicologia

## Resumo

O texto tem como objetivo lançar a discussão da ‘Humanização’ enquanto propósito de política institucional no Ministério Público brasileiro. Com os conhecimentos baseados em estudos da análise dos dados por levantamento situacional de estudos teóricos, serão avaliadas, implantadas e acompanhadas a sua consistência e rede de desenvolvimento do programa de forma específica, com a participação total dos integrantes, representando a valorização dos trabalhadores, gestores e usuários, no processo de produção de justiça. Prestigiar os sujeitos é oportunizar uma maior autonomia de Humanização, do Bem Comum e da Dignidade Humana, estimulando a ampliação da capacidade institucional de transformar a realidade em que vivemos através da responsabilidade compartilhada, da criação de vínculos solidários, da participação coletiva nos processos de gestão e de produção da paz social.

**Palavras-chave:** humanização; educação; bem comum; dignidade humana.

## Abstract

The text aims to launch the discussion of ‘Humanization’ as a purpose of institutional policy in the Brazilian Public Ministry. With knowledge based on studies of data analysis through situational survey of theoretical studies, its consistency and program development network will be evaluated, implemented and monitored in a specific way, with the full participation of members. It represents the appreciation of workers, managers and users, in the process of producing justice. To honor subjects is to provide greater autonomy Humanization, the Common Good, Human Dignity, stimulating the expansion of institutional capacity to transform the reality in which we live through shared responsibility, the creation of solidarity bonds, collective participation in management processes, and production of social peace.

**Keywords:** humanization; compliance; very common; human dignity.

## 1 Introdução

*O ser humano é o agente e paciente de uma construção que envolve uma relação entre ensinar, aprender e se reconhecer. (Givas Demore)*

No campo das políticas públicas, a expressão “humanização” geralmente se refere à transformação dos modelos de atenção e de gestão. Nos dias atuais, esse conceito vem sendo especialmente considerado, desenvolvido e aplicado à complexa conjuntura do sistema público de saúde: o SUS.

No ambiente jurídico, o sentimento de “humanização” vem sendo despertado sobretudo nas práticas extrajudiciais de interação social, como nas rodas de conversas, nos círculos restaurativos, nas audiências públicas, apenas para exemplificar, apontando um movimento no sentido do impreterível a caminho da evolução institucional voltada à construção de novas composições dinâmicas nas relações entre a cidadania, servidores e membros do Ministério Público brasileiro.

A “humanização” na abrangência ministerial, como tudo que brota da naturalidade das relações entre seres humanos, tem se voltando para as condutas e experiências materialmente perceptíveis e comprometidas com a produção daquilo que é definido no art. 127, *caput*, da Constituição Federal, “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” e o engendramento do cidadão atuante, participativo na coletividade, num desenho lógico de práticas que se reafirmam a cada instante.

Isto é o exercício da responsabilidade constitucional de defesa da sociedade no regime democrático instituído pela Constituição de 1988, tendo sua atuação comprometida com a defesa da cidadania e da dignidade do ser humano.

Estamos vivenciando o tempo de difundir, disseminar a ideia da “humanização”, até por toda contradição de tanto ódio e violência que estamos tendo notícias do nosso dia a dia e no mundo, para pensarmos juntos como delinear a dinâmica de um melhor atendimento ao usuário em todo o Ministério Público, que se dá em sintonia com salutares condições de trabalho, integrando a participação dos diferentes sujeitos implicados no processo de produção de justiça entre atenção e gestão.

Podemos partir do entendimento que “humanizar” é direcionar-se para as experiências concretas que se dão por considerar o humano em sua capacidade criadora e singular inseparável nos movimentos coletivos que o constitui. Estejam as experiências vivenciadas entre as políticas e programas de governos nas instâncias do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, ou entre os diferentes atores da vida diária que constroem o processo coletivo das Garantias do Direito.

## 2 Gênese do conceito

*Por ‘humanização’ entende-se menos a retomada ou revalorização da imagem idealizada do Homem e mais a incitação a um processo de produção de novos territórios existenciais (Benevides & Passos, 2005a).*

Não persistindo em definitivo ao longo da história uma imagem do ideal da Humanidade, sempre numa contínua mutação inconclusa – mesmo com toda religiosidade envolvida –, será constante a tarefa da reinvenção da realidade concreta do indivíduo (alegrias e angústias) no centro das especulações filosóficas, das polêmicas doutrinárias, que por vezes racionalistas, dissolvem a subjetividade individual em sistemas conceituais abstratos e universalistas da humanidade, exigindo de nós um trabalho constante da produção de outros modos de vida, de novas práticas de produção de justiça.

A gênese do conceito de “humanização” carrega uma tomada de posição de que o ser humano, para a qual as leis foram construídas, deve ser o indivíduo comum, o ser concreto. Por esse ângulo, o conceito daquilo que é humano é retirado de uma posição padrão, abstrata e distante das realidades condensadas, e assim, é tomado em sua singularidade e complexidade.

Há na concepção do conceito que aqui aplicamos ao campo da produção de justiça, a edificação de uma idealização de “humanização” crítica ao costumeiro, dinâmica, portanto, e que normalmente está associada ao lugar-comum, na definição religiosa de um humano “bondoso, humanitário” (Dicionário Aurélio). Então, diferentemente do

nosso sentimentalismo cultural, esta abrangência crítica permite afirmar a aventura criadora do humano em suas diferenças.

“Humanização”, assim, em sua gênese, indica potencialização da capacidade humana de um ser autônomo em conexão com o plano coletivo que lhe é adjacente. Capacidade que é exercida no encontro com um ‘outro’, quando se estabelece o regime de trocas, construindo relações que suportem diferenciações.

O trabalho de efetuação da “humanização” se faz pela experimentação integrativa entre os diferentes sujeitos, entre os diferentes processos de trabalho constituídos, diversos modos de subjetivação, de trabalhar, de atender, de gerir a atenção que poderão ser criativamente elaborados.

### 3 Conceito na atualidade

*Enquanto o ser humanizado não compreender que o prazer não é a felicidade, nada realiza para ser feliz realmente. (Joaquim de Aruanda)*

As experiências atualmente estudadas revelam como princípio o aumento do grau de comunicação entre sujeitos e equipes (transversalidade), bem como a inseparabilidade entre a atenção na pessoa e a gestão. Este ativismo acontece em ambientes com sujeitos que exercem a sua autonomia de modo acolhedor, corresponsável, resolutivo e de gestão compartilhada dos processos de trabalho.

Podemos dizer que se trata de uma “estratégia de interferência no processo de produção de saúde, através do investimento em um novo tipo de interação entre sujeitos, qualificando vínculos interprofissionais e destes com os usuários do sistema e sustentando a construção de novos dispositivos institucionais nessa lógica” (Deslandes, 2004, p. 11).

Trabalharmos em prol da transdisciplinaridade, buscarmos relações mais horizontalizadas de poder entre os diversos saberes (...) não descartar a clínica (...)” (Onocko Campos, 2005, p. 578), [indicam que] “em saúde (...) é sempre necessário não separar, nem dissociar a questão clínica das formas de organização do trabalho e sua (...) gestão” (Onocko Campos, 2005, p. 579).

Com a desestabilização do caráter unitário e totalitário de todos os seres humanos e com a valorização da dimensão concreta das práticas de saúde, o conceito de “humanização” passa a ganhar capacidade de transformação dos modelos de gestão e atenção.

Ao ser proposto como política pública, o conceito de “humanização” é aplicado por um lado incorporando concepções que procuram garantir os direitos dos usuários e trabalhadores e, por outro, apontando diretrizes e dispositivos clínicos/políticos concretos e comprometidos com um SUS que dá certo.

Voltando ao nosso ambiente ministerial, tomando como referência o conjunto de formas vocabulares do HumanizaSUS – como também é conhecida a Política Nacional de Humanização –, a experiência poderá nos servir de modelo para uma reflexão sistêmica, ou de derivação, que dê respaldo aos debates que aqui sugerimos sobre a “Humanização” enquanto política pública de administração interna e produção de justiça, que da mesma forma, vem se afirmando como criadora de espaço/tempo e alterando as formas de produzir a paz social.

Assim, reafirmando o SUS como parâmetro, neste estudo embrionário e provocador dos debates pelas suas referências nas aplicações práticas, abaixo listamos os seguintes direcionamentos que foram definidos como norteadores para a Política Nacional de Humanização (Brasil, 2004):

- 1) Valorização das dimensões subjetiva e social em todas as práticas de atenção e gestão no SUS, fortalecendo o compromisso com os direitos do cidadão, destacando-se o respeito às questões de gênero, etnia, raça, orientação sexual e às populações específicas (índios, quilombolas, ribeirinhos, assentados e demais);
- 2) Fortalecimento de trabalho em equipe multiprofissional, fomentando a transversalidade e a grupalidade;
- 3) Apoio à construção de redes cooperativas, solidárias e comprometidas com a produção de saúde e com a produção de sujeitos;
- 4) Construção de autonomia e protagonismo de sujeitos e coletivos implicados na rede do SUS;
- 5) Corresponsabilidade desses sujeitos nos processos de gestão e de atenção;



- 6) Fortalecimento do controle social com caráter participativo em todas as instâncias gestoras do SUS;
- 7) Compromisso com a democratização das relações de trabalho e valorização dos profissionais de saúde, estimulando processos de educação permanente.

## 4 Metodologia

*[...] como procurarás por algo que nem ao menos sabes o que é? Como determinarás que algo que não conheces é o objeto de tua busca? Colocando de outra forma, mesmo que esbarre nisso, como saberás que o que encontrastes é aquilo que não conhecias? (Platão).*

Ao transformar práxis de gestão em cidadanias humanizadas, exige complexas mudanças no processo de construção dos sujeitos dessas práticas.

Ao pensarmos na proposta de uma Política Nacional de Humanização no Ministério Público brasileiro, examinando cada indivíduo como único, dotado de subjetividades próprias, que devem ser compreendidas e respeitadas, não podemos perder de vista que se trata também de uma proposta política, pois estará integrada ao contexto das instituições geridas pelo estado, e que tal condição, exige inserir-se nas questões de governo presentes e oficiais

Precisaremos agir com método, este presente em várias atividades humanas, mas que adquire uma relevância especial nas atividades de pesquisa, estudo gestão e execução, uma vez que estabelecerá o passo a passo que deve ser comprovado na prática e que poderá ser reproduzido mais de uma vez.

É a partir da análise dos problemas e dificuldades de cada Ministério Público, que poderemos aprender procedimentos, técnica ou meio de fazer alguma coisa. Tudo de acordo com um plano que tenha no seu método um processo organizado, lógico e sistemático de pesquisa, bem como a instrução da investigação e da apresentação.

Precisaremos de um conjunto de técnicas e seus procedimentos, de regras e operações fixadas e estruturadas previamente que permitam

chegar à determinada meta, fim ou conhecimento, focando, preferencialmente, nas experiências bem-sucedidas de “humanização” experimentadas em todo o país.

Portanto, o método científico aplicado estabelece uma enorme fonte de conhecimentos, já que os seus resultados podem ser considerados objetivos, confiáveis, corretos, e susceptíveis de discussão para o amadurecimento e evolução.

São três os princípios norteadores seguidos pelos SUS, que aqui adaptamos e sugerimos como indicadores de referência: (1) uma integração entre a gestão dos processos jurídicos e extrajudiciais e a atenção a eles; (2) a autonomia aliada a transversalidade; e (3) o protagonismo dos envolvidos.

Seguindo a ótica de envolvimento de todos os integrantes, a fórmula cultural, a nossa metodologia pensada foi configurada a partir de questionário composto por questões fechadas e abertas dirigidas a todos os integrantes de cada instituição (Estadual/Federal) do Ministério Público – Diagnóstico Institucional. Estratégia em Movimento (2017), que permitirá compreender a percepção, a inserção e a atuação de todo(as) que compõem os diversos referenciais o Sistema do MP brasileiro (MPb) no processo da vida dinâmica do trabalho, abrangendo áreas e segmentos, norteando de modo fundamentado o conhecimento confiável e mais próximo possível da subjetividade empírica da população de integrantes, “conjunto de regras básicas para desenvolver uma investigação com vistas a produzir novos conhecimentos ou corrigir e integrar conhecimentos existentes”. (GIL, 2019).

Com os conhecimentos adquiridos, baseados na análise dos dados do questionário, dos resultados de estudos bibliográficos e estudos continuados das inter-relações, os passos seguintes deverão seguir Etapas que serão avaliadas, implantadas e acompanhadas a sua consistência e rede de desenvolvimento do programa de forma específica, através de consultorias especializadas e grupo de estudo institucional, personalizando a elaboração e execução da aplicação de palestras, cursos, oficinas, rodas de conversas, entre outras técnicas de interação, com a participação total dos integrantes.

Ações sempre voltadas ao desenvolvimento das emoções positivas daquele Ministério Público brasileiro, que amparado na Psicologia Positiva e associada a Neurociência e ao Mindfulness, tragam coerência ao ambiente e momento da implantação da Cultu-

ral da Felicidade, da emoção positiva, sensações humanas que protegem, fortalecem e alargam os repertórios de pensamento e ação, construindo recursos pessoais, físicos, intelectuais, emocionais e sociais de forma duradoura.

Aqui lembramos que para obter o sucesso na implantação da Política Nacional de Humanização no Ministério Público brasileiro (PNHMP), é fundamental que a aplicação se faça de forma constante e esteja inserida em todas as práticas, políticas e programas dos MP.

Exercer a PNHMP é buscar transformar as relações de trabalho a partir da ampliação do grau de contato e da comunicação entre as pessoas e grupos, incentivando o entremear, o mesclar, horizontalizando as relações de poder hierarquizadas. Eis algumas definições: Princípios do HumanizaSUS — Ministério da Saúde<sup>1</sup>:

Transversalizar é reconhecer que as diferentes práticas de justiça que podem conversar com a experiência daquele que é assistido. Juntos, esses saberes podem produzir saúde de forma mais corresponsável.

Indissociabilidade entre atenção e gestão. As decisões da gestão interferem diretamente na atenção à produção das decisões equilibradas entre partes em litígio. Ao mesmo tempo, o cuidado e a assistência na promoção de justiça não se restringem às responsabilidades da equipe dos MP. O usuário e sua rede sociofamiliar também devem se corresponsabilizar pelo cuidado com as providências que lhes cabe, assumindo posição protagonista com relação a sua defesa e a daqueles que lhes são caros.

Protagonismo, corresponsabilidade e autonomia dos sujeitos e coletivos. Qualquer mudança na gestão e atenção é mais concreta se construída com a ampliação da autonomia e vontade das pessoas envolvidas, que compartilham responsabilidades. A cidadania não passiva, não só cumprem ordens. As mudanças acontecem com o reconhecimento do papel de cada uma pessoa como legítima cidadã de direitos e valorizando e incentivando sua atuação na produção da justiça.

---

<sup>1</sup>Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/humanizasus/principios-do-humanizasus>. Acesso em: 16 out. 2023.

## 5 Aplicabilidades

*Cada vez que a tecnologia avança o ser humano deve avançar na sua humanização e ser mais humano. (Ronald Parada)*

Há Além disso, o método na sua funcionalidade, mesmo que dois pesquisadores que estejam no mesmo ambiente, a fim de pesquisarem o mesmo objeto ou os mesmos sujeitos, certamente, encontrarão elementos diferentes para suas observações, isto porque:

É muito provável que, ao olhar para um mesmo objeto ou situação, duas pessoas enxerguem diferentes coisas. O que cada pessoa seleciona para “ver” depende muito de sua história pessoal e principalmente da sua bagagem cultural. Assim, o tipo de formação de cada pessoa, o grupo social a que pertence, suas aptidões e predileções fazem com que sua atenção se concentre em determinados aspectos da realidade, desviando-se de outros (Lüdke; André, 1986, p.25).

Então, como a observação, por exemplo, esse meio poderoso, pode se tornar um instrumento de coleta de dados para a nossa pesquisa?

Ainda Lüdke e André (1986, p.25) afirmam que “para que se torne um instrumento válido e fidedigno de investigação científica, a observação precisa ser antes de tudo controlada e sistemática. Isso implica a existência de um planejamento cuidadoso do trabalho e uma preparação rigorosa do observador.”

A gestão estratégica de pessoas, entre outras variáveis organizacionais do ambiente público ou privado, sempre foi um tema estudado com ênfase na relação entre políticas e práticas da administração. É preciso investir na formação e preparação do investigador científico e saber “o quê” e “como” o observador desenvolverá seu trabalho em campo.

São as pessoas que atuando como protagonistas trazem vantagens sustentáveis, dando vida aos processos, promovendo o sucesso ou insucesso das estratégias de toda organização.

Gerir pessoas implica na determinação de objetivos, de políticas, de diretrizes e da estruturação das organizações. Nesse processo o foco principal é preparar as pessoas para a produtividade, eficiência e qualidade à realização dos objetivos organizacionais, de modo a conciliar os anseios individuais e sociais (Silveira; Miranda, 2011).

O grande desafio está na integração dos valores institucionais com a “Humanização”, a preparação do planejamento institucional voltado para a gestão estratégica de pessoas que permita abraçar seus talentos, emoções e intelectos, agregando seus conhecimentos aos fatores do direcionamento com ações mais humanizadas,

Pensar a “Humanização” como articuladora e facilitadora do planejamento estratégico, intercalando teorias aos fatos, traz relevância às contribuições de eixos de atuação já previstos, que junto às mudanças elaboradas pela melhoria do sistema, pelo aperfeiçoamento e investimento em desenvolvimento humano, de maneira clara e objetiva, poderá verdadeiramente colaborar com as metas e objetivos institucional.

Nas instituições ministeriais que aqui cuidamos, para enfrentar os novos paradigmas, precisaremos ir além do investimento direto nos produtos e serviços, aplicando a gestão humanizada a todos os profissionais, trabalhadores, servidores e membros, afinal, todo profissional é um influenciador de pessoas pela sua natural condição de relacionar-se, independente da área de formação e atuação.

Será necessário credenciar pessoas que percebam os novos acontecimentos e necessidades sociais, preparando-as para os saberes das demandas que se transformam a cada dia em novos serviços, dando suporte a quem tem a sensibilidade de como criá-los, desenvolvê-los, produzi-los e melhorá-los.

## 6 Considerações finais

*A distância não afasta as pessoas. O silêncio sim. (Autor desconhecido)*

A Política Nacional de Humanização no Ministério Público brasileiro que aqui debatemos sinteticamente, atuará a partir de orientações técnicas jurídicas, éticas e políticas, que se traduzem em determinados arranjos de trabalho.

Hoje é consensual entre as pessoas que o mundo e a nossa sociedade atravessam uma grave crise de existência. Aumento na intolerância, na falta de paciência, na robotização dos afazeres diários, acarretando falta de empatia, falta de atenção ao próximo e ao que se está fazendo.

Ressalta-se assim a importância da humanização no Ministério Público brasileiro. Comunicar à população no esforço diário que somos uma instituição profissionalizada, que busca a análise de textos legais preocupados com os seus problemas reais, sempre considerando a transparência, a franqueza, a honestidade e a sinceridade, valores fundamentais para esta troca humanizada na hora do atendimento.

Quando há uma maior humanização na relação instituição x cidadania, é nítido o reflexo de satisfação entre as partes. Transmite confiança. Quebra uma possível arrogância humana por achar que só um dos lados, geralmente o da autoridade, entende e deve manifestar-se quanto à demanda.

A mudança neste cenário deve ser dinâmica, partindo de nós, sem esperar que os outros mudem. Deveremos estimular o usuário/cidadão a ter uma visão mais sistêmica do que envolve a demanda dele, observando-os como um ser na sua totalidade, para que ele seja compreendido como é, um ser humano, e não somente como um número de processo.

É necessário que valorizemos o outro desde o Acolhimento do Usuário, na Gestão Participativa com servidores e trabalhadores, num espaço Ampliado e Compartilhado de equipes experientes e alinhadas com os resultados.

Valorizando o outro, a justiça será cada vez mais humanizada e aproximada do Direito, e não será, única e somente, um mero instrumento.

É fácil perceber que tudo acontece em cadeia quando há humanização nas relações. Todos estarão mais engajados e destinados a se aprofundar nos processos que refletem.

É despertar o sentimento de que foi feito tudo o que era possível

para obter êxito no processo, mesmo que o resultado não seja positivo. Isso é pura confiança. Um tipo de sensação que envolverá o clima do serviço ministerial com a certeza de fidelidade ao serviço público prestado e certo de que se pode confiar em qualquer demanda ao Ministério Público.

Quando humanizado o serviço, torna-se coletivo. Possibilita visualizar a conectividade entre todas as partes e assim todos os envolvidos vão ficando mais maduros no que fazem, sabendo lidar melhor com cada situação específica.

Haverá uma preocupação dos que participam e se integram, em progredir e solucionar possíveis problemas, pois não existe mais o trabalho de fulano ou ciclano, existe a nossa equipe em parceria com a cidadania.

Ao incorporar a “Humanização” em cada nova abordagem laboral de demanda social, o Ministério Público se integrará na busca da sua renovação dinâmica e constante de conhecimentos e nas formas de captação do saber jurídico e social, aprofundando os mecanismos de aprendizado compartilhado com os saberes culturais das necessidades cidadã, fugindo da lapidificação que paralisaria seu desenvolvimento dinâmico de relação com a sociedade brasileira.

Segundo Zarifian (2008), “é a organização que permite unir a competência individual à coletiva. Para o autor as pessoas complementam as competências individuais ao fazer uso das informações existentes na organização para comporem o todo”. Ainda para Zarifian, “a multiplicidade de conhecimentos, especialidades e experiências resulta na troca de saberes e conexões entre atividades diferentes”.

Como nos faria pensar Barembliitt (2002), “...uma organização instituída, por assim dizer, uma instituição, é um organismo social vivo formado com objetivos específicos e, sujeito a mudanças. Assim, quanto mais rígida for, maior sua dificuldade de adaptação e logo, competitividade”

A Gestão humanizada é, sem dúvida, o novo paradigma.

## Referências

BAGGIO, A. F., e LAMPERT, A. L. *Planejamento organizacional*. Ijuí: Unijuí, 2010. 126 p. (Coleção educação a distância. Série livro-texto). Disponível em: . Acesso em: 22 mar. 2023.

BAREMBLITT, G. F. (2002). *Compêndio de análise institucional e outras correntes: teoria e prática*. 5ed. Belo Horizonte: Instituto Felix Guattari (Biblioteca Instituto Félix Guattari; 2).

BENEVIDES DE BARROS, R. & PASSOS, E. Humanização na saúde: um novo modismo? *Interface*, 9(17): 389-394, 2005.

BIBLIOTECA VIRTUAL EM SAÚDE DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_humanizacao\\_pnh\\_folheto.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_humanizacao_pnh_folheto.pdf) Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Humanização*, 2004. Disponível em: [http://portal.saude.gov.br/saude/area.cfm?id\\_area=390](http://portal.saude.gov.br/saude/area.cfm?id_area=390) . Acesso em: 25 ago 2006.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Lei orgânica da saúde. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm) . Acesso em: 8 maio 2020.

CAMPOS, G. W. *Um método para análise e Co-Gestão dos coletivos: a construção do sujeito, a produção de valor de uso e a democracia em instituições, o método da roda*. São Paulo: Hucitec, 2000.

DESLANDES, S. F. Análise do discurso oficial sobre humanização da assistência hospitalar. *Ciênc. Saúde Colet.*, 9(1): 7-13, 2004.

DESLANDES, S. F. A ótica de gestores sobre a humanização da assistência nas maternidades municipais do Rio de Janeiro. *Ciênc. Saúde Colet.*, 10(3): 615-626, 2005.



FERREIRA, A. B. de H. *Dicionário eletrônico Aurélio Século XXI*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira e Lexikon Informática, 1999. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Princípios do humanizaSUS. <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/humanizasus/principios-do-humanizasus>. Acesso em: 25 set. 2020.

NETO, O. C. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). *Pesquisa Social*. 23.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

ONOCKO R. C. Humano, demasiado humano: uma abordagem del malestar em la institución hospitalaria. In: SPINELLI, H. (Org.). *Salud Colectiva*. Buenos Aires: Lugar Editorial, 2004.

ONOCKO, R. C. O encontro trabalhador-usuário na atenção à saúde: uma contribuição da narrativa psicanalítica ao tema do sujeito na saúde coletiva. *Ciênc. Saúde Colet.*, 10(3):573-583, 2005.

PUCCINI, P. T. & CECÍLIO, L. C. O. A humanização dos serviços e o direito à saúde. *Cad. Saúde Pública*, 20(5): 1342-1353, 2004.

TEIXEIRA, R. R. Acolhimento num serviço de saúde entendido como uma rede de conversações. In: PINHEIRO, R. & MATTOS, R. A. (Orgs.). *Construção da Integralidade: cotidiano, saberes e práticas em saúde*. Rio de Janeiro: IMS/Uerj/Abrasco, 2003.

TEIXEIRA, R. R. Humanização e atenção primária à saúde. *Ciênc. Saúde Colet.*, 10(3): 585-598, 2005.

VAITSMAN, J. & ANDRADE, G. Satisfação e responsividade: formas de medir a qualidade e a humanização da assistência à saúde. *Ciênc. Saúde Colet.*, 10(3): 599-613, 2005.

# CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL: UMA ESTRATÉGIA RESOLUTIVA PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO

**João Gaspar Rodrigues**

Promotor de Justiça

## Resumo

Este ensaio apresenta uma análise sobre o fenômeno de profunda setorização adotada no Ministério Público na alocação de recursos indiferentes à convergência estrutural entre os diversos órgãos de execução, embora não pareça ser o caminho mais conveniente para inserir a instituição no esforço resolutivo dos problemas sociais cada vez mais transversais, multirrelacionais e sistêmicos. A criação de grupos ou núcleos de atuação especial, por conta de metas eleitas como estratégicas, não pode esquecer ou colocar em segundo plano as metas estruturais ou essenciais da instituição melhores atendidas por uma convergência estrutural.

**Palavras-chave:** convergência estrutural; setorização; investimentos; Ministério Público; resolutividade.

## Abstract

This essay presents an analysis of the phenomenon of deep sectorization adopted by the Public Prosecutor's Office in the allocation of resources that are indifferent to the structural convergence between the various executive bodies, although it does not seem to be the most convenient way to insert the institution in the effort to resolve increasingly social problems. more transversal, multi-relational and systemic. The creation of groups or centers of special action, due to goals chosen as strategic, cannot forget or put in the background the structural or essential goals of the institution best served by structural convergence.

**Keywords:** structural convergence; sectorization; investments; Public Ministry; resolutivity.

## 1 Introdução

Percebe-se, atualmente, uma acentuada unilateralidade e setorização na busca por estrutura e recursos nos diversos órgãos de execução do Ministério Público e, como decorrência lógica, uma atuação funcional também setorizada. Cada um apregoa, velada ou abertamente, o seu caráter fundamental, essencial ou prioritário para a instituição e para a sociedade<sup>1</sup>, desprezando os outros elos da corrente, como se os interesses da sociedade se esgotassem ou se esgalhassem em alguns poucos ramos de suas instituições. Ao contrário, os fins sociais se interpenetram e são mantidos nesse equilíbrio holístico.

A sociedade é compreendida como uma teia dinâmica de fatos inter-relacionados. Nenhum dos setores ou dos nichos de qualquer parte dessa teia é fundamental, ou seja, não há classificações hierárquicas de fenômenos sociais, todos eles decorrem das outras partes do todo social, e a coerência total de suas inter-relações determina a estrutura da teia.

Um sistema social só pode ser entendido numa perspectiva ampla, em uma rede não-linear, onde os problemas se estendem em todas as direções. Não há variáveis independentes ou estanques<sup>2</sup>, tudo influencia e é influenciado, num entrelaçamento necessário. Não há praticamente nenhuma sociedade em que um grupo civil, ainda que se trate da mais poderosa das classes dirigentes, possa ocupar todo o palco social e atrair a maior parte dos recursos públicos<sup>3</sup>. Logo, como diz o poeta, “o meu quintal não pode ser maior que o mundo”.

A nossa instituição indiferente a essa lição sociológica (de que, paralelamente, não há um órgão mais importante que outro ou um ramo da ciência *mais científico* que outro) vai, aos poucos, se submetendo a

---

<sup>1</sup>Um indivíduo pode intuir que a abóbada celeste tem seu ponto mais alto diretamente sobre sua cabeça; outras pessoas, que vivem em lugares diferentes do globo, podem acreditar, com igual razão, que o ponto mais alto se acha sobre elas. Uma compreensão semelhante no reino moral ou social é, naturalmente, muito mais difícil (Cohen, 1956, p. 406).

<sup>2</sup>A propriedade mais geral e fundamental de um sistema social é a interdependência de partes ou variáveis. A interdependência consiste na existência de determinadas relações entre as partes ou variáveis em contraposição ao caráter aleatório da variabilidade. Em outras palavras, a interdependência é a ordem na relação entre os componentes que entram num sistema (Parsons/Shils, 1951, p. 107).

<sup>3</sup>BERGSON, 1944, p. 95; TOURAINE, 1976, p. 23; CAPRA, 1982, p. 75.

um processo de setorização crescente, como se os problemas sociais fossem estanques, isolados e de causa única, podendo ser atacados por ângulos específicos, sem atenção à integralidade, à sinergia e à convergência estrutural entre os diversos órgãos de execução. Não nos parece o caminho mais adequado a ser adotado.

Seja por um movimento interno (decisão dos órgãos diretivos, ou corporativos – como o CNPG, por exemplo) ou externo (ação desfraldada pelo CNMP, cenário nacional, regional ou local etc.), o Ministério Público acaba, de forma casuística e sem maiores estudos, criando frentes de ação ou grupos com objetivos bem delimitados, no tempo e no espaço, com investimentos preferenciais e constantes. Isso embora ajude a “construir uma imagem” perante a opinião pública sensível às questões atuais, funcionando, em alguns casos, como *performance* midiática, dificilmente atende aos interesses globais (e de longo prazo) da instituição: atuação coletiva, harmônica, coesa, coordenada e resolutive. Esse fenômeno gerencial desperta a atenção e, por conta disso, algumas reflexões são alinhadas sobre ele.

## **2 Órgãos de execução autônomos, mas não isolados ou autossuficientes**

Cada órgão de execução do Ministério Público constitui um elo de uma corrente e, nesta condição, tem sua igual importância reconhecida na harmonia e integridade do todo. Quando um órgão atua ou age (requisitando, recomendando, ajuizando uma ação, realizando uma audiência judicial, extrajudicial ou pública etc.), o faz “representando” o MP, dado o princípio abarcador da unidade, mas continua sendo uma parte em relação ao todo. E nesta disposição, sua finalidade jaz em conferir ordem e harmonia ao atuar estratégico da instituição, e não uma desordem errática, sob o pretexto de valores principiológicos ou ideológicos.

Unidades funcionais, assim como unidades de moeda (centavo), unidades neuroniais (elementos básicos do cérebro) ou unidades de informação (*bit*), existem na medida em que expressam a mensagem do todo (em si e por si não teriam muito sentido). Está na natureza das coisas que os muitos se unam em uma unidade complexa (Whitehead, 1956, p. 40). Não é diferente com os órgãos de execução do Ministério Público

(as nossas *unidades funcionais*), que devem estar aptos a discutir e construir argumentos de alcance institucional, em um circuito coletivo, para além da arena setorial.

Os diversos órgãos de execução e de administração dessa instituição constituem um complexo de elementos multilaterais, interatuantes e interligados<sup>4</sup>. É preciso reconhecer que as relações entre esses órgãos não são estáticas, mas em fluxo constante, em equilíbrio fluente. Óbvio que essas unidades não são receptores passivos das demandas que lhes chegam, imprimem-lhes suas características próprias engendradas pelo princípio da independência funcional (*ad intra e ad extra*), mas perseguem metas traçadas institucionalmente, garantindo que os esforços da instituição sejam coordenados de maneira adequada. Não se pode conceber uma instituição – com toda sua estrutura orgânica e convergência funcional - sem levar em consideração a persecução homogênea de metas. Seria desastrosa a existência de tantas instituições com metas distintas quanto fossem o número de suas unidades de execução.

## 2.1 Revisão do alcance do princípio da independência funcional

Sobre o princípio da independência funcional, aplicável a esse novo cenário, é preciso tecer algumas considerações. Esse princípio visto como um vetor teórico absoluto por seu assento constitucional arrasta atrás de si tendências individualistas nocivas para o desenvolvimento de uma instituição resolutiva e coesa. Atribuir a esse princípio uma base voluntarista monolítica e atomizada, desperta, de fato, a ideia de que a existência do MP, o alcance de suas funções e a energia de suas prerrogativas e poderes dependem das vontades insindicáveis e intangíveis de seus membros, e que pertence a estes, a regulamentação arbitrária de seu funcionamento. Esta consequência deve ser rechaçada, assim, como o caráter absoluto atribuível ao princípio do qual deriva.

A relativização da independência funcional pode ter escapado aos estudiosos e entusiastas da instituição logo após a promulgação da Constituição Federal possuídos da crença na infalibilidade dos membros de uma nova e robusta instituição democrática. Faltou-lhes a devida perspectiva: viram a árvore, mas esqueceram da floresta. Daí porque uma atualização do

<sup>4</sup> Na prática do dia a dia, entretanto, a maioria dos órgãos de execução, para não dizer a quase totalidade, atua em isolamento quase completo.

conceito de independência funcional se impõe, principalmente frente à literatura do planejamento. Não porque o princípio em si seja basicamente errado (inconveniente ou inoportuno) em seu desenho teórico, mas porque sua aplicação nos moldes tradicionais revela-se obsoleta e contrária às novas exigências de efetividade que recaem, fortemente, sobre o Ministério Público. Sem uma revisão crítica, esse “Atlas” não suportará sobre seus ombros o peso de suas atribuições.

Essa relativização (melhor é dizer “temperamento”, não superação ou neutralização) do alcance prático não pode irritar os guardiões da tocha da independência funcional, pois esse novo ângulo apenas otimiza o princípio e o adequa às novas exigências da cultura do pensamento e do planejamento estratégicos. A essência principiológica permanece a mesma. Não aceitar essa nova leitura, diante da claríssima necessidade, não tem maiores implicações, apenas revela uma indesculpável inércia ou caturriso intelectual. Ademais, o MP não é definido por um princípio teórico, mas pelos resultados alcançados a partir desse princípio. São as consequências das suas ações que definem a instituição e indicam sua verdadeira essência.

Conceitos, hipóteses, teorias e princípios mudam, evoluem e se adaptam aos pródigos ângulos da vida. Existiu o princípio do governo direto na antiga Grécia, mas foi superado por uma exigência da vida social, pelo princípio da representação, e hoje a representação política é temperada por inúmeros mecanismos participativos, ou seja, submete-se a um constante trabalho de revisão. Todo princípio social compartilha do equilíbrio instável da sociedade, imersa num jogo constante de realinhamento. Não por acaso, quando se chega a esse ponto, inevitavelmente retorna-se a Heráclito: toda coisa está em um processo de mudança – realidade e mutabilidade são variáveis de uma mesma equação.

O caráter absoluto ou supremo de um princípio implica, por rigor lógico, que sua aplicação não admite nenhum outro por cima nem em concorrência com ele. Se o Ministério Público é composto por inúmeros agentes dotados ou guiados pelo mesmo princípio (“cada promotor ou procurador é soberano em sua promotoria ou procuradoria”), é necessário admitir que há uma concorrência múltipla da independência funcional que, não raras vezes, entra em rota de colisão. Na verdade, o princípio da independência funcional não expressa senão uma ideia negativa: a negação de toda hierarquia ou subordinação (interna ou externa); uma arma forjada para as necessidades de luta contra os poderes públicos e sociais.

Essa independência, embora superlativa, não é absoluta ou suprema, pois não tem o poder de querer de um modo absolutamente livre. Há limites, tanto no plano interno institucional, quanto pela conjunção de outros órgãos públicos chamados a participar no desembaraço do exercício funcional. A obsessão pela intangibilidade do princípio, considerando os novos mares em que a instituição é chamada a navegar, pode ter justamente o efeito contrário. Por a carroça da independência na frente dos bois da estratégia institucional pode, na verdade, piorar o desempenho real do Ministério Público. O princípio em vez de integrar os esforços dos agentes, intensifica o conflito entre eles ou, o que é ainda pior, gera um isolamento indiferente.

O perigo está na independência funcional interna levada às últimas consequências e na possibilidade real de inviabilizar o diálogo institucional aberto e franco, bem como de não aderir, totalmente, a programas de metas institucionais. Levada às “suas últimas consequências”, a independência dos agentes ministeriais pode degradar-se em relações opacas e intra-institucionais que induzem a antagonismos, em conflitos de ordem pessoal, funcional, ideológica ou, simplesmente, em sentimentos de vaidade, tornando letárgica as ações dos órgãos respectivos e prejudicando, como já dito, o desempenho real da instituição.

## 2.2 Objetivos estratégicos integrados e convergência estrutural

As ações institucionais devem ser integradas, o trabalho de um órgão sendo complementado por outro e assim sucessivamente, até alcançar os elevados e integrados objetivos estratégicos. Com essa forma de atuação e o reconhecimento de sua necessária incidência, evita-se a fragmentação e a setorização na alocação de recursos em alguns poucos órgãos de execução. E de resto, remarca-se a importante mensagem de que inexiste uma área de atuação que seja, estruturalmente, mais importante ou mais valiosa que outra. Todos os órgãos ministeriais estão encadeados dentro de uma estrutura absolutamente necessária e que se torna importante pelos resultados coletiva ou sistemicamente alcançados. É possível que, conjuntural ou circunstancialmente, um determinado setor seja eleito como prioritário, mas isso não retira o relevo estrutural de todos os elos dessa cadeia.

Eleger iniciativas desse jaez que, sob o pretexto de uma conjuntura prioritária, como no caso atual de corrupção e segurança

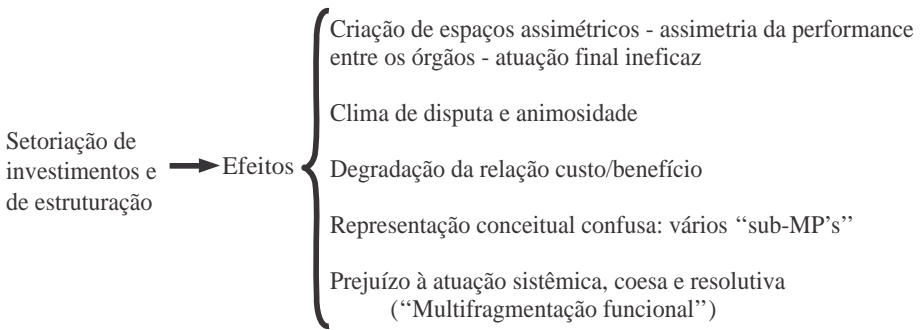
pública, se descarrega toda a atenção e todos os recursos nos órgãos afetos à área, leva não só a uma setorização da atuação ministerial, mas a uma multifragmentação, com prejuízos imensos ao planejamento global da instituição. Os diversos órgãos de execução não são átomos isolados, fragmentos, mas são, teoricamente, elementos cooperativos inseridos num sistema de atuação alavancado ou de sinergia específica. O crescimento institucional deve ser uniforme e homogêneo, com todas as partes da instituição recebendo os nutrientes necessários para servir o todo.

Para um modelo setorizado, as unidades de execução do Ministério Público são vistas como fortalezas independentes, cada uma com sua própria identidade, objetivos e metas (e até burocracia própria). quando, na verdade, essas várias unidades estão postas de forma independente para montar um todo único e eficaz, unindo forças com o objetivo de satisfazer as demandas sociais de maneira integrada, indiferentes às fronteiras. Trata-las como ilhotas inacessíveis, isoladas e autossuficientes, implica grave prejuízo ao desempenho funcional da instituição.

Órgãos de execução empenhados em sua tarefa perdem a perspectiva do todo. Metas setoriais divorciadas de um planejamento sistêmico ou não aplicadas, como uma etapa necessária do referido planejamento, obnubilam a compreensão global ou podem funcionar como um elemento estranho no concerto institucional (ou como uma contraforça no movimento convergente e harmônico da instituição). Com orientações diversas – não raro personalísticas e conflitantes – ou atuações não programadas passam a existir vários “sub-MP”, desintegrados, rebeldes a uma concepção holística e sistêmica.

Algumas poucas unidades, por conta dessa setorização na alocação de recursos, apresentam um desempenho acima da média, enquanto outras, carentes de apoio e de recursos, geram profundos *deficits* funcionais, inclusive com prejuízo para as unidades com alto desempenho, pois seu trabalho sofre solução de continuidade quando chega o momento das unidades mal geridas entrarem em ação. Não se pode esquecer que o ofício ministerial se equipara a uma equipe de remo, todos os membros devem estar em sincronia e atuar com a mesma agilidade e performance. Para isso, a distribuição homogênea de recursos e estruturação é de vital importância.





Até agora, esse culto da setorização tem se limitado a certos aspectos ou nichos da atividade institucional mais afeita ao construtivismo de imagem. A expectativa é que esse desejo de resultados imediatos, midiáticos e triunfalistas não se transforme em uma política institucional consolidada ou em uma síndrome paralisante no que toca a resultados substanciais e socialmente relevantes.

O que se busca, por ser mais valioso para a instituição e para a sociedade, não é a resolutividade fragmentada (ou setorial) de um ou alguns poucos órgãos, mas a resolutividade global, como fruto de ações coordenadas, planejadas e convergentes a um resultado articulado e socialmente relevante. Esse é o propósito vital do planejamento estratégico: alcançar uma resolutividade plenamente institucional, homogeneamente distribuída entre todos os órgãos de execução. Embora “parte” (órgão de execução) e “todo” (Ministério Público) não sejam a mesma coisa, os predicados “resolutivo” e “efetivo” são coextensivos, ou seja, possuem as mesmas instâncias e *locus*.

A Recomendação n. 54, de 28.03.2017 (dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro), do CNMP, estabelece que “sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes” (art. 1º, *caput*). E sempre que possível “a atuação resolutiva de planejamento e

de gestão sistêmicos deverá promover a *convergência estrutural*, de modo a contribuir para o desenvolvimento harmônico e sustentável, principalmente nas parcerias e nas redes de cooperação” (§4º).

Essa *convergência estrutural* de que fala a recomendação, consiste na supressão de condições de assimetria entre os diversos órgãos de execução do Ministério Público e, portanto, do desenvolvimento homogêneo da instituição e não setorizado, de forma a proporcionar parcerias sólidas e efetivas no desempenho funcional.

O Ministério Público, enquanto um todo institucional, não é apenas uma coleção quantitativa de órgãos (de promotorias em ordem numérica crescente) ou um contêiner universal passivo de um feixe de órgãos arbitrários e dissociados, mas uma composição de órgãos em um nível mais alto e elaborado (coordenados, coesos e homogeneamente resolutivos), assim como uma parede não é uma pilha de tijolos, uma célula não é uma coletânea de moléculas ou um regimento não é um grupo acidental. Como organização e instituição, o Ministério Público é muito mais que o somatório arbitrário de suas unidades e tampouco pode ser reconhecido pela sua divisão em partes arbitrárias. É uma diversidade que se ramifica a partir da unidade e que apresenta uma maior complexidade (com propriedades que nenhuma das partes possui)<sup>5</sup>.

Ornstein (1972, p. 10) recorre à velha história do elefante para explicar como se reconhece o todo:

“Cada pessoa de pé ao lado de uma parte do elefante pode fazer sua própria avaliação, limitada e analítica, da situação, mas não obtemos um elefante ao somar “escamoso” (pele), “longo e macio” (tromba), “maciço e cilíndrico” (pernas) em qualquer proporção imaginável. Sem o desenvolvimento de uma perspectiva global, permanecemos perdidos em nossas investigações individuais (e setoriais). Essa perspectiva pertence a outro modo de conhecimento e não pode ser alcançada da mesma maneira pela qual as partes individu-

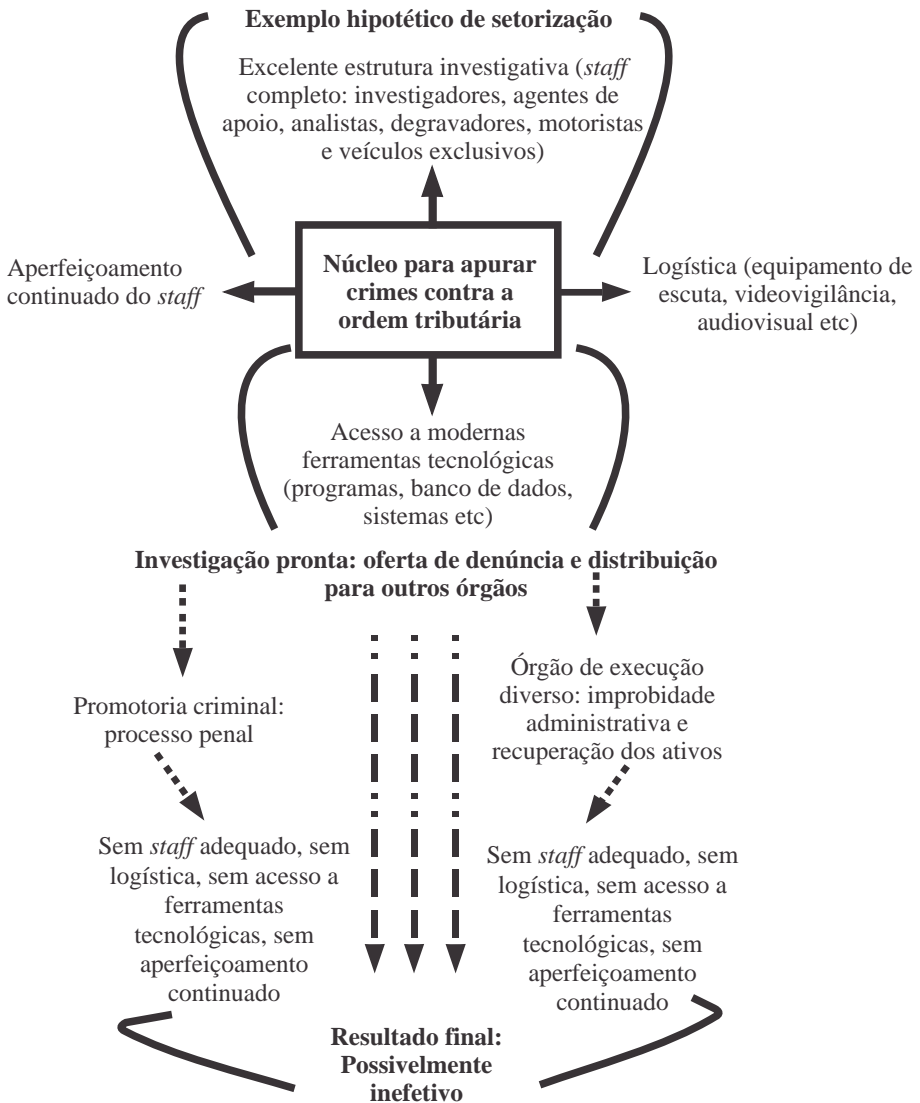
---

<sup>5</sup> Parece ser um princípio universal de que os fenômenos observados no todo são distintos dos observados nas partes. Por exemplo, a concepção de temperatura, que é central na termodinâmica, não tem significado no nível dos átomos individuais, onde operam as leis da teoria quântica. De maneira semelhante, o sabor do açúcar não está presente nos átomos de carbono, de hidrogênio e de oxigênio, que constituem os seus componentes (Capra, 1997, p. 28). As propriedades das partes não são propriedades intrínsecas, mas só podem ser entendidas dentro do contexto do todo mais amplo.

ais são exploradas. Ela não resulta da soma linear de observações independentes”.

Suponha-se que exista um grupo ou núcleo de agentes ministeriais criado para investigar crimes contra a ordem tributária; o grupo é musculado, dotado de uma excelente estrutura investigativa (investigadores, agentes de apoio, analistas, degravadores, motoristas etc.), logística (equipamentos de escuta, de videovigilância, audiovisual etc.), acesso a modernas ferramentas tecnológicas (programas, banco de dados, sistemas de estruturação de dados etc.) e aperfeiçoamento contínuo (participação em seminários, oficinas de atualização, cursos intensivos – dentro e fora do estado etc). Todavia, a sua missão se esgota na fase de investigação, o ajuizamento da ação penal, a atuação fiscalizatória e a recuperação dos ativos financeiros ficam sob o encargo de outros órgãos de execução que, sem a mesma estrutura, os mesmos estímulos e os mesmos investimentos, deslizam no leito comum da ineficácia. Ao fim, a iniciativa ministerial acaba afunilando-se, por conta de uma setorização de investimentos e de estímulos, na velha estrutura burocrática. É como se o bastão de um supervelocista fosse repassado para um velocista abaixo da média, abatido sob o peso da rotina burocratizante. E como a força de uma corrente depende de seu elo mais fraco, tem-se, ao fim, uma atuação ministerial nivelada por baixo.

Pegue-se, por exemplo, um tema muito sensível atualmente à população brasileira: segurança pública. Por mais que se criem



promotorias especializadas na matéria, a segurança pública continuará a ser um problema integral a exigir uma solução integral<sup>6</sup>. O que se quer dizer com isso? Hoje em dia, face à complexidade e à intersectorialidade, já não se fala mais em segurança preventiva e repressiva de forma isolada, mas em segurança pública integral, cujo foco se prende mais às causas estruturais que aos efeitos. Uma abordagem que propicie a criação de uma comunidade segura em seus diversos aspectos (saúde, educação, trabalho, meio ambiente etc.) mais do que simplesmente o controle da criminalidade em si. Por este enfoque, os problemas devem ser pensados e solucionados de um ponto de vista global, lançando um olhar integral sobre a realidade social e não apenas sobre os aspectos mais visíveis da criminalidade.

Dentro do amplo alcance da segurança coletiva não se apela apenas à proteção ou às técnicas de repressão, mas também à prevenção, à assistência, à minimização dos danos e à eliminação dos riscos. A segurança integral, além disso, se constitui num conceito que supera a tradicional exclusividade, militar e policial, que distinguiu a segurança pública por muito tempo. Há uma multiplicidade de novos agentes e causas de riscos e perigos, que não apenas os relacionados ao crime e à violência (Rodrigues, 2009, p. 119). E, certamente, nenhum órgão de execução do Ministério Público, por mais especializado que seja (e até por isso mesmo), consegue encaminhar todas as respostas exigidas por esse cenário, decididamente, global. A promotoria da área carecerá de uma atuação conjunta e, igualmente, engajada de outras promotorias como: de urbanismo, criminais comuns, execução penal, saúde, educação, direitos humanos etc. Todas alinhadas sob a mesma premissa de integralidade e de intersectorialidade, como etapas necessárias da solução.

No contexto macropolítico, também é possível identificar os malefícios da setorização. Desde os primeiros exercícios, no imediato Pós-Segunda Guerra, por meio, entre outros, do Plano Salte (saúde, alimentação, transportes e energia) e, mais adiante, do

---

<sup>6</sup>O legislador acabou se rendendo ao fenômeno evidente da segurança pública integral quando dispôs no §1º, do art. 22, da Lei n. 13.675/2018 (que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP): "As políticas públicas de segurança não se restringem aos integrantes do Susp, pois devem considerar um contexto social amplo, com abrangência de outras áreas do serviço público, como educação, saúde, lazer e cultura, respeitadas as atribuições e as finalidades de cada área do serviço público".

Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, até os mais recentes planos plurianuais, determinados constitucionalmente, o estado brasileiro empreendeu, ao longo destas últimas cinco ou seis décadas, diversas tentativas de planejamento do futuro e de organização do processo de desenvolvimento econômico.

Estruturadas mais frequentemente em torno de grandes objetivos econômicos e, em alguns casos, formuladas para atender necessidades de estabilização econômica ou de desenvolvimento regional (como a Sudene), essas experiências de planejamento governamental – das quais as mais conhecidas e ambiciosas foram, no auge do regime militar, os dois planos nacionais de desenvolvimento – conseguiram atingir algumas das metas propostas, mas tiveram pouco impacto na situação social da nação.

O país tornou-se maduro do ponto de vista industrial e avançou no plano tecnológico ao longo desses planos, mas, não obstante esses progressos setoriais (e até por conta deles), a sociedade permaneceu inaceitavelmente desigual ou continuou a padecer de diversas iniquidades, em especial nos terrenos da educação, da saúde e das demais condições de vida para os setores mais desfavorecidos da população<sup>7</sup>.

### 2.3 Visão integralista: o planejamento estratégico como contraponto à setorização

O planejamento estratégico tão propalado pelo Ministério Público Brasileiro, vendido e comprado em excesso, sob o influxo do Conselho Nacional do Ministério Público (Resolução n. 147/2016), não pode ser encarado se não for como tomada de decisões integradas e de resultados articulados. É um compromisso viável em torno do qual os modos de agir disponíveis se organizam (Mintzberg, 1994, p. 11), aplicando-se inteligência aos problemas sociais. A principal complexidade do planejamento deriva da inter-relação das decisões dos diversos órgãos em vez das decisões em si. Decompondo uma estratégia e suas consequências, em intenções

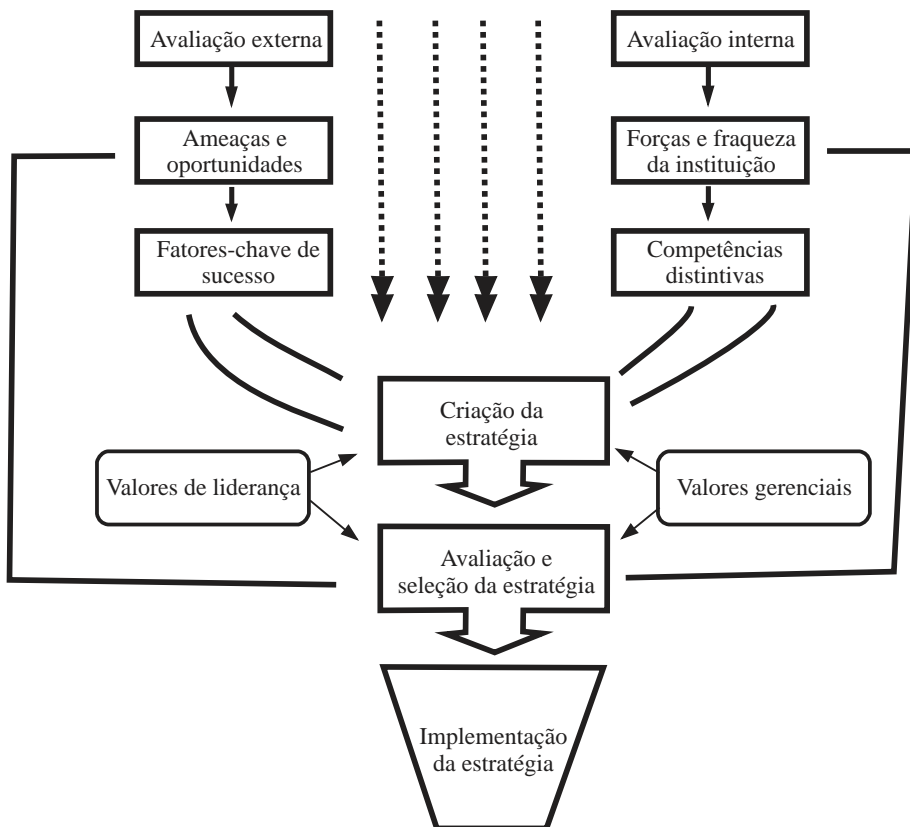
---

<sup>7</sup> ANDREUZZA, Mário Giusseppe Santezzi Bertotelli. *Planejamento estratégico*. Disponível em: <http://www.madeira.ufpr.br/disciplinasgarzel/12.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2018.

atribuíveis a cada unidade executiva da instituição, garantimos que o trabalho global será feito – desde que cada um implemente seu plano retirado e articulado com o todo.

A estratégia é criada na interseção de uma avaliação externa das ameaças e oportunidades com que a instituição se defronta em seu ambiente social, consideradas em termos de fatores-chave para o sucesso, e uma avaliação interna das forças e fraquezas da própria instituição, destiladas em um conjunto de competências distintivas. As oportunidades externas são exploradas pelas forças internas, ao passo que as ameaças são evitadas e as fraquezas, contornadas. Considerados, tanto na criação das estratégias como na avaliação subsequente para escolher a melhor, estão os valores gerenciais e de liderança. Depois que a estratégia é escolhida ou formulada, será implementada. Na sinergia entre esses dois conceitos (formulação e implementação da estratégia, ou seja, união entre pensamento e ação) jaz o segredo para o sucesso dos planos. Se a instituição concentrar muito tempo no detalhamento do planejamento, o incentivo para agir pode ser destruído ou comprometido (patologia que, gerencialmente, se chama *paralisia da análise*), entrando no círculo vicioso do “planejo porque não faço” e “não faço porque planejo”. Por este viés, o planejamento torna-se um fim, em vez de um meio.

No esquema abaixo, é apresentado um modelo básico de formação de estratégia (Mintzberg, 1994, p. 37):



As estratégias podem ser divididas em: 1- *institucionais* (considerada a ação global da instituição); 2- *setoriais* (descrevem a forma de agir de cada unidade ou órgão de execução) e 3- *funcionais* (definem os métodos específicos referentes às atribuições). Se a execução dessas estratégias for feita corretamente – como uma máquina na linha de montagem –, todas as tarefas individuais se somarão para realizar as intenções estratégicas globais da instituição.



O fracasso eventual das estratégias institucionais deve-se à incapacidade de traduzir uma estratégia geral em etapas de ações específicas necessárias para implementar o planejamento global. Assim, a falta de convergência estrutural pode sabotar o esforço institucional na implementação estratégica.

O pior engodo para os planejadores é pensar que se um fenômeno gerencial é captado, ele será objeto de ação efetiva, simplesmente porque foi etiquetado num quadro esquemático/formal lançado no papel<sup>8</sup>. Produzir documentos chamados planos, ou fazer uso de muitos procedimentos e técnicas, ou mesmo ter um departamento ou comitê chamado planejamento ou pessoas chamadas planejadores não indica, realmente, que a instituição incorporou o planejamento (por qualquer definição razoável). Se a instituição não tiver uma visão gerencial estratégica (como incentivo à ação), mas somente planos formais, então qualquer mudança imprevista no ambiente vai se equiparar ao desabamento dos céus. Isso porque, o planejamento no sentido formal, não consegue fazer muito mais que projetar as tendências conhecidas do presente.

As estratégias são elaboradas em mentes férteis, não em relatórios minuciosamente documentados, alimentados com números e esquemas indicativos. A visão estratégica não equivale nem pressupõe o desenvolvimento de planos formais. Não se pode confundir estratégia ou visão estratégica com planejamento estratégico formal. A ação pode ser melhor orientada por um pensamento menos formalizado e mais engajado com as situações práticas.

Além do aprisionamento do planejamento formal, também é necessário fugir de algumas armadilhas: 1- confundir planejamento estratégico com pensamento (ou visão) estratégico, em prejuízo deste; 2- planejamento formal de longo prazo pode não funcionar pois “tudo pode mudar amanhã” (em razão do contexto mutável e líquido da realidade moderna); 3- inexistência de um clima institucional apropriado e aberto ao planejamento; 4- excesso de formalismo no sistema, de modo a perder

---

<sup>8</sup> Às vezes, infelizmente, um programa de planejamento estratégico é adotado não para buscar um melhor desempenho funcional, mas para impressionar os seus *stakeholders* ou maravilhar os órgãos de controle: planejamento com fins de relações públicas (ou decorativo). Ser moderno ou parecer sê-lo, adotando ou emparelhando-se às boas práticas, costuma ser uma aspiração quase universal entre os gestores. Cf. Mintzberg, 1994, p. 94.

a flexibilidade e a simplicidade, impedindo a criatividade. Mas essas armadilhas podem ser neutralizadas se for entendido, primeiro que o planejamento estratégico não é uma tentativa de eliminar os riscos, mas assume os riscos certos, ponderados; segundo, não se opera com decisões futuras (o “futuro” é uma criatura que não existe), e sim com o que há de futuro nas decisões presentes (os “sinais dos tempos”, como assinalava Henry Ford)<sup>9</sup>. A criação da estratégia e sua implementação exige a conversão das variáveis indicadas em programas de ação coordenada dos vários órgãos de execução.

A adoção de medidas dentro de um planejamento institucional responde, inclusive, como já dito, por um indicador de resolutividade. Medidas isoladas, dissociadas do contexto institucional (da missão, dos valores, dos objetivos e das metas), aparentemente resolutivas acabam se revelando, essencialmente, contraproducentes e inúteis. O planejamento e a coordenação de ações constroem uma ponte de ouro entre a independência funcional e a resolutividade institucional. Em certa ocasião, um promotor de justiça em visita a uma delegacia de polícia judiciária descobriu que a unidade apresentava um número X de ocorrências sem apuração formal em andamento. Imediatamente, o “zeloso” agente expediu uma recomendação (sem maiores indagações, análises ou suporte procedimental)<sup>10</sup>, dando ampla publicidade ao fato (gerando mídia espontânea na imprensa local). O que ignorava o referido promotor, era o fato de o órgão de execução competente para a atividade já ter um procedimento administrativo em andamento apurando a situação, inclusive com dados indicadores de que o número de ocorrências era, no mínimo, quatro vezes maior que o oficial. Ou seja, o trabalho institucio-

<sup>9</sup> ANDREUZZA, Mário Giuseppe Santezzi Bertotelli. Cit. Quem procura apenas compreender o presente revela-se atrasado para os tempos em que vive. Os que veem longe começam a compreender os tempos antes que eles cheguem. Sinais dos tempos, neste caso, quer dizer sinais dos tempos a vir. Os sinais dos tempos de hoje foram dados muitos anos atrás, assim como os sinais do futuro estão disponíveis agora. O presente contém o futuro em potencial (Ford, 1964, p. 404/405). Entre ignorar e reagir ao futuro, o planejamento tenta prevê-lo e controlá-lo. Mas pode ser um trabalho ingrato e inglório, pois o futuro não existe; logo não é possível produzir conhecimento sobre algo inexistente.

<sup>10</sup> O que não atende à Recomendação de caráter geral do CNMP 02/2018 que no art. 1º, inciso VIII prescreve: “Para a avaliação, a orientação e a fiscalização qualitativas da resolutividade das atividades dos Membros e das Unidades do Ministério Público brasileiro nos planos extrajudicial e judicial, envolvendo a atuação criminal, cível, tutela coletiva e especializada, respeitadas as peculiaridades das funções e atribuições de cada Unidade Institucional, serão considerados, entre outros, os seguintes princípios e diretrizes: realização precedente de pesquisas e investigações eficientes sobre os fatos, em suas múltiplas dimensões e *em sede procedimental*, como base para a atuação resolutiva e qualificada”.

nalmente direcionado, sereno e responsável acabou sendo prejudicado pela atuação não linear, quixotesca e à escoteira de um agente pirotécnico e açodado, mais preocupado em “mostrar serviço” (o que, na prática, equivale a “contemplar o próprio umbigo”) que resolver o problema.

Por outro lado, ainda em relação ao olhar setorizado, não é sensato haver distinções de valor profissional entre os agentes ministeriais, por duas razões básicas (Rodrigues, 2018, p. 169): 1- respeito próprio; 2- homogênea efetividade funcional. Nada de agentes científicos e pré-científicos ou proativos e reativos. Todos devem compartilhar um senso mais agudo de responsabilidade; um senso profundo dos elementos de justiça social e combatividade; e uma capacidade científica e técnica. Claro que tais qualidades não surgem do nada, mas devem ser forjadas como parte de uma estratégia científica/técnica da própria instituição e de seus órgãos dirigentes.

Além de tudo isso, se tais setores (grupos, núcleos etc) lograssem realizar toda a missão do MP, de A a Z, a unilateralidade e a setorização dos investimentos teriam plena justificativa. Mas isso não se dá e nunca se dará, enquanto o desempenho funcional da instituição estiver disperso numa multiplicidade de órgãos executivos. Apesar dos investimentos prioritários, especiais e constantes, esses setores continuam carecendo de uma complementariedade funcional por outros órgãos menos aquinhoados.

Não somos contra a criação de grupos ou núcleos de atuação especial e especializada, em decorrência de uma conjuntura a exigir atenção prioritária do Ministério Público ou até por conta de uma mobilização nacional (como se dá atualmente com a corrupção e a segurança pública). Também não é possível desprezar essa necessidade em tempos de especialização extrema do conhecimento. Nosso mote nesse estudo não envereda num combate iconoclasta a esses grupos ou núcleos, mas defende a aplicação homogênea e racional dos recursos, para que os órgãos não especializados possam dar continuidade – com o mesmo grau de resolutividade - ao prévio trabalho setorial. Poucos efeitos surtirão, se os frutos do trabalho de um núcleo ou grupo dotado de forte estrutura e apoio não for complementado pela atuação de outros órgãos de execução. Se esses órgãos complementares da atuação inicial não estiverem devidamente estruturados e providos de recursos, os efeitos finais acabarão sendo pífios. E todos os recursos setorialmente investidos

acabarão sendo inúteis, pois quando os recursos não são aplicados racionalmente, acaba ocorrendo desperdício (tem-se então, nesses núcleos, “estruturas dissipativas” – de recursos e de efetividade final). Em tempos de crise e de orçamentos curtos, o que qualquer gestor busca desesperadamente é otimizar a relação custo/benefício.

O Ministério Público, de acordo com esse novo paradigma, passa de uma estrutura repleta de unidades autônomas (com um forte apelo ao isolacionismo e à fragmentariedade) avaliadas com base em seu desempenho individual a um conglomerado estratégico focado nas contribuições de suas unidades (órgãos de execução) para o desempenho geral, coordenado e harmonioso da instituição. A longo prazo, quem, no conserto das instituições públicas, não usar o poder de uma forma que a sociedade considere responsável tenderá a perdê-lo (ou a ser questionado e criticado, perdendo legitimidade).

Dizem os grandes estrategistas que o passo básico para arrostar os inimigos externos é a coesão interna de uma organização ou instituição. Sem coesão interna, as energias de combate se dissipam em meio ao "fogo amigo". A setorização, além de gerar uma assimetria no desempenho entre os órgãos, gera também – e talvez seja o seu pior efeito – um clima de disputa e de animosidade na estrutura interna da instituição. E isso quando não se desconfia que esses investimentos setorizados encobrem um odioso princípio utilitário ou arrivista de buscar, tão-somente, seu próprio bem.

Com essa assimetria no desempenho, corre-se o risco de criar espaços de especialistas e não especialistas, enfeudando o discurso institucional e a ação nas mãos de meia dúzia. Esses espaços assimétricos no seio de uma mesma instituição são extremamente perniciosos, pois contribuem para a fragmentação da ação institucional no que ela tem de mais valioso: efetividade. Uma cadeia constituída de elos efetivos e não efetivos acaba não tendo a força necessária para resistir às trações constantes dos embates sociais.

O protagonismo na cena jurídica ou política é do Ministério Público, numa apurada visão integralista, e não de meia dúzia de órgãos de execução ou de alguns poucos núcleos (ou grupos). O que há, e deve ser valorizado, é “Um Ministério Público” e não “Vários Ministérios Públicos” dentro de uma única estrutura institucional. Não há um “Ministério Público da Violência Doméstica”, um “Ministério Público

do Meio Ambiente”, um “Ministério Público da Execução Penal”, “do Júri”, “da Família”, “do Idoso” etc<sup>11</sup>. Mas sempre uma instituição com vários tentáculos, robustos, bem aparelhados e alinhados, predispostos a atacar, de forma resolutiva, efetiva e alinhada, todas essas temáticas com suas especificidades próprias. Não é possível confinar-se nessas ilhas especializadas, como se o mundo ou a vida social, começasse e terminasse aí.

A questão é que, como decorrência do princípio da independência funcional, não há um único centro de tomada de decisões, mas múltiplos centros de decisões e várias lógicas de ação: os órgãos de execução fazem maior uso de suas visões setoriais de estratégia do que da estratégia real desenhada institucionalmente (visão integralista).

Essa multiplicidade de MP (ou de centros de decisões) carrega também consigo uma representação conceitual confusa, vez que através deles (isoladamente) não se chega a um verdadeiro sentido de Ministério Público. O conceito e a essência da instituição nos diversos núcleos autônomos e autossuficientes, que se esgotam em suas temáticas superespecializadas, não ressaem límpidos, mas desfocados. Seria como se na sociedade fosse concentrada atenção em alguns poucos grupos minoritários, sem reparar na extensa e complexa teia social. Os órgãos de execução são “apenas” interconexões combinadas para alcançar a textura do todo. Rigorosamente falando, não há partes, apenas padrão numa teia inseparável de relações. É a configuração de relações (padrão de organização) entre as unidades que determinam as características essenciais da instituição.

O Ministério Público como unidade absoluta e indissociável é um ideal elevado, insuperável. Dividi-lo em tantos lotes quanto sejam seus órgãos de execução (e dentre estes, alguns poucos prioritários, privilegiados ou fundamentais) talvez seja a degradação mais fatídica de sua essência mais íntima. E, nesse sentido, a tarefa do gestor é espinhosa,

---

<sup>11</sup> É cada vez mais comum a aplicação dessa terminologia nos encontros temáticos: "XVIII Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente" (<https://www.conamp.org.br/pt/comunicacao/noticias/item/2083-xviii-congresso-brasileiro-do-ministerio-publico-de-meio-ambiente-sera-em-porto-alegre.html>), "IX Encontro Nacional do Ministério Público da Violência Doméstica" (<http://www.justicadesaia.com.br/ix-encontro-nacional-do-ministerio-publico-da-violencia-domestica>), "II Encontro Nacional do Ministério Público do Tribunal do Júri" (<http://www.anpr.org.br/noticia/5450>), "1º Congresso Nacional do Ministério Público de Fundações e Terceiro Setor" (<https://www.mprs.mp.br/eventos/477/>) etc.

dadas as inúmeras variáveis que precisa controlar ou gerir. O gestor é como um regente de orquestra sinfônica (Sayles, 1964, p. 162), se esforçando para manter um desempenho melodioso em que as contribuições dos vários instrumentos são coordenadas e sequenciadas, padronizadas e ritmadas, enquanto os membros da orquestra estão tendo várias dificuldades pessoais, os operários cênicos estão mexendo nas estantes das partituras, a alternância de calor e frio excessivos está criando problemas para a plateia e para os instrumentos e o patrocinador do concerto está insistindo em mudanças absurdas no programa.

### 3 Conclusões

Tudo precisa ser submetido, periodicamente, a uma revisão, pois os mecanismos institucionais tendem à fossilização e à ineficiência caso sejam largados ao próprio movimento. Aqui, por óbvio, não se aplica a primeira lei de Newton, de que um corpo em movimento entregue a si próprio mantém-se em movimento (princípio da inércia). A burocracia é um exemplo em si. Surgiu sob a égide da eficiência, mas com o tempo se tornou um elemento impeditivo de efetividade institucional. Outros aspectos, como o que foi discutido nas linhas precedentes, merecem o mesmo olhar revisionista, caso se queira manter a instituição do MP no rumo mais adequado para preservar-lhe eficiência, eficácia e efetividade.

O Ministério Público uno requer mais que boa vontade de seus vários agentes, exige um programa bem definido de alinhamento que estimule a cooperação dos diversos órgãos de execução, para que, dentre outras coisas, a ação ministerial não sofra solução de continuidade na defesa dos direitos e dos interesses constitucionalmente atribuídos. A convergência estrutural tem sido uma clara política de alinhamento e de integração institucional adotada pelo CNMP (art. 3º, inc. VI, da Recomendação CNMP n. 54, de 28.03.2017). A falta de coesão (ou integração) orgânica e funcional só se presta, como é óbvio, para fragilizar a atuação externa da instituição; essa coesão é um programa de sobrevivência institucional, principalmente no cenário externo onde a instituição concentra suas melhores energias e onde as expectativas são enormes em relação às suas ações.

Todos os órgãos de execução constituem um microcosmo próprio, uma coletividade de unidades atuando lado a lado, em forçada cooperação, para controlar o corpo institucional que os sustenta e os engloba. Não há órgão, em se tratando de Ministério Público, *primus inter pares*, assim como não há, do ponto de vista sociológico, grupo social mais importante que outro. A ação combinada ou a sinergia exigida dessas unidades de execução assemelha-se aos nervos de um corpo ou às reações das substâncias em química. Esse desempenho combinado (e sinérgico) gera um produto diferencial (em quantidade e em qualidade) além do simples somatório de suas partes. Esse produto é a instituição do Ministério Público, tal como formulada e descrita na Constituição Federal.

O gestor tem a responsabilidade de reconciliar interesses divergentes em relação às decisões estratégicas e alocar recursos de uma maneira que seja mais consistente com a coesão dos órgãos de execução e produza uma *performance* homogeneamente efetiva. Não é sua tarefa criar monstros de eficiência de um lado e monstros de ineficiência por outro, produzindo disfunções episódicas capazes de afetar os objetivos estratégicos, institucionalmente traçados. E, pelo viés prático, não há como entender (ou melhor ainda, justificar-se) dispêndio de *energia institucional* sem o equivalente benefício social.

O membro titular de um órgão de execução pode até se dá ao luxo de estender um olhar setorizado, reivindicando recursos adicionais para sua unidade, mas o gestor da instituição não pode se permitir uma visão que não seja holística, ampla, integral e planejada. Não há maneira de estabelecer uma ordem de prioridade, onde todos os órgãos são funcionalmente interdependentes.

Não há órgão, núcleo ou grupo funcional dentro do Ministério Público que, por mais bem equipado e provido de recursos que esteja, consiga realizar todas as atribuições conferidas, constitucional e legalmente, à instituição. A parte não pode, por uma razão de lógica elementar, englobar o todo ou ser-lhe mais importante. Logo, se isso não é possível, não se podendo admitir a existência de órgãos fundamentais, havendo uma dependência ou uma sinergia entre os diversos órgãos de execução (uma “teia de interconexões” e de “interrelações”), não se justificam investimentos setorizados em caráter permanente; não é compreensível olhos dadivosos para alguns e indiferença desdenhosa para outros.

Não é defendida, é preciso que fique bem claro, a extinção de grupos ou núcleos especializados; tampouco há uma postura contra a criação de novos grupos ou núcleos de atuação especial, em decorrência de uma conjuntura a exigir atenção prioritária do Ministério Público ou até por conta de metas eleitas como estratégicas num determinado momento (daí porque tais grupos, núcleos ou forças-tarefas devem ser organismos efêmeros). Mas tais metas conjunturais não podem esquecer, soterrar ou colocar em segundo plano, as metas estruturais ou essenciais da instituição (melhor atendidas por uma *convergência estrutural*), sob pena de cavarmos, aos poucos, hiatos de ineficiência entre as diversas unidades de execução, com prejuízos evidentes para a instituição ministerial globalmente considerada e, por derivação lógica, para toda a sociedade. A casuística não pode traçar ou determinar a agenda do Ministério Público, principalmente em tempos de planejamento estratégico e de convergência estrutural, pois é um tipo de “túnel de visão” pelo qual o futuro é entendido por meio de experiências limitadas do passado.



## Referências

ANDREUZZA, Mário Giussepp Santezzi Bertotelli. *Planejamento estratégico*. Disponível em: <http://www.madeira.ufpr.br/disciplinasgarzel/12.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2018.

BERGSON, Henri. *Las dos fuentes de la moral y de la religión*. Montevideo: Claudio Garcia y Cia, 1944.

CAPRA, Fritjof. *The web of life*. New York: Anchor Books, 1997.

CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente*. Tradução de Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 1982.

COHEN, Morris R. *Razón y naturaleza*. Tradução de Eduardo Loedel. Buenos Aires: Paidós, 1956.

FORD, Henry. *Os princípios da prosperidade*. Tradução de Monteiro Lobato. São Paulo: Freitas Bastos, 1964.

MINTZBERG, Henry. *The rise and fall of strategic planning*. New York: Free Press, 1994.

ORNSTEIN, R. F. *The psychology of consciousness*. New York: Viking, 1972.

PARSONS, Talcott.; SHILS, Edward A. (orgs.) *Toward a general theory of action*. Cambridge: Harvard University Press, 1951.

RODRIGUES, João Gaspar. A natureza do método científico com aplicações à resolutividade do Ministério Público. In: *Revista DE JURE*, Belo Horizonte v.17, n.30, p.135-181, 2018.

RODRIGUES, João Gaspar. *Segurança pública e comunidade: alternativas à crise*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2009.

SAYLES, Len. *Managerial behavior: administration in complex organizations*. New York: McGraw-Hill, 1964.

TOURAINÉ, Alain. *Em defesa da sociologia*. Tradução de Luiz Fernando Dias Duarte. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

WHITEHEAD, Alfred North. *Proceso y realidad*. Tradução de J. Rovira Armengol. Buenos Aires: Losada, 1956.

# O MINISTÉRIO PÚBLICO NO FOMENTO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: EXPERIÊNCIA NA QUALIFICAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA DE JOÃO PESSOA

Alley Borges Escorel  
Promotor de Justiça

## Resumo

O presente estudo surgiu das inquietações do membro do Ministério Público com atuação na 31ª Promotoria de Justiça de João Pessoa e do Serviço Social em decorrência da análise de procedimentos administrativos em tramitação no referido órgão ministerial, ante a constatação da ausência de efetividade dos serviços e programas ofertados pela proteção social básica da Política de Assistência Social de João Pessoa, razão pela qual a instituição ministerial procedeu a realização de inspeções para fins de elaboração de um diagnóstico que possibilitasse a aferição da real situação dos referidos centros, tendo em vista a necessidade de delimitação e mapeamento dos problemas que resultam na não efetividade da política pública executada pela edilidade. Considerando o nosso estudo, verificamos que um dos maiores desafios para a construção, minimamente qualificada, da Política de Assistência Social e do SUAS, parte do fortalecimento da proteção social básica em seus territórios. As problemáticas apresentadas possibilitaram ao Ministério Público uma compreensão mais ampla sobre a atual situação da Política de Assistência, especificamente na execução da proteção social básica, suas fragilidades e desafios a serem enfrentados (discutidos e articulados) junto à gestão municipal.

**Palavras-chave:** Ministério Público; indutor; política pública.

## Abstract

The present study arose from the concerns of the member of the 31st Public Prosecutor's Office of João Pessoa and of the Social Service as a result of the analysis of administrative procedures in progress in the aforementioned Public Prosecution body, in view of the lack of effectiveness of the services and programs offered by the basic social protection of the Social Assistance Policy of João Pessoa. That is why the institution carried out inspections of these centers in view of the need to delimit and map the problems that result in the ineffectiveness of the public policy implemented by the City Council. Considering our study, we found that one of the greatest challenges for the construction, mini-

mally qualified, of the Social Assistance Policy and the Unified Social Assistance System - SUAS, is the strengthening of Basic Social Protection in their territories. The problems presented enabled the Public Prosecutor's Office to have a broader understanding of the performance of the Assistance Policy, specifically in the execution of Basic Social Protection, its weaknesses, and challenges to be faced (discussed and articulated) with the municipal management.

**Keywords:** public prosecutor's office; inductor; public policy.

## 1 Introdução

Este artigo foi construído em decorrência de um estudo realizado a partir da identificação de vulnerabilidades nos serviços e programas da Proteção Social Básica do Município de João Pessoa, em especial dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, não tendo a pretensão de trazer conclusões que finalizem os debates sobre a temática, mas tão somente com o escopo de estimular a reflexão sobre a legitimidade e necessidade do Ministério Público atuar como fomentador de políticas públicas em defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

As inquietações do membro do Ministério Público e do Serviço Social da instituição, em decorrência da análise de procedimentos administrativos instaurados pela 31ª Promotoria de Justiça e do teor das audiências realizadas pelo órgão ministerial, ante a constatação da ausência de efetividade dos serviços e programas ofertados pela proteção social básica da Política de Assistência Social, materializada pelos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS de João Pessoa, fez com que a instituição ministerial procedesse a realização de inspeções para fins de elaboração de um diagnóstico que possibilitasse a aferição da real situação dos referidos centros tendo em vista a necessidade de delimitação e mapeamento dos problemas que resultam na não efetividade da política pública executada pela edilidade.

Diante da imperiosa necessidade de análise minuciosa, quanto a real situação da execução dos serviços socioassistenciais realizados pelos CRAS, em todas as suas especificidades, demarcando-se as condições objetivas e subjetivas, optamos por discutir e refletir, inicial e internamente, de forma multidisciplinar, o objetivo do estudo, a metodologia a ser utilizada durante as visitas técnicas e as metas a serem analisadas e/ou alcançadas.

Dessa forma, em reunião conjunta da 31ª Promotoria de Justiça e a equipe técnica de Serviço Social, definiu-se pela necessidade de instauração de procedimento administrativo com o objetivo de fiscalizar, acompanhar e intervir, de forma continuada, a Política de Assistência Social, em específico, a Proteção Social Básica, através da elaboração de diagnóstico situacional dos CRAS e a execução dos serviços socioassistenciais ofertados nestes centros.

Assim, primeiramente, foi necessário conhecer a realidade de cada CRAS da capital, focando-se em uma análise ampla, que resultou na elaboração de um diagnóstico acerca da proteção social básica de João Pessoa, na qual se analisou a divisão socioterritorial, estruturação física e material, recursos humanos e os desafios para a qualificação da Proteção Social Básica e conseqüentemente da assistência social no município.

Faz-se necessário esclarecer que utilizamos como base para nosso estudo os parâmetros definidos como essenciais no âmbito da 31ª Promotoria de Justiça (fiscalização *in loco* em todos os CRAS, observando-se estrutura física, material e funcional, bem como a execução dos serviços socioassistenciais), de forma multidisciplinar.

Foram realizadas visitas técnicas em cada CRAS do município com o objetivo de conhecer a realidade física e funcional de todos os centros (13 CRAS e mais 1 volante), o que possibilitou a elaboração de relatórios técnicos<sup>1</sup> anexados aos procedimentos e posteriormente utilizados na construção do diagnóstico da proteção social básica de João Pessoa, que serviu de base para confecção da nossa análise.

O presente artigo está organizado em três momentos: primeiro, inicia-se pela análise histórica da Política de Assistência Social no Brasil e em João Pessoa; segundo, perpassa pela atuação do Ministério Público como fomentador de políticas públicas, prosseguindo com a análise dos dados levantados e o papel do Ministério Público e; terceiro, conclui com os desafios para o fortalecimento da política de assistência municipal, apontando os caminhos a serem percorridos pelo MP para efetivação da sua atribuição constitucional de incidir na qualificação das políticas públicas.

---

<sup>1</sup>Relatório Analítico do Serviço Social sobre os CRAS de João Pessoa.

## 2 Análise histórica da política de assistência social no Brasil e João Pessoa

Historicamente no Brasil, a assistência aos pobres e vulneráveis remonta ao período colonial, sendo prestada através da filantropia e caridade, principalmente sob o viés religioso, por meio de ações fragmentadas e isoladas, capitaneadas por grupos religiosos, sem uma uniformização do atendimento e geralmente voltadas para crianças, adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência e idosos.

No Brasil, ocorreu historicamente uma “junção” de ações ligadas à filantropia e caridade ao favor e ao apadrinhamento, geralmente vinculadas às ações da igreja, organizações da sociedade civil e ao poder público, com viés meramente clientelista e eleitoreiro, elementos presentes e enraizados na cultura brasileira, inclusive na contemporaneidade.

Outro exemplo dessa combinação é a área de assistência social, cujo caráter filantrópico esteve sempre presente desde as suas origens. A existência de uma rede de entidades filantrópicas na execução das ações de assistência permanece, mesmo quando o Estado passa a assumir a assistência social como política pública, o que requer que pensemos nessa complexa relação, superando a análise dicotômica das ações desenvolvidas pelo Estado e pela Sociedade Civil. Trata-se, portanto, de um traço constitutivo da história da assistência social, que não pode ser ignorado (Almeida, 2008, p. 20).

A Política de Assistência Social apenas foi alçada como política pública, sob responsabilidade do Estado, após a Constituição Federal de 1988. Antes disso, a Assistência Social era concebida como responsabilidade da igreja e da sociedade, mediante ações de caridade com tendência puramente assistencialista.

A Constituição Federal em vigência no país desde 1988 (Capítulo II, artigos 194 a 204) e a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (lei n 8.742/1993), trouxeram a questão para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que

tem como horizonte torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. Sem dúvida um avanço, ao permitir que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social. Como Política de Estado, passa a ser um campo de defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade (Couto; Yasbek & Raichelis, 2010, p. 33).

A Seguridade Social, mencionada no art. 194, da Constituição de 1988 (CF – 1988), foi definida como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, produzindo a política brasileira de proteção social.

Cabe, portanto, ao Estado brasileiro assegurar a proteção social através dessas três políticas sociais. A previdência social se centra em proteções através de benefícios aos indivíduos enquanto trabalhador e de acordo com a legislação social do trabalho. A saúde, como direito de todo cidadão é assegurada através de serviços em vários níveis de atenção das condições adequadas de saúde individual, familiar e coletiva dos brasileiros. A assistência social, cuja tradição era de apoio emergencial em situações de gravidade, através de benefícios financeiros ou em bens materiais, rompe com esse paradigma pela CF88 e se ocupa da capacidade protetiva das famílias através do monitoramento, superação e redução de vulnerabilidade e riscos sociais das famílias que fragilizam sua capacidade protetiva (Sposati, 2010).

Neste novo ordenamento jurídico, a Assistência Social integra os direitos sociais, compondo, junto com a Previdência Social e Saúde, o arcabouço da Seguridade Social brasileira.

Nossa Carta Magna, esclarece no Artigo 203<sup>2</sup> que “a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribui-

<sup>2</sup> A assistência Social tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

ção à Seguridade Social”. A Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), normatiza e organiza a assistência social em todo o país.

O texto da lei, pela primeira vez no Brasil, coloca a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, buscando descaracterizar o assistencialismo e a filantropia, colocando-a como Política de Seguridade Social, sob a responsabilidade do Estado.

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (Lei nº 8.742/1993).

A Política de Assistência Social, que institui o Sistema Único de Assistência Social<sup>3</sup> – SUAS, constitui-se como produto de um processo intenso de organização, debates e enfrentamentos de diversos segmentos da sociedade em defesa dos direitos sociais no país, materializados na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003.

Registre-se que, a partir da efetivação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, mediante a resolução nº 145 (15/10/2004), ocorreu a concretização do arcabouço matricial da política de assistência nacional, conforme deixa claro Couto (2010, p. 38),

A PNAS-2004 vai explicar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão

<sup>3</sup> Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011). I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011). II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011); III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011); V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011); VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011); VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)



compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências nos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na LOAS e nas Normas Operacionais Básicas (NOB's) editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhadas (Comissões Intergestores Tripartite e as Bipartites – CIT e CIBs). À PNAS seguiu-se o processo de construção e normatização nacional do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, aprovado em julho de 2005 pelo CNAS (por meio da NOB N. 130, de 15 de julho de 2005).

O SUAS foi idealizado com o objetivo de promover a articulação de responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações da assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados pelo poder público, organizado mediante uma rede hierarquizada e em união com iniciativas da sociedade civil.

A PNAS traz, em sua concepção, alguns elementos inovadores relativamente ao seu planejamento, execução, gestão e financiamento. O primeiro elemento, constitui-se na reafirmação da necessidade de articulação com outras políticas, destacando a importância de ações públicas múltiplas e integradas no enfrentamento das expressões da questão social. Para tanto, verifica-se que seus documentos normativos abordam sobre o desenvolvimento de estratégias de articulação de gestão, as quais possibilitem uma ação intersetorial.

A Assistência Social, enquanto política pública que compõe o tripé da Seguridade Social, e considerando as características da população atendida por ela, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, particularmente, as públicas de Saúde, Educação, Cultura, Esporte, Emprego, Habitação, entre outras, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos (PNAS, 2005, p. 43).

O segundo elemento importante para análise sobre a PNAS, estabelece-se na ampliação da concepção do usuário da Política de Assistência Social, tem como objetivo transpor a fragmentação em

determinados segmentos societários. O terceiro elemento constitutivo e inovador da PNAS, trata-se da incorporação da territorialização da política, materializada pelo planejamento e execução dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais permanentes ou eventuais de forma territorial. Associada a este conceito, identificamos que a PNAS definiu a matricialidade sociofamiliar em todas as suas ações e serviços socioassistenciais.

A Proteção Social Básica é formada pelo conjunto de serviços, programas e benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidades e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (Lei nº 8.742/1993 – artigo 6º, inciso I).

O público destinatário das ações e serviços materializados pela Proteção Social Básica se constitui na população que vive em situação de vulnerabilidade social<sup>4</sup> decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, entre outros) e/ou fragilização dos vínculos afetivos. A principal unidade onde são prestados os serviços continuados de proteção social básica é o Centro de Referência de Assistência Social.

A lei nº 12.435/2011 define o CRAS como a unidade pública estatal de abrangência municipal que tem como papel primordial estruturar-se em lugar de referência da oferta de trabalho social, especificamente articulação e execução dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência, assim como a materialização da prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de Proteção Social Básica às famílias (Artigo 6º – C; § 1º).

É importante ponderar que as funções, atribuições e as competências dos CRAS estão definidas em um conjunto de Leis e normativas legais que fundamenta e define a Política Nacional de Assistência Social, regulando o Sistema Único de Assistência Social no Brasil, que faz parte de toda nossa análise.

---

<sup>4</sup> Segundo Couto (2010, p.40), Vulnerabilidade Social, evidenciam-se condições de pobreza e vulnerabilidade associadas a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, onde se somam dificuldade materiais, relacionais, culturais que interferem na reprodução social dos trabalhadores e de suas famílias. Trata-se de uma concepção multidimensional de pobreza, que não se reduz às provações materiais, alcançando diferentes planos e dimensões da vida do cidadão.

O CNAS, através da Resolução nº 109/2009<sup>5</sup>, estabelece os três serviços socioassistenciais ofertados aos CRAS, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF<sup>6</sup>, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos<sup>7</sup> e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas<sup>8</sup>.

A Política de Assistência Social em João Pessoa, assim como em todo país, está intrinsecamente ligada com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, ou seja, a partir de 14/02/2005, ocorreu no município a redefinição da assistência social, que foi devidamente incluída na Lei Complementar nº 037/2005, que regula o art. 69<sup>9</sup> da Lei Orgânica do Município.

A partir de 2005, período em que a Política de Assistência passou por um processo de reestruturação, o município de João Pessoa aprovou a nova lei complementar (nº 037/2005), tendo incluído em seu texto a substituição da Secretaria Municipal de Promoção Social pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SEDES.

Dessa forma, historicamente, a SEDES foi legitimada para promover a implantação das diretrizes da Lei Orgânica da Assistência

<sup>5</sup>Resolução n.109/2009 do CNAS, tem como objetivo tipificar e organizar o oferecimento dos serviços socioassistenciais no país, tendo em vista a uniformização dos serviços em território nacional.

<sup>6</sup>Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O trabalho social do PAIF deve utilizar-se também de ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço. As ações do PAIF não devem possuir caráter terapêutico

<sup>7</sup>*Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos*: serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Forma de intervenção social planejada que cria situações desafiadoras, estimula e orienta os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território.

<sup>8</sup>*Serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas*: O serviço tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, a partir de suas necessidades e potencialidades individuais e sociais, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento.

<sup>9</sup>Artigo 69 da Lei Orgânica do Município de João Pessoa: “Lei complementar disporá sobre as diretrizes para a criação, estruturação e atribuições das Secretarias do Município”.

Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993) e da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, no âmbito da cidade de João Pessoa, tendo como imputação promover a universalização do direito à Assistência Social, estabelecido na PNAS/2004, no âmbito municipal.

O município de João Pessoa, considerando a conjuntura de mudanças propostas em toda legislação e normas técnicas da Política Nacional de Assistência Social, realizou através da SEDES, em julho de 2005, a adequação legal e administrativa da gestão, necessárias ao gerenciamento da política pública.

A SEDES, levando em consideração, informações contidas na Topografia Social da Cidade de João Pessoa<sup>10</sup>, tendo como “atribuição a implementação de políticas públicas sociais, para os segmentos sociais em situação de exclusão, através de ações e programas baseados nos princípios fundamentais dos direitos humanos, fortalecendo a democratização do Estado e contribuindo para melhoria da qualidade de vida dessa população, na perspectiva de consolidação de sua autonomia e das transformações sociais”. (Sposati, 2010)

Dessa forma, a SEDES iniciou o processo de implantação dos serviços da Política de Assistência Social, iniciando pelos CRAS.

A implantação dos CRAS em João Pessoa iniciou em agosto de 2004, no bairro de Cristo Redentor funcionando junto ao Centro de Referência da Cidadania – CRC. Seguiram-se os CRAS de Cruz das Armas, Mandacaru, Alto do Mateus e Valentina. Este último, funcionou em imóvel alugado. Já os demais, foram implantados nos respectivos Centros de Referência da Cidadania - CRC. Além destes, há ainda os CRAS de Ilha do Bispo, Gramame e São José. João Pessoa município de grande porte com 674.762 habitantes (contagem IBGE de abril de 2007), opera perante a habilitação no SUAS em gestão plena. A partir das prerrogativas dispostas nas orientações da NOB/SUAS (2005), um dos requisitos para atuação em gestão plena para município de grande porte é ofertar no mínimo 4 CRAS para até 5.000 famílias referenciadas (Sposati, 2010, p. 144).

<sup>10</sup> TOPOGRAFIA social da cidade de João Pessoa. SPOSATI, Aldaíza (Coord.); RAMOS, Frederico; KOGA, Dirce; CONSERVA, Marinalva; SILVEIRA JR, José Constantino; GAMBARDELLA, Alice. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2010.

Na Política Nacional de Assistência Social e, conseqüentemente em João Pessoa, a Proteção Social Básica tem centralidade na execução dos serviços socioassistenciais nos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS, que na capital paraibana foram ganhando espaço entre 2006 e 2009. Neste período, o município contava com o número total de 8 (oito) CRAS instalados em toda cidade (Sposati, 2010).

No município de João Pessoa, a materialização da municipalização da Política de Assistência Social ocorreu através da Lei Municipal nº 13.831/2009<sup>11</sup>, que dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social - SUAS do Município de João Pessoa, e coloca à Diretoria de Assistência Social – DAS – como a responsável para coordenar e gerir os serviços, programas e benefícios do SUAS.

Em 2021, o Poder Público Municipal optou, por decisão política, desmembrar a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEDES) em duas secretarias, criando a Secretaria Municipal de Direitos humanos e Cidadania (SEDHUC), através do advento da Lei nº 14.129/2021, que definiu que a DAS deixava de integrar a estrutura administrativa da SEDES, transferindo-se para a SEDHUC, tendo esta secretaria ficado com a responsabilidade da execução da Política Municipal de Assistência Social, concentrando a execução de todos os serviços socioassistenciais.

É importante registrar que o citado desmembramento da SEDES, não se efetivou em decorrência de estudo/análise técnica ou de reivindicações da sociedade civil organizada, tendo em vista a qualificação da Política Municipal de Assistência Social. O citado desmembramento trouxe algumas conseqüências negativas para execução dos diversos serviços socioassistenciais, programas e projetos, os quais deveriam ter como alvo prioritário o público/usuários do CRAS. Apresentaremos, no desenvolvimento deste artigo, algumas conseqüências danosas da fragmentação dos serviços em razão do desmembramento da SEDES e apontaremos possíveis encaminhamentos a partir da nossa discussão.

Considerando a realização de todo processo de inspeção/fiscalização do MPPB na Proteção Social Básica de João Pessoa, especificamente em todos os CRAS (14 CRAS – 100%), realizadas entre março e maio de 2023, oportunidade em que foi procedida a coleta de

<sup>11</sup> CMJP. Lei nº 13.831, de 09 de outubro de 2019. Disponível em: <https://sapl.joaopessoa.pb.leg.br/norma/18096>. Acesso em: 23 set. 2023.

dados quantitativos e qualitativos, verifica-se algumas questões relevantes que precisam ser destacadas, tendo em vista que impactam diretamente na qualificação da oferta dos serviços socioassistenciais no município. A partir das discussões provenientes do trabalho de fiscalização e dos estudos interdisciplinares desenvolvidos com a 31ª Promotoria de Justiça, foi elaborado o Diagnóstico da Proteção Social Básica de João Pessoa, o qual será apresentado e discutido a seguir.

Durante o processo de construção do Diagnóstico da Proteção Social de João Pessoa, constatamos a existência de 14 CRAS em todo território municipal, incluindo em nossa análise quantitativa e qualitativa o CRAS Volante (Róger).

O objetivo das fiscalizações e do estudo decorrente da análise dos dados quantitativos e qualificativos decorreu da necessidade de apresentarmos um diagnóstico sobre as condições estruturais (objetivas/subjetivas), recursos humanos e a oferta dos serviços socioassistenciais nos CRAS, como estratégia de subsidiar o Ministério Público na intervenção junto ao Poder Público Municipal para a superação das fragilidades constatadas no relatório.

Assim, considerando a dimensão da atuação dos CRAS, buscamos iniciar nossa análise sobre a execução dos serviços socioassistenciais e demais elementos estruturantes (Territorialização; Oferta dos Serviços Socioassistenciais; Estrutura Física e Material e Recursos Humanos) que compõem o centro de referência.

No que se refere a territorialização, João Pessoa conta atualmente com 14 CRAS, divididos entre os diversos bairros. É importante ponderar que, historicamente, entre 2008 e 2023, o aumento no quantitativo de CRAS não foi proporcional ao crescimento da população que reside no município, tendo o poder público ampliado em apenas 5 (cinco) o número de CRAS existentes neste lapso temporal.

Considerando o estudo realizado em 2010 pela Universidade Pontifícia de São Paulo - PUC/SP e pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB que resultou na elaboração do documento descrito como “Topografia Social de João Pessoa”, constata-se que o referido trabalho já apontava a necessidade de ampliação da cobertura dos CRAS no município, principalmente em decorrência da análise sobre o crescimento populacional, aumento da pobreza e expansão da oferta dos serviços socioassistenciais em todo território de João Pessoa.

A sequência de dados nos permite estimar a localização de 17 CRAS na cidade de João Pessoa. Por essa estimativa 2 regiões orçamentárias (2ª e 13ª) não teriam unidades. Caso se decidam colocar um CRAS no mínimo por Regiões Orçamentárias este número sobe para 19 (Topografia social, 2010, p. 164).

É de fundamental importância registrar que o documento técnico acima referido, elaborado em 2010, já apontava a necessidade do aumento quantitativo dos CRAS, sugerindo, à época, a ampliação de 08 CRAS para 19 unidades. No entanto, podemos afirmar que o Poder Público Municipal, entre 2010 e 2023, expandiu o quantitativo de unidades e oferta dos serviços para 13 CRAS (mais 1 Volante), totalizando um aumento de apenas 5 unidades de centro de referência, ou seja, em 13 anos de execução da política de assistência social, o município expandiu apenas 26% do que havia sido sugerido na projeção apontada pela Topografia Social em 2010.

Atualmente, o Plano Municipal de Assistência Social de João Pessoa 2022/2025<sup>12</sup>, aponta para o crescimento populacional da cidade. Os dados projetam que em 2030 a capital paraibana atingirá a marca de um milhão de habitantes e, em 2050, de 1,3 milhão (PMAS 2022-2025).

O poder público municipal, mesmo diante de diversos estudos coordenados por instituições nacionais e internacionais, apresentados neste documento, não apresentou no PMAS 2022/2025 um diagnóstico socioterritorial, estabelecendo a análise, expansão e divisão territorial de novos CRAS, utilizando os dados técnicos apontados nos diversos estudos. Constam no plano municipal, especificamente na META 2 (consolidar a rede socioassistencial através de medidas de expansão em 60%), os seguintes objetivos e metas:

*Implantar 04 (quatro) unidades de CRAS físicos em território emergente; Transformar o CRAS VOLANTE ROGER em unidade física independente e Implementar equipes volantes em áreas descobertas, conforme diagnóstico sócio territorial e estudo de viabilidade. Construir unidades físicas próprias dos CRAS (PMAS, 2022-2025, p. 74 e 75).*

<sup>12</sup> Plano Municipal de Assistência Social de João Pessoa 2022/2025, constitui-se em um documento basilar de planejamento da Política de Assistência Social, previsto na LOAS e elaborado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania e aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social [CMAS],

### 3 O Ministério Público como fomentador de políticas públicas

A evolução histórica das atribuições do Ministério Público brasileiro comprova que essa instituição passou por profundas alterações que influenciaram diretamente no seu perfil institucional contemporâneo e que modificaram a atuação dos seus membros, propiciando profundas transformações na sociedade a partir da sua intervenção na seara dos direitos humanos e sociais.

O Ministério Público Brasileiro, antes personificado por sua forte atuação na área criminal era, via de consequência, visto como um órgão preponderantemente acusador, transformando-se gradativamente numa instituição que se aproxima da sociedade como um órgão fundamental para defesa dos interesses coletivos e difusos que impactam diretamente na vida dos cidadãos, garantindo que direitos humanos e sociais amplamente proclamados em nossos diplomas legais possam ser materializados a partir da intervenção e atuação ministerial junto ao Poder Executivo, a quem cabe a execução da política pública.

Além da nossa Constituição Federal e do ECA, a lei nº 8.742/1993 LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social, também atribuiu ao Ministério Público “o dever de zelar pelo cumprimento das normas definidas para o adequado funcionamento do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”. Artigo 31. “Cabe ao *Ministério Público* zelar pelo efetivo respeito aos direitos estabelecidos nesta lei”. (LOAS. Lei nº 8.742/1993, 1993).

Nesse sentido, evidencia-se a fundamental atribuição do Ministério Público definida pela Constituição Federal e reafirmada pela LOAS para efetivar o acompanhamento da execução da Política de Assistência Social, tendo como parâmetros toda legislação e normativas técnicas.

A partir desse entendimento, cabe ao MP instaurar Procedimento Administrativo ou Inquérito Civil Público com o objetivo de fiscalizar e/ou analisar a execução da política pública, verificando a estruturação adequada ou a omissão do poder público no cumprimento do seu dever constitucional, tendo em vista que a inexistência de serviços e programas ou seu oferecimento deficitário e ineficiente relativamente a crianças e adolescentes constitui grave violação



aos direitos do público infantojuvenil, ensejando a intervenção urgente e imediata do órgão ministerial.

Faz-se imperioso registrar que, infelizmente, o Estado brasileiro é pródigo na elaboração legislativa e recalitrante no descumprimento da legislação que costumeiramente proclama, existindo um verdadeiro abismo entre o direito proclamado e o de fato efetivado.

O Ministério Público da Paraíba, através de sua Corregedoria Geral, atento a pertinência desta temática, publicou a Recomendação CGMP Nº 03/2020, que recomenda a todos os Promotores de Justiça a indução de políticas públicas, com vistas à efetivação de direitos fundamentais, mediante o desenvolvimento de ações para fomentar a elaboração de Planos Municipais Decenais de Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes.

A referida recomendação assevera a legitimidade do Ministério Público para assegurar e defender os direitos fundamentais, incumbindo-lhe a atuação como agente indutor, proativo e resolutivo das garantias de efetivação dos direitos fundamentais decorrentes das políticas públicas.

A atuação como membro do Ministério Público junto à Promotoria, com atribuições na área da defesa dos direitos das crianças e adolescentes e a labuta diária pela sua efetivação, fez emergir a certeza de que a consecução desses direitos só se efetiva com políticas públicas concretas e eficientes, com fulcro no princípio da eficiência recepcionado pela Constituição Federal.

O órgão ministerial deverá atuar no sentido de obter um diagnóstico da topografia social do território onde exerce suas atribuições, a fim de atuar de forma eficiente para a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.

Nessa ótica, o Ministério Público constatou a necessidade de atuar e intervir para efetividade dos serviços e programas da proteção social básica dos municípios executados nos CRAS de João Pessoa, tendo em vista que a sua ausência ou oferta insuficiente impossibilitava a materialização e efetivação dos direitos proclamados de crianças e adolescentes, o que se constitui em violência institucional.

Assim, a 31ª Promotoria compreendeu que deveria proceder uma intervenção de maior abrangência e amplitude direcionada ao órgão da rede municipal de atendimento voltado ao público infantojuvenil e suas famílias, mais especificamente os CRAS, analisando sua

estrutura física e funcional, bem como os serviços e programas socio-assistenciais executados em prol dos seres em peculiar estágio de desenvolvimento.

O CRAS também é porta de entrada das inúmeras situações de risco de vulnerabilidade social do público infantojuvenil, devendo estar devidamente estruturado com base nas Normas Técnicas existentes para recepcionar, acolher e atuar de forma preventiva para que essas situações de risco não evoluam, a fim de evitar que a edilidade venha a ser acionada novamente depois da violação de direitos já estar consumada.

Portanto, justificada a necessidade de intervenção do Ministério Público ante a constatação de violação de direitos do público infantojuvenil em face da ausência ou oferta irregular de serviços e programas junto à proteção social básica do município, identificamos a necessidade de iniciar nossa atuação direcionada aos CRAS de João Pessoa, buscando obter, preliminarmente, um diagnóstico da situação física e funcional dos referidos centros para iniciarmos diálogos, tratativas e pactuações para a mudança de realidade na prestação de serviços relacionadas às crianças e adolescentes, buscando inserir no orçamento público municipal recursos necessários para sua reestruturação e atendimento eficaz e eficiente.

Neste sentido, verificou-se a necessidade de intervenção imediata e urgente do Ministério Público relativamente a reestruturação dos CRAS do município, posto que nenhum serviço ou programa voltado ao público infantojuvenil pode ser executado de forma ineficiente e deficitária nos termos do art. 37, da CF.

Na defesa de políticas públicas eficientes e eficazes em prol de crianças e adolescentes, surge a necessidade de intervenção da Promotora no enfrentamento de problemas macros e complexos constatados no diagnóstico situacional dos centros de referência da edilidade.

A intervenção ministerial deve ser pautada na utilização de técnicas apropriadas na abordagem de problemas de natureza estrutural com reflexos imediatos na coletividade, que vão desde o conhecimento das normativas que regulam a política pública sob análise até o mapeamento do(s) problema(s) (diagnóstico a partir das fragilidades constatadas), transpassando pelo diálogo institucional e a flexibilidade quanto a possibilidade de modificação das medidas inicialmente indicadas, desde que comprovadas, posteriormente, alternativas mais eficazes para alcançar o resultado desejado.

Nesse sentido, vale colacionar lição de Barros (2021), sobre os novos horizontes para a tutela coletiva brasileira.

Assim, antes mesmo de utilizar a técnica ora evidenciada, de mapeamento do conflito, é importante conhecer as normativas que regulam a política pública, fazendo uma comparação entre a teoria e a prática, a fim de que a reestruturação da entidade burocrática permita a efetiva implantação da política pública em questão, nos exatos moldes em que está prevista. (2021, p. 92)

O conhecimento da normativa aplicada a política pública da assistência social, o diagnóstico construído a partir da constatação das fragilidades evidenciadas e os relatos dos usuários dos serviços e programas socioassistenciais executados nos CRAS que foram ouvidos nos diversos procedimentos em tramitação na promotoria, possibilitou que o mapeamento dos problemas se aproximasse da realidade existente nos referidos centros de referência.

Na sequência do mapeamento do problema, é de fundamental importância o órgão ministerial exercer um diálogo institucional construtivo, contínuo e prospectivo com o gestor da política pública que está ineficiente, buscando sempre a construção coletiva das medidas a serem implementadas dentro de um cronograma viável e exequível. Essa construção coletiva a partir do diálogo com o gestor público é fundamental, posto que o faz partícipe ativo deste processo construtivo e retira qualquer visão equivocada de imposição de medidas pelo Ministério Público, o que propicia um maior engajamento da Administração para solucionar as demandas apresentadas.

A lição acima descrita é fundamental para a efetivação do resultado que se busca com a atuação do Ministério Público junto à Administração Pública, ainda que a imposição de medidas, a ausência de uma construção coletiva para a pactuação de estratégias para superação dos problemas e a judicialização do litígio de interesse coletivo tenha resultado na demora da satisfação da demanda social e prejuízos de difícil reparação para o público vulnerável.

A pactuação consensual sempre será mais célere e eficaz na resolutividade das demandas coletivas da sociedade em detrimento do longo litígio judicial.

Assim, o Ministério Público, recepcionando a técnica do diálogo institucional, realizou audiências com o gestor público e possibilitou a construção consensual de um cronograma viável e exequível para saneamento das deficiências e fragilidades constatadas no diagnóstico dos CRAS de João Pessoa, estabelecendo metas a curto, médio e longo prazo que devem ser executadas para solução de todas as demandas apresentadas. Do mesmo modo que se está ciente de que as “soluções” pactuadas são flexíveis e podem ser modificadas e alteradas, desde que comprovadas alternativas mais eficazes para atingir o objetivo principal da atuação ministerial: o funcionamento dos CRAS na forma estabelecida nos instrumentos normativos da assistência social e o seu funcionamento eficiente nos termos preconizados pela CF/88 (princípio da eficiência, art. 37, CF/88).

Nesse sentido, Marcelo Pedrosa Goulart, em sua obra *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*, leciona que:

Nesse campo, sobrepõe-se o papel do Ministério Público como um articulador de políticas públicas, intervindo – nos novos e antigos espaços de negociação política – como mediador, regulador e corretor de desigualdades sociais e das práticas antiambientais. Não como tutor a sociedade, mas como aliado dos demais sujeitos políticos coletivos que, na guerra de posição, também atuam no sentido de garantir a democratização das relações sociais, afirmando, validando e concretizando direitos fundamentais (2013, p.203).

José Márcio Maia Alves assevera com muita propriedade esse papel social e resolutivo da instituição ministerial:

Sobre essa legitimidade ministerial, é oportuno que se façam digressões teóricas para se analisar discursivamente a extensão da incumbência de defesa dos interesses sociais de que trata a Constituição em seu art. 127. É a partir dessa análise que se justificará um novo perfil para o Ministério Público, de caráter resolutivo e não demandista, para exigir a promoção dos interesses sociais a que a Constituição alude, mas priorizando uma atuação mediadora e extrajudicial. (2017, p. 242)

## 4 Análise dos dados levantados e o papel do Ministério Público

O estudo realizado pelo MPPB, através da 31<sup>a</sup> Promotoria de Justiça, apontou a necessidade, por parte da edilidade, da elaboração urgente do diagnóstico socioterritorial, documento técnico que deveria ter subsidiado a construção do PMAS 2022/2025, com a definição dos objetivos e metas a serem alcançadas. Além disso, identificamos a necessidade de o município realizar a construção de um documento que promova o reordenamento dos CRAS de João Pessoa, levando em consideração a extensão dos bairros e territórios de intervenção, equilibrando a desigualdade de demandas e intervenções existentes atualmente de forma desproporcional.

Por fim, nosso estudo sinalizou a necessidade do cumprimento das metas estabelecidas no Plano Municipal de Assistência Social 2022/2025, mediante a inclusão e destinação de recursos nas peças orçamentárias para expansão da rede socioassistencial, cabendo ao Poder Público apresentar ao MPPB, conforme prazo estabelecido, todos os documentos comprobatórios da destinação de recursos para o cumprimento do planejamento constante no PMAS 2022/2025.

Depreende-se dos dados coletados nas inspeções feitas pelo MPPB que João Pessoa possui 37.137 famílias cadastradas no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Indivíduo – PAIF, deste total, apenas 474 unidades familiares são acompanhadas mensalmente pela equipe técnica do PAIF, o que representa o atendimento médio de 33 famílias por CRAS.

É essencial destacar que o número reduzido de famílias atendidas mensalmente pelo CRAS decorre, fundamentalmente, de dois fatores: Primeiro, em face do reduzido número de profissionais existentes (recursos humanos), muito abaixo do quantitativo definido nas orientações estabelecidas na NOB-RH/SUAS<sup>13</sup>; segundo, registre-se, ainda, como outro fator que interfere no atendimento reduzidos de famílias nos CRAS, a ausência de condições objetivas e subjetivas para execução do trabalho social a ser desenvolvido, o que reverbera diretamente na qualificação e oferta do PAIF.

---

<sup>13</sup> Norma Operacional Básica Recursos Humanos/ Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS)

Em João Pessoa, o PAIF deveria atender até 1.120 famílias/mês, caso houvesse o cumprimento das normas técnicas estabelecidas na NOB-RH/SUAS. Atualmente, os CRAS conseguem atender até 474 famílias/mês, o que representa 42,3% do total das famílias que deveriam ser atendidas.

Além disso, verificamos outros elementos fundantes para a desqualificação do atendimento às famílias, como a inexistência de veículo exclusivo e diário para a realização de visitas domiciliares pela equipe técnica do CRAS e a forma como é fixada a carga horária de trabalho dos servidores do Centro de Referência, posto que é definida com base em “plantões” de profissionais nas unidades, ou seja, verificamos que além das equipes incompletas, os assistentes sociais e psicólogos estabeleceram os horários de trabalho de forma irregular, mediante o plantão diário, sem respaldo legal.

É inegável que a ausência de profissionais na composição mínima da equipe técnica dos CRAS, o estabelecimento de plantão de profissionais, a inexistência de veículo diário para a realização de visitas e demais acompanhamentos, bem como, a dificuldade de articulação intersetorial com a secretaria responsável (SEDES) pelas concessões dos benefícios eventuais, impactam diretamente no número de famílias acompanhadas em cada centro de referência.

O quantitativo de atendimentos poderia ser maior se houvesse, de fato, mais investimentos, estabelecidos mediante a destinação de recursos no orçamento municipal por parte do Poder Público.

Outro serviço socioassistencial que compõe a proteção social básica, constitui-se no Serviço de Proteção Social no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, que não tem sido executado em 100% dos centros de referência, considerando a inexistência do número mínimo de profissionais definido na NOB-RH/SUAS e a ausência de condições materiais, como veículo para realização de visitas domiciliares e demais equipamentos de informática.

A partir das inspeções técnicas nos CRAS, identificamos que o Serviço de Fortalecimento de Vínculos direcionado aos idosos está em funcionamento nos 14 CRAS (100%), que executam o serviço de forma direta, o atendimento de 20 idosos por centro de referência, mesmo considerando as diversas dificuldades estruturantes em relação ao espaço físico destinado para os grupos, condições materiais (insuficiên-

cia de material pedagógico e lanche) e ausência de profissionais para a execução do serviço.

Verifica-se que o serviço de Fortalecimento de Vínculos destinado a crianças e adolescentes (5 a 15 anos/ 15 a 17 anos), é ofertado de forma fragmentada e terceirizada, ou seja, de forma direta e indireta pelo CRAS, através do estabelecimento de parceria público-privada com organizações não governamentais, conforme demonstrado na tabela abaixo:

**TABELA 1: SERVIÇO DE FORTALECIMENTO DE VÍNCULO:  
CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Modalidade de Execução	Número de CRAS	Percentual
Direta: CRAS	5	35,7%
Indireta: ONG/OSC	8	57,2%
Não Executam	1	7,1%
Total	14	100%

FONTE: MPPB, setembro/2023

A partir da tabela apresentada, podemos afirmar apenas 35,7% dos CRAS ofertam o Serviço de Fortalecimento de Vínculo de forma direta e nas unidades dos centros de referência. Já 57,2% dos CRAS de João Pessoa ofertam o Serviço de Fortalecimento de Vínculo, para crianças e adolescentes, de forma indireta, ou seja, é executado mediante parceria público-privada com Organização da Sociedade Civil (OSC/ONG).

Em João Pessoa, o SCFV, destinado a crianças e adolescentes, tem sido colocado gradativamente sob a responsabilidade de execução para a Sociedade Civil. Esse tipo de ação, que retira do Poder Público, o dever de centralidade em atividades que são fundamentais, acaba alimentando o velho viés filantrópico, descaracterizando a lógica da Política Pública.

A execução do SCFV, de forma indireta e fragmentada, impede que na gestão pública tenhamos profissionais de carreira, concursados, em formação continuada, inclusive para exercer funções em sintonia com a ideia de família, sujeito de direitos (conforme Artigo 226 da Constituição Federal do Brasil de 1988), afrontando um dos elementos constitutivos da essência da Política Pública de Assistência Social, que é

exatamente se consolidar enquanto Política Pública, superando ranços/feridas históricas/sociais/culturais: caridade, filantropia, precarização do trabalho, rotatividade, ausência de profissionais de carreira.

É notório que, no Brasil, quando a proteção permanece proclamada apenas na Lei, os direitos dos mais vulneráveis não se efetivam, posto que esses só se materializam através de políticas públicas estruturadas e eficazes, o que resulta na falta da assistência social necessária aos que mais precisam, e esta não pode prescindir de outras Políticas Públicas, mantendo a articulação continuada (PNAS, 2004).

No processo de fiscalização, observamos diversos elementos que são essenciais ao desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais ofertados no CRAS, neste item, apresentamos a estrutura física e material de funcionamento.

Verifica-se que 64% dos CRAS (9 unidades) estão funcionando em imóveis da própria edilidade e possuem espaço físico disponível para ampliação e reforma, conforme identificamos durante fiscalização. Constata-se, também, que existem 04 CRAS que estão funcionando em imóveis alugados, representando 29% da totalidade, com estruturas físicas dotadas de poucas possibilidades para adaptações e ampliações do espaço físico, a fim de propiciar um nível satisfatório e apropriado para a execução dos serviços ofertados, considerando as normas técnicas e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Por fim, identifica-se a existência de 1 CRAS compartilhando espaço físico com outro Serviço de Secretaria Diversa (SEDES).

Vale ressaltar que a estrutura física dos CRAS se constitui em um dos elementos essenciais para a materialização do direito à assistência social de forma qualitativa. No entanto, identificamos que 50% das salas destinadas às equipes técnicas do CRAS são compartilhadas com outros profissionais.

No que se refere às salas destinadas às atividades coletivas, verificamos que 42,9% (6) dos CRAS não dispõem de salas coletivas, 14,2% (2) possuem salas compartilhadas com outros serviços e 42,9% (6) possuem salas para atividades coletivas, todas necessitando de reformas estruturais. Por último, identificamos que 100% dos CRAS (14) não possuem placa de identificativa do serviço.



A ausência de estrutura física adequada dos CRAS interfere diretamente na qualidade dos serviços desenvolvidos e na segurança de acolhida prevista na PNAS/2004.

SEGURANÇA DE ACOLHIDA: Provida por meio da oferta pública de espaços e serviços adequados para a realização de ações de recepção, escuta profissional qualificada, informação, referência, concessão de benefícios, aquisições de materiais, sociais e educativos. (PNAS, 2004)

Compreende-se como estrutura física e material, o conjunto de condições estruturais do imóvel, salas e ambiente físico, que possibilitem o atendimento digno aos usuários dos serviços, assegurando uma acolhida adequada e escuta qualificada, além da segurança e o direito ao sigilo e privacidade dos atendimentos realizados. Para tanto, todos os documentos e normas orientadoras recomendam a implantação do CRAS em edificações que disponham de espaços que possibilitem a realização de atividades individuais e coletivas (grupos), as quais são utilizadas na execução do Serviço de Fortalecimento de Vínculo.

Considerando o diagnóstico apresentado, constata-se a necessidade de realização de reformas em todos os CRAS (8 imóveis) que estão funcionando em imóveis próprios, o que representa 57,2% das unidades, adequando-se os espaços físicos aos critérios e orientações técnicas da PNAS para o funcionamento do CRAS, possibilitando melhor qualidade do atendimento dos serviços ofertados no espaço físico. Verifica-se, também, a necessidade de que os CRAS que estão funcionando em imóveis alugados sejam realocados para outros espaços físicos, tendo em vista que as casas onde estão atendendo possuem estruturas residenciais, inapropriadas para execução dos serviços.

Registre-se que, durante as fiscalizações, detectou-se que 14 Centros de Referência não estavam equipados com o número suficiente de computadores para o bom desempenho dos serviços ofertados, levando em consideração a demanda territorial, visto que, em média, foram identificados apenas 03 computadores por CRAS.

Assim, constata-se um déficit quantitativo de 32 computadores nas unidades de funcionamento dos CRAS. Vale lembrar que todos os serviços socioassistenciais necessitam da realização de cadastros, alimentação de dados no sistema de informação, elaboração de relató-

rios<sup>14</sup>. Imperioso consignar, ainda, que além das demandas já mencionadas existem outras de natureza administrativa que também necessitam da utilização de computadores, do serviço de internet e impressora com scanner, pois tais equipamentos contribuem para a alimentação dos dados, elaboração de relatórios, acompanhamentos dos usuários, planejamentos de todos os serviços e demais encaminhamentos realizados através dos sistemas de informação, que possibilitam a intersetorialidade entre as demais políticas públicas.

Além disso, identificamos que em 100% dos CRAS não havia o serviço de telefonia fixo ou móvel, ou seja, qualquer necessidade de comunicação com os usuários ou com outros órgãos tinha que ser realizada mediante o uso dos telefones pessoais dos profissionais. Atesta-se a necessidade de aquisição de ar-condicionados para todos os CRAS, principalmente quando ficou constatado que os ventiladores existentes no espaço público do CRAS pertencem aos próprios profissionais, que utilizam seus aparelhos pessoais diante da ausência de ambiente climatizado nas salas de atendimento dos imóveis, onde funcionam os citados Centros ante a inexistência de ventilação adequada nesses espaços.

Por fim, averiguou-se o compartilhamento de veículos entre os Centros de Referência, ou seja, cada CRAS possui apenas um carro durante dois dias da semana e apenas durante um turno (manhã ou tarde), o que impossibilita a realização de visitas em 03 dias da semana.

Quanto aos recursos humanos, apresentamos uma tabela que nos possibilita visualizar a composição das equipes técnicas dos CRAS no período das inspeções<sup>15</sup> (março até maio/2023), o número de profissionais estabelecidos como parâmetro pela NOB SUAS/RH e o quantitativo de servidores que precisam ser contratados objetivando atingir o número mínimo de funcionários para a prestação de um serviço de qualidade e eficácia.

---

<sup>14</sup>Serviço Social, Psicologia e Técnico de Referência do SFV.

<sup>15</sup>Março até Maio de 2023.

**TABELA 2: EQUIPE TÉCNICA<sup>16</sup> DE REFERÊNCIA DOS  
CRAS<sup>17</sup> EM JOÃO PESSOA**

<b>Composição da Equipe Técnica do CRAS</b>	<b>Total de profissionais nos CRAS durante a inspeção do MPPB</b>	<b>Total de profissionais estabelecido na NOB SUAS / RH para todos os CRAS</b>	<b>Número de profissionais que ainda devem ser designados para atuar nos CRAS a fim de atender os parâmetros definidos pela NOB SUAS</b>
Coordenador(a)	13	14	1
Assistente Social	13	28	15
Psicólogo	7	28	21
Técnico de referência (SFV)	18	28	10
Educador Social	23	42	19
Auxiliar Administrativo	23	28	5
Serviços Gerais/cozinha	8	-	6

FONTE: MPPB, setembro/2023

A partir da análise minuciosa da tabela exposta, podemos constatar que o quadro de recursos humanos dos CRAS no município de João Pessoa está aquém do que determina a NOB-RH/SUAS e se encontra muito abaixo do mínimo necessário para atender as demandas dos usuários em seus territórios. Verificamos que os CRAS estão funcionando com 15 Assistentes Sociais a menos do que o necessário, o que representa um déficit de 53,6% do quantitativo existente. Relativamente aos psicólogos, constata-se a ausência de 21 destes profissionais nos CRAS, o que representa um déficit de 75% no quadro funcional. No que se refere aos Técnicos de Referência (SFV) e os Educadores Sociais, identificamos um déficit de 10 e 19 profissionais respectivamente, o que representa um percentual 35,7% em relação aos primeiros e 45,2% no tocante aos últimos.

<sup>16</sup> João Pessoa se enquadra na composição de médio, grande, metrópole e DF, para execução de todos os serviços ofertados no CRAS. Abaixo apresentamos uma tabela demonstrativa sobre a composição da equipe técnica no momento da nossa fiscalização e nossa análise considerando a NOB SUAS/RH.

<sup>17</sup> Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários. (NOB-RH/SUAS, p. 26)

Em nosso estudo, identificamos a inexistência de servidores com vínculo efetivo no campo da Assistência Social, observando-se a precarização das relações de trabalho e a fragilização dos vínculos com os usuários, além da contratação de servidores com vínculo temporário sem avaliação técnica e prova de conhecimento para admissão, o que possibilita a admissão de profissionais com forte influência política, o que poderá resultar na desqualificação do trabalho desenvolvido e que afronta aos princípios constitucionais.

Notadamente, a mera admissão de profissionais para os CRAS, sem perfil e critérios igualitários de natureza técnica, resulta na “(des)profissionalização” dos serviços e burla a exigência de concurso público, ocasionando a “velha e conhecida” rotatividade de profissionais, descontinuidade das ações e a precarização das relações de trabalho no âmbito da Política de Assistência Social. Evidenciam-se “sintomas” que nos levam a perceber que a Assistência Social ainda não está, na prática, consolidada como Política Pública, requerendo, por exemplo, uma ampla mobilização, visando à realização de concurso público, em sintonia com a Constituição Federal do Brasil de 1988 (Artigo 37, II). A atuação do Ministério Público é imprescindível e inadiável no enfrentamento dessa irregularidade continuada. Verifica-se que na área da Assistência Social no Município de João Pessoa existe um quantitativo elevado de prestadores de serviços.

Destarte, “manter o quadro de pessoal qualificado academicamente e por profissões regulamentadas por Lei, por meio de concurso público e na quantidade necessária à execução da gestão e dos serviços socioassistenciais”, é a regra a ser atingida, visando extirpar a “desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS e o fim da terceirização” (NOB/RH/SUAS Anotada e Comentada, 2011, p.16-17). Por fim, vale ressaltar que o ingresso dos trabalhadores por meio de concurso público contribui para o desenvolvimento da gestão do trabalho, em consonância à Lei nº 8.742/1992, alterada pela Lei nº 12.435/2011, com investimentos no sentido da qualificação e valorização do servidor que agrega qualidade, compromisso e motivação aos profissionais.

## 5 Considerações finais

A evolução histórica do Ministério Público nas últimas décadas, que alterou substancialmente o seu perfil institucional, bem como, os recentes avanços da política pública da assistência social nas esferas federal, estadual e municipal, possibilitou e legitimou a atuação da instituição ministerial na defesa dos interesses difusos e coletivos.

As demandas de natureza coletiva e difusa da sociedade, com seu alto grau de complexidade e especificidades, resultou em um dos grandes desafios da atuação ministerial na defesa dos interesses sociais da comunidade: o controle de políticas públicas pelo sistema de justiça.

O Ministério Público contemporâneo deve ter como meta e objetivo a resolutividade dos graves problemas sociais que atingem a sociedade em face da omissão ou da ação ineficiente da Administração Pública.

Na atuação ministerial cotidiana depara-se com inúmeros e graves problemas que são encaminhados e/ou constatados pelo Ministério Público, principalmente quanto a política da assistência social no que se refere a fragilidade das estruturas e equipamentos disponibilizados para atendimento dos mais vulneráveis, que resultou no diagnóstico elaborado a partir das deficiências evidenciadas e descritas no capítulo anterior.

Diante da análise histórica da Política de Assistência Social no Brasil e do processo de construção e expansão no município de João Pessoa, importante destacar elementos constitutivos do arcabouço teórico utilizado para compreensão sobre os dimensionamentos da Assistência Social, como Política Pública e seus reflexos sobre a sociedade, que nos possibilitou análise sobre a atual conjuntura de “desenvolvimento” ou “estagnação” da assistência no município.

Para tanto, verificamos a necessidade de realizarmos de forma aproximada, uma análise sobre a execução da Proteção Social Básica em João Pessoa, o que foi materializado através da instauração de Procedimento Administrativo na 31<sup>a</sup> Promotoria de Justiça (MPPB), que desencadeou na execução de inspeções em 100% (14) Centros de Referência de Assistência Social, com o assessoramento do Serviço Social do órgão ministerial. A partir do citado trabalho, foi possível construir o Diagnóstico da Proteção Social Básica, que apontou diversas problemáticas e

desafios para a qualificação da oferta dos serviços socioassistenciais executados nos CRAS e o devido cumprimento do objetivo constitucional da Política de Assistência Social.

Considerando o nosso estudo, verificamos que um dos maiores desafios para a construção, minimamente qualificada, da Política de Assistência Social e do SUAS, parte do fortalecimento da Proteção Social Básica em seus territórios. Conforme esclarecido pelo Diagnóstico apresentado neste artigo, identificamos em João Pessoa, as seguintes problemáticas a serem enfrentadas pela gestão municipal; a) Territorialização dos CRAS e a necessidade de expansão territorial; b) A qualificação da oferta dos Serviços Socioassistenciais; c) Melhoria da estrutura física e material (equipamentos) dos CRAS; d) A adequação das equipes técnicas dos Centros de Referência aos parâmetros estabelecidos pela NOB SUAS/RH; e) Realização de concurso público destinado à Assistência Social do município; f) Qualificação do financiamento da política no orçamento local, conforme planejado no Plano Municipal de Assistência Social de João Pessoa.

As problemáticas apresentadas no diagnóstico, aqui discutido, possibilitou ao Ministério Público uma compreensão mais ampla sobre a atual situação da Política de Assistência, especificamente na execução da Proteção Social Básica, suas fragilidades e desafios a serem enfrentados (discutidos e articulados) pela gestão municipal.

O trabalho desenvolvido pela 31<sup>a</sup> Promotoria de Justiça tem como objetivo atuar no âmbito dos direitos difusos e coletivos, possibilitando situarmos conjuntamente os encaminhamentos e estratégias de cobrança e diálogo com o Poder Público no enfrentamento aos *déficits* e problemas na PSB – proteção social básica - de João Pessoa, evitando a judicialização do direito, que pode se prolongar por anos e cuja decisão ficará sob a total responsabilidade do poder judiciário. Tal proposta se configura como essencial ao novo papel do Ministério Público Brasileiro de indutor de políticas públicas e suas novas atribuições, inscritas na Constituição, ainda pouco difundido e compreendido entre seus membros.

Assim, partindo desta análise, a Promotoria de Justiça evidenciou a necessidade da qualificação da Política de Assistência Social e do SUAS, iniciando pela melhoria da Proteção Social Básica, cabendo ao Ministério Público atuar como indutor da qualificação da política

pública, fiscalizando e cobrando a gestão municipal para execução de medidas factíveis que correspondam a efetividade dos direitos dos usuários da assistência, inscrito na Constituição Federal de 1988, na LOAS e no PNAS.

Este desafio institucional transcende o diálogo com a gestão municipal, abarcando responsabilidades cooperadas entre outros atores, como o Estado e demais instâncias de controle social, como os Conselhos Municipais de Assistência Social e demais órgãos colegiados, tendo em vista fomentar reflexões e ações concretas que incidam na Política de Assistência Social.

Diante do grande desafio apresentado em decorrências das deficiências descritas no diagnóstico socioassistencial dos CRAS, bem como, utilizando-se de algumas técnicas e metodologias de negociação e composição de litígio para solução de problemas coletivos estruturais, a 31ª Promotoria de João Pessoa procedeu, inicialmente, com o mapeamento do problema e a indicação de medidas que poderiam ser adotadas para resolutividade das irregularidades constatadas.

É importante registrar que as irregularidades apontadas e as sugestões de medidas saneadoras não resultaram de uma análise empírica e desprovida de um arcabouço normativo, vez que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) já recepciona as diretrizes normativas que devem nortear a atividade do gestor público nesta seara, posto que está organizado a partir da definição de um sistema com gestão compartilhada e especificação da estruturação adequada dos serviços de proteção social básica e especial, sem descuidar da previsão expressa do cofinanciamento da política pública da assistência social.

Por fim, vale reiterar o entendimento de que a intervenção ministerial deve ser sempre pautada no diálogo institucional, a fim de propiciar a construção coletiva e pactuação consensual para definição das ações e cronograma para o enfrentamento das fragilidades encontradas no diagnóstico, sem olvidar da possibilidade de modificação das medidas inicialmente indicadas para enfrentamento dos problemas, desde que comprovadas, posteriormente, alternativas mais eficazes para alcançar o resultado desejado.

Assim, o Ministério Público atuará como estimulador de políticas públicas eficientes para o atendimento da população mais vulnerável e hipossuficiente economicamente, agindo como órgão com perfil

resolutivo e tendo uma atuação eficaz para transformação social da situação em que se encontram àqueles que mais precisam da Política de Assistência Social, cumprindo com efetividade sua principal missão “Promover Justiça”.



## Referências

ALMEIDA, Suely; SOARES, Laura & POUGY, Lilia *et al.* *Da avaliação de programas sociais à constituição de políticas públicas: a área da criança e do adolescente.* Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

ALVES, José Márcio Maia. *Ministério Público e políticas públicas: ação comunicativa e participação popular para a efetivação dos interesses sociais.* Curitiba: Juruá, 2017.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. *Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira.* Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

COUTO, B.; YASBEK, M. C. & RAICHELIS, R. (2010). *A Política Nacional de Assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos.* In: COUTO, Berenice.

YASBEK, Maria Carmelita; SILVA E SILVA, Maria Ozanira; RAICHELIS, Raquel (org). *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.* São Paulo: Cortez, 2010.

MPCE. *O Ministério Público e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS): uma interlocução necessária.* Ministério Público do Estado do Ceará: Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude – CAOPIJ, 2017. Disponível em: [http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/03/20180095-Cartilha\\_O-MP-e-o-SUAS-Uma-interlocucao-necessaria.pdf](http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2017/03/20180095-Cartilha_O-MP-e-o-SUAS-Uma-interlocucao-necessaria.pdf). Acesso em: 11 ago. 2023.

PEREIRA, Luciana Nascimento. A função do Ministério Público na articulação intersetorial e seus impactos sobre a efetividade das Políticas Públicas aplicadas ao público infantojuvenil. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 82, out-dez./2021.



STO DE 1894