

REVISTA JURÍDICA DO

Ministério Público



Ministério Público do Estado da Paraíba

V. 1, N. 14
janeiro/junho 2024



A Revista Jurídica do Ministério Público da Paraíba apresenta o primeiro volume da edição de 2024, fortalecendo a missão Institucional de desenvolver o pensamento crítico-científico, fundamental ao enriquecimento da ordem jurídica e social. Como em edições anteriores, há uma vasta relevância nas questões abordadas, que guardam pertinência com o cenário jurídico e social.

Este volume oferece reflexões profundas sobre desafios e avanços do nosso tempo, conectando temas cruciais para a construção de uma sociedade mais justa, sustentável e inclusiva. Os autores apresentam um olhar abrangente sobre questões que afetam diretamente a vida de milhares de cidadãos, como um meio ambiente sustentável, o acesso ao saneamento público, políticas de desenvolvimento do sistema prisional, dentre outras.

Expressamos nossa sincera gratidão pelo excelente trabalho e dedicação na produção dos artigos publicados nesta unidade da Revista Jurídica do Ministério Público da Paraíba. A expertise apresentada por cada autor contribui significativamente com o conteúdo da nossa publicação, promovendo o debate e o aprimoramento do conhecimento jurídico e dos interesses que dizem respeito à 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
JOÃO GERALDO CARNEIRO BARBOSA
DIRETOR DO CEAF

ANITA BETHÂNIA SILVA DA ROCHA
COORDENADORA DO CEAF

REVISÃO:
PROF. GREGÓRIO PEREIRA V. ATAÍDE

CAPA:
RICARDO ARAÚJO

FOTOS:
ARQUIVO DA ASSESSORIA DE IMPRENSA 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

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 12, v. 1, n.14 - jan./jun.2024.
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

João Geraldo Carneiro Barbosa
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

COLÉGIO DE PROCURADORES

Antônio Hortêncio Rocha Neto - Presidente
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 Campos
 José Roseno Neto
 Francisco Sagres Macedo 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
Vitor Manoel Magalhães Grandeiro Rio
 João Geraldo Carneiro Barbosa
 Francisco Paula Ferreira Lavor
 Sônia Maria de Paula Maia
 Francisco Antônio de Sarmiento Vieira
 José Guilherme Soares Lemos

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Antônio Hortêncio Rocha Neto
 Presidente

 José Roseno Neto
 Corregedor-Geral

 José Roseno Neto
 Kátia Rejane de Medeiros Lira Lucena
 Aristóteles de Santana Ferreira
 Francisco Paula Ferreira Lavor
 João Geraldo Carneiro Barbosa
 Francisco Sagres Macedo Vieira
Rodrigo Marques da Nóbrega - Secretário

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 Sarmiento Vieira, José Guilherme Soares Lemos.

PROMOTORES DE JUSTIÇA 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, Luís Nicomedes de Figueiredo Neto, Cristiana Ferreira Moreira Cabral de Vasconcellos, 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 Vitório 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, Fábica 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 Patrícia 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 JUSTIÇA 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, Lívia 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 Luíza 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 JUSTIÇA DE 1ª ENTRÂNCIA

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

PROMOTORES DE JUSTIÇA 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

Alexandre Jorge do Amaral Nóbrega

Promotor de Justiça do Ministério Público da Paraíba
Atuando na 40ª Promotoria de Justiça das Fundações e Patrimônio Público

Bruno Carlos Pastore

Assessor Jurídico do Ministério Público de Rondônia
Bacharel em Direito
Especialista em Judicialização das Questões Sociais e em Direito Processual Civil pela UNISUL/SC
Mestre em Direito e Sociologia pela UFF/ RJ

Camila Fernanda Correia Diniz

Assessora Jurídica do Ministério Público da Paraíba
Bacharela em Direito
Bacharela em Administração
Especialização em Marketing pela Faculdade de Ciências Sociais e Aplicadas
Especialista em Gestão e Negócios, com MBA em Gestão Empresarial

Eduardo Luiz Cavalcanti Campos

Promotor de Justiça do Ministério Público da Paraíba
Pós-Graduado Lato sensu em Direito Processual Civil e em Direito das Famílias e das Sucessões
Mestre em Direito pela UFPE

Enny Araújo Lima

Bacharela em Direito
Pós-Graduada Lato Sensu em Direito Civil, Processual Civil, Administrativo, Constitucional, Penal,

Processual Penal e Docência do Ensino Superior

Filipe Teixeira Neto

Promotor de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul
Doutor em Direito Privado Comprado pela *Università degli Studi de Salerno/Itália*
Doutor e Mestre em Direito Civil pela Universidade de Lisboa/Portugal

Francisca Chagas Lima Medeiros

Bacharela em Direito
Servidora do Ministério Público de Rondônia
Pós-Graduada em Direito Administrativo
Mestranda em Ciência Jurídica do Programa de Mestrado Interinstitucional - MINTER, da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e Faculdade Católica de Rondônia – FCR.

Leila Gomes Gaya

Bacharela em Direito
Pós-Graduada em Direito Processo Penal
Mestranda em Direitos fundamentais pela Universidade da Amazônia

Liana Espínola Pereira de Carvalho

Promotora de Justiça do Ministério Público da Paraíba
Coordenadora do Centro de Apoio Operacional em Matéria de Cidadania e Direitos Fundamentais do Ministério Público da Paraíba

Márcio de Almeida Farias

Promotor de Justiça do Ministério Público do Pará
Graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará
Especialista em Direito Constitucional pela UNESA
Mestre em Direitos Fundamentais pela UNAMA
Autor do livro " Judicialização da saúde: doutrina e jurisprudência: Lumen Juris, 2017".

Renan Donato Lopes de Aquino

Promotor de Justiça do Ministério Público da Paraíba
Pós-Graduado em Direito Processual

Civil pela Universidade Cândido Mendes

Mestrando em Direitos Fundamentais na Fundação Instituto de Ensino para Osasco – UNIFIEO

Ricardo Araújo Lima

Advogado
Pós-Graduação Latu Sensu em Direito Civil, Administrativo, Constitucional, Penal, Processo Penal, Trabalho, Previdenciário, Eleitoral e Docência do Ensino Superior
Mestre em Direito Constitucional Público e Teoria Política
Doutorando em Direito pela Universidade do Rio dos Sinos



Órgãos de Administração do Ministério Público da Paraíba

Procuradorias de Justiça Cível e Criminal

Procuradores(as) 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 Sarmiento Vieira,

José Guilherme Soares Lemos

(Arquivo de foto digital da Assessoria de Imprensa)

É com imensa satisfação que o Ministério Público do Estado da Paraíba apresenta o Volume 1 da sua Revista Institucional, edição 2024. Esta publicação nasce do compromisso com a produção e a difusão do conhecimento jurídico, do fortalecimento do Estado Democrático de Direito e da valorização da atuação ministerial nas mais diversas frentes de defesa dos direitos fundamentais da sociedade paraibana.

Nesta primeira edição (do ano de 2024), reunimos artigos de membros do Ministério Público, profissionais do Direito, pesquisadores e parceiros institucionais, que abordam temas contemporâneos e relevantes ao exercício da função ministerial como “os direitos humanos, o meio ambiente, a infância e juventude, liberdade religiosa, fundações públicas, inteligência artificial, entre tantos outros”.

Mais do que um espaço de exposição doutrinária e prática, a Revista pretende consolidar-se como um veículo permanente de reflexão, intercâmbio e aprimoramento da atuação do Ministério Público, contribuindo para o diálogo institucional e para o aperfeiçoamento das políticas públicas em benefício da sociedade.

A publicação deste primeiro volume marca um passo importante na construção de uma memória intelectual e institucional sólida, além de reconhecer e valorizar o esforço daqueles que se dedicam à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) agradece a todos que contribuíram com seus Artigos, seu tempo e sua dedicação, e convidamos leitoras e leitores a mergulharem nas páginas desta Revista, que é expressão do nosso compromisso com a justiça e o próprio conhecimento.

Neste pensar fazemos um registro elogioso aos servidores Nigéria Pereira da Silva Gomes e Geraldo Alves Flor, ambos responsáveis pela editoração física e eletrônica da Revista, o que sempre fazem com extremo zelo e dedicação.

Ainda registro, que neste primeiro volume estão inseridas fotos ilustrativas dos representantes dos Órgãos de Administração e de Execução do Ministério Público da Paraíba da época.

Como sempre nos alertava o grande filósofo Immanuel Kant: “*O homem não é nada além daquilo que a educação faz dele.*” e a renomada escritora Cora Coralina “*Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina*”.

Boa leitura!

João Geraldo Carneiro Barbosa
Procurador de Justiça
Diretor do CEAF

SUMÁRIO



Órgãos de Administração do Ministério Público da Paraíba

Promotorias de Justiça Criminal, Cível, Da Família e Sucessões, Da Criança e do Adolescente, Da Fazenda Pública, Dos Direitos Difusos e Justiça Cumulativa Representados nesta edição, pelos: Promotores de Justiça de 3ª Entrância do ano de 2024

(Arquivo de foto digital da Assessoria de Imprensa)

SUMÁRIO

1 DIREITO AMBIENTAL

A atuação do Ministério Público na efetividade do saneamento básico: a experiência do Programa RESSanear..... 20
Felipe Teixeira Neto

Sustentabilidade e acessibilidade: a perspectiva da pessoa com deficiência no alcance dos ODJ..... 42
Bruno Carlos Pastore e Francisca Chagas Lima Medeiros

2 DIREITO CIVIL

A legitimidade do Ministério Público para a propositura da ação de curatela..... 63
Eduardo Luiz Cavalvanti Campos

A atuação ministerial em relação às fundações públicas de direito privado: impactos da resolução nº 300/2024 do CNMP..... 89
Alexandre Jorge do Amaral Nóbrega

O direito ao nome espiritual e a retificação do registro civil: garantias para a efetivação da liberdade religiosa no Brasil á luz da Lei nº 14.382/22..... 103
Camila Fernanda Correia Diniz

3 DIREITO CONSTITUCIONAL

A importância dos Conselhos de direitos para democracia..... 133
Liana Espínola Pereira de Carvalho

Neoconstitucionalismo: uma crítica contemporânea..... 155
Renan Donato Lopes de Aquino

4 DIREITOS HUMANOS E DIREITO PENAL

Trabalho decente com ferramenta da reintegração social: desafios e (in)eficácia do sistema prisional brasileiro..... 173

Enny Araújo Lima e Ricardo Araújo Lima

A inteligência artificial como ferramenta de otimização do sistema prisional brasileiro: uma análise de desafios e possibilidades..... 194

Márcio de Almeida Farias e Leila Gomes Gaya

1 DIREITO AMBIENTAL



Órgãos de Execução do Ministério Público da Paraíba

NCAP - Núcleo de Controle Externo de Atividade Policial

Coordenadora: Promotora de Justiça Cláudia de Sousa Cavalcanti Bezerra

Membros: Promotor de Justiça Túlio César Fernandes Neves

Promotor de Justiça Cláudio Antônio Cavalcante

(Arquivo de foto digital da Assessoria de Imprensa)

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA EFETIVIDADE DO SANEAMENTO BÁSICO: A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA RESSANEAR

Felipe Teixeira Neto

Promotor de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul

Resumo

Objetiva-se, com o presente artigo, apresentar a atuação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul na efetivação das políticas públicas de saneamento, por meio do Programa RESSanear. A intenção é, partir de uma atuação resolutiva e colaborativa, melhorar os índices de coleta e tratamento de esgoto nos Municípios gaúchos, nos termos das medidas implementadas no curso do referido programa.

Palavras-chave: Ministério Público; atuação resolutiva; saneamento básico; esgotamento sanitário.

Abstract

The aim of this article is to discuss the possibilities of action by the Public Prosecutor's Office of the State of Rio Grande do Sul in implementing public sanitation policies, especially with regard to sanitation. The intention is to demonstrate that, based on resolute and collaborative action with other public bodies involved in the issue and with the population in general, it is possible to improve domestic sewage collection and treatment rates, in terms of measures (structural and non- structural) implemented in the course of what is known as the RESSanear Program.

Keywords: prosecutor's Office; resolute action; basic sanitation; sanitary sewage.

1 Introdução

A Lei Federal nº 11.445/07, a partir da sua promulgação, constituiu-se em marco regulatório do saneamento básico no Brasil, definindo-o como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais. Para fins da sua implementação, foram determinados os objetivos a serem perseguidos pelas políticas públicas a ele relacionadas, com os princípios norteadores e estruturantes respectivos.

A despeito da data do estabelecimento das diretrizes nacionais por meio do referido marco legislativo, o saneamento básico seguiu sendo uma pauta subvalorizada, sobretudo em detrimento de outras áreas, em regra, priorizadas pelo Poder Público e pela própria comunidade, tais como saúde, educação e segurança¹. Historicamente, o serviço público de saneamento foi deixado em segundo plano dentre as prioridades políticas pelas Administrações das três esferas de governo; retomar o tempo perdido, portanto, demanda especial e complexa atenção diante do expressivo número de pessoas ainda sem acesso a este serviço essencial à dignidade humana².

Nesse cenário, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS), frente à situação de deficiência do saneamento básico especialmente constatada no território gaúcho³, idealizou e implemen-

¹Mesmo nas quatro áreas contempladas pelo saneamento, ainda é possível verificar a preponderância de umas sobre as outras, sendo o esgotamento sanitário uma das mais deficitárias, o que legitima a necessidade de uma atuação ministerial a respeito. Para um panorama sobre a discrepância entre a universalização do serviço de abastecimento de água e a ampliação do tratamento de esgoto na região metropolitana de Porto Alegre/RS, ver DALMASO, Renato Antônio. *Universalização do abastecimento de água versus a construção tardia dos sistemas de esgoto na RMPA (2000 a 2013)*. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 42, n. 4, p. 123-142, 2015. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/download/3485/3546>. Acesso em: 29 Maio 2023.

²BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2011*. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/288>. Acesso em: 29 maio 2023.

³Consoante apurado pelo Instituto Trata Brasil, “estima-se que no estado (do RS) apenas 32,1% da população recebe atendimento de coleta de esgoto, e 26,2% do volume dos esgotos são tratados. Esses índices revelam que há ainda desafios a serem enfrentados, sendo necessária maior atenção por meio do governo”. Disponível em: <https://bkp-trata.aideia.com/tratabrasil.org.br/pt/blog-trata/cidades/saneamento-basico-ainda-e-um-problema-no-rio-grande-do-sul.html>. Acesso em: 29 maio 2023.

tou o Programa RESSanear, voltado a promover ações e medidas que implicassem numa atuação proativa e resolutiva de todos os atores do saneamento para fomentar a efetividade desse serviço público à população.

A partir de uma proposta colaborativa, buscou-se estabelecer arranjos interinstitucionais que fossem aptos a articular ações de enfrentamento da problemática da insuficiência das políticas públicas de saneamento básico, especialmente de esgotamento sanitário. A chamada de todos os atores envolvidos contribuiu para a construção de estrutura que viabilize a utilização de mecanismos e instrumentos de promoção e fiscalização do saneamento básico.

Conforme se pretende evidenciar, o Programa RESSanear constituiu iniciativa de significativo alcance social, na medida em que busca a implantação de diretrizes mínimas, melhorias estruturais e de utilização de instrumentos voltados a uma gestão pública do saneamento básico mais efetiva. Tudo com o objetivo de reverter os baixos índices de tratamento de esgoto doméstico cujos impactos são expressivos não apenas no meio ambiente em geral, com a poluição de mananciais, mas na vida e na saúde das pessoas em geral, em razão do rebaixamento da qualidade de vida que acarreta.

2 O saneamento básico e o papel do Ministério Público na sua efetivação

A noção elementar de saneamento está conectada à ideia de propiciar condições higiênicas em determinadas áreas com vistas a, tornando-as livres de doenças cujo desenvolvimento ou ameaça seriam favoráveis nas suas condições originais, contribuindo para a existência humana segura⁴. Pressupõe, portanto, intervenção qualificadora de determinada zona que, sem tal providência, encontraria obstáculos à adequada qualidade de vida.

A partir disso, foi possível construir a compreensão do que se convencionou chamar saneamento ambiental, associando-se o seu conceito ao “conjunto de ações socioeconômicas que tem por objetivo

⁴SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 3ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, v. III, p. 171.

alcançar níveis de Salubridade Ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana”, ao que se agrega o “controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural”⁵.

A concepção do saneamento básico em si surge quando se atenta ao regime jurídico de tais medidas, constituindo-se espécie do gênero saneamento ambiental na exata medida daquilo que é atribuído e realizado pelo Poder Público⁶.

Compreender o conteúdo jurídico que é atribuído a este conjunto de ações confiadas relegadas à atuação estatal e o papel do Ministério Público na sua efetivação é, pois, premissa ao objeto principal a que se propõe o presente estudo.

2.1 O saneamento básico e a sua normatividade

O tema saneamento básico veio previsto na Constituição de 1988 com referências amplas e acepções variadas, ainda que complementares.

O primeiro tratamento surge no capítulo destinado às competências dos entes federados, mais especificamente nos artigos 21, inciso XX, e 23, inciso IX. Naquele dispositivo, quando refere as competências (legislativas) da União, incumbe-lhe tratar sobre o saneamento básico enquanto diretriz essencial ao desenvolvimento urbano; neste, quando prevê as competências administrativas comuns dos três entes federados, nelas incluindo a promoção de programas de saneamento básico. Depois, o tema retorna no artigo 200, inciso IV, do texto constitucional, na seção relativa à saúde, no ponto em que refere competir ao Sistema Único de Saúde “participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico”.

⁵BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. *Manual de saneamento*. Brasília: Ministério da Saúde, [s.d.], p. 14. Disponível: <https://www.fiocruz.br/biosseguranca/Bis/manuais/ambiente/Manual%20de%20Saneamento.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2024.

⁶MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 306.

Ainda que o tema tivesse magnitude constitucional e tenha merecido algum tratamento esporso⁷, somente ganhou densidade normativa com a edição da Lei nº 11.445/2007, que instituiu o denominado Marco Legal do Saneamento.

Nesta perspectiva, não apenas trouxe o conceito de saneamento básico, predispondo a sua implementação a partir de quatro eixos (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais) a serem universalizados, como também traçou princípios básicos e diretrizes nacionais e fixou critérios de prestação, planejamento e regulação, dando sistematicidade ao tema.

Por evidente que a simples edição do referido Marco Legal não implicou na pronta ampliação dos serviços prestados à população em geral (especialmente na modalidade esgotamento sanitário), uma vez que isso pressupõe a realização de obras estruturais para fazer chegar as redes de coleta e tratamento aos locais por elas ainda não atendidos. Criou, contudo, condições jurídicas para que a se construísse uma autêntica política pública acerca do tema, com o planejamento de investimentos que permitissem a expansão dos serviços respectivos, regramento este mais recentemente aperfeiçoado pelo ora dito Novo Marco Legal do Saneamento, instituído pela Lei nº 14.026/2020⁸.

No ponto que mais proximamente toca ao tema ora tratado (esgotamento sanitário), a matéria veio regulada pelo artigo 3º, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 11.445/2007, após a alteração promovida pela Lei 14.026/2020. Dito dispositivo define “esgotamento

⁷A propósito, merecem referência a Lei n.º 6.528/78 (Lei das Tarifas dos Serviços de Saneamento), a Lei n.º 6.766/79 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano) e a Lei n.º 8.987/95 (regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos), para citar algumas, sem prejuízo das referências constantes no Estatuto da Cidade, instituído pela Lei n.º 10.257/2001.

⁸Estas modificações legislativas tiveram a sua constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em sessão plenária concluída no dia 2 de dezembro de 2021. Na ocasião, julgando conjuntamente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6492, 6356, 6583 e 6882, reconheceram-se constitucionais as alterações promovidas pelo Novo Marco Legal, que abrangeram diretrizes para o saneamento básico e instituíram normas gerais para a contratação desses serviços pela administração pública, tudo com o objetivo de aumentar a eficácia da prestação dos serviços respectivos de maneira a permitir a sua universalização, que correspondente ao atendimento de 99% da população no acesso à água potável e de 90% no tratamento de esgoto doméstico. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=477666&ori=1>. Inteiro teor acórdão disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15351391741&ext=.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2024.

sanitário” como a estratégia constituída “pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequada dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até a sua destinação final”.

O modelo predominante para a implementação desta estratégia deve ser aquele que se perfectibiliza no assim chamado “sistema coletivo separador” – ou simplesmente separador absoluto –, que implica na coleta dos efluentes domésticos por meio de canalização autônoma daquela em que transportadas as águas pluviais. Este esgoto é conduzido por meio de redes e emissários até a estação de tratamento, onde sofre a depuração que precedera o seu lançamento no corpo hídrico receptor ou o reuso, quando cabível⁹.

Esta realidade pressupõe, contudo, a implantação de estruturas urbanas que carecem de investimentos, fazendo com que não seja possível a sua imediata realização. Neste ínterim, o Novo Marco Legal introduziu um parágrafo 3º no artigo 44 da Lei 11.445/2007, o qual autoriza as agências reguladoras a estabelecerem metas progressivas para a implantação do sistema coletivo separador, com a possibilidade de outras formas de tratamento (esgoto misto ou soluções individuais) no curso desta transição.

Estes desafios impostos pelo Marco Legal do Saneamento, inclusive após a sua atualização pela Lei nº 14.026/2020, a par da conquista normativa evidente, constituíram-se em mote à atuação integrada dos diversos órgãos envolvidos com o saneamento, dentre eles o Ministério Público, no exercício das suas atribuições constitucionais relativas à fiscalização da concretude das políticas públicas que implique a garantia dos direitos fundamentais.

Neste cenário é que se afigura relevante conhecer a experiência levada a cabo pelo Programa RESSanear, do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS).

⁹FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: conceito jurídico e serviços públicos. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/325/edicao-1/saneamento-basico:-conceito-juridico-e-servicos-publicos>. Acesso em: 30 abr. 2024.

2.2 O Programa RESSanear e a atuação do MPRS em prol do saneamento básico

O MPRS, no exercício do seu papel de defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis e de zelo pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, diante da deficiência do saneamento básico nos Municípios gaúchos, instituiu, primeiramente, o Projeto Integrado de Resíduos Sólidos e Saneamento Básico, após transformado em programa institucional.

Quando do início do projeto, o Brasil ocupava a 112ª posição no ranking de saneamento básico¹⁰. Os dados do Censo de 2010¹¹, mesmo após a instituição do Marco Legal de 2007, também confirmavam que o saneamento básico era a maior carência do país na área de serviços públicos e infraestrutura. Além disso, constatou-se que a população em geral situava a coleta de lixo no mesmo patamar do lazer na escala de necessidades municipais, ao passo em que a limpeza pública e o abastecimento de água se mostravam atrás de itens como trânsito, calçamento e pavimentação¹².

Assim, o Ministério Público gaúcho, por meio dos Centros de Apoio Operacional do Meio Ambiente (Caoma), da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias (Caourb) e do Consumidor (Caocon), deu início, através do Projeto RESSanear, a uma série de ações integradas buscando o estabelecimento de diálogo com diversos atores, entidades e instituições acerca da temática, tudo com o fim de promover a reflexão e o desenvolvimento de uma eficaz atuação ministerial que contribuísse

¹⁰INSTITUTO TRATA BRASIL. *Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil*. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio-Beneficios-do-saneamento-no-Brasil-04-12-2018.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

¹¹NERI, Marcelo Côrtes (coord.). *Trata Brasil: saneamento, educação, trabalho e turismo*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2007. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/texto_principal-1.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

¹²INSTITUTO TRATA BRASIL. *A percepção do brasileiro quanto ao saneamento básico e a responsabilidade do poder público*. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Resultados-Pesquisa-Ibope-2012.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

para uma real melhoria nas condições de vida das pessoas atingidas pela falta de saneamento.

O projeto, que teve a sua gênese em 2011, foi convertido em programa institucional no ano de 2014, com a edição do Provimento n.º 76/2014-PGJ¹³, o qual instituiu o Programa Integrado de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos – RESsanear. O objetivo inicial contava com três linhas principais de atuação: (a) planos municipais de saneamento básico e de gestão integrada de resíduos sólidos, (b) destinação e tratamento de esgoto doméstico e (c) sistema de logística reversa. Com a transformação do RESsanear em programa, tornou-se, então, obrigatória a adoção de medidas, tais como a instauração de expediente investigatório com roteiro de atuação dirigido, tudo com o fim de garantir a sua implementação em todos os órgãos de execução do MPRS com atribuições nas áreas de defesa do meio ambiente, da ordem urbanística e do consumidor.

A fim de conferir maior efetividade ao programa, cujo êxito não dependida apenas da atuação do MPRS, foi celebrado Termo de Cooperação Operacional¹⁴ entre a Procuradoria-Geral de Justiça, a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados (Agergs) e a Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan), com ações pontuais para a implementação do RESsanear no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, de modo a abranger os quatro eixos do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e drenagem pluvial).

Com o objetivo de por em prática a proposta de atuação uniforme e articulada dos membros do MPRS, foram também realizadas oficinas regionais para os promotores de Justiça com atribuições nas áreas respectivas, a fim de prestar orientações, esclarecimentos técnicos e traçar planejamentos para o cumprimento das medidas do programa.

¹³RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. *Provimento n.º 76, de 3 de outubro de 2014*. Dispõe sobre a adoção de medidas que garantam a implementação do Programa Integrado de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos – RESsanear. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/8651/>. Acesso em: 28 maio 2023.

¹⁴Disponível em: <https://transparencia.mprs.mp.br/media/convenios/convenio/famurscorsan.pdf>. Acesso em: 28 maio 2023.

Especialmente no que tange ao esgotamento sanitário, o Caourb criou diversos Grupos de Trabalho (GT's) temáticos, nos quais desenvolveu, com instituições parceiras (atores da gestão de saneamento no Estado), planejamento e rotina de reuniões interinstitucionais frequentes, tudo com o propósito de discutir os problemas que levavam à ineficiência do serviço respectivo nos Municípios gaúchos e suas irregularidades frente às normas vigentes.

Diante da complexidade dos problemas, as soluções possíveis deviam ser construídas coletivamente; disso resultou o estudo de alternativas legais de esgotamento sanitário (sistema separador absoluto¹⁵ e soluções individuais de esgotamento sanitário) e as linhas de atuação necessárias para enfrentar a irregularidade do uso da rede de drenagem urbana para afastamento de esgotamento sanitário (sistema misto).

A partir das parcerias interinstitucionais estabelecidas, foram desenvolvidos projetos que se encontram em andamento, com resultados positivos à população gaúcha no que diz respeito à efetividade do serviço público de saneamento. Nesse sentido, o Caourb conduziu diversas tratativas que permitiram a criação de mecanismos, instrumentos e normativas editadas pelas agências reguladoras do serviço no Estado, que vêm apresentando avanços significativos na garantia do saneamento básico à população gaúcha, com resultados de grande impacto social.

O Programa RESSanear propõe quatro eixos (ou linhas) de atuação: Eixo I – Elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão integrada de resíduos sólidos; Eixo II – Fiscalização da destinação e tratamento do esgoto sanitário; Eixo III – Acompanhamento da implantação do Plano de Saneamento Básico e Plano Integrado de Resíduos Sólidos; e Eixo IV – Iniciativas para fortalecimento da responsabilidade compartilhada e implementação de sistemas de logística reversa.

O Caourb focou seus esforços na atuação para enfrentamento do problema de esgotamento sanitário nos Municípios (Eixo II).

¹⁵O sistema denominado separador absoluto é aquele no qual a coleta, o transporte, o tratamento e a disposição final do esgoto sanitário ocorre separadamente dos mesmo processo realizado em relação às águas pluviais providas do escoamento superficial. Sobre o tema, ver METCALF Leonard; EDDY, Harrison P. *Tratamento de efluentes e recuperação de recursos*. Trad. Ivanildo Hespagnol e José Carlos Mierzwa. 5ed. Porto Alegre: AMGH, 2016.

Empenhou-se, a partir disso, para fomentar o exercício da função ministerial frente a todas as situações de recalcitrância do cidadão em observar o ordenamento jurídico concernente ao saneamento básico, assim como para contribuir para que os Municípios gaúchos exercessem o seu poder de polícia administrativa decorrentes da sua responsabilidade legal quanto à destinação final dos esgotos sanitários.

De acordo com os estudos e o acompanhamento realizado no decorrer do Programa RESSanear, verificou-se a grande ocorrência de lançamento de efluentes domésticos sem prévio tratamento, o que constitui uma das principais causas de poluição dos mananciais¹⁶. Este era o problema a ser enfrentado.

Tal qual referido precedentemente, a Lei nº 11.445/07, agora atualizada pela Lei nº 14.026/20 (novo Marco Legal do Saneamento), dispõe que a rede de esgoto, o manejo, o tratamento e o destino final de efluentes integram o saneamento básico das cidades. Estabelece, também, que toda edificação permanente urbana deve ser conectada às redes públicas de esgotamento sanitários disponíveis e que, na ausência delas, serão admitidas soluções individuais de afastamento e destinação final do efluente.

Essa realidade impõe uma atuação efetiva do Poder Público para dar cumprimento à ordem jurídica relativa ao tratamento do esgoto doméstico, a fim de evitar lançamentos “*in natura*” no meio ambiente. Grande parte dessa tarefa é ônus do proprietário de cada imóvel, o qual também possui deveres para a utilização do serviço público de saneamento básico.

Assim, a finalidade da atuação do Programa RESSanear no tema esgotamento sanitário (Eixo II) consiste, em suma, em eliminar o lançamento de efluentes domésticos sem tratamento prévio nos mananciais, buscando que todas as edificações do Estado que disponham de rede coletora implantem a respectiva ligação, bem como que todas as que não a disponham implantem soluções individuais efetivas (fossas sépticas, filtros e sumidouros, todos em conformidade com as respectivas normas). Este é o objetivo a ser alcançado.

¹⁶ Não obstante tenha uma população de mais de 11 milhões de habitantes, 65,9% dela não conta com coleta de esgoto. Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/localidade?id=43>. Acesso em: 29 maio 2023.

3 As ações voltadas ao enfrentamento do problema do esgoto sanitário

Com o objetivo de obter uma atuação resolutiva para o problema da falta de tratamento do esgoto doméstico, o Ministério Público gaúcho, mediante elaboração de planos de trabalho e por meio de orientação, fiscalização e articulação junto aos Municípios, à Corsan e à Agergs, passou a atuar por meio de dois projetos específicos, ambos integrados e concretizadores das ações do Programa RESSanear.

O primeiro, denominado “Projeto Cobrança pela Disponibilidade da Rede de Esgotamento Sanitário”, teve por objetivo incentivar a ligação das economias às redes coletoras, quando disponíveis, tendo em vista a constatação de significativa ociosidade das estruturas do tipo separador absoluto no Estado. Já o segundo, denominado “Projeto Soluções Individuais de Esgotamento Sanitário”, teve por fim sistematizar o funcionamento efetivo dos casos de soluções individuais enquanto alternativa de tratamento de esgoto sanitário nas situações em que a rede coletora não estava disponível, buscando o controle público sobre tal solução alternativa, que é a predominante.

O desenvolvimento de ambos os projetos constituiu-se na alternativa de atuação coordenada e resolutiva implementada pelo MPRS para o enfrentamento dos problemas associados à falta da universalização do saneamento básico no Estado, especialmente no que tange ao esgotamento sanitário.

3.1 Esgotamento por rede coletora: cobrança pela disponibilidade e ligação predial

A Lei Federal nº 11.445/07, em seu artigo 45, estabelece que as edificações urbanas devem ser conectadas às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamentos sanitários disponíveis e sujeitas ao pagamento de taxas, tarifas e outros preços públicos decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços.

Entretanto, o Caourb, a partir do acompanhamento de dados sobre o esgotamento sanitário no Rio Grande do Sul, constatou a existência de significativa quantidade de redes ociosas do tipo separador absoluto nos

Municípios gaúchos, em razão da não ligação por parte dos usuários do serviço. Por isso, no âmbito de Grupo de Trabalho vinculado ao Programa RESSanear, articulou a criação de normativa pelas agências reguladoras que permitisse a cobrança pela simples disponibilidade da rede coletora para aqueles usuários que, tendo-a disponível ao seu imóvel, a ela não se conecta. O objetivo esperado era fomentar, por meio de incentivos econômicos, a ligação das residências à rede coletora, de modo a dar destinação adequada aos efluentes por meio de tratamento.

Nesse sentido, a Resolução Normativa n.º 35, de 10 de novembro de 2016, da AGERGS¹⁷, passou a disciplinar a cobrança pela disponibilidade do serviço, prevendo que tal seja efetuada quando houver condições técnicas de implementar a ligação do imóvel à rede de esgotamento sanitário e o usuário não o faça nos prazos previstos da referida resolução. Nos termos da norma, a cobrança pela disponibilidade da rede separador absoluto será implementada na primeira fatura, emitida após o vencimento dos prazos previstos, e perdurará até que a instalação predial de esgoto do usuário seja aprovada para a conexão à rede pública.

Esta cobrança, contudo, vai precedida de ações de educação ambiental, voltadas à conscientização da população para a importância do tratamento dos efluentes gerados¹⁸, e aliada a incentivos financeiros para aqueles que promovam a ligação à rede nos prazos estabelecidos¹⁹, de modo que seja mais vantajoso fazê-lo do que se omitir a respeito.

Ainda, a referida Resolução Normativa prevê que o saldo dos valores oriundos da cobrança pela disponibilidade será destinado ao custeio, pela prestadora do serviço, da adequação das instalações predia-

¹⁷ RIO GRANDE DO SUL. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. *Resolução Normativa n.º 35, de 10 de novembro de 2016*. Disciplina a cobrança pela disponibilidade do sistema de esgotamento sanitário operado pela CORSAN, estabelecendo incentivos aos usuários. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/upload/arquivos/201910/22145539-20161111145358ren-35-2016.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

¹⁸ Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/ressanear/ligacao_economias_economias_rede.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

¹⁹ Os regimes de incentivos têm sido reconhecidos pela doutrina como muito importantes à efetividade das políticas de saneamento básico, especialmente em matéria de tratamento de efluentes. Sobre o tema, LAVRATTI, Paula; PRESTES, Vanêsa Buzelato. Legislação brasileira sobre resíduos: possibilidades e potencialidades de mitigação para as mudanças climáticas. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 56, p. 249-279, out – dez. 2009, especialmente item 1.1.2.

is de esgoto para os usuários de baixa renda e, após isso, à redução tarifária. Assim, além do impacto no aumento das ligações intradomiciliares pelos usuários, a sistemática também viabiliza o acesso ao saneamento para a população de baixa renda por meio da arrecadação dela decorrente.

Vale referir que a Lei nº 11.445/07 previa, à época da criação do projeto, que a entidade reguladora ou o titular dos serviços poderia estabelecer prazos e incentivos para a ligação das edificações à rede (§5º). Agora, o novo marco legal do saneamento básico reforça ainda mais o dever de conexão do usuário à rede pública de esgotamento sanitário, prevendo que descumprimento dessa obrigação sujeita o usuário ao pagamento de multa e demais sanções previstas na legislação, ratificando, em última análise, de modo ainda mais expresso, o procedimento adotado.

3.2 Esgotamento sanitário por soluções individuais: gestão pública por limpeza programada e cobrança pela disponibilidade

As soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários são alternativas admitidas nas hipóteses de ausência de redes públicas de saneamento básico, nos termos do art. 45, §1º, da Lei Federal nº 11.445/07²⁰.

O Ministério Público gaúcho verificou que a maior parte dos Municípios não possuía expressiva estrutura de rede de esgotamento sanitário do tipo separador absoluto, de modo que as habitações estavam, em sua grande maioria, ligadas clandestinamente à rede de drenagem urbana (esgoto pluvial), onde o material era transportado diretamente para os recursos hídricos sem tratamento prévio.

²⁰ A este respeito, especialmente tendo em conta as implicações jurídicas do referido art. 45 do Marco Legal do Saneamento, consinta-se reenviar a LEMOS, Rafael Diogo Diógenes. Soluções individuais de abastecimento de água e de destinação final de esgotos sanitários frente ao novo marco jurídico regulatório do saneamento básico. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 54, p. 270-290, abr./jun. 2009.

Essa realidade, além de não ser admitida pela legislação federal como solução de esgotamento sanitário²¹, expõe a saúde da população diante da existência de efluentes lançados em “bocas de lobo” abertas na cidade, com odor e vetores de diversos tipos, que extravasam o esgoto doméstico quando não dão conta das chuvas. Além disso, os recursos hídricos recebem a carga sanitária de forma direta, pois a rede pluvial apenas conduz os efluentes até o manancial, tudo sem efetivo tratamento.

Para enfrentar a problemática, no âmbito do Programa RESSane-ar, o Caourb, no ano de 2015, por meio de Grupo de Trabalho interinstitucional e diante da falta de controle público sobre a solução alternativa, iniciou tratativas para viabilizar a regularização das soluções individuais de esgotamento sanitário no Rio Grande do Sul, quando não houver rede do tipo separador absoluto, a fim de enfrentar as ligações clandestinas na rede de drenagem²².

A adaptação de Estações de Tratamento de Esgoto para receber o lodo das respectivas soluções individuais de esgotamento sanitário foi medida que exigiu participação da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam) e da Corsan para verificar o licenciamento de adaptação das referidas estruturas. Com a realização de trabalho intenso, com discussões e estudos no Grupo de Trabalho conduzido pelo MPRS, foi elaborada a Diretriz Técnica nº 04/2019²³ da Fepam, para o Licenciamento Ambiental de Sistemas de Esgotamento Sanitário e Sistemas de Tratamento de Resíduos de Esgotamento Sanitário.

²¹Não se desconsidera que o assim dito esgoto misto pode se constituir em estratégia de transição, desde que observados critérios específicos para tanto. Assim apontam as conclusões de um dos Grupos de Trabalho desenvolvidas no âmbito do Programa RESSane-ar, dispostas nos termos que constam no documento. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/diretrizes_soluciao_mista.pdf. Acesso em: 29 maio 2023. Ainda a respeito, mesmo que sob uma perspectiva preponderantemente técnica, BERNARDES, R.S.; SOARES, S. R. A. *Esgotos combinados e controle da poluição: estratégia para planejamento do tratamento da mistura de esgotos sanitários e águas pluviais*. Brasília: CAIXA, 2004.

²²As conclusões deste Grupo de Trabalho estão disponíveis em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/gt_conclusoes_san_assinada.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

²³Disponível em: http://ww3.fepam.rs.gov.br/CENTRAL/DIRETRIZES/DIRET_TEC_04_2019.PDF>. Acesso em: 29 maio 2023.

No mais, o controle do destino da carga dos caminhões limpafossas no Estado também foi enfrentado pela Fepam, por meio da Portaria n° 31/2018²⁴, que dispôs sobre a coleta, o transporte e a destinação de resíduos oriundos do esgotamento sanitário.

Ao que se infere a articulação junto aos entes com competências administrativas próprias para cada uma das ações que se faziam necessárias foi vital a viabilizar a edição de normas que viabilizassem uma solução ambientalmente adequada ao funcionamento das soluções individuais.

E, neste ponto, um dos avanços significativos do projeto foi alcançado com a edição da Resolução Normativa n° 50, de 22 de novembro de 2019, da AgergS²⁵, sucedida recentemente pela Resolução Normativa n° 65, de 6 de abril de 2022²⁶, que disciplina a prestação do serviço de limpeza programada de sistemas individuais pela prestadora de serviço, incluindo cobrança pela disponibilidade do serviço de manutenção de fossas sépticas, a fim de estabelecer a eficiência dessa solução admitida como alternativa para áreas sem rede do tipo separador absoluto.

A fase de implantação do serviço de limpeza programada das soluções individuais de esgotamento sanitário pela prestadora de serviço está em execução. Com o acompanhamento do Caourb, a Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) desenvolveu o Programa Solutrat²⁷, voltado à realização de limpeza de fossas sépticas sob a responsabilidade da própria concessionária, garantindo o descarte adequado dos resíduos oriundos dos sistemas individuais.

²⁴Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/ressanear/portariafepam_31.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

²⁵RIO GRANDE DO SUL. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. *Resolução Normativa n° 50, de 22 de novembro de 2019*. Disciplina a prestação do serviço de limpeza programada de sistemas individuais pela Corsan. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/resolucao-normativa-n-50-2019-publicada-no-diario-oficial-do-estado-em-22-de-novembro-de-2019>. Acesso em: 29 maio 2023.

²⁶RIO GRANDE DO SUL. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. *Resolução Normativa n° 65, de 6 de abril de 2022*. Disciplina a prestação do serviço de limpeza programada de sistemas individuais pela Corsan. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/resolucao-normativa-n-65-2022-publicada-no-diario-oficial-do-estado-em-06-de-abril-de-2022>. Acesso em: 29 maio 2023.

²⁷Informações sobre o programa disponíveis em: <https://www.corsan.com.br/solutrat>. Acesso em: 29 maio 2023.

Atualmente, o Caourb vem articulando medidas para impulsionar a incorporação das soluções individuais de esgotamento sanitário nos Planos Municipais de Saneamento Básico, já que se trata de realidade provisória ou definitiva da totalidade dos Municípios gaúchos. Além disso, em fase de andamento, estão os trabalhos voltados à adequação dos contratos de prestação do serviço de esgotamento sanitário para incluir a previsão da limpeza programada das soluções individuais de esgotamento sanitário.

4 Resultados preliminares²⁸

O Programa RESSanear, no que diz à temática do esgotamento sanitário, tem dentre os seus objetivos zelar pela disponibilização do acesso da população de baixa renda aos serviços de esgotamento sanitário; atuar de forma uniformizada para cobrança da elaboração, pelos Municípios, dos planos de saneamento, buscando a eficiência dos planos e sua real aplicabilidade; promover debates e exigir diagnósticos e planos básicos de trabalho para alcançar metas de médio e longo prazo na busca de resolutividade da questão do saneamento básico; e cobrar a fiscalização do poder de polícia municipal na instalação e operação de soluções individuais e fiscalizar a atuação administrativa dos Municípios quanto a ligações clandestinas e/ou inobservância da legislação.

Relativamente ao Projeto de Cobrança pela Disponibilidade, a efetividade dos seus resultados é apurada pelo valor arrecadado com a cobrança para investir em acesso de esgotamento para população de baixa renda e pelo número de moradias de baixa renda com instalações sanitárias subsidiadas pelo valor da cobrança pela disponibilidade com acesso ao serviço de esgotamento sanitário, indicadores utilizados para acompanhamento do projeto.

Até o momento, os resultados quanto ao fomento das conexões à rede foram positivos. No período de 2017 até maio de 2022, a Corsan, que mantém contratos de programa com 307 (trezentos e sete) dos 497

²⁸Os dados dizem respeito às ações e aos resultados obtidos até o mês de junho de 2023, data em que o autor deixou de exercer as funções de Coordenador do Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias do MPRS.

(quatrocentos e noventa e sete) Municípios do Estado, computou a efetiva ligação de mais de 73.500 unidades habitacionais gaúchas à rede coletora de esgoto sanitário por ela disponibilizada.

Além disso, no mesmo período, a referida empresa arrecadou mais de R\$ 26.000.000,00 líquidos, disponíveis e destinados, nos termos da Resolução Normativa nº 35, de 10 de novembro de 2016, para adequação de equipamentos de esgotamento sanitário para população de baixa renda e/ou redução tarifária geral – resultados solicitados pelo Caourb às prestadoras de serviço que devem ser acompanhados pelas respectivas agências reguladoras periodicamente a fim de garantir a finalidade das normas. Outrossim, 56 (cinquenta e seis) Municípios do Estado já contam com a regulamentação da cobrança pela disponibilidade do serviço de esgotamento sanitário.

O projeto, assim, além do impacto no aumento das conexões à rede, também permite a arrecadação de recursos a serem revertidos, conforme peculiaridades de cada normativa, para garantia à população de baixa renda ao acesso ao esgotamento sanitário.

Por sua vez, a institucionalização da limpeza programada das soluções individuais de esgotamento sanitária, por meio da Resolução nº 50/2019 da Agergs, sucedida pela Resolução nº 65/2022, representa um marco na utilização da solução individual ao garantir gestão pública sobre tal alternativa. A possibilidade de fiscalização das estruturas das soluções individuais de esgotamento, visando à sua manutenção regular, com tratamento do lodo e destinação final adequada do resíduo constitui avanço social, especialmente na busca da meta de universalização do saneamento básico.

Nesse sentido, o trabalho desempenhado para o funcionamento efetivo do Projeto de Soluções Individuais de Esgotamento Sanitário também é acompanhado a partir da definição de indicadores, quais sejam: número de Municípios com limpeza programada implantada e número de economias no Estado com limpeza programa implantada.

Até o momento, considerando que recentemente iniciado o programa pela prestadora de serviço, foram realizadas limpezas em 580 imóveis. A meta da Corsan é alcançar a implementação do Programa Solutrat em todos os Municípios regulados pela Agergs, sendo que, no ano de 2023, serão acrescidos outros 30 (trinta).

Outrossim, para além dos referidos resultados²⁹, também no âmbito do Programa RESSanear, em decorrência das discussões técnicas dos arranjos interinstitucionais promovidos, o Caourb elaborou a Cartilha do Saneamento Básico, recentemente atualizada, com o propósito de levar ao conhecimento da sociedade os aspectos sobre cada um dos serviços que compõem o saneamento básico, bem como sobre a importância do seu planejamento efetivo. O documento é de acesso público e está disponível no sítio eletrônico do MPRS na internet³⁰.

5 Conclusão

O arranjo interinstitucional estabelecido pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, no âmbito do Programa RESSanear, especialmente no eixo relacionado ao esgotamento sanitário, representou significativa atuação resolutiva na área de saneamento básico, propondo diretrizes mínimas para a estruturação e desenvolvimento de políticas públicas que garantam esse direito à população gaúcha.

A articulação para a edição de normas que passaram a prever a cobrança pela disponibilidade da rede esgotamento sanitário, seguida da sua aplicação, resultou em número significativo de ligações de economias irregulares à rede de esgotamento sanitário do tipo separador absoluto, impondo um dever à coletividade de preservação e defesa dos recursos hídricos, fazendo valer o marco legal do saneamento básico.

O ordenamento jurídico brasileiro contempla previsões que visam à universalização do saneamento básico nas cidades brasileiras, com a conseqüente proteção da saúde e do meio ambiente. Com o Programa RESSanear, o MPRS incentiva e contribui para que os Municípios façam uso do seu poder de polícia no intuito de compelir os seus cidadãos a cumprirem a sua responsabilidade legal no que diz com a destinação final dos esgotos sanitários de suas propriedades. Assim, a proposta do programa expressa um posicionamento institucional de

²⁹Todos estes resultados estão disponíveis no Portal da Transparência do MPRS, no campo relativo às metas e indicadores do Planejamento Estratégico. Disponível em: https://transparencia.mprs.mp.br/planejamento_estrategico/metras_indicadores/. Acesso em: 29 maio 2023.

³⁰Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/cartilha_saneamento_2022.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

disponibilizar a atuação do Ministério Público frente às situações de recalcitrância do cidadão em observar o ordenamento jurídico no que diz com o saneamento básico, assim como para impulsionar o Poder Público Municipal a exercer os seus deveres na prestação desse serviço público.

A conexão à rede de esgotamento sanitário em todos os locais que disponham de rede do tipo separador absoluto e a implantação de soluções individuais onde inexistente rede pública, devidamente acompanhada da sua limpeza programada (o que lhe garante eficiência), são medidas fundamentais para o enfrentamento do problema de saúde pública, ambiental e urbanístico atrelado ao acesso ao saneamento básico – ou à sua falta. E isso somente foi possível a partir de uma atuação proativa e autocompositiva, que viabilizou a busca de soluções coletivas negociadas com os vários atores, de modo a viabilizar a melhoria da qualidade de vida da população impactada.

Referências

BERNARDES, R.S.; SOARES, S. R. A. *Esgotos combinados e controle da poluição: estratégia para planejamento do tratamento da mistura de esgotos sanitários e águas pluviais*. Brasília: Caixa, 2004.

BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. *Manual de saneamento*. Brasília: Ministério da Saúde, [s.d.], p. 14. Disponível em: <https://www.fiocruz.br/biosseguranca/Bis/manuais/ambiente/Manual%20de%20Saneamento.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *Sistema nacional de informações sobre saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2011*. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/288>. Acesso em: 29 maio 2023.

DAL MASO, Renato Antônio. Universalização do abastecimento de água versus a construção tardia dos sistemas de esgoto na RMPA (2000 a 2013). *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 42, n 4, pp. 123-142, 2015. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/download/3485/3546>. Acesso em: 29 maio 2023.

FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: conceito jurídico e serviços públicos. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/325/edicao-1/saneamento-basico:-conceito-juridico-e-servicos-publicos>. Acesso em: 30 abr. 2024.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *A percepção do brasileiro quanto ao saneamento básico e a responsabilidade do poder público*. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Resultados-Pesquisa-Ibope-2012.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2023.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil*. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Beneficios-economicos-e-sociais-da-expansao-do-saneamento-no-brasil.pdf>.

org.br/wp-content/uploads/2022/09/Relatorio-Beneficios-do-saneamento-no-Brasil-04-12-2018.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

LAVRATTI, Paula; PRESTES, Vanêsa Buzelato. Legislação brasileira sobre resíduos: possibilidades e potencialidades de mitigação para as mudanças climáticas. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 56, pp. 249-279, out – dez. 2009.

LEMOS, Rafael Diogo Diógenes. Soluções individuais de abastecimento de água e de destinação final de esgotos sanitários frente ao novo marco jurídico regulatório do saneamento básico. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 54, p. 270-290, abr./jun. 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2007.

METCALF Leonard; EDDY, Harrison P. *Tratamento de efluentes e recuperação de recursos*. Trad. Ivanildo Hespagnol e José Carlos Mierzwa. 5ed. Porto Alegre: AMGH, 2016.

NERI, Marcelo Côrtes (coord.). *Trata Brasil: saneamento, educação, trabalho e turismo*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2007. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/texto_principal-1.pdf. Acesso em: 29 maio 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. *Resolução normativa nº 35, de 10 de novembro de 2016*. Disciplina a cobrança pela disponibilidade do sistema de esgotamento sanitário operado pela Corsan, estabelecendo incentivos aos usuários. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/upload/arquivos/201910/22145539-20161111145358ren-35-2016.pdf>. Acesso em: 29 maio 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. *Resolução normativa nº 50, de 22 de novembro de 2019*. Disciplina a prestação do serviço de limpeza programada de sistemas individuais pela CORSAN. Disponível em: [https://agergs.rs.gov.br/resolucao-normativa-n-50-2019-publicada-no-](https://agergs.rs.gov.br/resolucao-normativa-n-50-2019-publicada-no)

diario-oficial-do-estado-em-22-de-novembro-de-2019. Acesso em: 29 maio 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. *Resolução normativa nº 65, de 6 de abril de 2022*. Disciplina a prestação do serviço de limpeza programada de sistemas individuais pela Corsan. Disponível em: <https://agergs.rs.gov.br/resolucao-normativa-n-65-2022-publicada-no-diario-oficial-do-estado-em-06-de-abril-de-2022>. Acesso em: 29 maio 2023

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. *Provimento nº 76, de 3 de outubro de 2014*. Dispõe sobre a adoção de medidas que garantam a implementação do Programa Integrado de Saneamento Básico e Resíduos Sólidos – RESSaneat. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/8651/>. Acesso em: 28 maio 2023.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, v. III.

SUSTENTABILIDADE E ACESSIBILIDADE: A PERSPECTIVA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO ALCANCE DOS ODS

Bruno Carlos Pastore

Assessor Jurídico do Ministério Público de Rondônia

Francisca Chagas Lima Medeiros

Bacharela em Direito

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a relação entre o meio ambiente e o desenvolvimento social, verificando se o Brasil está no caminho para atingir um terço das metas de desenvolvimento sustentável até 2030. A pesquisa também mensura os impactos desse progresso para minorias, especialmente pessoas com deficiência. A hipótese central é que a inclusão dessas pessoas deve estar alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), garantindo a efetividade dos direitos fundamentais de forma sustentável. A metodologia utilizada foi o método indutivo, combinando pesquisa bibliográfica e técnicas de fichamento. Os resultados indicam que, embora haja avanços nas políticas de sustentabilidade, a inclusão de pessoas com deficiência ainda enfrenta desafios significativos. O estudo destaca a urgência de superar obstáculos para garantir um desenvolvimento mais inclusivo e equitativo. Conclui-se que o progresso do Brasil rumo aos ODS precisa ser mais amplo e focado em estratégias que integrem as necessidades das minorias no centro das políticas ambientais e sociais.

Palavras-chave: Sustentabilidade; progresso global; inclusão social; impacto social.

Abstract

This article aims to analyze the relationship between the environment and social development, verifying whether Brazil is on track to achieve a third of the sustainable development goals by 2030. The research also measures the impacts of this progress on minorities, especially people with disabilities. The central hypothesis is that the inclusion of these people must be aligned with the Sustainable Development Goals (SDGs), ensuring the effectiveness of fundamental rights in a sustainable way. The methodology used was the inductive method, combining bibliographical research and recording techniques. The results indicate

that, although there are advances in sustainability policies, the inclusion of people with disabilities still faces significant challenges. The study highlights the urgency of overcoming obstacles to ensure more inclusive and equitable development. It is concluded that Brazil's progress towards the SDGs needs to be broader and focused on strategies that integrate the needs of minorities at the center of environmental and social policies.

Keywords: Sustainability; global progress; social inclusion; social impact.

1 Introdução

A natureza fornece uma rica diversidade ecológica e recursos naturais essenciais para a sobrevivência humana. Apesar de desempenhar um papel importante no desenvolvimento econômico, ao prover matérias-primas e impulsionar o mercado, a inevitável intervenção humana no meio ambiente ocorre de forma tão intensa que gera desequilíbrios e ameaçando a escassez dos recursos naturais necessários para a manutenção da vida na Terra (PEREIRA, 2011. p. 8)¹. Diante das crises ambientais, caracterizadas por inúmeros desastres e degradação planetária, surge o conceito de desenvolvimento sustentável, que busca compatibilizar o crescimento econômico com a preservação ambiental e o desenvolvimento humano-social.

Este artigo tem como escopo, abordar a relação entre o meio ambiente e o desenvolvimento social, verificando se o Brasil está no caminho para atingir ao menos um terço das metas de desenvolvimento sustentável até 2030. Além disso, busca mensurar os impactos desse progresso para as minorias, especialmente as pessoas com deficiência.

A hipótese que norteia este trabalho é que a inclusão de pessoas com deficiência precisa estar em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), assegurando a efetividade dos direitos fundamentais de forma sustentável para toda a população.

¹PEREIRA, Adriana Camargo; SILVA, Gibson Zucca Da; CARBONARI, Maria Elisa Ehrhardt. *Sustentabilidade, responsabilidade social e meio Ambiente*. São Paulo: Saraiva 2011. p. 8.

A relevância deste estudo reside na urgência de compreender os fatores que impulsionam esse progresso e os desafios a serem superados. O artigo está dividido em três partes: Da natureza à vida e sustentabilidade para a sobrevivência, a dimensão social e o desenvolvimento sustentável, e o desenvolvimento sustentável na perspectiva das pessoas com deficiência.

A metodologia aplicada foi o método indutivo, com as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do Fichamento (Pasold, 2018)².

2 Da natureza para a vida e sustentabilidade para sobrevivência

É da natureza que se extrai os recursos indispensáveis à sobrevivência da humanidade, tais como oxigênio, alimentos e água, além de desempenhar um papel central no desenvolvimento econômico ao fornecer matérias-primas essenciais para diversas atividades produtivas que movimentam o mercado.

A natureza engloba o ecossistema, a biodiversidade, os minerais, as fontes de energia renováveis, que sustentam o desenvolvimento tecnológico. A preservação e o equilíbrio desses recursos são vitais para assegurar a sobrevivência humana no planeta. Entretanto, a ação humana sobre a natureza é inevitável. Pesquisas feitas por estudiosos e ambientalistas a partir do meado do século XX, apontam para o risco iminente de desequilíbrio ambiental em várias regiões do planeta. Este desequilíbrio tem o potencial de resultar na escassez de recursos naturais fundamentais para a manutenção da vida na Terra (Pereira, 2011)³. Na década de 1960, os estudos sobre alterações ambientais ganharam destaque caracterizada por desastres ecológicos e intensificação do uso dos recursos naturais, impulsionados pelo crescimento populacional e pela industrialização acelerada (Duna Press, 2024)⁴.

²PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática*. Florianópolis: Ed. Conceito, 2018.

³PEREIRA, Adriana Camargo; SILVA, Gibson Zucca Da; CARBONARI, Maria Elisa Ehrhardt. *Sustentabilidade, responsabilidade social e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 8.

⁴DUNA PRESS. *Os Limites do Crescimento*. 1972. Disponível em: <https://dunapress.com/2023/07/30/os-limites-do-crescimento-1972/>. Acesso em: 3 jan. 2024.

Esse cenário gerou a percepção de que a humanidade estava se aproximando do esgotamento de recursos essenciais à sua sobrevivência (Castella, s/n)⁵. Em 1972, o Clube de Roma, liderada por figuras como Dennis e Donella Meadows (Duna Press, 2024)⁶, alertou para os perigos da degradação ambiental, destacando que a ameaça ao ser humano provém de suas próprias ações. Peccei⁷ enfatizou que há urgência de mudar os padrões de ocupação e uso dos recursos da Terra, pois sem mudanças o esgotamento planetário ocorreria em menos de 100 anos.

As preocupações com o crescimento populacional, que exercia enorme pressão sobre os recursos naturais e energéticos, além da poluição ambiental, catalisaram a ideia de um desenvolvimento sustentável, visando equilibrar o crescimento econômico com a preservação ambiental (Sarlet, 2022)⁸. Foi neste cenário que surgiu a ideia de um desenvolvimento sustentável como meio de garantir a sustentabilidade do planeta. O conceito de desenvolvimento sustentável busca compatibilizar o desenvolvimento humano com a manutenção do equilíbrio ambiental e a promoção do bem-estar.

Vale ressaltar que o desenvolvimento sustentável e sustentabilidade não são sinônimos, ou seja, “os termos não devem ser tratados como sinônimos, pois possuem significados distintos” (Souza ; Armada, 2017, p. 25)⁹. Compreende-se no entanto que, o desenvolvimento sustentável é o caminho que conduz à sustentabilidade, um conceito mais amplo que, embora frequentemente associado ao meio ambiente, abrange outras esferas como a social, a econômica e a cultural. A sustentabilidade emerge como o paradigma central da sociedade. Ela denota não apenas uma crise ambiental, mas também uma falha da civiliza-

⁵CASTELLA, Paulo Roberto. Cronologia *Histórica meio ambiente*. Material complementar. Ciclo de Palestras: “Resíduos Sólidos”. [s.d.].

⁶DUNA PRESS. *Os limites do crescimento*. 1972. Disponível em: <https://dunapress.com/2023/07/30/os-limites-do-crescimento-1972/>. Acesso em: 3 jan. 2024.

⁷CLUBE DE ROMA (Organização não governamental) 1969. Foi à primeira organização a receber o Prêmio da Paz do Comércio Livreiro Alemão em 1973.

⁸SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de direito ambiental*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. p. 39.

⁹SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes; ARMADA, Chales Alexandre Souza. Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade: evolução epistemológica na necessária diferenciação entre os conceitos. *Revista de Direito e Sustentabilidade*, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 25, jul/dez. 2017.

ção que alcança seu momento culminante na modernidade, mas suas raízes remontam à concepção do mundo como alicerce para a civilização ocidental (Garcia, 2016)¹⁰. O conceito de sustentabilidade tem suas raízes etimológicas no latim *sustentare*, que denota sustentar, defender, favorecer, apoiar, conservar e cuidar¹¹. Conforme o dicionário de Priberam¹² essa palavra se refere à ‘qualidade ou condição do que é sustentável e modelo de sistema que tem condições para se manter ou conservar’.

Neste sentido, Garcia destaca que a sustentabilidade “decorre de sustentação, a qual por sua vez, é relacionada à manutenção, conservação, à permanência, à continuidade, e assim por diante” (Garcia, 2016. p. 137)¹³. A sustentabilidade como um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, precisa necessariamente preservar as condições para a sobrevivência humana. Ela se alicerça as três dimensões: ambiental, econômica e social (Garcia, 2016)¹⁴.

No Brasil, a sustentabilidade é respaldada no ordenamento jurídico na medida em que se encontra no patamar de princípio constitucional, incorporado por norma geral inclusiva, da Constituição Federal, que irradia seus efeitos para todos os ramos do Direito. O artigo 225 reforça que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para os presentes e futuras gerações” (Wolfram, 2016, p. 324)¹⁵. Essa referência é inegável para o desenvolvimento sustentável do

¹⁰GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão econômica da sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 133-153, jan./abr. 2016. p. 137.

¹¹LASSU - Laboratório de Sustentabilidade da Universidade de São Paulo. Sustentabilidade: Conceituação. Disponível em: <https://www.lassu.usp.br/sustentabilidade/conceituacao/>. Acesso em: 2 jan. 2024.

¹²PRIBERAM. Dicionário Online Priberam da Língua Portuguesa. Sustentabilidade. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/sustentabilidade>. Acesso em: 2 jan. 2024.s

¹³GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. *Dimensão econômica da sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento*. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 133-153, jan./abr. 2016. p. 137.

¹⁴GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão econômica da sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 133-153, jan./abr. 2016. p. 137.

¹⁵WOLFRAM, Felipe Bittencourt. A Relação da sustentabilidade com o transporte público terrestre coletivo na região metropolitana da foz do rio Itajaí. *Governança Transnacional e Sustentabilidade. Estudos aplicados aos objetivos do desenvolvimento sustentável*. *Univali*. v. 2. 2016. p. 324.

planeta em um momento em que o planeta se encontra em situação de risco de seu esgotamento e por isso, todas as ações devem ser pensadas como forma de manutenção desta e das próximas gerações.

A sustentabilidade engloba um conjunto de regras e princípios que garantem direitos fundamentais, tais como a liberdade, a justiça e a igualdade, servindo de base dos sistemas legais nas nações mais desenvolvidas. Isso se consolidou com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), um conjunto de metas globais estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), durante a Cimeira do Milênio realizada em Nova Iorque em 2000, sendo pactuados entre governos dos 191 países-membros, representando um compromisso histórico destinado a enfrentar os principais desafios globais, tais como pobreza extrema, fome, desigualdade, saúde, educação e sustentabilidade ambiental. A principal missão dos ODM era tornar o mundo um lugar mais justo, solidário e melhor para se viver (Garcia; Garcia, 2016)¹⁶.

De certo, o pacto deu origem à Declaração do Milênio das Nações Unidas, promulgada em 2000, que incorporou oito objetivos e princípios, intitulados “oito jeitos de mudar o mundo”: 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. Atingir o ensino básico fundamental; 3. Promover a igualdade de gênero e autonomia das mulheres; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; 8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento, com metas para alcancem em quinze anos. Tais objetivos tinham como principais finalidades promover o desenvolvimento global sustentável com melhoria da qualidade de vida das pessoas, especialmente para as populações mais vulneráveis. De acordo com as professoras Denise e Heloise¹⁷, “esses objetivos estão ligados à preocupação mundial com a melhoria da

¹⁶GARCIA, Heloise Siqueira; GARCIA, Denise Shmitt Siqueira. Dos objetivos de desenvolvimento do milênio aos objetivos do desenvolvimento sustentável: de onde viemos e onde pretendemos chegar. Governança Transnacional e Sustentabilidade. Estudos aplicados aos objetivos do desenvolvimento sustentável. *Univali*. v. 2. 2016.

¹⁷GARCIA, Heloise Siqueira; GARCIA, Denise Shmitt Siqueira. Dos objetivos de desenvolvimento do milênio aos objetivos do desenvolvimento sustentável: de onde viemos e onde pretendemos chegar. Governança Transnacional e Sustentabilidade. Estudos aplicados aos objetivos do desenvolvimento sustentável. *Univali*. v. 2. 2016. p. 12.

qualidade de vida das pessoas, com a finalidade de dar uma vida digna aos que não possuem, dentro de pelo menos, um mínimo existencial” (Garcia; Garcia, 2016, p. 12).

Após 15 anos da implementação dos ODM, “o Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2015¹⁸” resultou em avanços e indicou lacunas durante o alcance dessas metas. O Relatório foi elaborado com base na análise de 21 metas e 60 indicadores oficiais, revelando progresso notáveis como a redução da pobreza global, maior acesso das crianças à educação primária, queda nas taxas de mortalidade infantis, ampliação do acesso à água potável e investimentos nos combates de doenças endêmicas (Garcia; Garcia 2016)¹⁹.

No entanto, apesar dos avanços, as desigualdades persistiram nas lacunas identificadas, especialmente em relação aos grupos mais pobres e em situação de vulnerabilidade, os quais foram influenciados por diversos fatores, como gênero, idade, deficiência, etnia ou localização geográfica. Esses fatores somados à degradação ambiental, continuam impactando negativamente o desenvolvimento humano (Garcia; Garcia, 2016). Ademais, embora os resultados obtidos pelo Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2015 tenham sido essenciais para a formulação dos novos objetivos da nova agenda para os próximos 15 anos, também trouxeram à tona os desafios que o novo século impõe.

Nesta perspectiva, a agenda 2030 conhecida como “Transformando nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”²⁰, lançada durante a Cúpula Rio+20, em 2015 e pactuada por 193 Estados-Membros da ONU, marcou o início de uma nova fase do desenvolvimento sustentável, consolidada em uma Declaração composta por

¹⁸ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <https://abm.org.br/ods/wp-content/uploads/2017/10/Relatorio-sobre-os-Objetivos-do-Milenio-2015.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2023.

¹⁹GARCIA, Heloíse Siqueira; GARCIA, Denise Shmitt Siqueira. Dos objetivos de desenvolvimento do milênio aos objetivos do desenvolvimento sustentável: de onde viemos e onde pretendemos chegar. *Governança Transnacional e Sustentabilidade*. Estudos aplicados aos objetivos do desenvolvimento sustentável. Univali. v. 2. 2016. p. 15.

²⁰Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Brasil_Amigo_Pesso_Idosa/Agenda_2030.pdf. Acesso em: 30 dez. 2023.

17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas. A Agenda 2030 inclui planos de ação e diretrizes para implementar políticas sustentáveis, envolvendo todos os países por meio de parcerias globais e mecanismos de avaliação e monitoramento, com objetivo de construir um futuro melhor e na promover a prosperidade (Frade, 2016)²¹.

Nesse diapasão, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável visam promover o crescimento econômico equilibrado nas dimensões econômica, social e ambiental, atendendo às necessidades básicas da humanidade por meio de educação, saúde, proteção social, oportunidades de trabalho e proteção ambiental. Além disso, esses objetivos também abordam questões como a desigualdade, em busca de fortalecer a paz mundial, a liberdade e o reconhecimento da necessidade de erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões e locais em prol ao desenvolvimento sustentável (Garcia; Garcia, 2016).

São Objetivos de Desenvolvimento Sustentável:²² Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades. Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos. Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a

²¹GARCIA, Heloíse Siqueira; GARCIA, Denise Shmitt Siqueira. Dos objetivos de desenvolvimento do milênio aos objetivos do desenvolvimento sustentável: de onde viemos e onde pretendemos chegar. Governança transnacional e sustentabilidade. Estudos aplicados aos objetivos do desenvolvimento sustentável. *Univali*. v.2. 2016. p. 20.

²²ONU. Disponível em: https://www.piscodeluz.org/desenvolvimento-sustentavel?gclid=CjwKCAiAnL-sBhBnEiwAJRGiguJZKJwYJ4r21L1HFarYaJYVQwGH7T42bT6Fz-RR7BbGY6x_V-YNVBoCI8oQAvD_BwE. Acesso em 29 dez. 2023.

industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resiliente e sustentáveis. Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos. Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerirem de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade. Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

São objetivos sintetizados nas dimensões da sustentabilidade como dimensão econômicos, social e ambiental, os quais devem ser cumpridos por todos os governantes, pela sociedade civil, pelo setor privado e por todos os países que adotarem, nos termos da suas próprias prioridades e atuação da parceria global de até 2030 (Frade; Mota, 2021)²³.

Portanto, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável são cruciais para orientar durante um percurso até onde o mundo pode chegar e até onde pode ser melhorada a vida das pessoas, agora e no futuro.

3 Dimensão social na perspectiva do desenvolvimento sustentável

Na perspectiva do desenvolvimento sustentável, a dimensão social está relacionada à satisfação das necessidades básicas do indivíduo, como o acesso a recursos essenciais, incluindo água potável,

²³ FRADE, Camila Cristiane de Carvalho; MOTA, Maria Cecília de Moura. *Objetivos do desenvolvimento sustentável: há condições para implementação no Brasil?* Direito e sustentabilidade. IV Encontro Virtual Do Conpedi. 2021. p. 302.

energia limpa, saúde, assistência, alimentação, educação, trabalho, moradia e saneamento básico. Esses elementos são fundamentais para promover o desenvolvimento sustentável da população.

Neste sentido, a dimensão social preocupa-se com o capital humano, os aspectos sociais e a qualidade de vida das pessoas sob ótica da sustentabilidade. O objetivo é promover a equidade, inclusão e justiça social, visando à redução das discrepâncias entre a opulência e a miséria, garantindo o mínimo dos direitos sociais e do “mínimo existencial”, todos exigíveis judicialmente e todos previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (Garcia, 2016)²⁴.

Em 2019, o mundo deparou-se com um preocupante cenário de problemas globais complexos. Novos desafios surgiram inesperadamente, impactando a sociedade como um todo. A pandemia da Covid-19, por exemplo, pode ter empurradas mais de 110 a 150 milhões de pessoas para a pobreza extrema; sua persistência continua a provocar variações no mundo²⁵. Além disso, os conflitos da guerra na Ucrânia, Israel e Gaza, ressoam globalmente, causando um intenso sofrimento humano. As constantes catástrofes climáticas e ecológicas, como temperaturas recordes, incêndios e tempestades, evidenciam um sistema planetário cada vez mais desequilibrado, agravado por um sistema multilateral em tensões no contexto de uma ordem geopolítica em transformações²⁶. Esses problemas afetam diretamente a dimensão social da sustentabilidade, comprometendo a qualidade de vida de milhares de pessoas, agravando o quadro de desigualdade social, conseqüentemente o aumento da pobreza²⁷.

²⁴ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão Econômica da Sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 133-153, jan./abr. 2016. p. 138.

²⁵ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Relatório do Desenvolvimento Humano de 2021/2022- Tempos incertos, vidas instáveis: A construir o nosso futuro num mundo em transformação. Disponível em: <http://hdr.undp.org>. Acesso em: 20 jan. 2024.

²⁶ RELATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO de 2021/2022, é o mais recente de diversos Relatórios do Desenvolvimento Humano Globais publicados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desde 1990, como uma análise independente e intelectual e empiricamente fundamentada das principais questões, tendências e políticas do desenvolvimento.

²⁷ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio. Dimensão social da sustentabilidade e a pandemia da Covid-19: uma análise das desigualdades sociais. *Revista Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 280, n. 1, p. 207-231, jan./abr. 2021. p. 18.

Esse cenário caótico apresenta desafios crescentes para o desenvolvimento sustentável global. Além dos problemas ambientais, surgem desafios geopolíticos em evolução, concebidos para o pós-guerra e não para o pós-milênio, que contribuem para a incerteza e a insegurança das nações²⁸.

O contexto atual é preocupante para o progresso no desenvolvimento social e a sua fragilidade se agrava com a pobreza muitas vezes resultando em deslocamentos forçados de pessoas e no aumento de diversas formas de desigualdade. Em um mundo onde a pobreza e a desigualdade persistem, as sociedades tornam-se constantemente vulneráveis as diversas crises. A visão de Amartya Sen, expressa por Crespo e Gurovitz²⁹: esclarece que “a pobreza deve ser entendida como a privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades que elas realmente têm”. Os autores concluem que “o conceito de privação relativa atribuído à pobreza relaciona-se diretamente com sua visão de desenvolvimento”. Assim, a luta pela dignidade humana não cessará enquanto houver fome, sofrimento e miséria, conforme destaca Bittar³⁰:

[...] enquanto houver fome, sofrimento e miséria, a luta pela dignidade humana não haverá de cessar, quando dialeticamente se abre e se reacende, diante de novos tempos históricos. é que a condição sócio-humana hodierna aponta para difíceis condições de socialização, e, neste sentido, coincidem a degradação moral e o desarranjo social. (Bittar, 2019, p. 87.)

Conforme destacado pelo autor, as difíceis condições de socialização contemporâneas coincidem com a degradação moral e o desarranjo social, o

²⁸PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Relatório do desenvolvimento humano de 2021/2022- tempos incertos, vidas instáveis*: a construir o nosso futuro num mundo em transformação. Disponível em: <http://hdr.undp.org>. Acesso em: 20 de jan. 2024.

²⁹CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. RAE-eletrônica, São Paulo, v. 1, n. 2, p. [páginas], jul./dez. 2002. p. 6-7.

³⁰BITTAR, Eduardo C. B. *Curso de ética jurídica*: ética geral e profissional. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 87.

que revela uma necessidade de transformação de paradigma de nível global entre liberdade e sustentabilidade na pós-modernidade, marcada por uma crise política, ética, social e de cuidado. (Garcia ; Garcia, 2021)³¹.

Neste contexto, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), emergem como agente de mudança, consolidando com a triple dimensão: ambiental, econômico e social. Contemporaneamente, com as evoluções das dimensões surge a dimensão ética e a tecnológicas que são essenciais a compreensão da necessidade de equilibrar o crescimento econômico com a regeneração do meio ambiente natural.

De acordo com Pereira *et al* (Pereira, 2011)³²:

A satisfação das necessidades e aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento. As necessidades essenciais de um grande número de pessoas nos países em desenvolvimento por comida, roupas, habitação e emprego não têm sido atendidas e, mais do que necessidades básicas, essas pessoas têm aspirações legítimas pela melhoria da qualidade de vida (Pereira *et al*, 2011, p. 27).

O desenvolvimento sustentável exige a satisfação das necessidades fundamentais de todos e a ampliação das oportunidades para que todos possam realizar suas aspirações de uma vida melhor. O desafio, portanto, é criar condições que, se não reduzirem, pelo menos atenuem o preocupante quadro de riscos existente. (Souza, 2012)³³.

Para alcançar mudanças efetivas a curto, médio e longo prazo para sobrevivência de todas as pessoas do planeta terra, foram adotados em 2015 os 17 objetivos e 169 metas para compor os Objetivos Desenvolvidos Sustentáveis (ODS) com a missão de serem atingindo até 2030, citado no capítulo anterior.

³¹GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio. Dimensão social da sustentabilidade e a pandemia da Covid-19: uma análise das desigualdades sociais. *Revista Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 280, n. 1, p. 207-231, jan./abr. 2021.

³²PEREIRA, Adriana Camargo; SILVA, Gibson Zucca da; CARBONARI, Maria Elisa Ehrhardt. *Sustentabilidade, responsabilidade social e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 27.

³³SOUZA. Maria Claudia da Silva Antunes. 20 Anos De sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios. *Revista da Unifebe*. 2012. p. 245.

Portanto, diante das múltiplas crises globais, é imperativo reconhecer a urgência de ações coordenadas e efetivas para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A implementação bem-sucedida dos ODS não é apenas uma questão ética, mas uma necessidade fundamental para assegurar um futuro mais justo, sustentável e resiliente para todos os seres vivos do planeta.

4 Desenvolvimento sustentável na perspectiva das pessoas com deficiência

No contexto das pessoas com deficiência, o desenvolvimento sustentável visa promover um modelo de crescimento social inclusivo. Como aponta Schroeder (2015)³⁴ nada serve cogitar a sobrevivência de maneira relapsa e indiferente, que nega a conexão de todos os seres. A efetivação dos direitos e liberdades fundamentais, que asseguram a inclusão das pessoas com deficiência deve estar vinculada à redução desigualdades social. Esse processo requer a implementação de políticas públicas que ampliem o acesso a serviços essenciais como saúde, educação, lazer, segurança e trabalho digno, de forma a atender às necessidades específicas de cada grupo (Demarchi ; Maieski, 2020)³⁵.

Os direitos das pessoas com deficiência integram o sistema de direitos humanos voltado à realização universal da dignidade humana. Embora a Constituição Federal de 1988 não trate diretamente desses direitos, faz referência à invalidez em seu artigo 25 abordando indiretamente a proteção às pessoas com deficiências³⁶.

Ao longo do tempo, a maneira de se referir às pessoas com deficiência passou por transformações. Termos pejorativos como ‘inválidos’, ‘incapaz’, ‘aleijados’ e defeituosos eram amplamente utilizados, reforçando a visão dessas pessoas como um fardo social.

³⁴SCHROEDER, Eduardo Arruda; MARGARIDA, Otávio Guilherme. Os Princípios da Solidariedade e da dignidade da pessoa humana como potencializadores de uma sociedade mais Sustentável. *Revista Debates Sustentáveis, Análise Multidimensional e Governança Ambiental*, Itajaí: Univali, 2015.

³⁵DEMARCHI, Clovis. MAIESKI, Elaine Cristina. *Estatuto da pessoa com deficiência, alterações legislativas e implementação de políticas públicas*. Políticas Públicas, Educação e Diversidade: uma compreensão científica do real. 2020. p. 495.

³⁶SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. Direitos humanos fundamentais das pessoas com deficiência. *Prisma Jur.*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 479-516, jul./dez. 2013. p. 480.

Conforme Lanna Júnior (2010)³⁷, essa mudança representou uma “ruptura com as premissas de menos-valia embasada na visão sobre a deficiência”. Esse processo de evolução culminou em uma abordagem mais inclusiva, que se consolidou nas décadas de 1970 e 1980, especialmente após o Ano internacional da Pessoa com Deficiência.

A expressão “pessoa portadora de deficiência” adotada pela Constituição visava destacar a deficiência como um detalhe da pessoa. Márcio Pereira³⁸ observa que essa expressão se tornou comum no contexto da inclusão. No entanto, a terminologia “pessoas com necessidades especiais” gerou debates. Segundo Romeu Kazumi Sasaki (2013)³⁹, pioneiro da inclusão social, a expressão “pessoas com deficiência” é a mais adequada e foi adotada pela Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência em 2008, que define a pessoa com deficiência como:

[...] aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas. (ONU, 2008)

O uso da expressão “pessoas com deficiência”, portanto, reflete uma posição mais inclusiva, garantindo que todos sejam tratados com respeito e igualdade, independentemente de suas habilidades ou limitações. (Pellenz, p.173-201, 2015)⁴⁰.

A Constituição Federal de 1988 incorporou, em 2008, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

³⁷LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins (Comp.). *História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.

³⁸PEREIRA, Márcio. A História da pessoa com deficiência. *Ciências Gerenciais em foco*. Minas Gerais. 2003. p. 94

³⁹Romeu Sasaki é considerado uma das pessoas mais relevantes na história da construção de uma sociedade mais inclusiva no Brasil. Em 1979, auxiliou na criação do Movimento das Pessoas com Deficiência e participou da criação da Coalizão Pró-Federação de Entidades de Pessoas Deficientes. Ajudou a elaborar o artigo referente aos direitos das pessoas com deficiência na Constituição Federal de 1988.

⁴⁰PELLENZ, Mayara. BASTIANI, Ana Cristina Bacega. Cidadania transnacional: a integração jurídica na sociedade globalizada. *Anais do congresso brasileiro de processo coletivo e cidadania*, n. 3, p.173-201, 2015.

integralmente ao seu texto, visando efetivar os direitos, garantia e da inclusão social das pessoas com deficiência, promovendo a igualdade e o pleno exercício dos direitos e das liberdades fundamentais, que dependem da implementação de políticas públicas voltadas as suas necessidades⁴¹.

A participação plena das pessoas com deficiência no seio da sociedade em ambientes integrados, não apenas promove a inclusão, mas também enriquece a convivência com aqueles que não têm deficiência, promovendo a sensibilidade às diferenças individuais, aspectos essenciais para o desenvolvimento humano. (Gomes, 2020)⁴². No contexto dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), as pessoas com deficiência são reconhecidas como um dos grupos sociais de maior vulnerabilidade socioeconômica. Estima-se que 1,3 bilhão de pessoas no mundo tenham algum tipo de deficiência, o que demonstra que cumprimento de vários ODS destinados a esse grupo específico ainda está longe de serem concluídos (ONU, 2023)⁴³.

No Brasil, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)⁴⁴ de 2023, a população com deficiência foi estimada em 18,6 milhões, representando 8,9% da população total. Esses dados apontam os desafios enfrentados por essas pessoas, como a inserção no mercado e a conclusão da educação básica. A taxa de analfabetismo entre as pessoas com deficiência é de 19,5%, comparada aos 4,1% entre as pessoas sem deficiência. Além disso, 63,3% das pessoas com deficiência não completaram o ensino fundamental, enquanto esse número é de 29,9% para as pessoas sem deficiência.

⁴¹DEMARCHI, Clovis; MAIESKI, Elaine Cristina. *Estatuto da pessoa com deficiência, alterações legislativas e implementação de políticas públicas*. Políticas públicas, educação e diversidade: uma Compreensão Científica do Real. 2020. p. 495.

⁴²GOMES, Joaquim Correia Gomes. *et al. Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência*. comentário. Imprensa Nacional-Casa Da Moeda. 2020. p. 44

⁴³NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Perspectiva global reportagens humanas*. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/12/1824287>. Acesso em: 18 jan. 2024.

⁴⁴MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA. *Brasil tem 18,6 milhões de pessoas com deficiência, indica pesquisa divulgada pelo IBGE e MDHC*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/brasil-tem-18-6-milhoes-de-pessoas-com-deficiencia-indica-pesquisa-divulgada-pelo-ibge-e-mdhc>. Acesso em: 18 jan. 2024.

Diante desses dados, fica evidente a necessidade de incluir e priorizar ações voltadas para desenvolvimento sustentável às pessoas com deficiência. O desenvolvimento sustentável, como afirma Maria Cláudia (2012), “exige a satisfação das necessidades fundamentais de todos e a ampliação das oportunidades para que todos possam realizar suas aspirações de uma vida melhor”.

O projeto “ninguém será deixado para trás” da ONU, busca garantir que todas as pessoas tenham acesso a oportunidades e direitos, promovendo um mundo mais justo, equitativo e livre de desigualdades sociais. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável fazem sete referências específicas às pessoas com deficiência visando assegurar educação inclusiva (ODS 4), emprego pleno e produtivo (ODS 8), redução das desigualdades (ODS 10), cidades inclusivas e seguras (ODS 11) e fortalecimento de parcerias globais para o desenvolvimento sustentável (ODS 17)⁴⁵.

Assim, conclui-se, portanto, que a inclusão das pessoas com deficiência não apenas atende aos princípios fundamentais dos direitos humanos, mas também contribui para cumprimento das metas globais do desenvolvimento sustentável. A inclusão fortalece a construção de um futuro mais sustentável, tanto no aspecto social quanto no ambiental, ao garantir que todos possam participar plenamente da vida em sociedade, contribuindo para um planeta mais inclusivo e resiliente.

5 Considerações finais

Diante do exposto, torna-se evidente a complexidade e a interdependência entre o desenvolvimento sustentável e a inclusão social, especialmente no que se refere às pessoas com deficiência. O cenário atual, marcado por grandes crises contemporâneas, como as mencionadas ao longo artigo, revela a necessidade urgente de estabelecer ações coordenadas para alcançar os Objetos do Desenvolvimento Sustentável previstos para 2030. Esses objetivos só serão alcançados

⁴⁵RIBEIRO, Valéria Cristina Gomes. *TCU sem Barreiras*. 2018. Coordenadora da Comissão de Acessibilidade do TCU. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FE/41/6C/2F/34164610C8C0844446F18818A8/TCU%20sem%20Barreiras%20-%2072%20-%202018%20-%20Pessoas%20com%20deficiencia%20e%20os%20ODS%20_1_.pdf. Acesso em: 30 jan. 2024.

por meio de ações sérias que equilibre as dimensões ambientais, econômicas e sociais.

A inclusão das pessoas com deficiência é parte essencial dessas ações, por ser um grupo com maior vulnerabilidade e acessos restritos aos serviços básicos essenciais para sua subsistência. Como apresentado ao longo deste trabalho, o número de pessoas com deficiência no mundo é estimado em 1,3 bilhão, o que evidencia a distância significativa para o cumprimento de vários ODS voltados a esse grupo. Essa questão demanda não apenas inclusão, mas a priorização de ações direcionadas especificamente para essas pessoas no âmbito do desenvolvimento sustentável, pois exige a satisfação das necessidades fundamentais de todas as pessoas sem distinções entre elas, com acesso à oportunidade que promova aspirações de uma vida melhor para todos os seres humanos. A satisfação das necessidades fundamentais de todos, sem distinção, e a ampliação de oportunidades são cruciais para que todos possam aspirar a uma vida melhor.

Por fim, o presente estudo conclui que a promoção da inclusão das pessoas com deficiência não apenas reforça os princípios fundamentais dos direitos humanos, mas também desempenha um papel central no cumprimento das metas globais de desenvolvimento sustentável. Um mundo mais justo e sustentável deve incluir todas as pessoas, independentemente de suas habilidades ou limitações, para garantir um futuro equitativo e resiliente, contribuindo de forma decisiva para a sustentabilidade do planeta.

Referências

- BITTAR, Eduardo C. B. *Curso de ética jurídica: ética geral e profissional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- CASTELLA, Paulo Roberto. *Cronologia histórica meio ambiente*. Material complementar – Ciclo de Palestras: “Resíduos Sólidos”. [s.d.].
- CONECTA BRASIL. ODS 1 - Significado Pacto Global. Disponível em: <https://conectabrasil.org/#/blogs/details/ods-1-significado-pacto-global>.
- CONVENÇÃO internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência (ONU, 2006).
- CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *RAE-eletrônica*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. [páginas], jul./dez. 2002.
- DECLARAÇÃO universal dos direitos humanos, ONU.
- DEMARCHI, Clovis. MAIESKI, Elaine Cristina. *Estatuto da pessoa com deficiência, alterações legislativas e implementação de políticas públicas*. Políticas Públicas, Educação e Diversidade: Uma Compreensão Científica do Real. 2020.
- DUNA PRESS. *Os limites do crescimento*. 1972.
- FERRAZ, Carolina Valença *et al.* *Manual dos direitos da pessoa com deficiência*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FRADE, Camila Cristiane de Carvalho; MOTA, Maria Cecília de Moura. *Objetivos do desenvolvimento sustentável: há condições para implementação no Brasil? Direito e Sustentabilidade*. IV Encontro Virtual Do Conpedi. 2021.
- GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão econômica da sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 13, n. 25.

GARCIA, Heloíse Siqueira; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dos objetivos de desenvolvimento do milênio aos objetivos do desenvolvimento sustentável: de onde viemos e onde pretendemos chegar. *Governança Transnacional e Sustentabilidade. Estudos Aplicados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Univali*. v. 2. 2016.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira; CRUZ, Paulo Márcio. Dimensão social da sustentabilidade e a pandemia da Covid-19: uma análise das desigualdades sociais. *Revista Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 280, n. 1, p. 207-231, jan./abr. 2021.

GOMES, Joaquim Correia Gomes *et al.* *Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência*. Comentário. Imprensa Nacional-Casa Da Moeda. 2020.

LANNA JÚNIOR, Mário Cléber Martins (Comp.). *História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.

PASOLD, Cesar Luiz. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática*. Florianópolis: Ed. Conceito, 2018.

PELLENZ, Mayara. BASTIANI, Ana Cristina Bacega. Cidadania transnacional: A integração jurídica na sociedade globalizada. *Anais do Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania*, nº 3, 2015.

PEREIRA, Adriana Camargo; SILVA, Gibson Zucca da; CARBONARI, Maria Elisa Ehrhardt. *Sustentabilidade, responsabilidade social e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2011.

PEREIRA, Adriana Camargo; SILVA, Gibson Zucca Da; CARBONARI, Maria Elisa Ehrhardt. *Sustentabilidade, responsabilidade social e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva 2011.

PEREIRA, Márcio. *A história da pessoa com deficiência*. Ciências Gerenciais em foco. Minas Gerais. 2003.

PRIBERAM. *Dicionário online Priberam da língua portuguesa*. Sustentabilidade.

RIBEIRO, Valéria Cristina Gomes (Coordenadora da Comissão de Acessibilidade do TCU). *TCU sem Barreiras*. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de direito ambiental*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. Direitos humanos fundamentais das pessoas com deficiência. *Prisma Jur.*, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 479-516, jul./dez. 2013.

SCHROEDER, Eduardo Arruda; MARGARIDA, Otávio Guilherme. Os princípios da solidariedade e da dignidade da pessoa humana como potencializadores de uma sociedade mais sustentável. *Revista Debates*. Sustentáveis: Análise Multidimensional e Governança Ambiental, Itajaí: Univali, 2015.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes. 20 Anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios. *Revista da Unifebe*. 2012.

SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes; ARMADA, Chales Alexandre Souza. Desenvolvimento sustentável e sustentabilidade: evolução epistemológica na necessária diferenciação entre os conceitos. *Revista de Direito e Sustentabilidade*, Maranhão, v. 3, n. 2, jul./dez. 2017.

WOLFRAM, Felipe Bittencourt. A relação da sustentabilidade com o transporte público terrestre coletivo na região metropolitana da foz do rio Itajaí. Governança Transnacional e Sustentabilidade. Estudos Aplicados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. *Univali*. v. 2. 2016.



Órgãos de Execução do Ministério Público da Paraíba

MP-Procon - Programa de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério Público

Diretor Geral: Romualdo Tadeu de Araújo Dias

Vice-Diretor Geral: Francisco Bergson Gomes Formiga Barros

(Arquivo de foto digital da Assessoria de Imprensa)

A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO DE CURATELA

Eduardo Luiz Cavalcanti Campos

Promotor de Justiça do Ministério Público da Paraíba

Resumo

O presente artigo investiga as características da legitimidade do Ministério Público para a propositura da ação de curatela. A partir de revisão bibliográfica e pesquisa de jurisprudência, são traçados alguns comentários sobre a ação de curatela e o seu procedimento, encarando-a como medida judicial de caráter protetivo que objetiva preservar os direitos fundamentais e o mínimo existencial da pessoa que não pode, definitiva ou transitoriamente, exprimir vontade, devendo o respectivo procedimento garantir o melhor interesse do curatelando, bem como o seu protagonismo processual. Nessa perspectiva, estando o Ministério Público vocacionado constitucionalmente para a defesa de direitos individuais indisponíveis, após análise das hipóteses de legitimação previstas no Código de Processo Civil e na Lei Brasileira de Inclusão para a propositura da ação de curatela pelo órgão ministerial, concluiu-se que são insuficientes para garantir a proteção desses direitos. Em seguida, procedeu-se à análise das características da legitimação ministerial para a ação de curatela, concluindo-se que é ordinária, concorrente, disjuntiva e subsidiária, podendo ser inicial ou superveniente.

Palavras-chave: ação de curatela; Ministério Público; legitimidade.

Abstract

This paper investigates the characteristics of the Public Prosecutor's Office's legitimacy to bring a guardianship legal action. Based on a bibliographical review and case study, this work deals with the guardianship legal process, emphasizing its aspect of protective measure aiming to preserve the fundamental rights and the existential minimum of incapacitated individuals, establishing a procedure that guarantees the best interests of the ward, as well as their protagonism in the process. From this perspective, as the Public Prosecutor's Office is constitutionally dedicated to the defense of unavailable rights, an analysis of the legitimacy hypotheses provided in the Brazilian Code of Civil Procedure and Inclusion Law for the filing of the guardianship legal action reveals their insufficiency to guarantee the protection of these rights. The

research then examined the characteristics of the Public Prosecutor's Office's legitimacy for filing the guardianship legal action, concluding that it is ordinary, concurrent, disjunctive and subsidiary and could be initial or supervenient.

Keywords: guardianship legal action; public prosecutor's office; legitimacy.

1 Introdução

A Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência, assinada em Nova Iorque, em 30 de março de 2007, foi incorporada ao sistema jurídico pátrio com força de emenda constitucional, após seguir devidamente o procedimento previsto no art. 5º, §3º da Constituição Federal. A referida Convenção tem por propósito promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo dos direitos humanos e liberdades fundamentais das pessoas com deficiência, bem como promover o respeito à sua dignidade (Dias, 2022, p. 950).

Com o objetivo de regulamentar o referido diploma normativo, a Lei nº 13.146/2015 instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, também denominado Lei Brasileira de Inclusão, a qual, dentre tantas outras medidas, reformulou a teoria da incapacidade civil (Dias, 2022, p. 950). Observando o disposto no art. 12, item 2 da Convenção, o qual estabelece que as pessoas com deficiência gozam de capacidade legal em igualdade de condições com as demais pessoas em todos os aspectos da vida, a referida lei alterou diversas disposições do Código Civil a respeito da incapacidade e da curatela, além de dispor expressamente sobre o referido instituto nos arts. 84 a 87 do seu texto normativo.

Por outro lado, o Código de Processo Civil (doravante CPC) de 2015 regulamentou a chamada ação de interdição, cuja nomenclatura utilizada tem sido alvo de fundadas críticas por parte da doutrina, o que será tratado ao longo do trabalho. Dentre várias regras, o CPC estabeleceu a legitimidade para a propositura da ação de curatela, regulamentou a legitimação do Ministério Público para sua propositura, bem como estabeleceu que, quando não for autor, o *Parquet* atuará como fiscal da ordem jurídica no referido procedimento.

Essas regras, fixadas pela Lei Brasileira de Inclusão e pelo Código de Processo Civil, apresentam diversas antinomias, inclusive a respeito da legitimação do Ministério Público para a propositura da ação de curatela, que exigem do intérprete o emprego de técnicas hermenêuticas para solucioná-las. O escopo restritivo deste artigo, porém, não permite a incursão em todas essas antinomias e na sua tentativa de solução. Da mesma forma, não se pretende estudar a mudança na teoria das incapacidades ou as regras de direito material que envolvem o instituto da curatela, como a escolha do curador ou seus limites. Também não será esgotado o estudo das regras processuais que envolvem a ação de curatela.

Na realidade, o presente estudo objetiva verificar qual é o real papel do Ministério Público enquanto legitimado ativo na ação de curatela, por ser uma instituição constitucionalmente vocacionada à defesa dos direitos individuais de caráter indisponível, a partir do novo paradigma trazido pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência e das regras processuais previstas no referido diploma, no Código Civil e no Código de Processo Civil. O artigo se justifica, assim, na necessidade de identificação da imprescindibilidade de atuação do órgão nesses casos e dos limites dessa atuação.

Para atingir os objetivos propostos, são utilizadas como fontes de pesquisa a revisão bibliográfica, por meio da consulta a trabalhos acadêmicos nas áreas do direito civil e do direito processual civil que versam sobre o tema, e a consulta a precedentes dos tribunais. Utilizando-se o método hipotético-dedutivo, assim, são postas à prova as seguintes hipóteses: a) as regras previstas no CPC e na Lei Brasileira de Inclusão não são suficientes na regulamentação da legitimidade ministerial para a propositura da ação de curatela, diante do seu perfil constitucional; b) existem características específicas da legitimidade ministerial para a propositura da ação de curatela.

Dessa maneira, o presente trabalho, primeiramente, investiga a natureza da ação de curatela após a entrada em vigor da Lei Brasileira de Inclusão e do Código Processo Civil de 2015. Em seguida, passar-se-á a estudar quando o *Parquet* será autor da referida ação judicial, verificando-se as hipóteses de legitimação e as características de sua legitimidade *ad causam*.

2 A ação de curatela como medida extraordinária de proteção à pessoa.

De acordo com o art. 1º do Código Civil, toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil. O dispositivo normativo se refere à capacidade de direito ou de gozo¹. Porém, tratando-se da capacidade de agir, também denominada de capacidade de fato ou de exercício², a própria legislação prevê hipóteses em que a pessoa natural será absolutamente incapaz de exercer pessoalmente os atos da vida civil ou incapaz relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer.

Absolutamente incapaz de exercer pessoalmente os atos da vida civil é somente o menor de 16 (dezesesseis) anos, conforme art. 3º do Código Civil. Por sua vez, será incapaz, relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer, os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos; os ébrios habituais e os viciados em tóxico; aqueles que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade; e os pródigos³, conforme disposição do art. 4º do mesmo diploma normativo.

Há quem entenda que as hipóteses de dependência química (ébrio habitual e viciado em tóxicos) estariam contidas na impossibilidade de expressão de vontade (Godinho, 2018, p. 377). Seguindo a mesma lógica, a prodigalidade também poderia ser interpretada como

¹Marcos Bernardes de Mello define a capacidade jurídica ou capacidade de direito a “aptidão que o ordenamento jurídico atribui às pessoas, em geral, e a certos entes, em particular, estes formados por grupos de pessoas ou universalidades patrimoniais, para serem titulares de uma situação jurídica” (2014, p. 116).

²Como leciona Marcos Bernardes de Mello, a capacidade de agir caracteriza-se pela “aptidão que o ordenamento jurídico reconhece às pessoas para que, diretamente, e não por intermédio de representante legal ou com a participação de assistente (=pais, tutores, curadores), exerçam os direitos e pratiquem, validamente, os atos da vida civil que lhes cabem”. E complementa o autor que “integram o conteúdo da capacidade de agir: (i) a capacidade de praticar ato-fato jurídico, (ii) a capacidade negocial [...], (iii) a capacidade de praticar ato jurídico stricto sensu, a capacidade de herdar (legitimação hereditária), (v) a capacidade de ser empresário, (vi) a capacidade de praticar ato ilícito, (vii) a capacidade de obrigar-se por fato jurídico indenizativo” (2014, p. 119-120).

³Como explica Carlos Roberto Gonçalves, pródigo é o indivíduo que, por possuir um transtorno de personalidade, gasta imoderadamente, dissipando o seu patrimônio com o risco de reduzir-se à miséria. Sob a égide do Código Civil de 1916, o objetivo da interdição do pródigo era a proteção de sua família. Todavia, no diploma de 2002 é ele, o pródigo, o destinatário da assistência e proteção reservada aos incapazes (2017, p. 197). Fredie Didier Jr., por sua vez, entende que o fundamento da curatela do pródigo, sob a égide do Código Civil de 1916, era proteger a família do curatelando; o Código Civil de 2002, por sua vez, encara a incapacidade do pródigo como uma forma de proteção também do curatelando, além de sua família (2010, p. 246-247).

hipótese em que a pessoa perde o seu discernimento, levando ela própria e sua família a uma situação de miserabilidade. Assim, o ébrio habitual, o viciado em tóxicos e o pródigo somente teriam sua capacidade relativizada na medida em que a dependência química ou a prodigalidade afetassem seu discernimento e, portanto, a possibilidade de manifestação livre e consciente de sua vontade.

Para verificação da incapacidade de exercício da criança (absoluta) e do adolescente (absoluta, se antes dos dezesseis anos ou relativa, a partir dos dezesseis anos de idade)⁴, nenhuma providência judicial é necessária, decorrendo diretamente da lei. Por sua vez, nas demais hipóteses – impossibilidade de expressão de vontade, dependência química e prodigalidade –, para que se reconheça a incapacidade de exercício, faz-se necessária a propositura de uma ação judicial (art. 1.767 do Código Civil) para constituição de um estado jurídico de sujeição da pessoa natural à curatela (Didier Jr., 2015, p. 1.732)⁵.

Trata-se da ação de constituição do estado de sujeição à curatela, denominada inadequadamente ação de interdição pelo Código de Processo Civil (seção IX do capítulo XV do título III do livro I da Parte Especial). “Não se interdita pessoas e direitos, apenas protege-se” (Pereira, 2023, p. 483). Ademais, o termo sempre foi empregado com a finalidade de vedar o exercício de todos os atos da vida civil, impondo-se a mediação do curador (Dias, 2022, p. 952).

Corrigindo o equívoco terminológico, a Lei nº 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão ou Estatuto da Pessoa com Deficiência) não mais se refere à interdição, mas tão somente à curatela (art. 84, §1º). Assim, prefere-se a utilização do termo ação de curatela (Dias, 2022, p. 969), objetivando-se ressaltar que se trata de medida de proteção à pessoa e não de proibição indevida do exercício de todos os atos da vida civil por ela mesma, além de garantir o império da filoso-

⁴Carlos Roberto Gonçalves explica não ser absoluta a regra de que a curatela se destina somente a incapazes maiores, estando previstas a curatela do nascituro e a curatela do adolescente, maior de dezesseis anos e menor de dezoito anos de idade, nas hipóteses em que não possa manifestar livremente sua vontade (2017, p. 194).

⁵Em sentido semelhante, Maria Berenice Dias entende que a sentença é constitutiva, pois diz respeito ao estado da pessoa, apesar de não criar a incapacidade (2022, p. 972). Há quem entenda, porém, que a sentença apenas declara a existência da incapacidade (Gonçalves, 2017, p. 195).

fia implementada pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência (Cunha; Farias; Pinto, 2021, p. 255).

Uma das grandes mudanças de paradigma efetivadas pela Lei Brasileira de Inclusão foi dissociar a pessoa com deficiência do instituto da curatela⁶ (Cunha; Farias; Pinto, 2021, p. 254). Como bem explica Robson Godinho, “não há relação direta e necessária com deficiência mental ou intelectual, já que a causa da incapacidade não está na doença ou no estado psíquico, mas na impossibilidade de manifestação de vontade qualificada pelo discernimento” (2018, p. 374). Assim, nem sempre a curatela se voltará a pessoa com deficiência (v.g. pessoa que sofreu um acidente vascular cerebral), nem tampouco toda pessoa com deficiência deverá ser submetida à curatela (v. g. pessoa com deficiência auditiva).

A ação de curatela é, portanto, via obrigatória, medida necessária para constituir o estado de sujeição à curatela numa das hipóteses elencadas no art. 1.767 do Código Civil. Trata-se, logo, de ação necessária, não podendo ser substituída por procedimento extrajudicial ou negócio jurídico, e de natureza constitutiva, pois visa à criação do regime de interdito (Didier Jr., 2015, p. 1.732; Theodoro Jr., 2016, p. 528). Além disso, é autônoma (não há procedimento incidental de curatela) e nunca pode ser iniciada de ofício (Didier Jr., 2015a, p. 1.732 e 1.735; Godinho, 2018, p. 361).

Por ter o condão de relativizar a capacidade da pessoa, a ação de curatela é medida excepcionalíssima, verdadeira última *ratio* (Godinho, 2018, p. 343), apenas podendo ser utilizada quando se revelar absolutamente necessária para a proteção da pessoa que será a ela submetida. Deve ser entendida, conforme dispõe o art. 84, §3º da Lei Brasileira de Inclusão, como medida protetiva extraordinária, proporcional às necessidades e às circunstâncias de cada caso, devendo durar o menor tempo possível.

⁶Além de reformular o instituto da curatela e sua respectiva ação, a Lei Brasileira de Inclusão instituiu a chamada tomada de decisão apoiada, que é um procedimento especial de jurisdição voluntária destinado à nomeação de dois apoiadores que a assumem a missão de auxiliar pessoa com deficiência em seu cotidiano. Tal instituto não se confunde com a curatela e parte de uma premissa diametralmente oposta, inexistindo incapacidade, mas mera necessidade de apoio à pessoa (Cunha; Farias; Pinto, 2021, p. 257).

A autonomia de vontade da pessoa é a regra no ordenamento jurídico, apenas devendo ser relativizada em situações verdadeiramente excepcionais, devidamente elencadas de forma exaustiva no art. 1.767 do Código Civil, e para a proteção da própria pessoa.

De regra, a curatela deve atingir somente atos de natureza patrimonial e negocial (art. 85, LBI), não alcançando o direito ao próprio corpo, à sexualidade, ao matrimônio, à privacidade, à educação, à saúde, ao trabalho e ao voto (§1º do mesmo dispositivo). Em situações excepcionais, o Superior Tribunal de Justiça já admitiu, mesmo após a entrada em vigor da Lei Brasileira de Inclusão, a extensão da curatela para outros atos, desde que haja a devida fundamentação⁷.

De toda forma, a curatela sempre deve ter seus limites estabelecidos na sentença judicial (art. 755, I, CPC), devendo-se evitar tanto a proteção excessiva, que aniquila a autonomia da pessoa, lançando-a em um estado semelhante ao da morte civil, como também a proteção insuficiente da pessoa que dela necessita (Rosa, 2024, p. 911).

Em primeira análise, poderia parecer que, por atingir, de regra, aspectos patrimoniais/negociais, a ação de curatela tivesse por objeto direitos de caráter disponível. No entanto, o que se busca preservar nesse tipo de ação, prioritariamente, são os direitos fundamentais e a dignidade humana da pessoa incapaz. Dentre tais direitos, objetiva-se a preservação do mínimo existencial da pessoa⁸.

A ação de curatela, deste modo, se volta à preservação de direitos fundamentais da pessoa incapaz, incluindo o patrimônio mínimo do indivíduo, que tem caráter indisponível.

⁷STJ. *REsp* n. 2.013.021/MG. Relatora Ministra Nancy Andrichi, Relator para acórdão Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, j. 21.11.2023, DJe de 11.12.2023.

No mesmo sentido: STJ. *REsp* n. 1.998.492/MG. Relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 13/6/2023, DJe de 19/6/2023.

⁸Ora, o princípio da dignidade humana leva o Estado a garantir o mínimo existencial para cada ser humano em seu território (Dias, 2022, p. 776). Da mesma maneira, o princípio do mínimo vital (ou patrimônio mínimo) “é um conceito apto à construção do razoável e do justo ao caso concreto [...]; todo cidadão tem o direito fundamental à própria vida e, para isso, necessita de um mínimo para garantir sua subsistência” (Dias, 2022, p. 777).

3 A legitimação constitucional do Ministério Público para a tutela de direitos individuais indisponíveis.

O Ministério Público é instituição permanente e função essencial à justiça, cujo desenho institucional, bem como o seu plexo de atribuições, está delineado na Constituição Federal. Dentre outras funções, cabe ao órgão ministerial a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tal como estabelecido no art. 127 da Constituição Federal.

Além disso, o art. 129, IX da Carta Magna estabelece que é função institucional do *Parquet* exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

De fato, os arts. 127 e 129, IX da Constituição Federal, para além da conhecida tutela coletiva, conferem ampla legitimidade ao Ministério Público para a defesa dos interesses individuais indisponíveis. Como entende Mazzilli (2011, p. 88-89), o interesse individual, se indisponível, é também interesse público, cujo zelo é cometido ao Ministério Público. Em perspectiva semelhante, Godinho (2007, p. 6) explica que a tutela de direitos individuais indisponíveis é compatível com o perfil constitucional da instituição e contribui, em sentido amplo, para a defesa do interesse social.

Essa defesa dos direitos individuais não pode ser ignorada, nem considerada ultrapassada, como bem lembra o referido autor (Godinho, 2007, p. 6). Ainda de acordo com ele, a legitimidade para agir do Ministério Público é questão constitucional, decorre dos dispositivos constitucionais acima citados, dá efetividade ao direito constitucional de acesso à tutela jurisdicional adequada, sendo o *Parquet* um instrumento legitimado constitucionalmente de acesso à justiça (Godinho, 2007, p. 6-7). Em reforço a esse argumento, o art. 177 do Código de Processo Civil estabelece que o Ministério Público exercerá o direito de ação em conformidade com suas atribuições constitucionais.

Desse modo, a limitação da legitimação do Ministério Público para a tutela de direitos individuais indisponíveis, seja por meio de decisões judiciais, seja por intermédio de atividade legislativa infracons-

titucional, constitui limitação ao acesso à justiça e violação frontal e direta da Constituição Federal.

Enfrentando situação atinente à legitimidade do *Parquet* para a tutela de direitos individuais indisponíveis, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) fixou a tese de que:

O Ministério Público tem legitimidade ativa para ajuizar ação de alimentos em proveito de criança ou adolescente independentemente do exercício do poder familiar dos pais, ou do fato de o menor se encontrar nas situações de risco descritas no art. 98 do Estatuto da Criança e do Adolescente, ou de quaisquer outros questionamentos acerca da existência ou eficiência da Defensoria Pública na comarca⁹.

Essa decisão foi tomada pela Segunda Seção do STJ, por ocasião do julgamento do REsp 1.265.821-BA e do REsp 1.327.471-MT, ambos relatados pelo Ministro Luis Felipe Salomão, com julgamento em 14/5/2014, na forma repetitiva (Tema nº 717) e, portanto, de caráter vinculante. Em seguida, a tese passou a ser o enunciado sumular nº 594 da Corte Superior.

Nos votos condutores, o Ministro Relator explicou que a legislação infraconstitucional, quando imbuída pela Constituição Federal a disciplinar funções institucionais do Ministério Público, apenas pode ampliar seu escopo de atuação, sem que possa subtrair atribuições já existentes no próprio texto constitucional ou criar embaraços à realização de suas principais incumbências, como a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Conforme consta nos respectivos votos condutores:

De fato, o art. 127 da CF traz, em seu caput, a identidade do MP, seu núcleo axiológico, sua vocação primeira, que é ser "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos

⁹STJ. REsp n. 1.265.821/BA. Relator Ministro Luis Felipe Salomão, Segunda Seção, julgado em 14/5/2014, DJe de 4/9/2014.
STJ. REsp n. 1.327.471/MT. Relator Ministro Luis Felipe Salomão, Segunda Seção, julgado em 14/5/2014, DJe de 4/9/2014.

interesses sociais e individuais indisponíveis". Ademais, nos incisos I a VIII do mesmo dispositivo, a CF indica, de forma meramente exemplificativa, as funções institucionais mínimas do MP, trazendo, no inciso IX, cláusula de abertura que permite à legislação infraconstitucional o incremento de outras atribuições, desde que compatíveis com a vocação constitucional do MP. Diante disso, já se deduz um vetor interpretativo invencível: a legislação infraconstitucional que se propuser a disciplinar funções institucionais do MP poderá apenas elastecer seu campo de atuação, mas nunca subtrair atribuições já existentes no próprio texto constitucional ou mesmo sufocar ou criar embaraços à realização de suas incumbências centrais, como a defesa dos "interesses sociais e individuais indisponíveis" (art. 127 da CF) ou do respeito "aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia" (art. 129, II, da CF).

Desse modo, não cabe ao legislador infraconstitucional estabelecer restrições à legitimidade do Ministério Público que impliquem diminuição do espectro protetivo conferido à instituição pela Constituição Federal, inclusive na tutela de direitos individuais, quando indisponíveis.

Conforme explica Letícia Martel, não existe um conceito prévio e abstrato de direito indisponível, não sendo a indisponibilidade intrínseca ao conceito, mas algo definido pelo sistema jurídico, isto é, a disposição de posições subjetivas de direitos fundamentais é normativa. Assim, cabe ao sistema jurídico definir quais posições subjetivas de direitos fundamentais devem ser indisponíveis, sendo necessário apresentar as razões e suprir ônus de argumentação, uma vez que essa definição pode abalar indevidamente outras posições subjetivas também de direito fundamental (2014, p. 173-174).

A partir do estudo da jurisprudência dos tribunais brasileiros, a autora verificou que o conceito de direitos indisponíveis nem sempre é o mesmo, sendo encontrados em especial os seguintes sentidos, que indicam certa tendência:

- a) direitos que não podem sofrer ablações, mesmo que o titular coopere para tanto; b) direitos que não podem ser abdicados por manifestação pelo titular; c) direitos gravados pelo interesse

público, sem que fique claro o significado de indisponível; d) direitos que não estão ao alcance de um indivíduo, por não ser ele o titular; e) direitos que devem ser pleiteados em juízo; f) direitos titularizados por pessoas que não possuem capacidade plena para abdicá-los (Martel, 2014, p. 159).

No caso da ação de curatela, como visto anteriormente, o seu objeto é a proteção da pessoa natural na garantia dos seus direitos fundamentais, incluindo a preservação do mínimo existencial e do patrimônio mínimo, que não podem ser objeto de renúncia pelo titular, sendo, portanto, tratados pelo sistema normativo como indisponíveis.

Desse modo, eventuais restrições à legitimidade do Ministério Público para sua propositura podem padecer de inconstitucionalidade, se furtarem do órgão ministerial a sua função institucional protetiva, vulnerando a tutela de direitos fundamentais de caráter indisponível. Além disso, podem provocar um *déficit* protetivo no sistema de vulnerabilidades.

4 Hipóteses de legitimação do Ministério Público para a propositura da ação de curatela.

Como visto anteriormente, a primeira e principal fonte normativa que confere legitimidade ao Ministério Público para a propositura da ação de curatela é a Constituição Federal, ao estabelecer ao referido órgão legitimidade para a defesa dos direitos individuais indisponíveis.

Na legislação infraconstitucional, o Código Civil de 2002 previa hipóteses de legitimação do *Parquet* para a propositura da ação de curatela no art. 1.769, nas seguintes situações: I - em caso de doença mental grave; II - se não existir ou não promover a interdição alguma das pessoas designadas nos incisos I e II do artigo antecedente; III - se, existindo, forem incapazes as pessoas mencionadas no inciso antecedente. Assim, previam-se três hipóteses alternativas de legitimação do órgão ministerial, sendo a primeira um conceito jurídico indeterminado (doença mental grave), a segunda uma situação de legitimidade subsidiária (falta ou omissão dos demais legitimados) e a terceira no caso incapacidade dos demais legitimados.

Com a publicação do Código de Processo Civil de 2015, foi prevista no art. 1.072, II, *in fine*, do referido Código a revogação, dentre outros, do dispositivo anteriormente citado (art. 1.769 do Código Civil). Ademais, o CPC estabeleceu, em seu art. 748, que o Ministério Público somente promoverá a referida ação em caso de doença mental grave se os demais legitimados não existirem ou não promoverem a interdição (inciso I) ou também em caso de doença mental grave se os demais legitimados forem incapazes (inciso II).

De acordo com Nelson Nery Jr. e Rosa Nery, o art. 748 do CPC autoriza o MP a propor a ação de curatela em qualquer caso, sendo que, no caso do requerimento feito em razão de doença mental grave, há que se preencher as condições ali previstas - falta, omissão ou incapacidade dos demais legitimados (2015, p. 1596-1597). Assim, os incisos I e II do art. 748 do CPC apenas se aplicariam caso estivesse presente a doença mental grave; não existindo, a legitimidade ministerial seria ampla, isto é, teria o órgão ministerial legitimidade para propor ação de curatela independentemente de outras condicionantes.

Esse não é, porém, o entendimento que prevalece na doutrina, que compreende, de forma majoritária, haver duas condições cumulativas para a legitimação do *Parquet* para a propositura da ação de curatela, quais sejam: (a) doença mental grave, e (b) incapacidade do cônjuge, companheiro, parente, tutor ou inexistência ou inércia deles e do representante da entidade em que se encontra abrigado o curatelando (Fonsêca, 2017, p. 261-262; Godinho, 2018, p. 382; Cunha, 2023, p. 1.100).

A primeira condição para a configuração da legitimidade ministerial, de acordo com o que estabelece o Código de Processo Civil, então, é a existência de doença mental grave. Conforme explica Vitor Fonsêca (2017, p. 262-263), doença mental grave não é sinônimo de enfermidade ou deficiência mental, nem tampouco pode se confundir com incapacidade para o trabalho. Assim, segundo o autor, o Código Internacional de Doenças - CID - não menciona diretamente o que seria uma “doença mental grave”, não havendo código para isso, de modo que a apuração seria casuística e o que vai definir se a doença mental é grave é uma perícia técnica. Entende de forma semelhante Robson Godinho (2018, p. 381), defendendo que o MP deve apurar em procedimento administrativo preparatório se há doença mental grave, mediante laudo médico.

A segunda condição, por sua vez, para a configuração da legitimidade ministerial, conforme o CPC, seria a inexistência, a inércia ou incapacidade dos demais legitimados. Trata-se de hipótese de legitimidade subsidiária, supletiva ou residual, que será melhor analisada na seção seguinte.

Ocorre que, adotando esse entendimento da cumulatividade de condições para surgir a legitimação do Ministério Público para propositura da ação de curatela, a princípio o órgão ministerial não teria legitimidade para propositura da demanda em casos de dependência química (ébrios habituais e viciados em tóxicos), prodigalidade e em outros casos de impossibilidade de manifestação da vontade em que não ficar configurada a “gravidade” de uma doença mental. Há autores que defendem essa restrição da legitimidade ministerial com fundamento no art. 748 do CPC (Requião, 2016, p. 777).

Especificamente nos casos de prodigalidade, Robson Godinho (2018, p. 386) elenca três argumentos pelos quais há legitimidade ministerial para propositura da ação de curatela:

- a) o efeito da interdição é uma situação de incapacidade, de modo que isso por si só justifica a atuação do Ministério Público;
- b) com a interdição, inexistirá mais a disponibilidade absoluta dos bens, o que faz com que não esteja exatamente diante de uma questão envolvendo direitos disponíveis;
- c) o Estatuto da Pessoa com Deficiência é bastante contundente ao dispor, em seu art. 85, que a “curatela afetará tão somente os atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial”, de modo que a coerência interpretativa deve fazer com que se dispense tratamento uniforme a todas essas hipóteses para intervenção do Ministério Público, o que inclui também a legitimidade para os casos envolvendo os ébrios habituais e os viciados em tóxicos.

Porém, segundo o autor, a legitimidade do Ministério Público para a propositura da ação nos casos de prodigalidade e dos ébrios habituais e viciados em tóxicos somente se configuraria nos casos em que elas também configurassem doença mental grave, conforme descrito no laudo médico (Godinho, 2018, p. 386).

Sucedem, antes mesmo da entrada em vigor das disposições normativas do Código de Processo Civil de 2015, mas após a sua publicação, que ocorreu em 16 de março de 2015 (sendo estabelecida a *vacatio legis* de um ano, em conformidade com o art. 1.045 do CPC), foi publicada a Lei nº 13.146/2015, que instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, em 06 de julho de 2015, entrando em vigor cento e oitenta dias após a sua publicação (art. 127). A referida lei alterou a redação do art. 1.769 do Código Civil, que previa a legitimidade do Ministério Público para a propositura da ação de curatela, voltando a prever três hipóteses de legitimação, sendo substituída a expressão “doença mental grave” por “deficiência mental ou intelectual” e acrescentando a possibilidade de ajuizamento da ação pelo MP no caso em que os demais legitimados forem menores (ainda que não absolutamente incapazes).

Surgiu, com isso, um problema de direito intertemporal, passando a doutrina a indagar se prevalecem as disposições do Código de Processo Civil, cuja publicação é anterior, mas com vigência posterior, ou as disposições da Lei Brasileira de Inclusão, cuja publicação é posterior, mas com vigência anterior ao CPC.

A análise da questão perpassa pela lei de introdução às normas no direito brasileiro (LINDB) e pela teoria geral do direito, valendo dizer que há quem entenda prevalecer o CPC (Rosa, 2024, p. 912) e há quem entenda prevalecer a Lei Brasileira de Inclusão (Theodoro Jr., 2016, p. 530; Didier Jr., 2015c).

A prevalecer o Código de Processo Civil, casos de deficiência mental ou intelectual em que não é possível à pessoa exprimir vontade, transitória ou definitivamente, ficariam desassistidos ante a impossibilidade de atuação do Ministério Público. Afinal de contas, deficiência não é doença, mas pode exigir a medida protetiva excepcional que é a ação de curatela. Por outro lado, a prevalecer a Lei Brasileira de Inclusão, casos de doença, como a pessoa que sofreu um acidente vascular cerebral e está impossibilitada de exprimir vontade não poderiam ser objeto de tutela jurídica pelo Ministério Público.

Isso quer dizer que, tanto em um como no outro caso, haveria um *déficit* protetivo de direitos individuais indisponíveis pelo *Parquet*.

Desse modo, diante do dispositivo mencionado e dos entendimentos acima detalhados, a maioria da doutrina parece se inclinar no

sentido de que o Ministério Público não teria legitimidade para a propositura de ação de curatela nos casos de prodigalidade e dependência química, quando não verificada a existência de doença mental grave ou, ao menos, deficiência mental ou intelectual. Entretanto, levando em consideração que a legitimidade do Ministério Público para a tutela de direitos individuais indisponíveis decorre da Constituição Federal, a exegese sistemática do Estatuto da Pessoa Idosa e da Lei nº 7.853/1989 com o Código de Processo Civil, e o microsistema de proteção de pessoas vulneráveis, esse entendimento majoritário não prevalece.

Em primeiro lugar, como visto anteriormente, os arts. 127 e 129, IX da Constituição Federal conferem ampla legitimidade ao Ministério Público para a defesa dos interesses individuais indisponíveis. Dito de outro modo, a legitimidade para agir do Ministério Público é uma questão constitucional, decorre dos artigos acima citados e dá efetividade ao direito constitucional de acesso à tutela jurisdicional adequada.

Ademais, também como explicado antes, a ação de curatela deve ser entendida como uma medida extraordinária de proteção ao curatelando, de modo que a atuação do *Parquet* nesses casos se dá na busca de garantia dos direitos fundamentais, do mínimo existencial e do patrimônio mínimo do incapaz. Tal medida de proteção, como instrumento jurídico à disposição do Ministério Público para a tutela de direitos individuais indisponíveis, encontra amparo em outros dispositivos normativos infraconstitucionais.

O art. 74, II do Estatuto da Pessoa Idosa confere legitimação ampla ao Ministério Público para promover a ação de curatela de pessoa idosa em situação de risco. Nesse caso, a legitimação ministerial independe da existência de doença mental grave ou deficiência mental ou intelectual. Dito de outro modo, em se tratando de pessoa idosa em situação de risco, a legitimação do Ministério Público não está adstrita aos casos elencados no Código de Processo Civil e na Lei Brasileira de Inclusão, em razão da legislação especial protetiva em sentido diverso¹⁰.

¹⁰Robson Godinho, diferentemente, defende que as limitações normativas à legitimidade do Ministério Público, previstas no Código de Processo Civil, se aplicam mesmo nos casos de curatela de pessoas idosas em situação de risco. Assim, para o autor, ela igualmente será subsidiária e limitada à presença de alguma deficiência mental ou intelectual identificada pelo meio técnico hábil, fazendo com que, a rigor, a legitimidade recaia na regra estabelecida pelo Código de Processo Civil (2018, p. 381 e 386).

Imagine-se, a título de exemplo, o caso de pessoa idosa pródiga ou dependente química em situação de rua, sem amparo familiar, fenômeno que não raro acontece especialmente em grandes cidades. Além de aplicar as demais medidas de proteção cabíveis, previstas no art. 45 do Estatuto da Pessoa Idosa, a maioria delas extrajudicialmente, o Ministério Público poderá ajuizar ação de curatela em seu favor, a fim de preservar o patrimônio mínimo da pessoa idosa.

Nesse caso, durante o procedimento administrativo que antecede a ação judicial, o *Parquet* deverá encontrar pessoa idônea que possa exercer o encargo, a exemplo de um parente ou mesmo de uma pessoa que possua alguma afeição e cuidado pela pessoa idosa, ainda que sem parentesco. E nem se desconfie, de modo prévio e em abstrato, que essa pessoa, por não ter parentesco, não cuidaria devidamente do patrimônio do idoso. De um modo ou de outro, a curatela estará sujeita a controle judicial e ministerial, sendo cabível o ajuizamento de ação de prestação de contas, remoção de curador, substituição de curatela, dentre outras medidas adequadas para o caso.

Em sentido semelhante:

Quanto à legitimidade de agir do Ministério Público em matéria de interdição da pessoa idosa, em que pese o disposto no Art. 748 do Novo CPC (...), fugiria completamente ao intuito protetivo do diploma especial a imposição de tais condições ao *Parquet* quando caracterizada a situação de risco. Desse modo, sempre que as ‘circunstâncias que justifiquem a medida’ estiverem presentes, como reza o inciso em painel, e configurada a situação de risco, nos termos do Art. 43 do Estatuto do Idoso, estará o órgão ministerial autorizado a agir, nos termos do Art. 74, II, da Lei 10.741/2003 (Pereira, 2021, p. 259).

Com outras palavras, Almeida defende igualmente que se mantém o disposto no art. 74, II do Estatuto da Pessoa Idosa que “confere ao Ministério Público a legitimidade para a deflagração da ação de interdição em relação a idosos, sem que haja qualquer ressalva ao tipo de transtorno mental ou espécie de deficiência” (2016, p. 186).

No que se refere à pessoa com deficiência, o art. 84, §3º da Lei Brasileira de Inclusão estabelece que a ação de curatela é uma medida extraordinária de proteção, proporcional às necessidades e às circuns-

tâncias de cada caso. Por sua vez, o art. 3º da Lei nº 7.853/1989 prevê expressamente que as medidas judiciais destinadas à proteção, dentre outros, de direitos individuais indisponíveis da pessoa com deficiência poderão ser propostas pelo Ministério Público.

Assim, tratando-se de pessoa com deficiência, não deve ser aplicada a restrição à legitimidade ministerial prevista no art. 748, *caput*, do Código de Processo Civil, que exige a presença de doença mental grave para a configuração da referida legitimidade. Nesse caso, não se deve questionar se há doença ou se ela é grave, bastando a real necessidade, extraordinária, de proteção por meio da medida protetiva judicial. Nessa senda:

Havendo a presença de interesse de pessoa com deficiência, aplica-se a legitimidade prevista em lei especial, que acaba coincidindo com o que prevê o texto do Código Civil alterado pela LBI, deixando de ter relevância a análise do que seria doença mental grave, expressão, aliás, que carece de definição jurídica, falha que não ocorre com o conceito de pessoa com deficiência (Almeida, 2016, p. 186).

Sendo assim, os arts. 74, II do Estatuto da Pessoa Idosa e 3º da Lei nº 7.853/1989, por uma interpretação sistemática, permitem inferir a ampliação da legitimação ministerial para a propositura de ação de curatela em favor de pessoas vulneráveis para além das hipóteses previstas no Código de Processo Civil ou na Lei Brasileira de Inclusão.

A existência de um microsistema processual¹¹ de proteção de tutela de vulneráveis também é justificativa para a ampliação das hipóteses de legitimação ministerial para a propositura de ação de curatela. Sobre a existência do referido microsistema:

¹¹De acordo com Azevedo, um microsistema jurídico-processual pode ser definido como um mosaico integrado de diplomas legais intercomunicantes, cujos comandos normativos se interpenetram e subsidiam, tornando efetiva a tutela jurisdicional dirigida a determinadas classes de direitos. Caracteriza-se ainda pela intertextualidade sistêmica, pela integração dinâmica e pela residualidade da aplicação das regras processuais ordinárias, privilegiando-se os comandos evidenciados nas legislações componentes do conjunto de normas interligadas (2019, p. 268).

No caso da proteção jurídica destinada a indivíduos e grupos vulneráveis, a ideia de microsistema processual calha à promoção de uma tutela jurídica protetiva das distintas espécies de vulnerabilidade, tomando-se como ponto de partida o seu traço comum, qual seja, a condição vulnerável. [...] Juridicamente, a proposta de um microsistema processual [de proteção às pessoas em situação de vulnerabilidade] caminha ainda ao encontro da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, afinal, ao instituírem regras de proteção específicas a pessoas vulneráveis, os tratados internacionais e os estatutos internos desenvolvem uma afinidade incindível, interagindo e complementando-se para concretizar a proteção destas populações marginalizadas (Azevedo, 2019, p. 268-269).

O próprio Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a existência do referido microsistema, por ocasião do julgamento do Conflito de Competência nº 190.666/MG¹².

¹²STJ. CC n. 190.666/MG. Relatora Ministra Laurita Vaz, Terceira Seção, julgado em 8/2/2023, DJe de 14/2/2023. Confira-se a ementa do referido julgado: CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER. PRINCÍPIO DO JUÍZO IMEDIATO. PROTEÇÃO JURISDICIONAL CÉLERE E EFICAZ. MICROSSISTEMA DE PROTEÇÃO DE PESSOAS VULNERÁVEIS. DOMICÍLIO DA VÍTIMA. AUSÊNCIA DE INTERFERÊNCIA NA COMPETÊNCIA RELATIVA À EVENTUAL AÇÃO PENAL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA CONHECIDO PARA DECLARAR COMPETENTE O JUÍZO SUSCITADO. 1. A interpretação sistemática do art. 13 da Lei n. 11.343/06, em conjunto com o art. 147, incisos I e II, da Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e do art. 80 da Lei n. 10.741/03 (Estatuto do Idoso), permite a aplicação do princípio do juízo imediato às ações em que se pleiteiam medidas protetivas de urgência de caráter penal no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher. 2. Independentemente do local onde tenham inicialmente ocorrido as supostas condutas criminosas que motivaram o pedido da vítima, o juízo do domicílio da mulher em situação de violência doméstica e familiar é competente para processar e julgar o pleito de medidas protetivas de urgência por aplicação do princípio do juízo imediato. 3. A aplicação do princípio do juízo imediato na apreciação dos pedidos de medidas protetivas de urgência não entra em conflito com as demais disposições da Lei n. 11.343/06. Ao contrário, essa medida facilita o acesso da mulher vítima de violência doméstica a uma rápida prestação jurisdicional, que é o principal objetivo perseguido pelas *normas processuais especiais que integram o microsistema de pessoas vulneráveis que já se delineia no ordenamento jurídico brasileiro*. 4. A competência para examinar as medidas protetivas de urgência atribuída ao juízo do domicílio da vítima não altera a competência do juízo natural para o julgamento de eventual ação penal por crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher, que deve ser definida conforme as regras gerais fixadas pelo Código de Processo Penal. 5. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Suscitado (grifo nossos).

Assim, adotando-se o microsistema de proteção de pessoas vulneráveis, o MP também poderia ajuizar ação de curatela como medida de proteção em favor de outros grupos vulneráveis (v.g. pessoa em situação de rua, mesmo não sendo idosa ou não havendo deficiência ou doença mental grave). Obviamente, tal entendimento deve ser aplicado desde que presente uma das hipóteses autorizadoras da curatela previstas no art. 1.767 do Código Civil: a) impossibilidade de expressão de vontade por causa transitória ou permanente; b) dependência química (os ébrios habituais e os viciados em tóxico); ou c) prodigalidade; e desde que seja utilizada, por óbvio, como medida extraordinária, última *ratio*.

Por todo o exposto, seja por uma interpretação de acordo com a Constituição Federal, pela exegese sistemática de diplomas normativos protetivos ou, ainda, pelo reconhecimento de um microsistema de tutela de pessoas vulneráveis, o Ministério Público poderá ajuizar ação de curatela além do caso em que esteja presente doença mental grave ou deficiência mental ou intelectual. Assim, garante-se não haver *déficit* protetivo aos direitos individuais indisponíveis pelo órgão ministerial.

5 Características da legitimidade ministerial para a propositura da ação de curatela.

A legitimidade ou legitimação consiste na aptidão específica para a prática de determinado ato jurídico, diante de uma situação jurídica e perante determinada pessoa; assim, a legitimidade de parte é a aptidão subjetiva para a formulação da pretensão à tutela jurídica e para a prática dos atos processuais (Cunha, 2023, p. 56). Pode-se falar em legitimidade de parte para a causa (*ad causam*) - propor e contestar a ação – e em legitimidade para cada ato processual (*ad actum*) – recorrer, impugnar testemunha, alegar impedimento, dentre outros (Cunha, 2023, p. 57).

Tal aptidão subjetiva se refere à titularidade da pretensão ou da obrigação controvertidas em juízo, isto é, à *res in iudicio deducta*, apesar de haver vários casos em que o ordenamento jurídico atribui legitimidade de parte a quem não tem a efetiva titularidade da pretensão de direito material (Mello, 2014, p. 135).

Nesse sentido, a legitimidade de parte pode ser ordinária ou extraordinária. Haverá legitimação ordinária quando houver corres-

pondência entre a situação legitimante e as situações jurídicas submetidas à apreciação judicial; o legitimado ordinário defende em juízo interesse próprio (Didier Jr., 2015, p. 344). Por sua vez, haverá legitimação extraordinária quando não houver correspondência total entre a situação legitimante e as situações jurídicas submetidas à apreciação judicial; o legitimado extraordinário vai a juízo, em nome próprio, defender interesse de outro sujeito de direito (Didier Jr., 2015, p. 345).

O ordenamento jurídico pode conferir ao Ministério Público legitimação ordinária ou extraordinária. Será ordinária quando ele for o titular da situação jurídica em litígio, decorrendo diretamente de sua função constitucional. Por sua vez, será extraordinária quando atuar em substituição processual a um sujeito de direito (ex.: quando ajuíza ação de alimentos em substituição de criança ou adolescente, em face do devedor de alimentos) ou a uma coletividade (ex.: quando ajuíza ação civil pública na defesa de direitos individuais homogêneos), mas também sempre em consonância com suas funções institucionais previstas na Constituição Federal.

No caso em que funciona como autor da ação de curatela, não se trata o órgão ministerial de substituto processual, nem tampouco de representante do curatelando (réu/demandado). Trata-se, em verdade, de hipótese de legitimidade ordinária do Ministério Público, pois sua atuação decorre diretamente de suas funções constitucionais, como entendem Robson Godinho (2018, p. 386), Leonardo Carneiro da Cunha (2023, p. 1.101) e também Fredie Didier Jr. (2015, p. 1.734).

De consequência, a representação e a defesa do curatelando deverão ser realizadas por advogado por ele constituído ou pela Defensoria Pública e nunca pelo próprio autor da ação judicial; não se deve admitir, inclusive, que o mesmo advogado que eventualmente representa o autor da ação de curatela atue também em defesa do curatelando, em razão da existência de conflito de interesses.

De modo diverso, Schenk defende tratar-se de legitimidade extraordinária, pois qualquer dos legitimados está autorizado a atuar em nome próprio, em conjunto ou isoladamente, na defesa dos interesses do curatelando (2015, p. 313). Já Daniel Neves entende tratar a hipótese de legitimidade híbrida, porque se a curatela é voltada a tutelar os interesses do curatelando, ao promover a ação, qualquer dos legitimados ativos

tutelará não apenas interesse próprio, mas também interesse de outrem, no caso, do curatelando (2016, p. 1.177).

Ademais, como visto, o Código de Processo Civil estabelece um rol de legitimados para a propositura da ação de curatela, no art. 747 do CPC. A doutrina diverge se o referido rol é meramente “exemplificativo” (Dias, 2022, p. 969) ou “taxativo” (Gonçalves, 2017, p. 200). Da mesma forma, não existe vinculação direta e necessária entre o autor da ação e a pessoa que será, ao final, nomeada curadora (Dias, 2022, p. 969). Assim, pode-se dizer que se trata de hipótese de legitimidade “concorrente”, pois a norma processual estabelece mais de um legitimado para a propositura da ação de curatela, sem qualquer espécie de preferência entre eles (Neves, 2016, p. 1.177).

Na ação de curatela, a legitimidade ativa *ad causam* também será *disjuntiva*. Isso porque não há obrigatoriedade de que mais de um legitimado seja o autor da ação, podendo qualquer deles, sem ordem de preferência, como dito, propor a ação individualmente. Dessa maneira, será sempre facultativo o litisconsórcio formado no polo ativo por mais de um legitimado (Neves, 2016, p. 1.177).

Especificamente no caso do Ministério Público, independentemente da hipótese legitimadora – seja doença mental grave, deficiência mental ou intelectual, impossibilidade temporária ou não de exprimir vontade, dependência química (ébrio habitual e/ou viciado em tóxico) ou prodigalidade –, a legitimidade sempre será *subsidiária*, isto é, apenas se verificará se houver incapacidade do cônjuge, companheiro, parente, tutor ou inexistência ou inércia deles e do representante da entidade em que se encontra abrigado o curatelando, nos termos dos incisos do art. 748 do Código de Processo Civil.

Assim, além de *ordinária*, *concorrente* e *disjuntiva*, a legitimação do Ministério Público para a ação de curatela é *subsidiária* (Cunha, 2023, p. 1100), também chamada de *supletiva* (Talamini; Wambier, 2022, p. 318) ou *residual* (Dias, 2022, p. 966). Sobre a característica da subsidiariedade, Vitor Fonsêca (2017, p. 264) lembra que, quanto maior a vulnerabilidade da família ou até mesmo a inexistência de parentes do interditando, maior será a presença do Ministério Público como legitimado para a ação de curatela.

Nesse caso, para a configuração da legitimidade do MP, é bastante a inexistência de outros legitimados, a existência de omissão dos

demais legitimados ou a verificação de incapacidade dos demais legitimados. É nesse sentido o entendimento de Carlos Roberto Gonçalves (2017, p. 200). Em outras palavras:

[...] a qualquer momento assiste ao Ministério Público o ajuizamento da ação. O mero fato da falta de pedido de interdição dá legitimidade para o ajuizamento da ação. [...] E não se prescreve qualquer condição a ser previamente efetivada para autorizar o Ministério Público a agir. Nem é necessário que se notifiquem os pais ou demais parentes, dando-lhes um prazo para ingresso da ação própria (Rizzardo, 2019, p. 943).

Há, porém, quem entenda que seria necessária uma comunicação dos legitimados dando notícia da inércia e, caso ela se mantenha, é que surgirá a legitimidade ministerial (Neves, 2016, p. 1.179). Fredie Didier Jr., por sua vez, entende que seria necessária a expedição de recomendação ministerial no âmbito do procedimento administrativo prévio (art. 6º, XX, LC nº 95/1993) e, apenas no caso de desatendimento no prazo fixado, surgiria a legitimidade ministerial (2015, p. 1.735).

Com o objetivo de evitar formalidades exacerbadas, porém, caso não se entenda que a mera omissão seja suficiente, outros meios procedimentais que possam evidenciá-la também devem ser admitidos para o surgimento da legitimidade ministerial, a exemplo de uma mera notificação não respondida ou até mesmo o não comparecimento em audiência extrajudicial para tratar do caso do curatelando.

Para além de ordinária, concorrente, disjuntiva e subsidiária, a legitimidade ministerial para a ação de curatela será, de regra, *inicial*; porém, também se mostra possível a legitimação ministerial *superveniente*. Nesse caso, a família ou diretor da instituição de acolhimento ajuizou a ação de curatela, porém, no curso do feito, abandonou a causa ou desistiu. Na hipótese, o órgão ministerial deverá ser intimado para assumir ou não o polo ativo da ação para dar continuidade ao procedimento, devendo ser aplicado por analogia o art. 9º da Lei nº 4.717/1965 (lei da ação popular).

Nesse caso, cabe tão somente ao órgão ministerial decidir se assume ou não o polo ativo, devendo sempre ser intimado antes de

eventual homologação de desistência ou reconhecimento de abandono processual. Entendendo de forma diversa, Fredie Didier Jr. defende que, sendo justificada a desistência, o juiz deve homologá-la desde logo; caso contrário, promoverá a sucessão processual (2015, p. 1.736).

Diante do exposto, o Ministério Público poderá ajuizar ação de curatela como verdadeira medida de proteção à pessoa nas hipóteses estabelecidas no art. 1.767 do Código Civil e desde que sejam observadas as condições legitimadoras previstas no CPC e nos diplomas protetivos de pessoas vulneráveis, de acordo com seu perfil estabelecido pela Constituição Federal, na defesa de direitos individuais indisponíveis. Nesse caso, sua legitimidade será ordinária, concorrente, disjuntiva e subsidiária, além de inicial ou superveniente.

6 Considerações finais.

Pôde-se verificar que, em se tratando de medida protetiva extraordinária de proteção à pessoa, a ação de curatela se volta à proteção de direitos individuais indisponíveis. Logo, considerando que o Ministério Público é instituição vocacionada constitucionalmente à tutela de tais direitos, não pode a legislação infraconstitucional restringir a amplitude dessa tutela por meio da fixação de restrições indevidas à legitimidade ministerial para adoção das medidas protetivas necessárias.

Por conseguinte, as hipóteses previstas no Código de Processo Civil e na Lei Brasileira de Inclusão para legitimação ministerial para a propositura da ação de curatela são insuficientes, especialmente para a proteção de grupos vulneráveis que devem ser tutelados pelo Ministério Público. Desse modo, verificando-se a existência de um microsistema de proteção a esses grupos, aliado às disposições do Estatuto da Pessoa Idosa e da própria Lei Brasileira de Inclusão e da Lei nº 7.853/1989, conclui-se que existem outras hipóteses legitimadoras para a propositura da ação pelo órgão ministerial.

Não se quer com isso banalizar o instituto da curatela, nem tampouco permitir a interferência indevida do Estado na autonomia privada, mas tão somente garantir o mínimo necessário à sobrevivência e o respeito aos direitos fundamentais de pessoas cujo discernimento se

encontra temporária ou definitivamente prejudicado, muitas vezes em situação de extrema vulnerabilidade social, viabilizando proteção efetiva a direitos individuais de caráter indisponível.

Ademais, é possível concluir, a partir do estudo das características da legitimidade ministerial para a ação de curatela, que é ordinária, pois decorrente diretamente de suas funções constitucionais; concorrente, pois não é exclusiva; disjuntiva, pois não precisa integrar o polo ativo com nenhum outro legitimado; e subsidiária, pois apenas surge no caso de falta, omissão ou incapacidade dos demais legitimados; além de inicial, quando propõe a ação de curatela, ou superveniente, quando assume o polo ativo de uma ação em curso, após desistência ou abandono da causa pelo autor originário.

Referências

ALMEIDA, Luiz Cláudio Carvalho de. A Interdição a partir da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, n. 59, p. 175-189, jan./mar. 2016.

AZEVEDO, Júlio Camargo de. *Tutela jurisdicional adequada às pessoas em situação de vulnerabilidade*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da; DIDIER JR., Fredie. *Por uma nova teoria dos procedimentos especiais: dos procedimentos às técnicas*. Salvador: Juspodivm, 2018.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Código de processo civil comentado*. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

CUNHA, Rogério Sanches; FARIAS, Cristiano Chaves; PINTO, Ronaldo Batista. *Estatuto da Pessoa com Deficiência Comentado artigo por artigo*. 4. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021.

DIAS, Maria Berenice. *Manual de direito das famílias*. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2022.

DIDIER JR., Fredie. *Regras processuais no código civil: aspectos da influência do código civil de 2002 na legislação processual*. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIDIER JR., Fredie. Da interdição. In: Teresa Arruda Alvim Wambier; Fredie Didier Jr.; Eduardo Talamini; Bruno Dantas (Coords.). *Breves comentários ao novo código de processo civil*. São Paulo: RT, 2015.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual, parte geral e processo de conhecimento*. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015b, v. 1.

DIDIER JR., Fredie. *Editorial 187: Estatuto da pessoa com deficiência, código de processo civil de 2015 e código civil: uma primeira reflexão*. [sl], 2015c. Disponível em: <https://frediedidier.com.br/editorial-187/>. Acesso em: 7 mar. 2024.

FONSÊCA, Vitor. O Ministério Público e a ação de interdição no Novo CPC. In: Robson Renault Godinho; Susana Henriques da Costa (Coords.); Fredie Didier Jr. (Coord. Geral). *Repercussões do Novo CPC*, vol. 6: Ministério Público. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 259-271.

GODINHO, Robson Renault. *O Ministério Público como substituto processual no processo civil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

GODINHO, Robson Renault. *Comentários ao código de processo civil (arts. 719-770): dos procedimentos de jurisdição voluntária*. José Roberto Ferreira Gouvêa; Luis Guilherme Aidar Bondioli; João Francisco Naves da Fonseca (Coord.). São Paulo: Saraiva Educação, 2018, vol. XIV.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito de família*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARTEL, Leticia de Campos Velho. Indisponibilidade de direitos fundamentais: conceito lacônico, consequências duvidosas. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro: MPRJ*, Rio de Janeiro, n. 51, p. 141-174, jan./mar. 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Novo código de processo civil comentado*. Salvador: Juspodivm, 2016.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. *Direito das famílias*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

A ATUAÇÃO MINISTERIAL EM RELAÇÃO ÀS FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE DIREITO PRIVADO: IMPACTOS DA RESOLUÇÃO Nº 300/2024 DO CNMP

Alexandre Jorge do Amaral Nóbrega

Promotor de Justiça do Ministério Público da Paraíba

Resumo

Este artigo analisa a recente decisão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) que disciplina a atuação ministerial no velamento das fundações privadas e públicas de direito privado. A uniformização normativa promovida pela Resolução nº 300/2024 impôs uma redefinição das atribuições ministeriais, especialmente no que tange à exclusão das fundações públicas de direito privado do regime de velamento pelo Ministério Público. A problemática central consiste em avaliar os impactos dessa exclusão na tutela do interesse público e na fiscalização dessas entidades, considerando a natureza híbrida de sua estrutura jurídica. O estudo se propõe a responder: de que forma a nova disciplina normativa afeta a atuação das Promotorias de Justiça especializadas? Como se dará o acompanhamento dessas fundações a partir da redistribuição das competências fiscalizatórias? Para responder a essas questões, adota-se uma abordagem qualitativa e exploratória, com análise doutrinária, normativa e jurisprudencial, além do exame da atuação concreta da 40ª Promotoria de Justiça de Fundações e Patrimônio Público de João Pessoa. O estudo busca demonstrar os mecanismos institucionais e administrativos que garantirão a continuidade da fiscalização dessas entidades, mesmo com a nova delimitação das atribuições ministeriais, promovendo segurança jurídica e transparência na gestão dos recursos públicos.

Palavras-chave: Ministério Público; fundações; tradução; CNMP; fundamentos públicos do direito privado.

Abstract

This article analyzes the recent decision by the National Council of the Public Ministry (CNMP) that regulates the role of the Public Ministry in overseeing private and public foundations governed by private law. The study addresses the impact of this decision on the work of the 40th Public Prosecutor's Office for Foundations and Public Assets in João Pessoa, with a critical analysis of the effects of normative standardization. The

exclusion of public foundations governed by private law from ministerial oversight and the implications of this measure are also examined. This paper aims to contribute to the understanding of the differentiated legal regime applicable to foundations and the rationalization of ministerial functions.

Keywords: Public Ministry; foundations; oversight; CNMP; public foundations of private law.

1 Introdução

O Ministério Público brasileiro possui, entre suas diversas atribuições constitucionais e legais, o dever de zelar pelas fundações privadas, conforme disposto no artigo 66 do Código Civil. Essa atuação de significativa importância é bem representada pela expressão de conteúdo amplo conhecida como "velamento", que visa assegurar que as fundações atuem de acordo com suas finalidades institucionais, garantindo a correta administração de seu patrimônio e o cumprimento de sua função social.

Registramos, de início, que a expressão "velamento" não deve ser compreendida apenas numa ótica policial, no sentido de fiscalizar, investigar, como se o papel do *Parquet* no Terceiro Setor fosse guiado só, e tão somente, pela desconfiança eterna de que os bens de tais entidades estão sendo apropriados pelos seus integrantes ou que tais instituições foram criadas com o escopo de auferirem recursos em prol dos seus administradores.

Dentro dessa cadeia de observação, o autor Tomáz de Aquino Rezende, ao apreciar o tema, enfatiza que:

Na verdade, ao que se traduz da legislação, já aceito pela jurisprudência e pela doutrina, referido vocábulo significa que, além de estar de sentinela (exercer vigilância), também patrocina e protege. Uma função mais pedagógica e de parceria do que policial ou punitiva. (Rezende, 2006, p. 73).

Uma vez delimitado o sentido da expressão velamento, é oportuno destacar que, embora a prática do velamento fundacional no Brasil apresentasse convergências na maior parte das ações das diversas

unidades do Ministério Público, algumas vertentes de atuação revelavam diferenças pontuais em relação às atribuições e à fiscalização das fundações privadas. Essas divergências geraram a necessidade de uma uniformização nacional, pois acarretavam interpretações variadas quanto ao alcance e aos limites do velamento, resultando em falta de padronização em determinadas circunstâncias.

Em resposta a essa realidade, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) aprovou, em 10 de setembro de 2024, durante sua 13ª Sessão Ordinária, a Proposição nº 1.00601/2023-52, com o objetivo de disciplinar e padronizar, em âmbito nacional, a atuação do Ministério Público no velamento das fundações de direito privado. A decisão, fruto dos trabalhos conduzidos pelo Grupo de Trabalho do Terceiro Setor, presidido pelo Conselheiro Otávio Luiz Rodrigues Júnior, estabeleceu diretrizes claras para uniformizar as atribuições ministeriais, promovendo uma maior eficiência na fiscalização dessas entidades. No processo de construção da normatização aprovada, contou-se com a participação do signatário, na condição de membro honorário do referido Grupo de Trabalho, contribuindo para as discussões que culminaram na proposta final.

Entre os diversos pontos tratados pela decisão, um dos mais relevantes foi a vedação expressa do velamento das fundações públicas de direito privado, medida que corrige uma sobreposição de funções que até então existia entre o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Essa exclusão do âmbito de atuação do *Parquet* tem um impacto significativo para Promotorias de Fundações, especialmente no que diz respeito àquelas entidades que, apesar de possuírem personalidade jurídica de direito privado, integram a administração pública indireta e já estão sujeitas a mecanismos de controle estatais.

Neste artigo, será abordada a importância dessa decisão no cenário jurídico nacional, com ênfase na vedação do velamento das fundações públicas de direito privado e seus reflexos na atuação da 40ª Promotoria de Justiça de Fundações e Patrimônio Público de João Pessoa. A proposta é oferecer uma análise crítica dos impactos dessa normatização, destacando como a resolução contribui para a racionalização das atribuições ministeriais e para a eficiência do controle das fundações no Brasil.

2 A decisão do CNMP e seu alcance

Conforme mencionado anteriormente, a deliberação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), proferida na 13ª Sessão Ordinária de 2024, teve como um de seus principais objetivos a uniformização da atuação do Ministério Público no velamento das fundações de direito privado. Entre as alterações mais significativas trazidas pela nova regulamentação, está a exclusão das fundações públicas de direito privado da esfera de supervisão ministerial, medida que visa solucionar a sobreposição de competências que existia entre o Ministério Público e os Tribunais de Contas, conforme será tratado a seguir.

Assim, antes de abordar especificamente a referida exclusão, é relevante ressaltar que a norma vista, sobretudo, à padronização nacional das atribuições ministeriais nessa área, conferindo maior uniformidade à fiscalização exercida pelo Ministério Público no que concerne ao velamento das fundações privadas.

Nesse contexto, o artigo 1º da Resolução aprovada dispõe o seguinte: “A presente resolução dispõe sobre a atuação do Ministério Público no velamento das fundações de direito privado, na forma do que dispõe o art. 66 do Código Civil.”

A resolução aprovada, por sua vez, diz que os ramos e unidades do Ministério Público devem instituir atos normativos próprios ou adequar os já vigentes sobre o velamento fundacional, sempre em conformidade com as regras estabelecidas pela Resolução, respeitando as especificidades locais. A redação do § 1º do artigo 1º reforça essa determinação:

§ 1º Os ramos e unidades do Ministério Público instituirão atos normativos próprios ou adequarão os já vigentes sobre o velamento fundacional, os quais deverão observar as regras contidas na presente Resolução, sem prejuízo das especificidades locais.

Assim, fica evidente o caráter imperativo da resolução, com efeito vinculativo, que visa unificar as ações do Ministério Público em todo o território nacional no que diz respeito ao velamento das entidades do Terceiro Setor. Essa normatização exige a adequação dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal às suas disposições, promovendo uma atuação mais uniforme.

Diante dessas considerações, observa-se que a recente decisão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) apresenta significativas modificações quanto à atuação do Ministério Público em relação ao velamento de fundações. Em especial, destaca-se a exclusão das fundações públicas de direito privado do âmbito do velamento ministerial, na medida em que tais fundações, conforme a nova redação do art. 2º da proposição aprovada, já estão submetidas ao controle do Tribunal de Contas e demais mecanismos estatais.

A proposta original do art. 2º da Resolução já previa a exclusão dessas fundações públicas de direito privado quanto ao velamento ministerial, tema que, até então, comportava entendimentos divergentes entre os Ministérios Públicos estaduais.

Nesse contexto, o Ministério Público de Minas Gerais (MP/MG), endossado pela Associação Nacional de Procuradores e Promotores de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social (Profis), propôs a exclusão do inciso I do referido artigo, que trata exatamente dessa questão, solicitando a sua manutenção no escopo de manter a atuação do Ministério Público em face de tais entidades. A justificativa apresentada pelo MP/MG era a de que as fundações públicas de direito privado poderiam se submeter a um duplo sistema de controle, com o Ministério Público exercendo o velamento e o Tribunal de Contas o controle financeiro.

No voto do Conselheiro Relator Antônio Edílio Magalhães Teixeira, tal proposta foi amplamente discutida. O Conselheiro relator, embora reconhecendo a complexidade da matéria, manteve a exclusão das fundações públicas de direito privado com contas prestadas ao Tribunal de Contas, por entender que o Ministério Público já exerce suas atribuições de defesa do patrimônio público e probidade administrativa, não havendo necessidade de duplicidade de controle. O relator destacou:

Sobre as sugestões apresentadas, entendo, quanto à primeira, que deve prevalecer a redação original da proposta, a qual exclui da função de velamento as fundações públicas de direito privado com contas prestadas ao respectivo Tribunal de Contas, por considerar que a tutela de referidas entidades pelo Ministério Público já se dá a partir do exercício das atribuições de defesa do patrimônio público e da probidade administrativa. (Teixeira, 2024, p. 54).

Essa decisão foi crucial para uniformizar o entendimento, de âmbito nacional, sobre a atuação do Ministério Público no que concerne às fundações públicas de direito privado, afastando eventuais divergências que poderiam existir entre as diferentes unidades do Ministério Público quanto ao velamento dessas fundações.

Assim, o texto final do art. 2º da Resolução nº 300/2024 ficou redigido da seguinte forma:

Art. 2º – É atribuição de cada unidade do Ministério Público velar pelas fundações de direito privado, nacionais ou estrangeiras, que atuem no respectivo território estadual ou distrital, exceto:

I – as fundações públicas de direito privado com contas prestadas ao respectivo Tribunal de Contas;

II – as fundações de direito privado estrangeiras autorizadas a funcionar no país e que não recebam verbas brasileiras de qualquer natureza;

III – as fundações de previdência complementar, na forma das Leis Complementares Federal nº 108 e nº 109, ambas de 29 de maio de 2001;

IV – outras fundações excluídas do regime de velamento por expressa disposição de lei.

Com a aprovação dessa redação, e a posterior publicação da Resolução do CNMP nº 300/2024, formalizou-se a exclusão das fundações públicas de direito privado do velamento ministerial, uniformizando o entendimento em âmbito nacional e afastando divergências que poderiam existir entre os Ministérios Públicos estaduais.

3 O regime jurídico diferenciado das fundações públicas de direito privado em face das fundações tipicamente privadas

A distinção entre as fundações públicas de direito privado e as fundações privadas, estas reguladas com base na exegese do Código Civil, especialmente pelos arts. 66 e seguintes, é crucial para se compreender as diferenças no regime jurídico e nas obrigações a que cada uma está sujeita.

Nesse contexto, registramos, inicialmente, que as fundações públicas de direito privado, embora dotadas de personalidade jurídica de direito privado, são criadas por lei e integram a Administração Pública Indireta, sendo, por isso, submetidas a um regime muito mais próximo do direito público do que suas contrapartes privadas.

De acordo com o Decreto-Lei nº 200/1967, recepcionado pela Constituição Federal, essas fundações possuem um regime jurídico peculiar, sendo obrigadas a observar normas específicas, como a Lei de Licitações, que lhes impõe a necessidade de licitar para a aquisição de bens e serviços, salvo nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas em lei. Esse controle é exercido em três níveis, conforme a doutrina de Carvalho Santos, citado na obra de José Eduardo Sabo Paes:

- (i) Controle político, que decorre da relação de confiança entre os órgãos de controle e os dirigentes da entidade controlada (estes são indicados e nomeados por aqueles);
- (ii) Controle administrativo, pelo qual a Administração Direta fiscaliza se a fundação está desenvolvendo atividade consoante com os fins para os quais foi instituída; e
- (iii) Controle financeiro, exercido pelo Tribunal de Contas, tendo a entidade o encargo de oferecer sua prestação de contas para a apreciação por aquele Colegiado. (Santos *apud* Paes, 2020, p. 207).

Esses mecanismos de controle estabelecem que, apesar de serem classificadas como pessoas jurídicas de direito privado, as fundações públicas de direito privado são sujeitas a um regime de controle público robusto e detalhado, o que lhes confere uma autonomia limitada e sempre subordinada aos interesses públicos e ao princípio da legalidade, como se fossem um braço da Administração Pública, no contexto do processo de descentralização estatal.

Acrescente-se, a título ilustrativo, que, enquanto as fundações públicas de direito privado estão sujeitas ao regime da Lei de Licitações, as fundações privadas, por outro lado, não se submetem a tal regime. Contudo, estas últimas devem observar os princípios gerais da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sobretudo quando gerenciam patrimônio social

destinado à consecução de finalidades de interesse coletivo, em consonância com o disposto no art. 37 da Constituição Federal.

Pondera-se, ainda, que a única semelhança entre as fundações públicas de direito privado e as fundações tipicamente privadas reside na obrigatoriedade de ambas registrarem seus atos constitutivos no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas. No entanto, como já mencionado, as fundações públicas de direito privado estão imunes às regras de velamento previstas no Código Civil, em virtude de seu regime jurídico especial. Este modelo institucional, como reconhecido pela doutrina e jurisprudência, caracteriza-se como um regime híbrido, aproximando-se mais das estruturas autárquicas do que das entidades regidas pelo Código Civil, tendo em vista que essas fundações se sujeitam a uma série de normas de direito público.

No campo doutrinário, apesar de existirem opiniões contrárias, há um entendimento amplamente aceito de que a duplicidade de controle sobre essas instituições, exercida tanto pelo Tribunal de Contas quanto pela Promotoria de Tutela das Fundações, não é necessária. Renomados administrativistas, como Maria Sylvia Zanella di Pietro, argumentam que a fiscalização do Ministério Público sobre fundações públicas de direito privado é redundante, uma vez que essas entidades já estão sujeitas ao controle administrativo e financeiro do Tribunal de Contas e da Administração Pública. Di Pietro enfatiza:

A fiscalização pelo Ministério Público, com relação às fundações governamentais, mesmo as de direito privado, é totalmente desnecessária, pois apenas sobrecarrega a entidade com duplicidade de controles que têm o mesmo objetivo. A tutela administrativa a que se sujeitam essas entidades já visa assegurar a realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade, a harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade, a eficiência administrativa e o controle administrativo, operacional e financeiro da entidade. (Di Pietro, 2007, p. 407-408).

Nesse sentido, foi com base no regime jurídico próprio e *sui generis* das fundações públicas de direito privado que alguns Ministérios Públicos, e agora o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP),

consolidaram o entendimento de que a fiscalização e o acompanhamento dessas fundações são atribuições das Promotorias de Patrimônio Público, e não das Promotorias encarregadas do velamento de fundações privadas.

Essa mesma inteligência encontra guarida em decisões como a proferida no Conflito de Atribuições entre a 8ª Promotoria de Justiça de Piracicaba (Patrimônio Público e Social) e a 12ª Promotoria de Justiça de Piracicaba (Curadoria de Fundações), na qual se reconheceu que fundações instituídas pelo Poder Público, ainda que com personalidade jurídica de direito privado, estão submetidas a aspectos do regime jurídico de direito público, como a obrigatoriedade de licitação, concurso público e fiscalização pelo Tribunal de Contas.

Conforme consta da ementa do julgado:

Conflito negativo de atribuições. [...] A fundação instituída pelo Poder Público, mesmo que ostente personalidade jurídica de direito privado, submete-se, ainda que parcialmente, ao regime jurídico de direito público, como a obrigatoriedade de contratação por concurso público, a fiscalização pelo Tribunal de Contas, a realização de licitação e a submissão ao teto constitucional. [...] Conflito conhecido e dirimido, cabendo ao suscitante (8º Promotor de Justiça de Piracicaba) prosseguir na investigação e adotar as medidas pertinentes. (SIS MP 14.0723.0001510/2016-4 - Protocolado nº 14.341/18 - São Paulo, 2018.)

Diante desse cenário, que envolve todas essas nuances entre os regimes jurídicos das fundações públicas de direito privado e das fundações tipicamente privadas, foi com base nesses fundamentos que a decisão do CNMP foi editada, consolidando a exclusão das fundações públicas de direito privado do regime de velamento ministerial.

Nesse contexto, a decisão proferida na Proposição nº 1.00601/2023-52, de relatoria do Conselheiro Antônio Edílio Magalhães Teixeira, levou em consideração as especificidades dessas fundações, já submetidas a rigorosa fiscalização pelos Tribunais de Contas e pela Administração Direta, tornando desnecessária a duplicidade de fiscalização pelo Ministério Público. Conclui-se, assim, que o CNMP buscou

evitar a sobreposição de competências, dado que o Ministério Público já desempenha seu papel na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa dessas entidades.

4 A função do 40º Promotor de Justiça de Fundações e Patrimônio Público à luz da decisão do CNMP

No caso específico do Ministério Público da Paraíba, a Resolução CPJ nº 21/2018 já está plenamente alinhada à recente decisão do CNMP, uma vez que, ao tratar do velamento pelo 40º Promotor de Justiça, não faz menção expressa às fundações públicas de direito privado. Assim, no que se refere ao tema central deste artigo, entendemos que o nosso regramento local dispensa qualquer adaptação ou alteração, como será demonstrado a seguir.

Transcreve-se, para melhor compreensão, a disposição constante do artigo 3º da Resolução CPJ nº 21/2018:

Art. 3º – As atribuições dos cargos de Promotor de Justiça da Promotoria de Justiça de João Pessoa, de 3ª entrância, serão exercidas da seguinte forma:

XL – 40º Promotor de Justiça, extrajudicialmente, em matéria das fundações e do patrimônio público municipal e estadual, neste último quando do envolvimento das referidas entidades, incluindo a instauração de procedimento cível e a propositura da respectiva ação, com acompanhamento desta até seu final julgamento.

Conforme se depreende da transcrição supramencionada, o artigo 3º, inciso XL, da Resolução CPJ nº 21/2018 confere ao 40º Promotor de Justiça a atribuição de atuar como órgão de execução, encarregado de exercer o velamento das entidades integrantes do Terceiro Setor, nos termos do artigo 66 do Código Civil.

Por outro lado, no que tange à defesa do patrimônio público, tratada na segunda parte do inciso XL da referida resolução, ao estabelecer a expressão “...neste último quando do envolvimento das referidas entidades...”, observa-se que a atuação ministerial está diretamente vinculada aos laços formais que se emolduram entre as entidades

veladas e o Poder Público, seja este estadual ou municipal. Assim, havendo um vínculo formal entre a entidade velada e o Poder Público, que se subsuma às disposições do artigo 66 do Código Civil, estará legitimada a atuação do 40º Promotor de Justiça, inclusive na defesa do patrimônio público.

Ressalte-se que essa atuação, a defesa do patrimônio público, pressupõe que a tutela da probidade administrativa tenha como fato gerador eventual transgressão detectada nas relações entabuladas entre as instituições do Terceiro Setor e o Poder Público, sendo dita relação o fio condutor indissociável para ação nessa importante seara. Do contrário, isto é, permitir que o 40º Promotor de Justiça atue autonomamente na defesa do patrimônio público, sem que exista tal vinculação com as fundações veladas, geraria uma sobreposição indevida de atribuições com as Promotorias do Patrimônio Público, cujas competências são distintas e delimitadas. Isso criaria uma ambiguidade indesejável na divisão de responsabilidades dentro do próprio Ministério Público, distorcendo as funções especializadas estabelecidas para a Promotoria de Fundações.

5 Aplicabilidade da decisão do CNMP à Fundação Paraibana de Gestão em Saúde

A Fundação Paraibana de Gestão em Saúde (PB Saúde) ilustra, de forma prática, a aplicação da Resolução nº 300/2024 do CNMP no contexto das entidades públicas de direito privado, consolidando sua exclusão do regime de velamento ministerial. Criada pela Lei Complementar Estadual nº 151/2020, a referida entidade integra a Administração Pública Indireta do Estado da Paraíba, estando vinculada à Secretaria de Estado da Saúde (SES). Conforme previsto no art. 3º da mencionada lei, a instituição faz parte do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo objeto de controle pela Controladoria Geral do Estado e pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, conforme determina o art. 24 da Lei Complementar nº 151/2020 (Paraíba, 2020).

É importante destacar que o art. 2º da mesma lei é categórico ao afirmar que a Fundação de Gestão em Saúde, embora sujeita à inscrição de seus atos constitutivos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, não se submete às disposições do Código Civil referentes às fundações priva-

das (Paraíba, 2020). Essa previsão normativa afasta qualquer interpretação que pudesse subsumir a organização ao regime de velamento previsto no art. 66 do Código Civil, norma destinada a fundações de direito privado.

A deliberação do CNMP, ao excluir expressamente as fundações públicas de direito privado com contas prestadas ao Tribunal de Contas da esfera de atuação do Ministério Público no velamento, aplica-se de maneira direta à Fundação Paraibana. A entidade, portanto, permanece sob a supervisão da Controladoria Geral do Estado e do Tribunal de Contas, afastando a necessidade de fiscalização adicional por parte do Ministério Público encarregado do velamento de fundações privadas (CNMP, 2024).

Assim, o posicionamento do CNMP consolida a distinção entre as fundações públicas de direito privado e as fundações tipicamente privadas, reconhecendo a especificidade do regime jurídico aplicável às primeiras, que, como no caso da Fundação de Gestão em Saúde, já estão submetidas a mecanismos de controle próprios e suficientes, dispensando a intervenção do Ministério Público no seu velamento (CNMP, 2024).

6 Conclusão

A Resolução nº 300/2024, promanada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), estabelece um marco importante na uniformização da atuação ministerial no que tange ao velamento das fundações de direito privado. Ao contribuir para a racionalização das atribuições do Ministério Público, a medida elimina a sobreposição de funções com os Tribunais de Contas no que se refere às fundações públicas de direito privado. Com a exclusão dessas entidades do regime de velamento, a resolução não só reflete um amadurecimento institucional, mas também reconhece as especificidades do regime jurídico aplicável a cada tipo de fundação.

No contexto da 40ª Promotoria de Justiça de Fundações e Patrimônio Público de João Pessoa, a resolução fortalece a clareza e delimitação das atribuições do Promotor de Justiça, permitindo uma atuação mais eficiente e direcionada na fiscalização das fundações privadas,

conforme estabelecido no Código Civil. Tal medida evita a duplicidade de controle sobre fundações públicas de direito privado, que já são amplamente fiscalizadas por órgãos estatais e Tribunais de Contas.

Assim, a Resolução nº 300/2024 reafirma o papel primordial do Ministério Público na defesa do patrimônio público e na promoção da probidade administrativa. Ao ajustar a atuação ministerial para evitar redundâncias e conflitos de atribuições, a resolução contribui para uma atuação mais eficiente e alinhada aos princípios constitucionais de legalidade e eficiência, garantindo, de maneira mais clara, a proteção e o cumprimento das finalidades institucionais das fundações privadas.

Referências

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 300/2024*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 20 out. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PARAÍBA. Lei Complementar Estadual nº 151, de 14 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre a criação da Fundação Paraibana de Gestão em Saúde (PB Saúde). *Diário Oficial do Estado*, João Pessoa, 2020.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, associações e entidades de interesse social*. 8. ed. Brasília: Fórum, 2020.

REZENDE, Tomáz de Aquino. *Roteiro do terceiro setor: associações e fundações*. 3. ed. Belo Horizonte: Prax, 2006.

TEIXEIRA, Antônio Edílio Magalhães. *Proposição nº 1.00601/2023-52*. Conselho Nacional do Ministério Público, 2024.

O DIREITO AO NOME ESPIRITUAL E A RETIFICAÇÃO DO REGISTRO CIVIL: GARANTIAS PARA A EFETIVAÇÃO DA LIBERDADE RELIGIOSA NO BRASIL À LUZ DA LEI Nº 14.382/22

Camila Fernanda Correia Diniz

Assessora Jurídica no Ministério Público da Paraíba

Resumo

O artigo analisa a retificação do registro civil para inclusão do nome espiritual como expressão da liberdade religiosa e da dignidade da pessoa humana, com base na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 14.382/22 e na jurisprudência da Paraíba. A pesquisa, de abordagem qualitativa e documental, investiga a compatibilidade entre a imutabilidade do nome e o direito à identidade religiosa, evidenciando que a legislação admite exceções. Os resultados indicam que, apesar de escassez das decisões pátrias, o reconhecimento do nome espiritual reforça a pluralidade e a laicidade estatal, assegurando o exercício pleno da liberdade religiosa e promovendo uma sociedade mais inclusiva.

Palavras-chave: direito ao nome espiritual; retificação de registro civil; liberdade religiosa; dignidade humana.

Abstract

This article analyzes the rectification of civil registration to include a spiritual name as an expression of religious freedom and human dignity, based on the Universal Declaration of Human Rights, the 1988 Federal Constitution, Law No. 14,382/22, and the jurisprudence of Paraíba. The qualitative and documentary research investigates the compatibility between the immutability of one's name and the right to religious identity, demonstrating that legislation permits exceptions. The findings indicate that, despite the scarcity of domestic rulings, recognizing a spiritual name reinforces pluralism and the secular character of the state, ensuring the full exercise of religious freedom and promoting a more inclusive society.

Keywords: right to spiritual name; amendment of civil registry; religious freedom; human dignity.

1 Introdução

Este artigo examina o direito ao nome espiritual e a retificação do registro civil como expressões da liberdade religiosa no Brasil, com foco nas garantias constitucionais e internacionais que sustentam esse direito. A pesquisa utiliza a análise documental da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 14.382/2022 e da jurisprudência do estado da Paraíba.

A liberdade religiosa, consagrada no artigo 5º, inciso VI da Constituição Federal, abrange não apenas o direito de professar uma crença, mas também a liberdade de manifestar a fé e integrar elementos religiosos à identidade pessoal. O nome espiritual, concedido em diversos ritos religiosos, assume um significado simbólico e pessoal profundo, especialmente em religiões de matriz africana e indígena.

O reconhecimento jurídico do nome espiritual, através da retificação do registro civil, reflete a proteção dos direitos da personalidade e a efetividade da liberdade religiosa. No entanto, a imutabilidade relativa do nome, antes da Lei nº 14.382/22, restringia as possibilidades de alteração, permitindo mudanças apenas em casos excepcionais, como a correção de erros gráficos, a substituição por apelidos públicos notórios ou a proteção contra nomes vexatórios.

A Lei nº 14.382/2022 trouxe alterações significativas à Lei de Registros Públicos, ampliando as possibilidades de retificação do registro civil e a alteração do nome. A nova lei permite que pessoas maiores de 18 anos alterem seu prenome diretamente no cartório, sem necessidade de decisão judicial ou motivação específica.

Essa flexibilização normativa facilita a inclusão do nome espiritual no registro civil, permitindo que indivíduos adequem seu nome civil à sua identidade pessoal e espiritual. A pesquisa analisa o impacto dessa mudança legislativa, examinando os limites e as condições estabelecidas pela nova lei, bem como os desafios e as perspectivas futuras na sua aplicação.

A análise da jurisprudência, em especial o caso do processo nº 0802851-59.2023.8.15.0331 no Tribunal de Justiça da Paraíba, demonstra a crescente aceitação da retificação do registro civil para inclusão do nome espiritual, com base na proteção dos direitos da personalidade e na liberdade religiosa.

O artigo conclui que o reconhecimento jurídico do nome espiritual, por meio da retificação do registro civil, representa um passo significativo na efetivação da liberdade religiosa e na promoção da dignidade humana no Brasil. Ao permitir que indivíduos expressem plenamente sua identidade religiosa em seus documentos oficiais, o Estado reconhece a importância da diversidade religiosa e cultural, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Nesse sentido, o presente artigo examina a evolução legislativa e constitucional sobre o direito ao nome espiritual no Brasil, destacando como a Lei nº 14.382/2022 facilita a retificação do registro civil para incluir o nome espiritual. A pesquisa analisa as garantias da liberdade religiosa, com base na Constituição Federal e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, e a importância desse reconhecimento para a identidade religiosa e cultural dos indivíduos, promovendo maior inclusão e dignidade humana. A análise da jurisprudência do TJ-PB reforça o impacto positivo dessa mudança.

2 O direito ao nome como direito da personalidade

2.1 Os direitos da personalidade

Os direitos da personalidade emergiram como categoria jurídica na segunda metade do século XIX, concebidos por jusnaturalistas franceses e alemães para designar direitos inerentes à pessoa humana, essenciais à sua condição, de modo que, sem eles, o indivíduo não seria mais reconhecido como pessoa (Schreiber, 2013).

Segundo Carlos Alberto Bittar (2015), os direitos da personalidade são aqueles “reconhecidos à pessoa humana tomada em si mesma e em suas projeções na sociedade, previstos no ordenamento jurídico exatamente para a defesa de valores inatos no homem” (Bittar, 2015, p. 23). Esses direitos protegem aspectos fundamentais da existência humana, garantindo a tutela de bens como a vida, a integridade física e psíquica, a honra, a imagem, a privacidade e o nome.

Apesar de atualmente serem amplamente reconhecidos na doutrina e na jurisprudência, os direitos da personalidade enfrentaram resistências históricas. Juristas como Savigny e Von Thur negaram validade científica a essa categoria, questionando sua fundamentação teórica (Schreiber, 2013). As críticas centravam-se na dificuldade de conceituação e na ausência de um consenso sobre sua extensão e especificação.

No entanto, com o avanço do pensamento jurídico e o reconhecimento da necessidade de proteger valores intrínsecos ao ser humano, os direitos da personalidade consolidaram-se como categoria essencial no direito civil contemporâneo. O ordenamento jurídico brasileiro adotou a concepção naturalista desses direitos, reconhecendo-os como inatos e inerentes à pessoa humana, cabendo ao Estado apenas assegurá-los e protegê-los no plano do direito positivo (Bittar, 2015).

2.2 Dignidade da pessoa humana

A Segunda Guerra Mundial e os horrores do Holocausto trouxeram novos desafios ao meio jurídico, evidenciando a necessidade de proteção da dignidade humana em âmbito internacional. A resposta da comunidade global materializou-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que estabeleceu valores e princípios fundamentais acima da vontade dos governantes estatais (Bittar, 2015).

O princípio da dignidade da pessoa humana tornou-se, assim, um valor central nos ordenamentos jurídicos modernos. Apesar de apresentar contornos fluídos e ser definido de maneiras diversas entre os doutrinadores, sua ideia central reside na compreensão de que a espécie humana possui uma qualidade intrínseca que a torna merecedora de especial proteção jurídica (Schreiber, 2013).

Conforme Anderson Schreiber (2013): A dignidade humana é o valor-síntese que reúne as esferas essenciais de desenvolvimento e realização da pessoa humana. Seu conteúdo não pode ser descrito de modo rígido, devendo ser apreendido por cada sociedade em cada momento histórico a partir de seu próprio substrato cultural. (Schreiber, 2013, p. 22).

A incorporação desse princípio ao ordenamento jurídico brasileiro, expressamente reconhecido no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (Brasil 1988), visa proteger a condição humana em seus aspectos mais autênticos e diversos, relacionando-se intrinsecamente com a conceituação e a efetividade dos direitos da personalidade.

2.3 O direito ao nome e à identidade pessoal

O nome civil é um dos principais atributos da personalidade, servindo como elemento identificador e distintivo da pessoa na sociedade. O Código Civil de 2002, em seu artigo 16, dispõe que “toda pessoa tem direito ao nome, nele compreendidos o prenome e o sobrenome” (Brasil, 2002).

Reconhecer o direito ao nome significa considerá-lo não apenas como um elemento de designação, mas também como proteção à identidade pessoal e à esfera privada do indivíduo. Maria Celina Bodin de Moraes (2000) afirma que o nome não é somente um direito, mas também um dever, pois implica a obrigação de identificação social, cumprindo a função distintiva no convívio em sociedade e perante o Estado.

Segundo Moraes (2000): O nome não serve apenas para designar a pessoa humana, mas também para proteger a esfera privada e o interesse da identidade do indivíduo. Trata-se de um conjunto de direitos e obrigações que devem conviver harmonicamente, sem que uma instância possa sobrepor-se à outra. (Moraes, 2000, p. 50).

O direito à identidade pessoal é outro direito da personalidade intimamente ligado ao nome. Conforme Bolesina e Gervasoni (2018), a identidade pessoal compreende a identidade formal, formada por aspectos mais rígidos à mudança, como documentos oficiais e o próprio nome; e a identidade substancial, formada por aspectos mais suscetíveis a alterações, como religião, gênero, orientação sexual e classe social.

Giorgio Pino (2006) sustenta que: O direito à identidade pessoal tutela o interesse que uma pessoa possui de não ver sua identidade deturpada ou alterada em razão da atribuição de fatos, ideias, opiniões, qualidades ou comportamentos distintos daqueles que realmente possui, independentemente da lesão a outros direitos da personalidade. (Pino, 2006, p. 260).

Nesse contexto, o nome espiritual, atribuído em determinados ritos religiosos, especialmente em religiões de matriz africana e indígena, assume relevância significativa na constituição da identidade pessoal e espiritual do indivíduo. A possibilidade de reconhecimento jurídico desse nome reflete a proteção dos direitos da personalidade e a efetividade da liberdade religiosa, asseguradas constitucionalmente.

A interação entre o direito ao nome, a personalidade individual e a vida em sociedade é fundamental para a realização plena da dignidade da pessoa humana. A retificação do registro civil para inclusão do nome espiritual representa, portanto, não apenas uma questão de identificação, mas também o reconhecimento jurídico de elementos essenciais da identidade e da individualidade do ser humano.

3 A proteção jurídica dos direitos da personalidade e sua relevância para a dignidade humana

Os direitos da personalidade são reconhecidos como prerrogativas inerentes ao ser humano, essenciais para a proteção da dignidade da pessoa e para o livre desenvolvimento de sua personalidade. Esses direitos são inatos, absolutos, extrapatrimoniais e inalienáveis, sendo protegidos tanto no âmbito constitucional quanto infraconstitucional (Bittar, 2015).

Segundo Carlos Alberto Bittar (2015), os direitos da personalidade são definidos como:

...direitos subjetivos, civis, extrapatrimoniais, absolutos, gerais, extrapatrimoniais, vitalícios, intransmissíveis, irrenunciáveis, impenhoráveis, imprescritíveis e ilimitados, conferidos a toda e qualquer pessoa humana, visando à proteção de seus atributos físicos, psíquicos e morais, essenciais à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade (Bittar, 2015, p. 67).

A tutela jurídica desses direitos visa garantir a proteção dos atributos essenciais da pessoa humana, como a vida, a integridade física e psíquica, a honra, a imagem, a privacidade e o nome. O Código Civil brasileiro, em seus artigos 11 a 21, disciplina os direitos da personalidade, estabelecendo sua proteção e os limites ao exercício desses direitos (Brasil, 2002).

3.1 Dignidade da pessoa humana como fundamento dos direitos da personalidade

A Constituição Federal de 1988 consagra, em seu artigo 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988). Esse princípio é basilar para a compreensão e efetivação dos direitos da personalidade, servindo como parâmetro para a interpretação e aplicação das normas jurídicas.

Conforme preleciona Ingo Wolfgang Sarlet (2015): A dignidade da pessoa humana é considerada como um valor fundamental que confere unidade aos direitos e garantias fundamentais, servindo de critério para a interpretação e integração das normas constitucionais e infraconstitucionais, bem como para a resolução de eventuais conflitos entre direitos fundamentais (Sarlet, 2015, p. 38).

Desse modo, a proteção jurídica do nome como direito da personalidade encontra fundamento na dignidade da pessoa humana, assegurando o respeito à identidade pessoal e ao desenvolvimento pleno do indivíduo na sociedade.

3.2 O nome civil e a identidade pessoal: aspectos jurídicos e a proteção da dignidade humana

O nome civil é um dos principais atributos da personalidade, atuando como elemento identificador do indivíduo na esfera social e jurídica. O Código Civil, em seu artigo 16, dispõe que "toda pessoa tem direito ao nome, nele compreendidos o prenome e o sobrenome" (Brasil, 2002).

Maria Helena Diniz (2017) define o nome como: O sinal exterior pelo qual se designa, identifica e individualiza a pessoa na sociedade, distinguindo-a dos demais indivíduos, sendo, portanto, um elemento imprescindível para o exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres na ordem civil (Diniz, 2017, p. 187).

O direito ao nome abrange não apenas a sua utilização, mas também a proteção contra uso indevido por terceiros, alterações não autorizadas e eventuais prejuízos à reputação ou imagem da pessoa. Trata-se de um direito extrapatrimonial, inalienável, imprescritível e irrenunciável, integrado ao rol dos direitos da personalidade (Gonçalves, 2021).

Além disso, o nome está intrinsecamente ligado ao direito à identidade pessoal, que engloba um conjunto de atributos físicos, psíquicos e sociais que individualizam a pessoa e permitem seu reconhecimento como sujeito de direitos e obrigações. Segundo Paulo Nader (2016): A identidade pessoal é o complexo de atributos característicos da pessoa humana, que a distingue das demais e permite seu reconhecimento na vida social e jurídica, sendo indispensável para a efetivação de sua personalidade e para a realização de seus projetos de vida (Nader, 2016, p. 112).

Nesse contexto, o nome espiritual, adotado em razão de convicções religiosas ou filosóficas, assume significativa importância na constituição da identidade pessoal do indivíduo. O reconhecimento jurídico desse nome representa a efetivação dos direitos da personalidade e da liberdade religiosa, assegurando o respeito à dignidade humana e à pluralidade cultural.

3.3 A possibilidade de alteração do nome como expressão dos direitos da personalidade

A imutabilidade do nome civil é relativa, admitindo-se a sua alteração em hipóteses excepcionais, previstas em lei ou reconhecidas pela jurisprudência, visando preservar direitos fundamentais da pessoa. A Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) disciplina as situações em que é possível a retificação do nome, como nos casos de erro gráfico, exposição ao ridículo, proteção de testemunhas, dentre outros (Brasil, 1973).

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.382/2022, ampliaram-se as possibilidades de alteração do nome, permitindo que a pessoa maior de 18 anos promova a mudança do prenome, independentemente de motivação específica ou decisão judicial, desde que observados os procedimentos legais (Brasil, 2022).

Essa flexibilização legislativa reforça a proteção dos direitos da personalidade, possibilitando que o indivíduo adeque seu nome civil à sua identidade pessoal, incluindo a inserção do nome espiritual. Tal medida promove a efetivação da liberdade religiosa e do direito à identidade, em consonância com os princípios constitucionais e os tratados internacionais de direitos humanos.

Conforme destaca Anderson Schreiber (2019): A possibilidade de alteração do nome, quando justificada pela necessidade de preservação da identidade pessoal e da dignidade humana, constitui expressão do direito ao livre desenvolvimento da personalidade, devendo ser assegurada pelo ordenamento jurídico em atenção aos princípios fundamentais (Schreiber, 2019, p. 145).

3.4 O nome espiritual e a liberdade religiosa

A liberdade religiosa, assegurada pelo artigo 5º, inciso VI, da Constituição Federal, compreende o direito de professar crenças, cultos e ritos, bem como de expressar publicamente a fé e integrar elementos religiosos à identidade pessoal (Brasil, 1988). Nesse sentido, o nome espiritual, atribuído em contextos religiosos, reveste-se de profundo significado simbólico e pessoal.

O reconhecimento jurídico do nome espiritual, por meio da retificação do registro civil, representa a efetivação da liberdade religiosa e o respeito à diversidade cultural e religiosa presente na sociedade brasileira. Trata-se de medida que promove a inclusão

social e a valorização das tradições religiosas, em consonância com o princípio do pluralismo.

Segundo Sabrina de Cássia Arantes Moreira Leite (2018): A possibilidade de inserção do nome espiritual no registro civil reflete o compromisso do Estado brasileiro com a proteção da liberdade religiosa e dos direitos da personalidade, assegurando que o indivíduo possa expressar plenamente sua identidade pessoal e suas convicções religiosas (Leite 2018, p. 142).

A harmonização entre o direito ao nome como direito da personalidade e a liberdade religiosa fortalece a proteção jurídica dos indivíduos, promovendo a dignidade humana e o respeito às diferenças culturais e religiosas.

4 Possibilidades de alteração do nome antes da Lei nº 14.382/22

Antes da promulgação da Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, que alterou significativamente a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), a possibilidade de alteração do nome civil no Brasil era restrita e pautada por critérios rígidos, visando preservar a segurança jurídica e a identificação das pessoas na sociedade. O princípio da imutabilidade relativa do nome prevalecia, permitindo mudanças apenas em casos excepcionais, conforme estabelecido na legislação e consolidado pela jurisprudência (Venosa, 2022).

4.1 Correção de erro gráfico

Uma das hipóteses de alteração do nome admitidas antes da Lei nº 14.382/22 era a correção de erros evidentes de grafia no registro civil. O artigo 110 da Lei de Registros Públicos permitia que tais erros fossem corrigidos extrajudicialmente, diretamente no cartório onde se encontrava o assento, desde que houvesse anuência do Ministério Público (Brasil, 1973).

Conforme Sílvio de Salvo Venosa (2022): A correção de evidente erro de grafia no nome civil é possível por meio de procedimento administrativo, sem necessidade de intervenção judicial, quando o erro for perceptível e não demandar maiores indagações (Venosa, 2022, p. 234).

Essa medida visava assegurar a correta identificação do indivíduo, evitando constrangimentos e prejuízos decorrentes de equívocos no registro, preservando, assim, os direitos da personalidade.

4.2 Alteração por apelido público notório

Outra possibilidade de alteração do nome era a substituição ou inclusão do prenome por apelido público notório. O artigo 58 da Lei de Registros Públicos estabelecia que “o prenome será definitivo, admitindo-se, todavia, a sua substituição por apelidos públicos notórios” (Brasil, 1973).

Essa previsão legal atendia à realidade de pessoas que, por razões profissionais, artísticas ou sociais, eram amplamente conhecidas por um apelido, o que justificava a adequação do registro civil. Contudo, cabia ao requerente comprovar a notoriedade do apelido, geralmente por meio de provas documentais, depoimentos ou reconhecimento público (Gonçalves, 2021).

4.3 Alteração em caso de nome vexatório ou exposição ao ridículo

A proteção à dignidade da pessoa humana também justificava a alteração do nome quando este expusesse o indivíduo ao ridículo ou constrangimento. O parágrafo único do artigo 55 da Lei de Registros Públicos dispunha que “os oficiais do registro civil não registrarão prenomes suscetíveis de expor ao ridículo seus portadores” (Brasil, 1973).

No entanto, caso o registro já houvesse sido realizado com nome vexatório, era possível requerer judicialmente a sua alteração. A jurisprudência reconhecia o direito à mudança nesses casos, visando evitar danos à integridade psicológica e social do indivíduo (Venosa, 2022).

Conforme Carlos Roberto Gonçalves (2021): A manutenção de nome que exponha o portador ao ridículo fere os direitos da personalidade, sendo legítima a pretensão de alteração para proteger sua dignidade e evitar situações constrangedoras (Gonçalves, 2021, p. 145).

4.4 Alteração em caso de não identificação permanente

Havia possibilidade de alteração do nome quando este não representava a identidade social do indivíduo. Em casos em que uma pessoa é conhecida por um nome ou apelido diferente do que consta no registro civil, admite-se a retificação para que o nome corresponda à realidade vivida. A jurisprudência sustenta que o nome deve refletir a identidade pessoal e social, permitindo a mudança quando há comprova-

ção do uso habitual de outro nome ao longo do tempo. Essa medida visa evitar prejuízos nas relações pessoais e profissionais que podem surgir devido à divergência entre o nome oficial e o nome pelo qual a pessoa é reconhecida.

4.5 Alteração durante o primeiro ano de maioridade civil

A previsão anterior da Lei de Registros Públicos, em seu artigo 56, permitia que, no primeiro ano após atingir a maioridade civil, o interessado podia alterar o nome sem necessidade de justificativa, desde que não prejudicasse os sobrenomes da família. Essa medida oferecia aos indivíduos, ao completarem 18 anos, a oportunidade de ajustar seu prenome por razões pessoais, enquanto preservavam a identificação familiar. Após esse prazo de um ano, a alteração do nome só poderia ser feita por meio de ação judicial, exigindo a apresentação de um motivo justificável e relevante, conforme estabelecido no artigo 57 da mesma lei.

4.6 Alteração em casos de transexualidade e transgênero

A possibilidade de alteração do nome e do sexo no registro civil por pessoas transgênero ou transexuais era objeto de intenso debate jurídico antes da Lei nº 14.382/22. Inicialmente, essa mudança estava condicionada à realização de cirurgia de redesignação sexual e à apresentação de laudos médicos e psicológicos que comprovassem a transexualidade. No entanto, decisões judiciais progressistas começaram a permitir a alteração do nome e do gênero independentemente da cirurgia, com base no respeito à identidade de gênero e na proteção dos direitos da personalidade. O Superior Tribunal de Justiça reconheceu, em 2017, o direito à alteração do prenome e do sexo no registro civil sem a necessidade de cirurgia. Essa evolução culminou com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.275 pelo Supremo Tribunal Federal em 2018, que garantiu o direito à alteração do nome e do gênero diretamente no cartório, sem exigência de cirurgia ou decisão judicial. Essa mudança representa um avanço significativo na garantia dos direitos das pessoas trans, promovendo maior reconhecimento e respeito à sua identidade de gênero.

4.7 Outras hipóteses de alteração

Outras situações permitiam a alteração do nome, incluindo a proteção de testemunhas, onde indivíduos em programas de segurança podem mudar o nome para garantir sua segurança pessoal; a adoção, que permite a modificação do prenome e sobrenome de menores para refletir o novo vínculo familiar, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente; e as mudanças de sobrenome em decorrência de casamento ou divórcio, conforme o Código Civil. Essas alterações visam atender a interesses legítimos, protegendo os direitos da personalidade e respeitando os princípios de segurança jurídica e identificação individual.

5 Efeitos da Lei nº 14.382/22 na retificação do registro civil

A Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, trouxe alterações significativas à Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), especialmente no que se refere à retificação do registro civil e à possibilidade de alteração do nome. As mudanças visam modernizar os procedimentos, desburocratizar processos e ampliar o exercício dos direitos da personalidade, em consonância com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da liberdade individual (Brasil, 2022).

4.1 Principais mudanças introduzidas pela Lei nº 14.382/22

Uma das principais inovações da Lei nº 14.382/22 foi a alteração do artigo 56 da Lei de Registros Públicos, que passou a permitir que a pessoa maior de 18 anos possa alterar seu prenome diretamente no cartório de registro civil, sem a necessidade de decisão judicial e sem a exigência de motivação específica. O novo caput do artigo 56 dispõe: A pessoa natural registrada poderá, após ter atingido a maioria civil, requerer pessoalmente a alteração de seu prenome, independentemente de decisão judicial, observados os requisitos desta Lei. (Brasil, 2022).

Essa alteração elimina o prazo decadencial de um ano após a maioria que existia anteriormente, permitindo que a pessoa promova a mudança de seu prenome a qualquer tempo, desde que observados os procedimentos legais. Ademais, a lei estabelece que a alteração pode ser realizada apenas uma vez, e sua desconstituição depende de decisão judicial (Brasil, 2022).

5.2 Impacto na retificação do nome espiritual

As mudanças introduzidas pela Lei nº 14.382/22 têm impacto significativo na possibilidade de retificação do registro civil para inclusão do nome espiritual. A flexibilização dos critérios para alteração do nome facilita que indivíduos possam adequar seu nome civil à sua identidade pessoal e espiritual, sem enfrentar os obstáculos anteriormente existentes.

Flávio Tartuce (2022) destaca que: A nova lei permite que a alteração do prenome seja feita de forma extrajudicial, sem necessidade de motivação, o que favorece a proteção dos direitos da personalidade e atende aos anseios daqueles que desejam adequar seu nome à sua identidade pessoal, incluindo motivos religiosos ou culturais. (Tartuce, 2022, p. 3).

Os procedimentos para a alteração do nome incluem a apresentação de requerimento pessoal ao oficial do registro civil, que deverá observar os requisitos legais, como a verificação da identidade do requerente e a inexistência de suspeitas de fraude, falsidade, má-fé, vício de vontade ou simulação (Brasil, 2022).

Além disso, o novo § 2º do artigo 56 estabelece que: Na hipótese de alteração do prenome, o oficial de registro civil deverá comunicar o ato, às expensas do requerente, aos órgãos expedidores de documentos de identidade, de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e de passaporte, bem como ao Tribunal Superior Eleitoral. (Brasil, 2022).

Essa comunicação visa garantir a atualização dos registros e documentos oficiais, assegurando a efetividade da alteração e evitando problemas de identificação.

5.3 Limites e condições estabelecidos pela nova legislação

Embora a lei tenha flexibilizado a alteração do nome, estabeleceu também limites e condições para evitar abusos e proteger a segurança jurídica. O § 4º do artigo 56 dispõe: Em caso de suspeita de fraude, falsidade, má-fé, vício de vontade ou simulação quanto à intenção declarada pelo requerente, o oficial de registro civil deverá recusar a alteração pretendida, mediante decisão fundamentada. (Brasil, 2022).

Além disso, a alteração não pode prejudicar os sobrenomes familiares, conforme disposto no artigo 56, buscando preservar a identificação das linhagens e das relações familiares. A legislação

também prevê que a alteração do nome não afeta os direitos e deveres anteriormente adquiridos pelo requerente, mantendo a continuidade das relações jurídicas estabelecidas sob o nome anterior.

5.4 Inclusão de sobrenomes e outras alterações

A Lei nº 14.382/22 também trouxe alterações no artigo 57 da Lei de Registros Públicos, ampliando as hipóteses de inclusão e exclusão de sobrenomes. Agora, é possível incluir sobrenomes familiares, até mesmo de ascendentes remotos, desde que comprovada documentalmente a ascendência (art. 57, inciso I). Além disso, a lei permite a inclusão ou exclusão do sobrenome do cônjuge, tanto durante o casamento quanto após a sua dissolução (art. 57, incisos II e III). Também é viável incluir ou excluir sobrenomes em decorrência de mudanças nas relações de filiação, abrangendo descendentes e companheiros da pessoa que teve seu estado alterado (art. 57, inciso IV).

A legislação ainda prevê, no § 2º do artigo 57, a inclusão de sobrenome em razão de união estável, desde que registrada em cartório. Essa inovação reconhece a relevância das uniões estáveis e equipara os direitos dos companheiros aos dos cônjuges em relação à alteração do nome, promovendo uma maior inclusão e equidade nas relações familiares.

5.5 Efeito na proteção dos direitos da personalidade e na liberdade religiosa

As alterações promovidas pela Lei nº 14.382/22 reforçam a proteção dos direitos da personalidade, permitindo que o indivíduo exerça de forma mais ampla seu direito ao nome e à identidade pessoal. A possibilidade de alterar o prenome por vontade própria, sem necessidade de motivação ou decisão judicial, amplia a autonomia pessoal e facilita a adequação do nome civil à identidade subjetiva do indivíduo.

No contexto da liberdade religiosa, essa mudança legislativa permite que pessoas que adotaram um nome espiritual em decorrência de sua fé possam refletir essa identidade em seu registro civil, sem enfrentar burocracias excessivas ou obstáculos jurídicos. Trata-se de um avanço na efetivação da liberdade religiosa e na promoção da dignidade da pessoa humana.

Conforme observa Anderson Schreiber (2022): A flexibilização das regras para alteração do nome civil representa um importante passo

na concretização dos direitos da personalidade e na valorização da identidade individual, incluindo aspectos ligados à religião, cultura e convicções pessoais”. (Schreiber, 2022, p. 158).

Portanto, a Lei nº 14.382/22 não apenas aprimora a proteção dos direitos da personalidade, mas também se mostra como um instrumento fundamental para a inclusão e o respeito à diversidade cultural e religiosa, refletindo um compromisso com a dignidade da pessoa humana e a efetivação da liberdade religiosa.

5.6 Desafios e perspectivas futuras

Apesar dos avanços, ainda há desafios na aplicação prática da nova legislação. É necessário que os oficiais de registro civil estejam capacitados para atender aos requerimentos com eficiência e respeito aos direitos fundamentais. Além disso, é importante assegurar que os limites legais sejam observados para evitar fraudes e proteger a segurança jurídica.

A sociedade e o sistema jurídico deverão acompanhar os efeitos dessas mudanças, avaliando a necessidade de eventuais ajustes ou esclarecimentos normativos. A promoção de debates e a divulgação de informações sobre os direitos e procedimentos envolvidos podem contribuir para a efetividade da lei e para a conscientização da população.

6 A liberdade religiosa e a retificação do registro civil

A liberdade religiosa é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 5º, inciso VI, estabelece: “é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias” (Brasil, 1988). Tal garantia não se limita ao direito de professar uma crença, mas também engloba a manifestação pública da fé, a prática de ritos e a integração desses elementos à identidade pessoal do indivíduo.

No contexto da retificação do registro civil, a liberdade religiosa ganha relevância quando pessoas buscam alterar seu nome civil para incluir o nome espiritual adotado em razão de suas convicções religiosas. Essa prática é comum em diversas tradições religiosas, como nas religiões de matriz africana (Candomblé, Umbanda), em que o adepto recebe um nome espiritual com profundo significado simbólico e pessoal (Santos, 2022).

6.1 A proteção constitucional da liberdade religiosa

A Constituição Federal consagra o princípio da laicidade do Estado, estabelecendo a separação entre o Estado e as religiões. O artigo 19, inciso I, dispõe que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança (Brasil, 1988).

Tal disposição visa assegurar a neutralidade do Estado em matéria religiosa, garantindo a igualdade entre as diversas crenças e evitando privilégios ou discriminações. Entretanto, a laicidade estatal não implica a negação da religiosidade, mas sim o respeito e a proteção da liberdade religiosa dos indivíduos.

Conforme assevera José Afonso da Silva (2013): "A laicidade do Estado não significa indiferença ou hostilidade em relação às religiões, mas sim a garantia da liberdade religiosa, assegurando a todos o direito de professar ou não uma crença, sem interferência estatal" (Silva, 2013, p. 276).

Desse modo, o ordenamento jurídico brasileiro busca proteger a manifestação da religiosidade e os direitos individuais decorrentes desse direito fundamental, incluindo aspectos relacionados à identidade pessoal, como o nome espiritual.

6.2 A lei de registros públicos e a liberdade religiosa

A Lei de registros públicos (Lei nº 6.015/1973) disciplina os procedimentos relativos aos registros civis, incluindo as hipóteses de alteração do nome. Com as alterações introduzidas pela Lei nº 14.382/2022, ampliaram-se as possibilidades de retificação do registro civil, permitindo que a pessoa maior de 18 anos altere seu prenome extrajudicialmente, sem necessidade de motivação específica (Brasil, 2022).

Essa flexibilização normativa favorece a efetivação da liberdade religiosa, ao possibilitar que indivíduos integrem seu nome espiritual ao nome civil, refletindo sua identidade religiosa e pessoal. Trata-se de uma forma de exercício da liberdade de crença e de expressão religiosa, assegurada constitucionalmente.

O direito ao nome é reconhecido como direito da personalidade, inerente à dignidade da pessoa humana. A proteção da identidade pessoal abrange não apenas aspectos civis e sociais, mas também elementos espirituais e culturais que compõem a individualidade do sujeito (Bittar, 2015).

6.3 Jurisprudência relacionada

A jurisprudência brasileira sobre a alteração de prenome por motivo religioso ainda é extremamente escassa, especialmente após a alteração da Lei nº 14.382/22, que flexibilizou a retificação do registro civil. Até o momento, em consulta realizada, no dia 20 de março de 2025, no Jusbrasil, há apenas uma decisão judicial reconhecendo expressamente esse direito à luz da nova legislação. O Tribunal de Justiça da Paraíba, no processo nº 0802851-59.2023.8.15.0331, concedeu a retificação do registro civil para inclusão de um nome espiritual ao nome civil, fundamentando-se nos princípios da dignidade da pessoa humana e da liberdade religiosa. Em contraste, outros Tribunais, em decisões anteriores à nova legislação, adotavam uma interpretação mais restritiva, negando pedidos de alteração de prenomes fundamentados em motivações religiosas, sob o argumento de que o princípio da imutabilidade do nome e a necessidade de preservação da segurança jurídica impediriam tal modificação.

Diante desse cenário, observa-se a ausência de um entendimento consolidado sobre a questão, especialmente após a reforma da Lei de Registros Públicos. O fato de haver apenas uma decisão favorável após a mudança legislativa evidencia a necessidade de maior uniformização jurisprudencial e de um debate aprofundado sobre o direito ao nome espiritual como expressão da liberdade religiosa no Brasil.

6.3.1 Entendimento do Tribunal de Justiça da Paraíba

A decisão proferida pelo Tribunal de Justiça da Paraíba, no julgamento de apelação nº 0802851-59.2023.8.15.0331, pautou-se no pedido de retificação do registro civil para inclusão do nome religioso ao nome civil do apelante. A pretensão fundamentava-se nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, liberdade religiosa e direito à identidade, assegurados pelo artigo 5º, incisos VI e VII, da Constituição Federal. Além disso, encontra respaldo no artigo 58 da Lei de Registros Públicos, que, apesar de estabelecer a imutabilidade do

prenome como regra, prevê sua alteração em situações excepcionais, como no caso de apelido público notório.

A argumentação do apelante sustentou que a adoção do nome religioso transcende uma mera escolha pessoal, constituindo-se em um elemento essencial da sua identidade cultural e espiritual, amplamente reconhecido em seu meio social e profissional. A negativa do pedido configuraria afronta ao direito ao nome e à liberdade religiosa, além de desconsiderar a proteção estatal às manifestações culturais e identitárias, conforme disposto nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal. Ainda, destaca-se que a Convenção nº 169 da OIT, ratificada pelo Brasil, confere proteção aos povos e comunidades tradicionais, assegurando o direito à preservação de seus costumes, línguas e nomes, o que fortalece a tese de que a identidade religiosa merece tutela jurídica.

Ao apreciar o recurso, o Tribunal analisou a viabilidade da inclusão do nome religioso à luz dos princípios da segurança jurídica e da função social do registro público, reconhecendo a possibilidade de relativização da regra da imutabilidade do prenome, conforme previsto na Lei de Registros Públicos.

Nesse sentido, o acórdão transitado em julgado em 21/06/2024 representa um marco jurisprudencial ao consolidar o entendimento de que o direito ao nome deve refletir a identidade real do indivíduo, desde que respeitados os limites legais e a ordem pública. Dessa forma, reforça-se a necessidade de uma interpretação sistemática da legislação registral, garantindo que o registro civil cumpra sua função primordial de individualizar e reconhecer a identidade pessoal de cada cidadão.

Essa decisão, em oportuna consonância, e descrição *ipsis litteris*, com a manifestação ministerial nos autos do processo em 1º grau, evidencia a tendência do Poder Judiciário em reconhecer a legitimidade dos pedidos de retificação do registro civil para inclusão do nome espiritual, valorizando a proteção dos direitos fundamentais envolvidos.

6.4 A harmonização entre a liberdade religiosa e outros direitos

Embora a liberdade religiosa seja amplamente protegida, seu exercício deve ser compatibilizado com outros direitos e princípios constitucionais, como a segurança jurídica, a proteção dos interesses de terceiros e a prevenção de fraudes. A alteração do nome civil deve observar os requisitos legais e não pode ser utilizada para fins ilícitos ou que comprometam a identificação pessoal e social do indivíduo.

A Lei de Registros Públicos, em seu artigo 57, estabelece que a alteração do nome depende de “justo motivo” e deve ser apreciada pelo juiz competente, ressalvadas as hipóteses de alteração extrajudicial previstas na lei (Brasil, 1973). Mesmo com as alterações promovidas pela Lei nº 14.382/2022, que facilitam a alteração do prenome, é necessário que os oficiais de registro civil verifiquem a ausência de impedimentos legais, como suspeita de fraude ou má-fé.

Nesse sentido, é importante que a retificação do registro civil para inclusão do nome espiritual seja realizada de forma responsável, com a devida comprovação da identidade religiosa e da autenticidade do pedido. A atuação dos órgãos competentes deve buscar o equilíbrio entre a efetivação dos direitos individuais e a preservação da segurança jurídica.

6.5 O reconhecimento jurídico das identidades espirituais

O reconhecimento jurídico das identidades espirituais contribui para a promoção da dignidade humana, do respeito à diversidade cultural e religiosa e da inclusão social. Ao permitir que indivíduos manifestem plenamente sua identidade religiosa no registro civil, o Estado fortalece os princípios democráticos e os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Segundo Flávia Piovesan (2015): A proteção da liberdade religiosa e da identidade cultural é essencial para a construção de uma sociedade pluralista e democrática, na qual as diferenças são respeitadas e valorizadas (Piovesan, 2015, p. 85).

A possibilidade de retificação do registro civil para inclusão do nome espiritual representa um avanço na garantia dos direitos humanos e na promoção da igualdade, reconhecendo a importância das diversas expressões religiosas presentes na sociedade brasileira.

6.6 Desafios na efetivação da liberdade religiosa

Apesar dos avanços legislativos e jurisprudenciais, ainda persistem desafios na efetivação plena da liberdade religiosa no contexto da retificação do registro civil. Dentre esses obstáculos, sobressai-se o preconceito e a discriminação, os quais acometem indivíduos que buscam a inclusão de seus nomes espirituais, especialmente aqueles que professam religiões de matriz africana. Essas pessoas frequentemente enfrentam resistência social e estigmas

decorrentes de preconceitos enraizados em relação a suas crenças. Além disso, a desinformação entre os oficiais de registro civil, em relação às disposições legais pertinentes e aos direitos envolvidos, pode dificultar ou procrastinar o processo de retificação. Soma-se a isso a *burocracia*, caracterizada por exigências excessivas ou interpretações restritivas da legislação, que criam barreiras desnecessárias ao exercício do direito à alteração do nome.

Para superar tais desafios, impõe-se a necessidade de promover a capacitação dos agentes públicos e a conscientização da sociedade acerca da relevância da liberdade religiosa no contexto do direito à identidade. Além disso, é imprescindível a adoção de práticas administrativas que visem facilitar o acesso aos direitos fundamentais, garantindo que todos os indivíduos possam exercer plenamente sua identidade e crenças religiosas, sem que sejam impelidos por obstáculos injustificados que limitem o gozo de seus direitos.

7 Inter-relação entre liberdade religiosa, laicidade e direito à identidade

A inter-relação entre a liberdade religiosa, a laicidade do Estado e o direito à identidade pessoal constitui tema de relevante importância no estudo dos direitos fundamentais e na compreensão do papel do Estado na proteção e promoção desses direitos. A análise conjunta desses elementos permite avaliar como o ordenamento jurídico brasileiro busca equilibrar a proteção da diversidade religiosa, a neutralidade estatal e o respeito à individualidade dos cidadãos.

7.1 Convergência legal e constitucional

A Constituição Federal de 1988 assegura, em seu artigo 5º, inciso VI, a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, garantindo o livre exercício dos cultos religiosos e a proteção aos locais de culto e suas liturgias (Brasil, 1988). Além disso, o artigo 5º, caput, consagra o princípio da igualdade, afirmando que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza" (Brasil, 1988). Esses dispositivos estabelecem o fundamento constitucional para a proteção da liberdade religiosa e do direito à identidade.

O princípio da laicidade do Estado brasileiro está consagrado no artigo 19, inciso I, da Constituição Federal, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: estabelecer cultos religiosos ou

igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público (Brasil, 1988).

A laicidade estatal implica a separação entre o Estado e as religiões, assegurando a neutralidade estatal em matéria religiosa e o tratamento igualitário a todas as confissões religiosas. Contudo, essa neutralidade não significa indiferença ou hostilidade em relação à religiosidade, mas sim o compromisso do Estado em garantir a liberdade religiosa e proteger os direitos fundamentais dos indivíduos (Silva, 2013).

O direito à identidade pessoal, como direito da personalidade, é protegido tanto constitucionalmente quanto infraconstitucionalmente. O Código Civil, em seus artigos 11 a 21, estabelece a tutela dos direitos da personalidade, incluindo o direito ao nome, à imagem, à intimidade e à vida privada (Brasil, 2002). A proteção da identidade pessoal engloba aspectos físicos, psíquicos, sociais e espirituais que compõem a individualidade do indivíduo.

Desse modo, há uma convergência entre as normas constitucionais e infraconstitucionais na proteção da liberdade religiosa, da laicidade do Estado e do direito à identidade pessoal. Essas normas se complementam e estabelecem o arcabouço jurídico para a efetivação desses direitos fundamentais.

7.2 Desafios na garantia da liberdade religiosa no espaço público

A presença da religião no espaço público pode gerar tensões e desafios na garantia da liberdade religiosa e na manutenção da laicidade estatal. Um dos desafios é a influência de grupos religiosos no poder público, o que pode levar a práticas de favorecimento ou discriminação em relação a determinadas crenças, contrariando o princípio da igualdade e da neutralidade estatal (Ribeiro, 2020).

A interferência religiosa nas políticas públicas e nas decisões governamentais pode resultar em conflitos de direitos, especialmente quando normas ou ações estatais refletem preceitos religiosos específicos, impondo-os à sociedade em geral. Isso pode afetar a liberdade religiosa de indivíduos que professam outras crenças ou que não possuem religião, violando a laicidade do Estado e o pluralismo religioso (Piovesan, 2015).

No contexto da retificação do registro civil para inclusão do nome espiritual, podem surgir obstáculos decorrentes de preconceitos religiosos ou culturais por parte de agentes públicos ou da sociedade.

A falta de compreensão ou respeito pela diversidade religiosa pode dificultar o exercício do direito à identidade pessoal e à liberdade religiosa, exigindo medidas de conscientização e promoção da tolerância (Leite, 2018).

7.3 Limites e critérios para a tutela da identidade pessoal

Embora a liberdade religiosa e o direito à identidade pessoal sejam amplamente protegidos, seu exercício não é absoluto e deve ser compatibilizado com outros direitos fundamentais e com o interesse público. O ordenamento jurídico estabelece limites ao exercício desses direitos para evitar abusos, proteger a segurança jurídica e garantir os direitos de terceiros.

No caso da alteração do nome civil para inclusão do nome espiritual, a legislação prevê que o oficial de registro civil deve verificar a existência de impedimentos legais, como suspeitas de fraude, má-fé ou violação da ordem pública. A Lei nº 14.382/2022, ao facilitar a alteração do prenome, também estabelece critérios para evitar prejuízos à identificação das pessoas e à segurança jurídica (Brasil, 2022).

A neutralidade estatal em matéria religiosa exige que o Estado não adote posicionamentos favoráveis ou contrários a determinadas religiões, mas sim que assegure o tratamento igualitário a todas elas. Isso implica que as normas e políticas públicas devem ser formuladas com base em critérios laicos e racionais, respeitando a diversidade religiosa e cultural da sociedade (Silva, 2013).

A tutela da identidade pessoal deve considerar a pluralidade de manifestações identitárias presentes na sociedade, incluindo aspectos religiosos, culturais, étnicos e de gênero. A proteção jurídica deve ser abrangente e inclusiva, promovendo a dignidade humana e o respeito às diferenças, sem discriminações ou privilégios (Piovesan, 2015).

7.4 O papel do estado na promoção da diversidade e da inclusão

O Estado tem o dever de promover políticas públicas e medidas que favoreçam a inclusão social, o respeito à diversidade religiosa e cultural e a proteção dos direitos fundamentais. Isso inclui a capacitação

dos agentes públicos para lidar com a pluralidade religiosa, a divulgação de informações sobre os direitos envolvidos e o combate a práticas discriminatórias (Ribeiro, 2020).

A educação para a tolerância e o respeito às diferenças é fundamental para a construção de uma sociedade democrática e pluralista. A inserção de conteúdos sobre direitos humanos, diversidade religiosa e cultural nos currículos escolares contribui para a formação de cidadãos conscientes e comprometidos com a promoção dos direitos fundamentais (Leite, 2018).

7.5 Considerações finais sobre a inter-relação dos direitos

A inter-relação entre liberdade religiosa, laicidade e direito à identidade pessoal evidencia a complexidade dos direitos fundamentais e a necessidade de um equilíbrio entre eles. A efetivação desses direitos exige a harmonização de normas, a atuação responsável dos agentes públicos e a promoção de uma cultura de respeito e tolerância.

Conforme destaca Flávia Piovesan (2015): A proteção dos direitos humanos requer a conjugação de esforços no sentido de assegurar a efetividade dos direitos e liberdades fundamentais, promovendo a dignidade da pessoa humana e a construção de uma sociedade justa, livre e solidária (Piovesan, 2015, p. 102).

Desse modo, o ordenamento jurídico brasileiro deve continuar avançando na garantia dos direitos fundamentais, reconhecendo e valorizando a diversidade religiosa e cultural, e assegurando que a laicidade do Estado seja instrumento de promoção da igualdade e da liberdade.

8 O caso paraibano e a aplicação dos princípios jurídicos

O caso do processo nº 0802851-59.2023.8.15.0331 ilustra de maneira concreta a inter-relação entre a liberdade religiosa, a laicidade do Estado, o direito ao nome e à identidade pessoal. O requerente, adepto do Candomblé, recebeu seu nome espiritual em cerimônia religiosa, o qual possui profundo significado em sua vida pessoal e espiritual. Buscando alinhar sua identidade civil com sua identidade religiosa, solicitou a retificação de seu registro civil para incluir seu nome espiritual.

8.1 Aplicação dos direitos da personalidade e do direito ao nome

Conforme discutido, o direito ao nome é um direito da personalidade protegido pelo ordenamento jurídico brasileiro (Bittar, 2015). A inclusão do nome espiritual no registro civil de Valdir representa o exercício desse direito, permitindo que sua identidade pessoal seja refletida de maneira completa em seus documentos oficiais.

A possibilidade de alterar o nome para incluir o nome espiritual está em consonância com a proteção dos direitos da personalidade, pois permite ao indivíduo expressar plenamente sua identidade pessoal e social, aspectos essenciais para o livre desenvolvimento de sua personalidade (Gonçalves, 2021).

8.2 Exercício da liberdade religiosa

A liberdade religiosa, garantida pela Constituição Federal (Brasil, 1988), assegura ao indivíduo o direito de professar suas crenças e manifestar sua fé. No caso de Valdir Efun, a inclusão de seu nome espiritual no registro civil é uma manifestação de sua liberdade religiosa, permitindo que sua identidade religiosa seja reconhecida oficialmente.

Esse ato reforça a proteção constitucional da liberdade de crença e culto, garantindo que Valdir possa expressar sua religiosidade sem impedimentos ou discriminações, e que sua fé seja respeitada no âmbito civil (Leite, 2018).

8.3 Laicidade do estado e respeito à pluralidade religiosa

O princípio da laicidade do Estado brasileiro implica neutralidade em relação às religiões, assegurando igualdade de tratamento a todas as crenças (Silva, 2013). A retificação do registro civil para incluir o nome espiritual de Valdir não viola a laicidade estatal, pois não representa favorecimento ou imposição religiosa, mas sim o reconhecimento do direito individual à identidade religiosa.

Ao permitir a inclusão do nome espiritual, o Estado respeita a pluralidade religiosa e cultural, promovendo a igualdade e a não discriminação, em conformidade com os princípios constitucionais (Piovesan, 2015).

8.4 Efeitos da Lei nº 14.382/22 no caso de Valdir Efun

A Lei nº 14.382/22 trouxe modificações à Lei de Registros Públicos que facilitaram a retificação do registro civil para inclusão do

nome espiritual (Brasil 2022). Com as alterações, Valdir pôde solicitar a mudança de seu prenome diretamente no cartório, sem a necessidade de motivação específica ou decisão judicial.

Essa flexibilização normativa permitiu que Valdir efetivasse seu direito ao nome e à identidade pessoal de forma mais célere e menos burocrática, fortalecendo a proteção dos direitos da personalidade e da liberdade religiosa.

8.5 O direito à identidade pessoal

A identidade pessoal de Valdir engloba não apenas aspectos físicos e sociais, mas também sua identidade espiritual. A inclusão do nome espiritual no registro civil permite que sua identidade seja plenamente reconhecida, respeitando seu direito à identidade pessoal, um direito da personalidade protegido pelo ordenamento jurídico (Schreiber, 2019).

8.6 Contribuição para a efetivação dos direitos fundamentais

O caso processual paraibano demonstra como a aplicação dos princípios jurídicos citados contribui para a efetivação dos direitos fundamentais. A possibilidade de incluir o nome espiritual no registro civil promove a dignidade humana, respeita a diversidade cultural e religiosa e fortalece a proteção dos direitos da personalidade.

Ao alinhar sua identidade civil com sua identidade espiritual, Valdir pode exercer plenamente seus direitos, contribuindo para a construção de uma sociedade mais inclusiva e plural.

9 Conclusão

O reconhecimento jurídico do nome espiritual como expressão da liberdade religiosa representa um importante avanço no campo dos direitos fundamentais e da proteção da dignidade humana. A partir das alterações introduzidas pela Lei nº 14.382/22 na Lei de Registros Públicos, verificou-se uma flexibilização normativa que amplia as possibilidades de retificação do registro civil, facilitando a inclusão de nomes espirituais sem a necessidade de motivação específica ou decisão judicial.

Esse novo panorama legislativo reforça a proteção do direito à identidade pessoal e o direito à liberdade religiosa, permitindo que os

indivíduos alinhem sua identidade civil às suas convicções espirituais e culturais. A inclusão do nome espiritual no registro civil constitui um exercício de autonomia e um reconhecimento jurídico das diversas formas de ser e estar no mundo, promovendo uma sociedade mais inclusiva e plural.

Entretanto, desafios permanecem, especialmente no que se refere à aplicação prática da nova legislação e à superação de preconceitos sociais e institucionais. A capacitação dos agentes públicos e a disseminação de informações sobre os direitos à retificação do registro civil são medidas essenciais para assegurar que todos os cidadãos possam usufruir plenamente das garantias oferecidas pelo ordenamento jurídico. Além disso, observa-se uma carência de jurisprudência que valide de forma consistente o pedido de retificação do nome com base em convicções religiosas, sendo necessário um maior número de decisões judiciais para consolidar essa prática.

O presente estudo evidenciou a inter-relação entre a liberdade religiosa, a laicidade do Estado e o direito à identidade pessoal, destacando a necessidade de um equilíbrio entre esses direitos no contexto do pluralismo religioso e cultural do Brasil. A possibilidade de retificação do nome espiritual, ao lado do respeito às convicções religiosas e da promoção da dignidade humana, contribui para a efetivação dos direitos da personalidade e para a construção de um ambiente democrático e tolerante.

Finalmente, sugere-se a continuidade de pesquisas sobre o impacto da nova legislação no contexto das diferentes tradições religiosas, bem como a análise das decisões jurisprudenciais que tratam da inclusão do nome espiritual no registro civil. Tais estudos poderão fornecer subsídios para o aprimoramento do marco legal e para o fortalecimento da proteção dos direitos fundamentais no Brasil.

Referências

BITTAR, Carlos Alberto. *Os direitos da personalidade*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BITTAR, Carlos Alberto. *Os direitos da personalidade*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BOLESINA, Iuri; GERVASONI, Tamiris Alessandra. O direito à identidade pessoal no Brasil: saber humano. *Revista Científica da Faculdade Antonio Meneghetti*, v. 8, n. 13, p. 65-87, jul./dez. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 1973.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022. Altera a Lei nº 6.015/1973, para dispor sobre os registros públicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jun. 2022.

BRASIL. Recurso especial nº 1.626.739/RS. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Julgado em 22 nov. 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 1º fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 4.275*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em 1º mar. 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça da Paraíba. *Apelação Cível XXXXX-59.2023.8.15.0331*. Relator Desembargador Marcos Cavalcanti de Albuquerque, 3ª Câmara Cível. Julgado em 15 mar. 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-pb/2477843988>. Acesso em: 20 mar. 2025.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro*: parte geral. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. v. 1.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*: parte geral. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. v. 1.

LEITE, Sabrina de Cássia Arantes Moreira. Garantias para a efetivação da liberdade religiosa no Brasil. *Revista de Direito Constitucional*, v. 2, n. 1, p. 137-155, 2018.

MORAES, Maria Celina Bodin de. Sobre o nome da pessoa humana. *Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, v. 3, n. 12, p. 48-74, dez. 2000.

NADER, Paulo. *Curso de direito civil*: parte geral. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 1948.

PARAÍBA. Tribunal Justiça da Paraíba. *Apelação cível nº 0802851-59.2023.8.15.0331*. Julgada em 5 .maio. 2024.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RIBEIRO, Antonio Carlos. Liberdade religiosa e espaço público no Brasil à luz da Declaração Universal dos Direitos Humanos. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais*, Brasília, v. 12, n. 3, p. 85-105, 2020.

SANTOS, Rene Francisco Ferreira. Retificação de nome da pessoa humana: uma análise dos efeitos da Lei nº 14.382/22 na Lei de Registros Públicos. *Revista de Direito Civil Contemporâneo*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 175-185, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SCHREIBER, Anderson. *Direitos da personalidade*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SCHREIBER, Anderson. *Direitos da personalidade*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SCHREIBER, Anderson. *Direitos da personalidade*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

TARTUCE, Flávio. *Lei 14.382/22: Alterações a respeito do nome e algumas repercussões para o direito de família*. Migalhas, 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/familia-e-sucessoes/370474/alteracoes-a-respeito-do-nome-e-repercussoes-para-o-direito-de-familia>. Acesso em: 8 ago. 2022.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: parte geral*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2022. v. 1.



Órgãos de Execução do Ministério Público da Paraíba

JUR-MPProcon - Junta Recursal do Consumidor

Presidente: Promotora de Justiça Danielle Lucena da Costa Rocha

Membros: Procurador de Justiça João Geraldo Carneiro Barbosa
Promotora de Justiça Cassiana Mendes de Sá

(Arquivo de foto digital da Assessoria de Imprensa)

A IMPORTÂNCIA DOS CONSELHOS DE DIREITOS PARA A DEMOCRACIA

Liana Espínola Pereira de Carvalho

Promotora de Justiça do Ministério Público da Paraíba

Resumo

O artigo “A importância dos Conselhos de Direitos para a Democracia” tem como objetivo explorar o papel essencial dos conselhos de direitos na promoção da democracia participativa e na garantia de representatividade. Ele argumenta que esses conselhos são fundamentais para o fortalecimento da cidadania, pois permitem a participação direta da sociedade civil na formulação, fiscalização e controle de políticas públicas. A metodologia do estudo é teórica, com base em análises bibliográficas de autores que discutem a relação entre democracia representativa e participativa, além de examinar a função dos conselhos em diversas esferas políticas. Os principais resultados mostram que os conselhos de direitos promovem a inclusão de grupos historicamente marginalizados e funcionam como instrumentos de controle social, ao monitorar a execução de políticas públicas e garantir maior transparência e eficácia governamental. Além disso, o estudo destaca desafios como a falta de capacitação e recursos, que limitam a atuação efetiva dos conselheiros e cita soluções criativas para as problemáticas suscitadas.

Palavras-chave: conselhos; direitos; democracia.

Abstract

The article "The Importance of Rights Councils for Democracy" aims to explore the essential role of rights councils in promoting participatory democracy and ensuring representation. It argues that these councils are fundamental for strengthening citizenship, as they allow for the direct participation of civil society in the formulation, oversight, and control of public policies. The study's methodology is theoretical, based on bibliographical analyses of authors who discuss the relationship between representative and participatory democracy, in addition to examining the role of councils in various political spheres. The main results show that rights councils promote the inclusion of historically marginalized groups and function as instruments of social control, monitoring the implementation of public policies and ensuring greater transparency and governmental efficiency. Furthermore, the study highlights challenges such as

the lack of training and resources, which limit the effective performance of council members, and suggests creative solutions to the issues raised.

Keywords: councils; rights; democracy.

1 Introdução

A democracia é construída sobre o pilar da participação popular, que garante a inclusão de diversas vozes no processo de tomada de decisões e na construção de políticas públicas. Os conselhos de direitos surgem como uma das ferramentas mais importantes nesse contexto, ao permitir que diferentes segmentos da sociedade civil possam contribuir diretamente para a formulação e monitoramento das políticas governamentais essenciais para uma democracia robusta e inclusiva, assegurando, assim, a representatividade e a pluralidade.

O art. 1º da Constituição Federal assevera que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito e, como corolário, que a soberania é do povo: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A característica democrática do Estado, implica o fato de que os direitos pretendidos devem exprimir a vontade popular (Silva, 2016, p.19)

A relação entre democracia e participação popular no governo é intrínseca e essencial para o fortalecimento e a legitimidade do sistema democrático. Democracia, em sua essência, é o governo do povo, para o povo e pelo povo, e isso só pode ser plenamente concretizado por meio da participação ativa dos cidadãos nos processos políticos e na tomada de decisões.

Nesse sentido, Boaventura de Souza Santos faz as seguintes considerações:

Na democracia representativa elegemos os que tomam decisões políticas; na democracia participativa, os cidadãos decidem, tomam as decisões. Mas essa polarização deve ser matizada: primeiro, a democracia representativa tem uma parte de participação. O voto é isso, mas é uma participação complexa,

porque envolve a ideia de renúncia à participação, e por isso é limitada. A democracia participativa, ao contrário, também tem delegações e formas de representação: há Conselhos e delegados (Santos, 2007, p. 92).

A participação popular confere legitimidade às ações do governo. Quando os cidadãos participam ativamente, seja votando, integrando conselhos, participando de audiências públicas ou se envolvendo em movimentos sociais, eles validam as decisões e as políticas implementadas, assegurando que o governo está agindo em conformidade com os interesses coletivos.

Ao envolver-se diretamente na fiscalização e monitoramento das ações governamentais, os cidadãos podem cobrar transparência, eficiência e prestação de contas. Isso reduz a probabilidade de corrupção e mau uso dos recursos públicos, e promove uma administração pública mais responsável.

Em uma democracia verdadeira, grupos minoritários, economicamente vulneráveis ou historicamente marginalizados, precisam ter espaço para se expressar, o que só acontece com mecanismos que incentivam a participação de todos. A participação popular assegura que diferentes segmentos da sociedade tenham suas vozes ouvidas, aumentando a representatividade no governo. Isso fortalece a ideia de que as políticas públicas devem ser inclusivas e beneficiar toda a sociedade.

Quando o governo conta com a participação popular na formulação de políticas públicas, consegue desenvolver ações mais ajustadas às necessidades da população. A população oferece percepções práticas sobre os problemas que vivência, ajudando a criar soluções mais eficazes, justas e realistas. A ausência de participação, por outro lado, pode resultar em políticas distantes da realidade social.

Cidadãos que se envolvem nos processos políticos desenvolvem um maior senso de responsabilidade e pertencimento. Isso gera uma sociedade mais consciente de seus direitos e deveres, incentivando uma cidadania ativa que colabora com o fortalecimento contínuo da democracia.

Considere-se, portanto, que democracia não se resume ao voto, mas ao exercício contínuo da cidadania. A participação popular no governo é o que permite que as pessoas exerçam plenamente sua cida-

nia, se envolvam na gestão pública e influenciem as decisões que afetam suas vidas. Esse envolvimento vai além de eleições, abrangendo participação em fóruns, conselhos, consultas públicas, manifestações e outros meios de expressão.

Exemplos de Participação Popular na Democracia:

a) Voto: A forma mais básica de participação popular, onde os cidadãos escolhem seus representantes.

b) Referendos e Plebiscitos: Mecanismos diretos de consulta à população sobre questões políticas específicas.

c) Conselhos de Políticas Públicas: Órgãos que envolvem cidadãos na gestão e fiscalização de políticas públicas em áreas como saúde, educação e assistência social.

d) Audiências Públicas: Espaços de diálogo entre governo e sociedade sobre temas de interesse comum.

e) Movimentos Sociais: Formas de organização popular que reivindicam direitos e influenciam a agenda política.

Como corolário, vê-se que a democracia é fortalecida pela participação popular, pois ela legitima o governo, promove transparência, amplia a representatividade e resulta em políticas públicas mais eficazes e inclusivas. Sem a participação ativa da sociedade, a democracia perde sua essência, tornando-se um sistema que não responde adequadamente às demandas do povo.

E a importância dos conselhos de direitos para a democracia é significativa, pois eles representam um dos principais mecanismos de participação social e controle das ações do governo. Esses conselhos desempenham um papel crucial na construção de uma democracia mais inclusiva, plural e participativa, garantindo que a formulação de políticas públicas seja pautada pelas demandas da sociedade civil e pelos direitos humanos.

2 Participação popular e inclusão

Os Conselhos de Direitos permitem que diferentes setores da sociedade, incluindo grupos historicamente marginalizados, participem ativamente da criação e monitoramento de políticas públicas. Essa inclusão é um dos pilares da democracia, pois fortalece a representatividade e legitimação das decisões governamentais.

Isso é fundamental tanto para a promoção quanto para a fiscalização de políticas públicas, pois fortalece a democracia, garante transparência e torna o processo de governança mais inclusivo e responsivo às reais necessidades da sociedade.

A inclusão da população no debate e na formulação de políticas públicas garante que essas iniciativas atendam aos interesses coletivos, aumentando sua legitimidade. Ao permitir que diferentes grupos da sociedade se manifestem, especialmente aqueles que historicamente são marginalizados, o processo se torna mais justo e representativo.

As necessidades em comum ligam pessoas para que, juntas, trabalhem em busca de um mesmo ideal. A soberania local será cada vez mais efetivada quando a comunidade entender que a redemocratização passa pela participação ativa das entidades de base.

A participação nos conselhos pode ser traduzida como a possibilidade de discussão e representação dos interesses dos indivíduos, definindo, inclusive, a agenda pública. Convém mencionar que sua estrutura é legalmente prevista, com o caráter híbrido que permeia os conselhos, já que há participação igualitária entre Estado e sociedade (administrador e administrados).

Sobre a paridade citada, alerta Gohn:

Em relação à paridade, ela não é uma questão apenas numérica, mas de condições de uma certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo, etc. A disparidade de condições para a participação em um conselho de membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham em atividades dos Conselhos durante seu período de expediente em trabalho normal remunerado, têm acesso aos dados e informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática, etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (pela lei, os conselheiros municipais não são remunerados nem contam com estrutura administrativa própria). Faltam cursos ou capacitação aos conselheiros e forma que a participação seja qualificada em termos, por exemplo, da elaboração e gestão das políticas públicas; não há parâmetros que fortaleçam

a interlocução entre os representantes da sociedade civil com os representantes do governo.

É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e também propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do conselho uma visão geral da política e da administração. Usualmente eles atuam em porções fragmentadas, que não se articulam (em suas estruturas) sequer com outras áreas ou Conselhos da administração pública (Gohn, 2003, p. 96).

Muito mais do que um canal de comunicação entre a sociedade e o Estado, os Conselhos de políticas públicas são meios capazes de garantir que os anseios das pessoas serão amplamente debatidos, resolvidos e efetivados. A participação ativa nos processos políticos promove o empoderamento da população, aumentando sua capacidade de influenciar decisões que impactam diretamente suas vidas. Isso fortalece a noção de cidadania, estimulando o engajamento cívico e o exercício de direitos (Abrucio, 2007).

A participação popular pode trazer ideias inovadoras e soluções criativas que, muitas vezes, não são consideradas por gestores públicos. Além disso, o envolvimento da comunidade tende a aumentar o comprometimento com as políticas implementadas, o que favorece a sua continuidade e sustentabilidade.

Assim, não apenas legitimam e aperfeiçoam as políticas públicas, mas também asseguram que estas sejam mais transparentes e eficientes, contribuindo para uma governança mais democrática e responsável.

3 Controle social

Ao fiscalizar e monitorar as ações do governo, os conselhos asseguram o controle social, um componente fundamental de qualquer sistema democrático. Isso garante que as políticas sejam executadas de acordo com os interesses e necessidades da população, promovendo a transparência e evitando abusos de poder.

A sociedade tem um papel fundamental na fiscalização das políticas públicas em andamento. Através de conselhos, audiências

públicas, denúncias e observatórios sociais, a população pode identificar falhas ou desvios e exigir correções, garantindo que os objetivos originais das políticas sejam alcançados.

Quando os cidadãos participam da elaboração, execução e fiscalização de políticas públicas, a transparência dos atos governamentais aumenta. Essa vigilância popular ajuda a prevenir a corrupção, o desvio de recursos e o mau uso do poder público, incentivando a prestação de contas por parte dos gestores.

4 Diálogo entre governo e sociedade civil

Os conselhos de direitos estabelecem uma ponte entre o poder público e a sociedade civil, promovendo o diálogo, a cooperação e a troca de ideias para a construção de soluções mais eficazes e justas. Esse espaço de debate fortalece a democracia ao permitir que diversas vozes sejam ouvidas e consideradas no processo de tomada de decisão.

O diálogo entre o governo e a sociedade civil é fundamental para a construção de uma governança participativa, democrática e eficaz. Esse intercâmbio de ideias e necessidades beneficia tanto a formulação de políticas públicas quanto sua implementação, proporcionando uma melhor articulação entre as demandas sociais e as ações do Estado.

O diálogo contínuo entre governo e sociedade civil reforça a base democrática, garantindo que as decisões públicas não sejam unilaterais, mas fruto de uma construção coletiva. Ele possibilita que diferentes vozes, especialmente de grupos marginalizados, sejam ouvidas, tornando o processo político mais inclusivo e plural.

Através do diálogo, o governo pode acessar informações e percepções que vêm diretamente da sociedade, o que resulta em políticas mais adaptadas às realidades locais e necessidades específicas. Essa comunicação permite que as ações governamentais sejam mais assertivas e eficazes, pois consideram dados e conhecimentos da prática vivenciada pelos cidadãos.

O diálogo constante entre o governo e a sociedade civil fomenta uma cultura de transparência, em que os gestores públicos podem explicar suas decisões, compartilhar planos e fornecer informações sobre a alocação de recursos. A sociedade, por sua vez, pode questionar,

sugerir e monitorar as ações do governo, promovendo maior controle social e responsabilidade dos administradores públicos.

A interação entre governo e sociedade civil facilita a busca por soluções consensuais em situações de conflito de interesses. Esse processo pode evitar tensões sociais e políticas, já que as demandas e preocupações das partes são discutidas de maneira aberta, proporcionando uma negociação equilibrada que atenda aos interesses gerais.

O diálogo constante ajuda a construir e fortalecer a confiança entre a sociedade e o governo. Quando a sociedade civil sente que suas opiniões são ouvidas e levadas em consideração, há uma maior disposição para colaborar com as políticas públicas e contribuir para sua implementação. Essa confiança é essencial para uma governabilidade.

Em suma, o diálogo entre governo e sociedade civil é vital para criar políticas públicas mais eficazes, promover maior transparência e responsabilidade, resolver conflitos e, sobretudo, fortalecer a democracia. Esse processo de comunicação torna a governança mais próxima das necessidades reais da população e mais responsiva às mudanças sociais.

5 Promoção da justiça social

Ao focarem em direitos humanos e na inclusão de grupos vulneráveis, os conselhos contribuem para a promoção da equidade e da justiça social, assegurando que os direitos fundamentais sejam respeitados e efetivados. Isso reforça o compromisso democrático de proteger os mais vulneráveis e garantir que todos tenham acesso igualitário a direitos e oportunidades.

A promoção da justiça social é essencial para a construção de uma sociedade mais equitativa, inclusiva e justa. Ela visa garantir que todas as pessoas tenham acesso a direitos fundamentais, como educação, saúde, trabalho digno, moradia e oportunidades, independentemente de sua origem, gênero, raça ou condição socioeconômica.

A justiça social tem como objetivo diminuir as desigualdades econômicas e sociais, criando mecanismos para redistribuir recursos e oportunidades de forma mais equitativa. Em sociedades marcadas por grandes disparidades, promover a justiça social significa corrigir essas distorções e garantir que todos tenham acesso às condições básicas para uma vida digna.

O tema está intrinsecamente ligado à promoção e proteção dos direitos humanos. Ao assegurar que todos os cidadãos tenham igualdade de oportunidades, acesso a serviços essenciais e respeito à dignidade humana, a justiça social reforça a garantia de direitos fundamentais, como a igualdade perante a lei e o direito à vida em condições dignas.

Sociedades com elevados níveis de desigualdade tendem a ser mais instáveis e sujeitas a conflitos. A promoção da justiça social contribui para a coesão social ao diminuir as tensões entre diferentes grupos e classes. Ao promover a inclusão de todos no desenvolvimento social e econômico, reduz-se o risco de marginalização e violência, favorecendo uma convivência mais pacífica e harmoniosa.

A justiça social não é apenas uma questão de ética, mas também de desenvolvimento sustentável. Sociedades com maiores níveis de inclusão social e econômica tendem a ser mais produtivas e inovadoras, já que mais pessoas têm acesso a oportunidades de educação, emprego e empreendedorismo. Isso gera um crescimento econômico mais sustentável e equitativo, beneficiando a sociedade como um todo.

Promover a justiça social é garantir que todos tenham as mesmas oportunidades de desenvolver seu potencial, independentemente de suas circunstâncias iniciais. Isso inclui criar políticas que combatam a discriminação, promovam a inclusão de minorias e grupos vulneráveis, e ampliem o acesso à educação, saúde e trabalho. A igualdade de oportunidades é essencial para romper com ciclos de pobreza e exclusão social.

A promoção da justiça social busca evitar que certos grupos da sociedade sejam excluídos ou marginalizados, seja por questões de raça, gênero, classe social ou outros fatores. Isso é particularmente importante em contextos em que a desigualdade pode perpetuar a pobreza intergeracional, limitando o acesso dessas pessoas a serviços e direitos fundamentais.

Assim, se contribui para uma democracia mais robusta e representativa. Quando todos os cidadãos têm acesso a direitos e recursos em condições justas, sua participação política é mais ativa e qualificada. Uma sociedade com maior igualdade social tende a ter um sistema político mais saudável e menos propenso à corrupção, já que os cidadãos têm “voz e poder” para influenciar as decisões públicas.

A promoção da justiça social é uma ferramenta poderosa para erradicar a pobreza. Ao distribuir recursos de maneira mais equitativa e

criar redes de proteção social, como programas de transferência de renda, acesso universal à educação e saúde, as sociedades podem mitigar os efeitos da pobreza extrema e oferecer condições mínimas para que todos prosperem.

A justiça social foca na proteção dos grupos mais vulneráveis, como crianças, idosos, pessoas com deficiência, migrantes, e outros que enfrentam barreiras adicionais na sociedade. Políticas de proteção social e direitos especiais garantem que esses grupos tenham acesso a serviços essenciais e possam viver com dignidade.

Portanto, a promoção da justiça social é essencial para criar uma sociedade mais igualitária, com oportunidades para todos, independentemente de suas condições iniciais. Ela garante que os direitos fundamentais sejam assegurados, contribui para a redução das desigualdades e promove um ambiente social e econômico mais estável e sustentável. A justiça social é, portanto, um pilar da paz, do desenvolvimento e da convivência democrática.

6 Fortalecimento da cidadania

Através da participação em conselhos, os cidadãos se tornam mais conscientes de seus direitos e deveres, assumindo um papel ativo na construção da sociedade e na defesa da democracia. Esse engajamento contribui para uma cultura de cidadania participativa e fortalece o vínculo entre o Estado e a sociedade.

Os conselhos de direitos desempenham um papel crucial na promoção da cidadania, atuando como espaços de participação democrática, controle social e defesa dos direitos fundamentais. Eles são órgãos deliberativos, consultivos e fiscalizadores, formados por representantes da sociedade civil e do poder público, e têm a função de garantir a implementação e a efetividade de políticas públicas voltadas para a proteção de direitos específicos.

Os conselhos de direitos permitem a participação ativa dos cidadãos na elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas. Ao integrar representantes da sociedade civil e do governo, esses conselhos garantem que a voz da população seja ouvida nos processos decisórios, promovendo uma cidadania mais participativa e engajada.

Os conselhos de direitos atuam na defesa de grupos sociais específicos, como crianças e adolescentes (Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente), mulheres, idosos, pessoas com deficiência, dentre outros. Esses órgãos têm o papel de zelar pela implementação de políticas públicas que assegurem os direitos desses grupos, garantindo que eles possam exercer sua cidadania plena.

Ao promover debates e ações que visam conscientizar a população sobre seus direitos e deveres, os conselhos de direitos também têm um papel educativo. Eles contribuem para a formação de uma cultura cidadã, na qual as pessoas compreendem seus direitos e responsabilidades, e participam ativamente da vida política e social do país.

Os conselhos de direitos têm a função de propor, deliberar e acompanhar a execução de políticas públicas que promovam a cidadania e protejam os direitos dos grupos que representam. Ao participar da formulação dessas políticas, os conselheiros ajudam a construir soluções mais democráticas e alinhadas às necessidades reais da população, promovendo maior eficácia e justiça na ação estatal.

Ao promover o diálogo entre diferentes atores sociais e facilitar o engajamento da população em causas coletivas, os conselhos de direitos fomentam a mobilização social. Essa mobilização é fundamental para pressionar o poder público a cumprir suas obrigações e para promover mudanças que assegurem maior proteção e garantia de direitos.

Como corolário, os conselhos de direitos são espaços fundamentais para a promoção da cidadania, pois permitem que a sociedade exerça seu papel de controle social, participe na formulação de políticas públicas e fiscalize a ação do Estado. Eles são ferramentas democráticas essenciais para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e participativa.

7 Legitimidade e transparência das políticas públicas

A inclusão da sociedade civil nos processos de decisão aumenta a legitimidade das políticas públicas, que passam a refletir de forma mais direta as demandas da população. Isso também promove a transparência, fundamental para o fortalecimento da confiança nas instituições democráticas.

A legitimidade e a transparência das políticas públicas são fundamentais para assegurar que o processo de governança seja justo, eficaz e democrático. Esses dois elementos estão interligados e desempenham papéis cruciais na construção da confiança pública, na implementação de políticas eficazes e na promoção da cidadania.

A legitimidade das políticas públicas refere-se à sua aceitação pela sociedade como justas, adequadas e representativas dos interesses coletivos. Para que uma política pública seja legítima, ela deve ter sido formulada com base em princípios democráticos, levando em consideração a participação popular e os valores compartilhados pela sociedade.

A transparência nas políticas públicas significa que todas as informações relevantes sobre a formulação, implementação e resultados dessas políticas são abertas e acessíveis à sociedade. Ela é essencial para garantir o controle social, prevenir abusos e promover a prestação de contas, como também reforça a legitimidade das políticas públicas. Quando o governo é transparente, a sociedade pode verificar como as decisões foram tomadas e se foram baseadas em critérios justos e participativos. Isso aumenta a confiança nas políticas e no governo, gerando uma aceitação mais ampla das ações implementadas.

Da mesma forma, políticas legítimas, desenvolvidas com ampla participação popular e com base em princípios democráticos, tornam mais fácil a transparência. Quando os processos de tomada de decisão são abertos, há maior incentivo para que os gestores públicos ajam de maneira ética e responsável.

Em síntese, a legitimidade e a transparência são fundamentais para garantir que as políticas públicas sejam aceitas pela sociedade, implementadas de forma eficaz e monitoradas de maneira adequada. Esses elementos são a base para uma governança democrática, justa e responsável, no qual o interesse público é priorizado e os cidadãos têm voz ativa no processo político.

8 O papel dos Conselhos de direitos

Os conselhos de direitos são espaços de diálogo e deliberação entre o poder público e a sociedade civil, criados com o objetivo de assegurar a participação social nas decisões relativas a grupos ou temas específicos, como direitos da criança e do adolescente, direitos das

mulheres, direitos da pessoa idosa, entre outros. Esses conselhos atuam na formulação, acompanhamento, avaliação e controle de políticas públicas, buscando promover a justiça social e garantir a efetivação dos direitos constitucionais.

Os conselhos se tornaram referência, pois alguns deles foram definidos pela Constituição de 1988 como obrigatórios. Assim, em vários níveis de definição das políticas são indispensáveis para aprovação de contas e repasse de recursos federais para Estados e Municípios. Caracterizam-se ainda por ter composição paritária, ou seja, as organizações da sociedade civil e as agências do Estado, possuidores muitas vezes de interesses distintos e algumas vezes antagônicos, devem se fazer representar, posto que os conselhos são espaços democráticos de prevalência dos interesses da maior parte da sociedade (Abrucio, 2007).

Além de serem instrumentos de fortalecimento da cidadania, os conselhos têm uma função pedagógica ao aproximar a população aos processos de governança. Através de suas atividades, eles promovem a conscientização sobre direitos, deveres e responsabilidades, tanto do Estado quanto dos cidadãos. Esse caráter educativo é fundamental para que a sociedade se aproprie de sua função como fiscalizadora e propositora de mudanças no cenário político e social.

Nesta seara, os Conselhos de Políticas Públicas são canais de participação que ligam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. Para a autora Maria da Glória Gohn, os Conselhos:

São agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos. Entretanto, há uma longa história e um acirrado debate na trajetória dos Conselhos envolvendo questões relacionadas com participação, formas de governo e representatividade, natureza da esfera pública, divisão de poder local, regional, nacional e global, além de temas mais abrangentes que configuram o cenário em que os Conselhos de desenvolvem, como o próprio sistema da democracia e os condicionantes políticos econômicos que influenciam as gestões públicas (Gohn, 2003, p.7).

O papel dos conselhos de direitos é fundamental para garantir a participação da sociedade civil na formulação, monitoramento e controle das políticas públicas que promovem e asseguram os direitos de diversos grupos sociais. Esses conselhos são colegiados que reúnem representantes da sociedade civil e do poder público, visando a participação social, pois permitem que a população participe diretamente das decisões que impactam suas vidas, criando um canal de diálogo com o governo; formulação de políticas públicas, posto que colaboram na criação de políticas voltadas para a proteção e promoção dos direitos de grupos específicos, como crianças e adolescentes, mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência, entre outros; monitoramento e avaliação, visto que acompanham a execução dessas políticas, fiscalizando se as ações do governo estão sendo cumpridas conforme o planejado e se estão efetivando os direitos previstos em lei; controle social, já que exerce uma função de fiscalização sobre as ações governamentais, garantindo que o Estado seja transparente e responsável perante a sociedade; defesa dos direitos humanos, pois atuam na defesa e promoção dos direitos humanos, assegurando que os direitos das populações vulneráveis sejam respeitados e que suas vozes sejam ouvidas no processo político e articulação e mobilização, haja vista promoverem a articulação entre diferentes setores da sociedade para a implementação de ações que ampliem a garantia de direitos e fomentem a inclusão social.

Como papel consultivo, os Conselhos atuam na medida em que discutindo e negociando com o Poder Público, podem emitir pareceres, opiniões e posicionamentos quando estes se fizerem necessários. Tanto que a lei nº 9790/90 prevê que o ente público, antes de celebrar termo de convênio e definir repasses para entidades, necessita do parecer do Conselho de Políticas Públicas da área (Abrucio, 2007).

Com isto, percebe-se a real função dos conselhos, a de não só sinalizar a administração pública as demandas da população, mas criar efetivamente novos direitos. Assim, é reconhecida a relevância dos conselhos nas práticas de governança local, pois são uma instância eficaz de poder, capaz de criarem novos direitos e fortalecer a democracia, atuando na defesa de uma Administração Pública mais justa.

Um dos aspectos mais importantes dos conselhos de direitos é a promoção do controle social, uma prática em que a sociedade civil monitora e fiscaliza as ações do governo. O controle social é uma garantia demo-

crática que visa assegurar que as políticas públicas sejam elaboradas e executadas em conformidade com os interesses da população, especialmente daqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade.

Como aponta Avritzer (2009, p. 34), não há previsão explícita na Constituição de 1988 dos conselhos como instrumentos de controle social, apenas premissas que tratam da participação da comunidade na formação e controle das políticas públicas, cabendo à legislação superveniente sua formalização.

A participação nos conselhos fortalece a legitimidade das decisões governamentais, já que estas passam a refletir a diversidade de interesses e demandas da sociedade. Ao incorporar essas vozes, o Estado se torna mais transparente e acessível, o que favorece uma governança mais democrática e inclusiva. Além disso, os conselhos proporcionam uma arena em que os cidadãos podem influenciar diretamente a elaboração de políticas que impactam suas vidas, promovendo um ambiente de diálogo e colaboração entre governo e população.

Cabe também aos conselhos tomar ciência do que está acontecendo com a verba que é destinada a certa área. Portanto, fiscalizar os trabalhos feitos, ou não, pelos órgãos executivos é de seu interesse máximo.

E, na esfera normativa, a figura dos conselhos é valorizada à medida que suas resoluções ou deliberações podem, em determinados casos, vincular o Poder Executivo à decisão do conselho.

É, portanto, indiscutível a importância da atuação dos conselhos na consolidação das políticas públicas, pois são importantes instrumentos para garantir a continuidade dessas políticas (especialmente nas mudanças de gestão), constituindo verdadeiro arquivo sobre a sua temática de atuação.

Conclui-se que os conselhos de direitos desempenham um papel essencial para o funcionamento saudável e equitativo da democracia, ao garantir a participação social, promover o controle sobre as ações governamentais e lutar pela efetivação dos direitos humanos.

9 Desafios e potencialidades

Embora os conselhos de direitos sejam essenciais para o fortalecimento da democracia, eles enfrentam desafios significativos. Em muitos casos, há falta de recursos e apoio institucional adequado, o

que pode comprometer sua eficácia. Além disso, a participação popular, embora desejada, muitas vezes é limitada por falta de conhecimento sobre a importância desses espaços ou por barreiras socioeconômicas que dificultam a presença de todos os segmentos da sociedade. Há de se reconhecer, que não são todas as pessoas que terão interesse em participar.

Todavia, além da própria existência dos conselhos, é preciso que estas instituições possibilitem a participação da sociedade de uma forma geral, acreditando na educação para a participação, respeitando as particularidades e as dificuldades de cada cidadão, fazendo com que cada vez mais pessoas se sintam motivadas a participar, haja vista o grande número de pessoas que desconhecem a figura e a relevância destes órgãos de exercício da democracia.

Também, como observa Abrucio:

Se a paridade não for respeitada, ou seja, se os membros representantes das entidades, que na maioria das vezes não detém o conhecimento técnico, não tiverem constante capacitação, corre-se o risco de se ter um conselho apenas simbólico, o que seria uma fraude ao conceito de democracia deliberativa. A falta de conhecimento dos conselheiros impede que o conselho seja eficiente, que detenha as informações adequadas para que os debates sejam efetivos, e assim possa evitar as arbitrariedades ou a omissão proposital da Administração Pública. Além da falta de conhecimento, a falta de comprometimento da sociedade civil muitas vezes impede que o conselho seja atuante, pois são poucas as pessoas dispostas a se envolver e lançar mão de seus próprios interesses em prol da garantia da efetividade das políticas públicas para com a sociedade (Abrucio, 2007).

Outro desafio é a inclusão de vozes diversas da sociedade. Grupos mais vulneráveis ou marginalizados, como comunidades indígenas, pessoas de baixa renda e minorias raciais, podem enfrentar barreiras para participar ativamente, seja por falta de acesso à informação ou por limitações socioeconômicas. Para que a participação e o controle social sejam verdadeiramente eficazes, é necessário que haja políticas públicas que promovam a inclusão dessas vozes.

Para que o conselho tenha sua importância valorizada, tanto pela sociedade quanto pela Administração Pública, é necessário seu reconhecimento como fonte de juridicidade. Contudo, tal reconhecimento é dado pela própria legislação infraconstitucional de cada conselho.

Nesse sentido, os conselhos não devem ser subordinados à Administração. Pelo contrário, precisam assumir postura de entidade de defesa de direitos, isto é, ser responsável pela exigência do cumprimento das políticas públicas e pela conscientização daqueles que são excluídos de que há formas de se pleitear por progresso e assim construir um futuro mais efetivo para a democracia.

Assim, é necessário reconhecer que o caráter híbrido dos Conselhos ao mesmo tempo em que tem relevante potencial de democratizar decisões políticas, traz consigo os riscos de que essas decisões atendam interesses específicos. Todavia, assim como as demais instâncias participativas, os Conselhos são peças estratégicas do projeto de democratização do Estado, não sendo o único responsável por todo o projeto democrático-participativo.

Como alternativa para aprimoramento destas Instituições, Luciana Tatagiba, sugere criatividade na implementação de novas formas de comunicação com a esfera pública, que traduzam os temas dos Conselhos, visando realizar audiências públicas mais ampliadas, articulando mais atores sociais e incluindo cada vez mais pessoas no círculo virtuoso e promissor da participação democrática (Tatagiba, 2012, p.78).

Entretanto, apesar desses desafios, os conselhos têm um grande potencial para impulsionar transformações sociais. Quando bem estruturados e apoiados, eles podem servir como mecanismos poderosos de mudança, promovendo a inclusão social, a equidade e a justiça. Sua atuação é fundamental para garantir que os direitos constitucionais sejam não apenas reconhecidos, mas efetivados de forma ampla e igualitária.

Quando a população percebe que sua participação pode fazer a diferença, se sente motivada e incentiva às pessoas do seu convívio a participarem também, pois veem a oportunidade de fazer com que o Estado atue na sua função de melhorar as condições de vida daqueles que dependem dele para sua sobrevivência.

10 Exemplos de Conselhos de Defesa de Direitos

A título de ilustração, apresenta-se os principais Conselhos e seu respectivo instrumento normativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981); Conselho Nacional de Política Criminal e Previdenciária (Lei 7.210/1984); Conselho Federal Gestor da Defesa dos Direitos Difusos (Lei 7.347/1985); Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (7.353/1985); Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Lei 7.998/1990); Conselho Nacional do Trabalho 108, v. 38.1, jan./jun. 2018 (Lei 8.208/1990); Conselho Nacional de Saúde (Lei 8.142/1990); Conselho Nacional da Previdência Social (Lei 8.213/1991); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei 8.242/1991); Conselho Nacional de Assistência Social (Lei 8.742/1993); Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (Lei 8.842/1994); Conselho Nacional de Educação (Lei 9.394/1996); Conselho Nacional da Pessoa com Deficiência (Lei 10.683/2003); dentre diversos outros (Alves, 2013, p. 235-236).

Alguns exemplos de legislação ordinária que dispõe sobre conselhos de políticas, de segmentos e temáticos como a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Em seu artigo 88, inciso II, torna obrigatória a existência de conselhos dos direitos da criança e do adolescente em todos os níveis da Federação, destacando-se o caráter deliberativo e controlador das ações, assegurada a participação paritária.

Em relação aos conselhos municipais, qualquer cidadão ou grupo da sociedade civil tem condição de propor e articular a criação de um conselho. Para isso, é necessário que uma lei municipal o crie e leis podem ser propostas por iniciativa popular. Essa proposta teria de seguir o trâmite normal de qualquer lei, ou seja, ser aprovada pela Câmara de Vereadores e pelo prefeito. Feito isso, é criado um novo Conselho Municipal.

Por fim, caso aprovado, o conselho deve ter o seu próprio regimento, ou regulamento, que deve ser formulado pelos seus representantes. Nele deve constar seus objetivos, sua composição, seu caráter que dispõe sobre ter ou não as características citadas acima, em ser deliberativo, colegiado, permanente e consultivo e suas funções.

11 Conclusão

Os conselhos de direitos representam uma das expressões mais concretas da participação democrática na gestão pública. Ao garantir o envolvimento da sociedade civil na formulação e acompanhamento de políticas públicas, eles asseguram que as decisões do governo sejam mais representativas, inclusivas e justas. Fortalecer esses conselhos, garantindo-lhes autonomia, recursos e visibilidade, é essencial para a construção de uma democracia mais participativa e equitativa, capaz de atender às demandas de todos os cidadãos e cidadãs. Assim, vê-se que:

Os Conselhos de Políticas Públicas são instrumentos eficazes de participação popular, contribuindo significativamente para o aprimoramento da participação popular, representando um ambiente privilegiado para formas de manifestação da vontade, por intermédio da democracia deliberativa. Tais instituições, presentes na maioria dos municípios brasileiros, permitem efetivamente uma participação no controle e direcionamento de políticas públicas, sendo importantes instrumentos efetivadores de direitos fundamentais (Alves, 2018, p. 104).

Reconhecer a eficácia dos Conselhos é, além de tudo, respeitar o que foi previsto pelo legislador constituinte como princípio do Estado Democrático de Direito.

Referências

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. *Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. [online], 2007. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil. Acesso em: 27 set. 2024.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005>. Disponível em <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/pRrVfjB4MXqZkblJDYwd7GJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 set. 2024.

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2013.

ALVES, Fernando de Brito; BARBOSA, Amanda Querino dos Santos. Conselhos de políticas públicas: análise crítica do instituto e legitimidade democrática das suas decisões e procedimentos. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito, Paraná*, v. 38 n. 1 (2018): jan./jun. 2018. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/11716>. Acesso em: 23 set. 2024.

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *Experiências nacionais de participação social*. São Paulo: Cortez, 2009.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios sobre teoria e política democrática*. São Paulo: Perspectiva, 2016.

BAQUERO, Marcello. Participação popular e os novos espaços públicos no Brasil: uma análise dos conselhos municipais. *In:*

FISCHER, Tânia; KLAFKE, Renata. *Governança local e participação cidadã: experiências em municípios brasileiros*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010, p. 95-123.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores.2004.

BRASIL. [*Constituição (1988)*]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Política Nacional de Participação Social (PNPS)*. Brasília: MPOG, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, e outras formas*. São Paulo: Atlas, 1999.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Conselhos Municipais e a Consolidação da Democracia no Brasil: Desafios e Perspectivas. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, v. 20, n. 72, 2015.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOHN, Maria da Glória. *Democracia, teorias e práticas participativas: Conselhos gestores, orçamento participativo e plenárias de políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2016.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. O Ministério Público na tutela dos direitos sociais: atuação no âmbito das políticas públicas. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho - PR, n. 11, p. 183-216, fev. 2013. DOI: <https://doi.org/10.35356/argumenta.v11i11.151>. Disponível em: <https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/655>. Acesso em: 21 out. 2024.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

NEOCONSTITUCIONALISMO: UMA CRÍTICA CONTEMPORÂNEA

Renan Donato Lopes de Aquino

Promotor de Justiça do Ministério Público da Paraíba

Resumo

Este artigo tem o propósito de estabelecer uma perspectiva crítica no tocante ao constitucionalismo contemporâneo. Para tanto, serão explorados fundamentos jurídicos a partir de uma noção pragmática do atual estágio do constitucionalismo, sobretudo considerando a abertura do direito a partir de uma mudança paradigmática da ciência jurídica e nesse sentido chamar a atenção dos intérpretes da norma para uma perspectiva distinta do fenômeno do “neoconstitucionalismo”, com o objetivo de servir de estímulo na busca de soluções viáveis ao Estado democrático de direito.

Palavras-chave: constitucionais contemporâneos; abertura de direito; ativismo judicial; domínio policial do direito.

Abstract

This article aims to establish a critical perspective regarding contemporary constitutionalism. To this end, legal foundations will be explored based on a pragmatic notion of the current stage of constitutionalism, especially considering the opening of the law based on a paradigmatic change in legal science and in this sense drawing the attention of interpreters of the norm to a different perspective of the phenomenon of “neo constitutionalism”, with the aim of serving as a stimulus in the search for viable solutions to the democratic rule of law.

Keywords: Contemporary constitutionalism. Opening of the right. Judicial Activism. Political domain of law.

1 Conceitos e contextualização histórica

O constitucionalismo contemporâneo, também conhecido como neoconstitucionalismo, em síntese, é uma fase, historicamente contextualizada, do constitucionalismo, que por sua vez é um movimento social, político, jurídico e filosófico, cujo principal objetivo é a limitação do poder político, através da constituição, estruturando o Estado, reconhecendo e positivando os direitos fundamentais das pessoas.

Acerca do conceito de constitucionalismo, Flávio Martins¹ ensina que:

É um movimento social, pois resultou na soma de uma série de episódios sociais historicamente relevantes, buscando a limitação do poder do Estado e o reconhecimento de direitos fundamentais. Importante exemplo é a Revolução Francesa, que originou o Constitucionalismo Francês, com a posterior abolição de várias instituições e a queda do paradigma do Estado absolutista no Ancien Régime. Em Portugal, a primeira Constituição decorreu de movimentos sociais, como a Revolução do Porto de 1820, que contou com amplo apoio popular. É um movimento político. Foram necessários acordos e negociações políticas no intuito de limitação do poder estatal e organização do Estado por meio de uma Constituição, como se verifica, por exemplo, no movimento constitucional norte-americano, bem como na outorga da *Magna Charta Libertatum*, de 1215. Por fim, é também um movimento jurídico, consistente na construção de teorias, desde a busca inicial pela força normativa da Constituição, capaz de alterar a realidade e limitar o poder estatal, até as teorias jurídicas mais modernas.

¹MARTINS, Flávio. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. E-book. ISBN 9788553621187. P.19. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621187/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

Não é outra a lição de Luís Roberto Barroso², para quem a ideia de constitucionalismo pode ser resumida da seguinte forma:

Constitucionalismo significa, em essência, limitação do poder e supremacia da lei (Estado de direito, *rule of law*, *Rechtsstaat*). O nome sugere, de modo explícito, a existência de uma Constituição, mas a associação nem sempre é necessária ou verdadeira. Há pelo menos um caso notório em que o ideal constitucionalista está presente independentemente de Constituição escrita – o do Reino Unido – e outros, muito mais numerosos, em que ele passa longe, apesar da vigência formal e solene de Cartas escritas.

O marco histórico do constitucionalismo contemporâneo é o fim da segunda guerra mundial, em que foram praticadas as mais insolentes atrocidades contra os seres humanos, sobretudo pelo nazismo, comandado por Adolf Hitler e o partido nacional socialista, que fizeram com que os juristas do mundo todo repensassem as bases estruturais, filosóficas e axiológicas da ciência jurídica, superando o modelo positivista vigente até então.

A partir desse marco histórico, o ser humano é visto como prioridade, precisamente em razão de tudo o que ocorreu no período sombrio da guerra. É nessa circunstância que o valor da dignidade da pessoa humana exsurge como princípio basilar do direito, acarretando uma reaproximação entre a moral, a ética e o direito. A propósito, a queda do positivismo jurídico e suas bases filosóficas, calcadas no legiscentrismo e na neutralidade do direito é considerada como marco filosófico do constitucionalismo contemporâneo.

A respeito do marco filosófico do constitucionalismo contemporâneo, destaca-se o ensinamento de Flávio Martins³:

²BARROSO, Luís R. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. E-book. ISBN 9786553624788. P.14. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624788/>. Acesso em: 12 jul. 2024

³MARTINS, Flávio. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. E-book. ISBN 9788553621187. P. 33. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621187/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

Como vimos anteriormente, o marco filosófico do neoconstitucionalismo é o declínio do positivismo jurídico, dando ensejo ao chamado pós-positivismo. O positivismo foi a maneira perfeita encontrada pela burguesia para garantir suas pretensões, assim que assumiu o poder depois das revoluções burguesas. Antes disso, a burguesia baseava-se no jusnaturalismo para atacar as monarquias absolutistas e as injustiças praticadas pelo monarca. Não obstante, ao assumir o poder, não era mais necessário defender direitos não positivados. Bastava colocar seus valores na legislação.

A noção de neutralidade do direito, obstando subjetivismos e juízos de valor por parte do intérprete e aplicador da lei, que caracterizaram o positivismo jurídico, pode ser exemplificada pela máxima de que “o juiz é a boca da lei” ou ainda “quando a lei é clara, não há interpretação (*in claris cessat interpretativo*)”. Nesse período vigorava a supremacia do parlamento, haja vista que a lei era a única fonte do direito, representando a vontade do povo (soberania popular) como limite à monarquia absolutista (Estado de Direito).

Sobre o positivismo jurídico e suas nuances, vale trazer à baila o pensamento de Eduardo Cambi⁴:

O positivismo jurídico, incorporando o positivismo filosófico, procurou criar uma ciência jurídica com características análogas às ciências exatas e naturais. Sete características merecem ser salientadas: a) a identificação plena do direito com a lei; b) a completude do ordenamento jurídico (não admissão de lacunas); c) o não reconhecimento dos princípios como normas; d) a dificuldade para explicar os conceitos indeterminados; e) a identificação entre vigência e validade da lei; f) o formalismo jurídico; g) o não tratamento da questão da legitimidade do direito.

⁴CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: Grupo Almedina, 2016. E-book. ISBN 9788584931156. P. 45. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584931156/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

Considerando que a queda do positivismo jurídico, com o fim da segunda guerra mundial, teve como razão de ser precisamente o fato de que os massacres cometidos pelo regime nazista teriam sido praticados pretensamente em conformidade com a lei, mas sobretudo em razão da imprescindibilidade de abertura do direito, visando acompanhar as mudanças dos fatos sociais, fez-se necessária uma mudança paradigmática e estrutural da ciência jurídica.

Destarte, reconheceu-se o valor normativo da Constituição, que passou a ser o fundamento de validade do ordenamento jurídico, dispondo em seu texto acerca de valores fundamentais que, doravante, passaram a nortear a interpretação do direito. Esse reconhecimento da força normativa da Constituição Federal é considerado marco teórico do constitucionalismo contemporâneo. A esse respeito, Flávio Martins⁵ leciona que:

O principal marco teórico do neoconstitucionalismo é o reconhecimento da “força normativa da Constituição”. Essa foi uma importantíssima mudança de paradigma. A Constituição deixou de ser um documento essencialmente político, com normas apenas programáticas, e passou a ter força normativa, caráter vinculativo e obrigatório.

A partir dessa mudança paradigmática da ciência, a norma jurídica passa a ser vista como sendo o resultado do texto normativo interpretado, em dado contexto, histórico, geográfico e cultural. Além disso, os princípios do direito ganham força normativa, sendo considerado espécie de norma, da qual também fazem parte as regras. A propósito, sobre essa temática, não se pode olvidar do ensinamento de Paulo Gonet⁶:

Quando se trata de estreimar regras e princípios, porém, é bastante frequente o emprego do critério da generalidade ou da abstração. Os princípios seriam aquelas normas com teor mais aberto do que as regras. Próximo a esse critério, por vezes se fala

⁵MARTINS, Flávio. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: SRV, 2024. p. 34. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621187/>. Acesso em: 13 jul. 2024.

⁶BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. (Série IDP). São Paulo: SRV, 2024. E-book. p. 40. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 13 jul. 2024.

também que a distinção se assentaria no grau de determinabilidade dos casos de aplicação da norma. Os princípios corresponderiam às normas que carecem de mediações concretizadoras por parte do legislador, do juiz ou da Administração. Já as regras seriam as normas suscetíveis de aplicação imediata.

Com efeito, nessa perspectiva diferenciadora do texto e da norma, surgem possibilidades mais ampliadas na interpretação do direito. Assim, é possível se falar em norma jurídica sem texto (implícita), como por exemplo o princípio do duplo grau de jurisdição ou ainda de mais de uma possibilidade normativa para o mesmo texto, em razão da polissemia das palavras ou até mesmo das noções de “silêncio eloquente”. Enfim, com essa maior abertura da ciência jurídica, surge fenômenos como a mutação constitucional, que nada mais é do que a mudança informal da norma constitucional, vale dizer, sem que se altere o seu texto normativo, formalmente, por intermédio de emendas constitucionais.

Sobre o instituto da mutação constitucional, destaca-se a lição de Inocêncio Mártires⁷:

Assim como o problema dos limites da interpretação não se coloca, com exclusividade, nos domínios da hermenêutica jurídica, também o tema das mutações normativas, ou seja, das alterações do sentido dos enunciados, conservando intacta a sua roupagem verbal, não configura nenhum “privilégio” dos textos constitucionais, antes pertencendo aos preceitos jurídicos em geral. A propósito, não se deve esquecer que a semântica jurídica outra coisa não é senão um capítulo ou setor da semântica geral, em cujo âmbito se estudam, sem demarcação de fronteiras, as “mudanças ou translações sofridas, no tempo e no espaço, pela significação das palavras.

Essa mudança informal da constituição ou também “mutação constitucional pode ocorrer inclusive pela via legislativa, ou seja,

⁷COELHO, Inocêncio M. *Interpretação constitucional*. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2011. E book. ISBN 9788502134904. P. 60. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502134904/>. Acesso em: 13 jul. 2024.

através da interpretação feita pelo próprio parlamento no desempenho da função legislativa. Sobre essa situação, ressalta-se o trecho da obra de Flávio Martins⁸:

Dessa maneira, o texto constitucional não é alterado, mas o seu sentido, a sua interpretação. Chama-se “difuso” (expressão cunhada pelo francês Georges Burdeau) porque pode ser feito por qualquer intérprete da Constituição. É um corolário da teoria da sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, de Peter Häberle. Como vimos em capítulo anterior, segundo o jurista alemão, todos aqueles que se deparam com o texto constitucional são seus potenciais intérpretes. Dessa maneira, qualquer dos intérpretes poderá realizar essa mutação constitucional, e não apenas os órgãos do Poder Judiciário (ou apenas o STF). É claro que, quando o STF faz uma mutação constitucional, isso ganha enorme projeção na doutrina e na jurisprudência, tendo em vista que muitas de suas decisões têm até efeito vinculante. Todavia, a mutação não é exclusividade do Poder Judiciário ou do STF.

Como consequência das mudanças anteriormente citadas, destaca-se o fortalecimento do Poder Judiciário, na qualidade de legítimo intérprete do direito. Para alguns, inclusive, o detentor da “última palavra” a respeito do sentido e alcance da norma jurídica. Não obstante, atualmente ganhar força as ideias de um constitucionalismo democrático ou ainda da necessidade de “diálogos institucionais”. É o que se depreende do ensinamento de Flávio Martins⁹, ao dispor em sua obra o seguinte:

Utilizando-se da metáfora de Ronald Dworkin, do “juiz héracles”, Alfredo Canellas afirma que no constitucionalismo democrático há uma migração do “juiz Hércules” para o “juiz Péricles”: “Portanto, a permuta da metáfora dworkiana do juiz Hércules (que representa um importante instrumento de chancela da supremacia judicial), para um juiz Péricles (que se afasta do perfeccionismo judicial de Hércules),

⁹MARTINS, Flávio. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: SRV, 2024. p. 52. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621187/>. Acesso em: 14 jul. 2024.

⁸MARTINS, Flávio. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: SRV, 2024. p. 176. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621187/>. Acesso em: 14 jul. 2024.

ético-democrático e participante de uma malha dialógica aberta à aceitação de outras visões de mundo se apresenta como solução adequada. Ademais, devem-se incluir e considerar na rede dialógica, além de Péricles, todas as instituições de poder, tanto em suas relações orgânicas quanto externas às demais instituições, bem como o corpo eleitoral e a sociedade, mediante diversos mecanismos, dentre outros, exemplificativamente: plebiscito, referendo, audiência pública, consulta pública, instrumentos de participação, backlash, veto executivo, canais de informações de grupos de interesse, grupos acadêmicos, amicus, indicação de ministros etc.

Esse fortalecimento do Poder Judiciário, como decorrência da mudança estrutural da ciência jurídica, acarretou algumas distorções no sistema jurídico-político constitucional, as quais serão retratadas nos próximos capítulos, notadamente no que concerne ao ativismo judicial e ao domínio político do direito.

2 Fortalecimento do Poder Judiciário e ativismo judicial

O princípio da separação dos poderes é considerado basilar no constitucionalismo contemporâneo, cuja finalidade é precisamente a limitação do poder político. Essa conquista remonta as lutas contra o regime absolutista, que caracterizaram o constitucionalismo liberal, notadamente os ideais iluministas, neste caso, ideias atribuídas a Montesquieu, em sua obra, “O espírito das Leis¹⁰” de 1748.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 prevê, dentre os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, a separação dos poderes, em seu artigo 2^o¹¹, considerando-o inclusive cláusula pétrea¹², de modo a impedir a sua abolição, pelo poder constituinte derivado reformador.

¹⁰MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *Do espírito das leis*: Montesquieu (Portuguese Edition). Edição do Kindle.

¹¹BRASIL. *Constituição Federal de 1988, artigo 2º*. Versão eletrônica para acesso digital. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jul. 2024.

¹²BRASIL. *Constituição Federal de 1988, artigo 60, §4º, inc. III*. Versão eletrônica para acesso digital. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jul. 2024.

Não obstante, o fato é que, no atual estágio do constitucionalismo, restou consagrado um protagonismo do Poder Judiciário, decidindo temas importantes no que diz respeito ao sistema político, regime democrático, estrutura do Estado, direitos fundamentais e, eventualmente, até se imiscuindo em seara afeta a outro poder, como por exemplo ao Poder legislativo, fenômeno esse conhecido como “ativismo judicial”.

Sobre o ativismo judicial, vale trazer à tona as lições de Alexandre de Moraes¹³ ao dispor em sua obra o seguinte:

O bom senso entre a “passividade judicial” e o “pragmatismo jurídico”, entre o “respeito à tradicional formulação das regras de freios e contrapesos da Separação de Poderes” e “a necessidade de garantir às normas constitucionais a máxima efetividade” deve guiar o Poder Judiciário, e, em especial, o Supremo Tribunal Federal na aplicação do ativismo judicial, com a apresentação de metodologia interpretativa clara e fundamentada, de maneira a balizar o excessivo subjetivismo, permitindo a análise crítica da opção tomada, com o desenvolvimento de técnicas de autocontenção judicial, principalmente, afastando sua aplicação em questões estritamente políticas, e, basicamente, com a utilização minimalista desse método decisório, ou seja, somente interferindo excepcionalmente de forma ativista, mediante a gravidade de casos concretos colocados e em defesa da supremacia dos Direitos Fundamentais.

Com efeito, se por um lado a proatividade do Poder Judiciário em decidir casos postos a julgamento, os quais, *a priori*, deveriam ser resolvidos pelo parlamento, que se mostrou inerte, é algo positivo do ponto de vista da efetividade das normas constitucionais, sobretudo aquelas que preveem direitos fundamentais das pessoas, de modo a coibir as omissões inconstitucionais; por outro lado, abre-se uma possibilidade perigosa de concentração de poder em um órgão que não detém legitimidade popular.

¹³MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. p. 891. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

Não se desconhece o papel contra majoritário exercido pela corte constitucional, visando tutelar o direito das minorias, assegurando assim um regime democrático inclusivo que presa pela justiça social. Entretanto, como todo o poder emana do povo, o legislador constituinte reservou a competência para tratar de determinados assuntos, em razão do maior interesse político, ao povo¹⁴, por intermédio dos seus representantes (democracia semidireta), como por exemplo dispor sobre direito eleitoral, direito penal, nacionalidade, cidadania ou naturalização¹⁵.

Apesar disso, no constitucionalismo contemporâneo não é incomum se deparar com decisões judiciais que, no mínimo, são questionáveis do ponto de vista da invasão de competência e violação da separação dos poderes. A título de exemplo, pode-se citar a decisão do Supremo Tribunal Federal, que impediu a nomeação do Diretor Geral da Polícia Federal, função essa essencialmente de confiança do Presidente da República, porquanto de livre nomeação (demissível *ad nutum*)¹⁶ ou ainda mais recentemente a que determinou a descriminalização do porte de maconha para consumo pessoal¹⁷, decisões que para alguns doutrinadores teriam invadido às competências do Poder Executivo e do Poder Legislativo, respectivamente.

Para além da violação formal de competências constitucionalmente distribuídas, o ativismo judicial se mostra perigoso, porquanto ao concentrar o poder em um único órgão ou instituição, corre-se o risco de se instalar uma espécie de ditadura do poder judiciário que, em seu órgão de cúpula, é composto por ministros indicados politicamente pelo Presidente da República.

¹⁴BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Art. 1º, § único. Versão eletrônica para acesso digital disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

¹⁵BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Art. 22. Versão eletrônica para acesso digital disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jul. 2024.

¹⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de segurança nº 37.097*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Data do julgamento: 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaaStf/anexo/MSRamagem.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2024.

¹⁷BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário nº 635.659*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data do julgamento: 26 jun. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4034145>. Acesso em: 16 jul. 2024.

Nessa perspectiva, o sistema político percebendo essa fragilidade do regime democrático, não hesitou em providenciar um domínio político-partidário e ideológico da corte constitucional, acarretando ainda mais decisões violadoras da separação dos poderes, controles de políticas públicas, decisões legitimando “manobras orçamentárias” ou até mesmo decisões que contrariam a *ratio decidendi* de precedentes do próprio Supremo Tribunal Federal, o que gera descrédito no Poder Judiciário e sensação de enfraquecimento do Regime constitucional democrático.

Cite-se como exemplo a recente nomeação para o Supremo Tribunal Federal do advogado pessoal do atual Presidente da República, que certamente acarretaria discussões no sentido de que a referida nomeação violaria o princípio constitucional da impessoalidade e/ou da moralidade, como foi anteriormente decidido quando a corte impediu a designação do Diretor Geral da Polícia Federal, pelo fato de se tratar, naquela ocasião, de um amigo próximo do ex-Presidente da República. Enfim, é precisamente com este viés que será enfatizada a crítica a respeito da abertura da ciência jurídica, ocasionada pelas transformações do constitucionalismo contemporâneo, com o objetivo não de fazer parecer que as referidas mudanças foram, de todo, algo negativo para as noções elementares do atual estágio do constitucionalismo, a exemplo das noções basilares do regime democrático, mas sim para chamar a atenção da comunidade acadêmica e operadores do direito de uma maneira geral para essa espécie de consequência indesejada do “neoconstitucionalismo”.

3 O domínio político do direito

Na seara política, é absolutamente comum a existência de uma maior liberdade quanto ao mérito das decisões, vale dizer, a noção de política traz consigo uma ideia de desvinculação no que diz respeito à eventual razão lógica e/ou razoabilidade dos fundamentos que ensejaram determinada opção. Essa noção clássica é atribuída não só no tocante à faculdade de agir, mas também no que se refere ao próprio mérito da ação.

Por outro lado, no âmbito do direito, há uma limitação valorativa preexistente que atribui legitimidade a dada opção jurídica, associada a um dever de fundamentação, que respeite uma lógica da razoabilidade.

Com efeito, é como se “no jogo político” não houvesse impeditivos morais, éticos ou normativos, uma espécie de vale tudo. Já no direito, o aplicador possui o dever de atuar segundo parâmetros lógicos, que observem a razoabilidade, os preceitos morais e éticos.

Sucedem que, com a reaproximação entre a teoria dos valores e a ciência jurídica, ocasionada pelas transformações do constitucionalismo, abriu-se a possibilidade de ideologias políticas fazerem parte da norma. Se de um lado se possibilitou a correção de injustiças e inefetividades governamentais na concretização de direitos sociais, em uma atuação pragmática do poder judiciário, notadamente, por outro ampliou-se demasiadamente o âmbito de normatividade e atuação das cortes de justiça. Aliás, a expansão da jurisdição constitucional é uma consequência do constitucionalismo contemporâneo, citada pela doutrina.

Nesse sentido, vejamos o ensinamento de Flávio Martins¹⁸ acerca do assunto:

Outra consequência marcante do neoconstitucionalismo é a expansão da jurisdição constitucional. Como sintetizado por Luís Roberto Barroso: “antes de 1945, vigorava na maior parte da Europa um modelo de supremacia do Poder Legislativo, na linha da doutrina inglesa de soberania do Parlamento e da concepção francesa da lei como expressão da vontade geral. A partir do final da década de 40, todavia, a onda constitucional trouxe não apenas novas constituições, mas também um novo modelo, inspirado pela experiência americana: o da supremacia da Constituição”.

Esse fortalecimento e protagonismo do Poder Judiciário não ficou alheio aos interesses e domínios políticos. Nesse sentido, a própria forma de constituição das Cortes de Justiça no país, sobretudo o Supremo Tribunal Federal, que é a instância máxima da justiça brasileira, ocorre por intermédio de decisões e indicações políticas.

¹⁸MARTINS, Flávio. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: SRV, 2024. p. 34. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621187/>. Acesso em: 20 jul. 2024.

Com o domínio do direito por parte do sistema político, o que se viu na prática constitucional foi um enfraquecimento das noções elementares do regime democrático. Seja através da declaração de inconstitucionalidade de leis que contrariam o interesse do governante, que domina politicamente a corte constitucional, não obstante tenha sido aprovada pelo parlamento na função representativa do povo, seja inclusive e ainda mais gravoso pela mudança das normas constitucionais, através da já citada mutação constitucional.

A prevalência dos interesses políticos nas decisões judiciais acarreta um descrédito do próprio Poder Judiciário, sobretudo quando as decisões não respeitam padrões lógicos de razoabilidade, contrariando muitas vezes até mesmo o que anteriormente decidido pela própria corte julgadora em casos absolutamente semelhantes, sem justificativa plausível para a diferenciação ou superação do precedente, gerando insegurança jurídica e tornando ostensiva a atuação política daquele Poder.

Com o avanço do sistema político nas estruturas jurídicas de poder, especialmente nas instâncias formais do Estado, foram reveladas consequências nefastas ao regime democrático. Esse fenômeno foi muito bem percebido por David Landau¹⁹, ao teorizar a respeito do constitucionalismo abusivo, destacando o uso de mecanismos constitucionais para minar a democracia de forma sutil, mas eficaz.

Nesse sentido, uma das características distintivas do constitucionalismo abusivo seria a sua natureza subversiva, vale dizer, em contraste com golpes militares ou rupturas constitucionais flagrantes, os aspirantes a autocratas empregam mudanças aparentemente legais na ordem constitucional para consolidar seu poder e minar as instituições democráticas.

A dificuldade de combater práticas abusivas do constitucionalismo é um dos principais pontos destacados pelo citado autor, precisamente em razão da sutileza das medidas, aparência de legalidade, mas principalmente pelo domínio político das instituições de controle, com destaque para as cortes constitucionais, em razão de

¹⁹ LANDAU, David. *Abusive constitutionalism*. (April 3, 2013). 47 UC Davis Law Review 189 (2013); FSU College of Law. Disponível em: <https://ir.law.fsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1566&context=articles>. Acesso em: 20 jul. 2024.

seu protagonismo e fortalecimento, características ínsitas ao constitucionalismo contemporâneo.

Diante de uma sensação de impotência, por parte de alguns atores políticos, que percebem esses mecanismos de controle e arrefecimento da democracia, surge um comportamento político curioso e, de certa forma, esdrúxulo que pode ser retratado no seguinte excerto do artigo de Fernando César Costa Xavier²⁰:

“Constitucionalismo Huehue” ou “constitucionalismo mais doloroso” seria um tipo de ambiente constitucional disfuncional, marcadamente brasileiro, caracterizado pelo fato de que, no jogo político, os sujeitos que desempenham funções constitucionais sentem-se livres para agir, elevando os níveis de comportamento perturbador a níveis sem precedentes, níveis (huehueing), para que, embora se beneficiando das regras constitucionais para agir livremente, abusam e corrompem a estabilidade democrática própria da ordem constitucional. Embora mais grave em termos de disfuncionalidade do que a chamada “podridão constitucional”, constitucionalismo huehue prenunciaria um momento de crise constitucional e seria suficiente frustrar qualquer tentativa de experimentar o constitucionalismo colaborativo popular usando ferramentas digitais. (Tradução nossa)

De fato, o que se tem visto emergir nos últimos anos na seara política é um discurso e um comportamento zombador, irresponsável e, de certa forma, infantil em alguns atores do sistema político, talvez como uma forma de se insurgir contra o manifesto domínio político das instituições e, por que não, do direito de uma maneira geral, haja vista o descrédito nas instituições de controle, aliado a sensação de impotência, porquanto absolutamente difícil de se combater.

²⁰XAVIER, Fernando César Costa. *Huehue constitutionalism*, *international journal of constitutional Law*, v. 19, Issue 1, January 2021, Pages 169–178. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/icon/moab008>. Acesso em: 21 jul. 2024.

4 Considerações finais

Este artigo tem o propósito de estabelecer uma perspectiva crítica no tocante ao constitucionalismo contemporâneo. Para tanto, foram explorados fundamentos jurídicos a partir dos quais se estabeleceu uma noção pragmática do atual estágio do constitucionalismo, sobretudo considerando a abertura do direito a partir de uma mudança paradigmática da ciência jurídica e nesse sentido contribuir para uma reflexão dos intérpretes da norma jurídica, chamando a atenção para uma perspectiva distinta do fenômeno do “neoconstitucionalismo”, com o objetivo de servir de estímulo na busca de soluções viáveis ao Estado democrático de direito.

Assim, no primeiro capítulo, foram abordados aspectos históricos e conceituais do fenômeno do constitucionalismo, destacando algumas de suas características, com a finalidade de introduzir o pensamento crítico e subsidiar o leitor com as noções jurídicas e filosóficas elementares acerca do assunto.

Posteriormente, já no segundo capítulo do presente artigo, destacaram-se algumas consequências jurídicas e sociais, a partir da mudança paradigmática experimentada pela ciência jurídica com o surgimento e consagração do constitucionalismo contemporâneo, notadamente a expansão da jurisdição constitucional, o fortalecimento e protagonismo do Poder Judiciário, destacando seu aspecto positivo na concretização de direitos sociais fundamentais, mas enfatizando uma prática perigosa e deletéria ao regime democrático, qual seja, o ativismo judicial exacerbado.

Por fim, como uma espécie de diagnóstico do sistema jurídico-político atual, foram trazidos à baila fenômenos como o constitucionalismo abusivo ou ainda o constitucionalismo *huehue*, que servem de exemplos das práticas que caracterizam o domínio político do direito no atual estágio do constitucionalismo e que minam de maneira sutil, porém implacável o regime democrático.

Referências

BARROSO, Luís R. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. São Paulo: SRV, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624788/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. *Curso de direito constitucional*. (Série IDP). São Paulo: SRV, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Versão eletrônica para acesso digital disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de segurança nº 37.097*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Data do julgamento: 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MSRamagem.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário nº 635.659*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Data do julgamento: 26 jun. 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4034145>. Acesso em: 16 jul. 2024.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. São Paulo: Grupo Almedina, 2016. E-book. ISBN 9788584931156. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788584931156/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

COELHO, Inocêncio M. *Interpretação constitucional*. São Paulo: SRV, 2011. p. 60. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502134904/>. Acesso em: 13 jul. 2024.

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

LANDAU, David. *Political institutions and judicial role in comparative constitutional law*. Harvard International Law Journal, v. 51, p. 319-378, 2010. Disponível em: <https://ir.law.fsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1566&context=articles>. Acesso em: 20 jul. 2024.

LANDAU, David. *Abusive constitutionalism*. (April 3, 2013). 47 UC Davis Law Review 189 (2013); FSU College of Law. Disponível em: <https://ir.law.fsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1566&context=articles>. Acesso em: 20 jul. 2024.

MARTINS, Flávio. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: SRV, 2024. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621187/>. Acesso em: 12 jul. 2024.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *Do espírito das leis: Montesquieu (Portuguese Edition)*. Edição do Kindle.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. p. 891. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774944/>. Acesso em: 15 jul. 2024.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

XAVIER, Fernando César Costa. *Huehue constitutionalism, international journal of constitutional law*, Volume 19, Issue 1, January 2021, p.169–178. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/icon/moab008>. Acesso em: 21 jul. 2024.

4 DIREITOS HUMANOS E DIREITO PENAL



Órgãos de Execução do Ministério Público da Paraíba

GAECO - Grupo de Atuação Especial Contra o Crime Organizado

Coordenador: Promotor de Justiça Octávio Celso Gondim Paulo Neto

Membros: Promotor de Justiça Alberto Vinícius Cartaxo da Cunha

Promotor de Justiça Daniel Dal Pont Adriano

Promotor de Justiça Dennys Carneiro Rocha dos Santos

Promotora de Justiça Jamille Lemos Henriques Cavalcanti

Promotor de Justiça Manoel Cacimiro Neto

Promotor de Justiça Rafael Lima Linhares

(Arquivo de foto digital da Assessoria de Imprensa)

TRABALHO DECENTE COMO FERRAMENTA DE REINTEGRAÇÃO SOCIAL: DESAFIOS E (IN)EFICÁCIA DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO

Enny Araújo Lima
Bacharela em Direito

Ricardo Araújo Lima
Advogado

Resumo

A reintegração de indivíduos egressos do sistema penitenciário brasileiro é obstaculizada pelo estigma social, que impede o pleno exercício dos direitos fundamentais, especialmente o direito ao trabalho. Este estudo investiga como a superlotação carcerária, deficiências estruturais e altos índices de reincidência têm limitado a eficácia das políticas públicas voltadas à reintegração social. Utilizando a *Labeling Approach Theory*, a pesquisa examina os fatores que perpetuam a exclusão desses indivíduos, que são frequentemente afetados por criminalização seletiva. A questão central aborda a eficácia das políticas públicas na promoção da reintegração e no incentivo à contratação de egressos. A metodologia inclui uma abordagem qualitativa, revisão bibliográfica, análise legislativa e dados estatísticos recentes sobre o sistema carcerário. O artigo é estruturado em quatro seções, discutindo conceitos de estigma social, a importância do trabalho decente, a Política Nacional de Trabalho no Sistema Prisional (PNAT) e os desafios da ressocialização no Estado do Piauí, destacando a superlotação, a falta de políticas efetivas e a alta taxa de reincidência. O estudo conclui que a efetiva reintegração social de egressos do sistema penitenciário brasileiro depende da superação do estigma social e da implementação eficaz de políticas públicas que garantam o acesso ao trabalho digno.

Palavras-Chave: estigma social; teoria do etiquetamento social; direito ao trabalho; PNAT; reintegração social.

Abstract

The reintegration of individuals released from the Brazilian penitentiary system is hindered by social stigma, which prevents the full exercise of fundamental rights, especially the right to work. This study investigates

how prison overcrowding, structural deficiencies, and high recidivism rates have limited the effectiveness of public policies aimed at social reintegration. Using Labeling Approach Theory, the research examines the factors that perpetuate the exclusion of these individuals, who are often affected by selective criminalization. The central question addresses the effectiveness of public policies in promoting reintegration and encouraging the hiring of ex-prisoners. The methodology includes a qualitative approach, literature review, legislative analysis, and recent statistical data on the prison system. The article is structured in four sections, discussing concepts of social stigma, the importance of decent work, the National Labor Policy in the Prison System (PNAT), and the challenges of resocialization in the state of Piauí, highlighting overcrowding, the lack of effective policies, and the high recidivism rate. The study concludes that the effective social reintegration of former inmates of the Brazilian penitentiary system depends on overcoming social stigma and the effective implementation of public policies that guarantee access to decent work.

Keywords: Social stigma; labeling approach theory; right to work; PNAT; social reintegration.

1 Introdução

A reintegração de indivíduos egressos do sistema penitenciário brasileiro enfrenta um obstáculo significativo: o estigma social, que funciona como uma barreira persistente ao pleno exercício dos direitos fundamentais, especialmente o direito ao trabalho. Essa marca socialmente imposta agrava a exclusão e perpetua ciclos de marginalização, frustrando o próprio objetivo do sistema penal, que deveria ser a ressocialização.

O presente estudo parte da hipótese de que, frente à superlotação carcerária, às deficiências estruturais e ao elevado índice de reincidência, o sistema prisional brasileiro não tem conseguido apresentar soluções eficazes para mitigar esses problemas. Órgãos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), já consideraram que as condições carcerárias do Brasil configuram um grave desafio aos direitos humanos, o que reforça a necessidade de examinar a eficácia das políticas públicas voltadas à reintegração social.

Diante desse contexto, a pesquisa se propõe a investigar se as políticas nacionais têm promovido a reintegração digna dos egressos por meio do trabalho, um direito que por vezes são negadas. A inserção laboral desses indivíduos é necessária para restaurar sua dignidade e interromper o ciclo de marginalização a que são submetidos. Contudo, o estigma associado à criminalização seletiva, que afeta principalmente negros e pobres, reflete um problema estrutural do sistema de justiça e da sociedade no etiquetamento de determinados grupos sociais. Utilizando a Teoria *Labeling Approach* como referencial teórico, este estudo problematiza os fatores que legitimam essa exclusão, mesmo quando a conduta criminalizada não se relaciona diretamente com o crime, mas com atributos pessoais, como etnia, classe social e antecedentes criminais.

A questão central da pesquisa deste estudo é: as políticas públicas nacionais são eficazes em incentivar pessoas jurídicas a contratar serviços ou empregar egressos do sistema prisional, garantindo-lhes dignidade por meio do trabalho e promovendo, de forma eficaz, a reintegração social desse grupo marginalizado?

Metodologicamente, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa de caráter exploratório e descritivo, valendo-se de revisão bibliográfica, análise legislativa e dados estatísticos recentes sobre o sistema carcerário brasileiro. A proposta é compreender como o rótulo social, aliado à ineficácia das políticas de reintegração, perpetua a marginalização dos egressos do sistema prisional.

O artigo está estruturado em quatro seções. Na primeira, são abordados os conceitos centrais sobre o estigma social e a Teoria do Etiquetamento Social. A segunda parte analisa a relevância do trabalho decente como eixo fundamental para a reintegração social e sua relação com a dignidade humana. Na terceira parte, discute-se a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (PNAT), estabelecida pelo Decreto nº 9.450/2018, que visa ampliar a oferta de trabalho e promover a qualificação profissional de pessoas presas e egressas. Na quarta parte, o estudo investiga os desafios da ressocialização no sistema prisional do Estado do Piauí, destacando a superlotação, a falta de políticas efetivas e a alta taxa de reincidência criminal.

2 A teoria do etiquetamento social: estigma, marginalização e seus impactos na reintegração social

A Teoria do Etiquetamento Social ou *Labeling Approach Theory*, inicialmente foi desenvolvida nos Estados Unidos a partir da década de 1950, com influências de sociólogos como Howard Becker e Edwin Lemert. A teoria foi concebida em um contexto mais amplo de análise do desvio social e suas implicações, com foco na forma como a sociedade reage a comportamentos desviantes e rotula determinados indivíduos, o que pode gerar violações de direitos fundamentais.

A Teoria do Etiquetamento é relevante para o estudo da reintegração social, pois busca explicar por que certos indivíduos não conseguem se reintegrar ou reincidem após o encarceramento. Aqueles que passaram algum tempo na prisão são frequentemente rotulados como “criminosos”, “infratores” ou “ex-presidiários”, rótulos que carregam estereótipos negativos e um estigma significativo. Esses rótulos contribuem para sua marginalização, dificultando a reintegração plena à sociedade (Frable, 1993; Harcel & Clement, 2007; Hirschfield & Piquero, 2010; MacLin et al., 2006). A exclusão social gerada por esses rótulos também dificulta o acesso a empregos e moradia, uma vez que muitos membros da sociedade convencional preferem não se associar a indivíduos rotulados (Cullen & Agnew, 2006). Além disso, a perda de apoio social de amigos e familiares leva à associação com outros indivíduos igualmente marginalizados, agravando o ciclo de exclusão (Cullen & Agnew, 2006)¹.

¹Labeling theory is of particular importance in the study of reintegration because it has the potential to explain why some offenders fail to reintegrate or recidivate upon their release from prison. Those who have spent time in prison are often referred to as “criminals,” “offenders,” or “parolees” and these terms constitute a deviant label based on a negative stereotype. Each of these labels presents many negative connotations and therefore has a high level of stigma attached to them. Individuals referred to by these terms have effectively been removed from the rest of society by the application of these labels. They are considered to be deviant, undesirable individuals (Frable, 1993; Harcel & Clement, 2007; Hirschfield & Piquero, 2010; MacLin et al., 2006). Once rejected from society, it is very difficult for these individuals to live by legitimate means. Finding a job or acquiring housing become very difficult because members of conventional society do not want to associate with these labeled individuals (Cullen & Agnew, 2006). In addition, by being excluded from society, these individuals lose the support of their friends and family, and are forced to associate with individuals who have also been stereotyped and segregated from society (Cullen & Agnew, 2006). BREEN, Amanda Hilary. *The Effects of Labeling and Stereotype Threat on Offender Reintegration*. University of Ontario Institute of Technology. Ontario, 2011. p. 10.

A Teoria do Etiquetamento de Becker (1963) ressalta que o desvio não é inerente à ação cometida, mas à reação social diante de um comportamento percebido como inadequado. Ao ser rotulado como desviante, o indivíduo internaliza esse rótulo, o que pode levar à autopropetuação do comportamento marginalizado. Becker também argumenta que o processo de criminalização e etiquetamento reflete as desigualdades sociais, onde as classes menos privilegiadas são mais suscetíveis a serem rotuladas e criminalizadas (Becker, 1963).

Goffman (1963) amplia essa visão ao discutir o conceito de estigma, que ele define como um atributo desvalorizado que diferencia negativamente uma pessoa do grupo dominante. A estigmatização social é um processo de marginalização que nega a reintegração do indivíduo na sociedade, levando a uma forma de “morte social”. Segundo Goffman, o estigma não afeta apenas as oportunidades econômicas do indivíduo, mas também suas relações sociais, seu sentido de identidade e sua autoimagem.

Essas ideias são aprofundadas por Lemert (1951), que introduz a distinção entre desvio primário e secundário. O desvio primário se refere a ações esporádicas que podem ser socialmente repreendidas, mas não necessariamente resultam em um rótulo permanente. Já o desvio secundário ocorre quando o indivíduo é rotulado pela sociedade, tornando-se “desviante” em sua identidade. A marginalização que surge do desvio secundário cria um ciclo vicioso, onde o estigma perpetua o comportamento desviante, afastando ainda mais o indivíduo das normas sociais convencionais.

Sob essa perspectiva, o desvio e a criminalidade são compreendidos como etiquetas ou rótulos atribuídos a indivíduos em razão de suas interações sociais, baseando-se em fatores como etnia, classe social e antecedentes criminais – constituindo, assim, o estigma social (Andrade, 1997). Andrade (1997, p. 270) discute como o Direito Penal influenciado pelas hierarquias sociais seleciona as condutas que moldam a criminalização primária e secundária:

A “clientela” do sistema penal é constituída de pobres, não porque tenham maior tendência para delinquir, mas porque têm maiores chances de serem criminalizados e etiquetados como delinquentes. As possibilidades de resultar etiquetado, com as graves consequências que isto implica, se encontram desigualmente distribuídas.

A etiquetagem de indivíduos como “delinquentes” ocorre por meio de interações sociais complexas. Em contrapartida, os detentores de poder tendem a se proteger da aplicação supostamente imparcial da Lei Penal. As instâncias de controle, tanto informais (família, instituições educacionais, opinião pública) quanto formais (Estado, polícia, sistema judicial), desempenham um papel fundamental nesse processo.

Ademais, nem todos os crimes são perseguidos de forma igual pela sociedade ou pelo Estado, resultando na chamada criminalização seletiva. Segundo Zaffaroni (1991, p. 130), “esses estereótipos permitem a classificação de criminosos que se ajustam à imagem fabricada, excluindo outros tipos de delinquentes”. Assim, a categorização de criminoso não depende exclusivamente do ato praticado, mas de como as instâncias de controle social o definem. Isso pode resultar na exclusão do indivíduo da sociedade, afetando sua dignidade e dificultando sua reintegração.

A teoria do etiquetamento está situada em um contexto de pesquisa que, predominantemente, é influenciado por duas vertentes da sociologia norte-americana. A primeira vertente tem origem na psicologia social e na sociolinguística, seguindo a linha de pensamento de Georg H. Mead, frequentemente associada ao interacionismo simbólico. Esse enfoque, em sua essência, busca compreender como os indivíduos atribuem significados às suas interações sociais. A segunda vertente refere-se à etnometodologia, que se fundamenta na sociologia fenomenológica de Alfred Schutz. Essa abordagem, por sua vez, contribui significativamente para moldar o paradigma epistemológico que orienta a teoria do etiquetamento. Ambas as correntes influenciam a forma como essa teoria entende a construção social do desvio e a atribuição de rótulos sociais (Baratta, 2004, p. 85).

De acordo com a etnometodologia, a sociedade não deve ser entendida como uma realidade objetiva e imutável. Pelo contrário, ela é vista como o resultado de um processo contínuo de construção social, formado por meio de definições e classificações criadas por indivíduos e grupos dentro de contextos diversos. Esse processo de construção é fundamental para a maneira como a teoria do etiquetamento concebe as interações sociais e a marginalização dos sujeitos rotulados (Baratta, 2004, p. 85).

Por sua vez, o interacionismo simbólico sustenta que a sociedade, ou a realidade social, emerge a partir de inúmeras interações concretas entre indivíduos. Através de processos de tipificação, essas interações adquirem significados que transcendem as situações

imediatas, sendo disseminados e perpetuados pela linguagem. Desse modo, a realidade social é continuamente constituída e reconstituída nas interações humanas, o que reforça a importância da linguagem e das interações sociais na formação das identidades e no processo de etiquetamento (Baratta, 2004, p. 85).

A criminalização seletiva revela as desigualdades estruturais que permeiam o sistema penal, expondo como as camadas mais vulneráveis da sociedade são alvo privilegiado de práticas de etiquetamento que desumanizam e marginalizam. Essa realidade não é meramente uma questão de política criminal, mas o reflexo de uma sociedade que, em seu cerne, perpetua preconceitos e hierarquias sociais.

3 Direitos humanos e a importância do trabalho como pressuposto para a efetivação da reintegração social

Os direitos humanos são universais e inerentes a todos os indivíduos, independentemente de raça, gênero, nacionalidade, etnia, língua, religião ou origem social. A conexão entre trabalho e direitos humanos é explicitada tanto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 quanto na legislação internacional sobre direitos humanos (Pompeu; Padilha Ramos, 2019).

Nesse contexto, Molinaro (2017, p. 4) observa que “não mais é possível pensar um Estado de Direito sem ter em conta os direitos humanos, aí, em dois vetores básicos: pensar o Estado enquanto sujeito de direito das gentes, e enquanto pessoa política na ordem interna”. O Brasil é signatário de diversos tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, como o Pacto de San José, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. Esses instrumentos proíbem o tratamento degradante a presos e buscam assegurar condições para a reintegração social dos condenados (Brasil, 2020).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo XXIII, estabelece que “todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego” (Organização das Nações Unidas, 1948). De forma semelhante, o Protocolo de São Salvador, sancionado no Brasil pelo Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999, em seu artigo 6º,

proclama o direito ao trabalho, afirmando que “toda pessoa tem direito ao trabalho, o que inclui a oportunidade de obter os meios para levar uma vida digna e decorosa pelo desempenho de atividade lícita, livremente escolhida ou aceita” (Brasil, 1999).

Ademais, a Constituição Federal de 1988 assegura o direito ao trabalho como um direito social fundamental. O artigo 1º, inciso III, da CRFB/88, enfatiza que o trabalho deve ser pautado na dignidade da pessoa humana, o que implica que a interpretação do trabalho deve ser guiada por essa premissa constitucional (Pompeu; Padilha Ramos, 2019).

Assim, o trabalho se reveste como pressuposto evidente para a reintegração dos egressos do sistema prisional à sociedade, possibilitando que superem o estigma social. Programas de reinserção para presos e egressos são medidas que buscam efetivar os direitos fundamentais consagrados na Constituição, promovendo a ressocialização dos apenados. A formação de uma aliança entre o Estado, a sociedade civil e o setor empresarial para implementar projetos que criem oportunidades de emprego para esses indivíduos é um ponto de inflexão atual (Costa; Pompeu; Pompeu, 2019).

A proposta de ressocialização de presos e egressos do sistema penitenciário, mediada pelo trabalho e pela qualificação profissional, fundamenta-se na premissa de que o trabalho atua como um equilíbrio social e como um agente de ressocialização dentro do cárcere. A qualificação profissional amplia as chances de inclusão social no mercado de trabalho e atua como autorreferência para os indivíduos ressignificarem suas vidas e aumentarem suas opções (Pontes, 2013, p. 8).

Falconi (1988, p. 71) corroborou essa ideia, afirmando que o trabalho “é uma das formas mais eficazes de reinserção social, desde que dela não se faça uma forma vil de escravidão e violenta exploração do homem pelo homem, principalmente este homem enclausurado”. Para o autor, o hábito de trabalhar proporciona aos presos e egressos novas perspectivas de relacionamento com a sociedade. A ressocialização visa restaurar a dignidade dos egressos do sistema prisional por meio de mecanismos que efetivem e concretizem direitos intrínsecos à pessoa humana. Essa busca deve respeitar os princípios constitucionais da integridade, segurança jurídica e isonomia, contribuindo para a eficácia do ordenamento jurídico brasileiro. Entretanto, a carência e o descaso em

relação às políticas públicas têm dificultado a reintegração de criminosos à sociedade, especialmente diante da realidade brasileira (Stuart, 2014).

Infelizmente, devido a fatores que incluem falta de recursos, superlotação carcerária e inadequação atenção dada às necessidades pós-soltura de ex-presidiários, as necessidades de reintegração social são frequentemente de baixa prioridade na prática. Nas prisões, os recursos disponíveis são normalmente usados para melhorar a segurança, proteção e ordem, em vez de investir em oficinas de prisão, treinamento de habilidades, instalações educacionais, esportes e recreação na crença errônea de que a segurança pode ser alcançada usando mais restrições e medidas disciplinares em vez de melhorar o ambiente prisional, proporcionando ocupação construtiva para os presos e encorajando relações positivas entre os funcionários e presos (United Nations, 2006)². (Tradução nossa).

Além disso, o estigma social emerge como um dos principais obstáculos à inserção de presos e egressos do sistema penal no mercado de trabalho, mesmo diante da existência de programas de incentivo à contratação. Carnelutti (1995, p. 77) destaca essa problemática ao afirmar que:

Todos os ex-detentos, ao sair da prisão se deparam com a difícil tarefa de se inserir no contexto fora da prisão, momento em que mais enfrentarão a manifestação de preconceitos, que lhes impõe barreiras quase que intransponíveis. O estigma de ex-presidiário acompanha o indivíduo que cumpre pena privativa de liberdade para sempre. Com o término legal da pena, está terminado o processo, mas a pena, o sofrimento e o castigo, não, porque a sociedade fixa cada um no passado. Roubou, poderá roubar ainda. A pena, se não mesmo sempre, nove vezes em dez não termina nunca.

²Unfortunately, due to factors that include lack of resources, prison overcrowding, and inadequate attention given to the post-release needs of ex-offenders, the social reintegration needs of offenders are often a low priority in practice. In prisons, the resources that are available are typically used to improve security, safety and order, rather than investing in prison workshops, skills training, educational facilities, sports and recreation in the mistaken belief that security can be achieved by using more restrictions and disciplinary measures rather than by improving the prison environment, providing constructive occupation for prisoners, and encouraging positive relations between staff and prisoners. UNITED NATIONS. *Custodial and non-custodial measures. Social Reintegration. Criminal Justice Assessment Toolkit*. New York, 2006, p.08.

Nesse sentido, Carlos Molinaro (2017, p. 15), na obra “Dignidade, direitos humanos e fundamentais: uma nova tecnologia disruptiva”, observa que a sociedade contemporânea está imersa em profundas mudanças sociais, especialmente no que diz respeito aos fenômenos que perpetuam a violência. A exclusão dos indivíduos do processo de “participação na justiça” gera “a construção de subjetividades marcadas pela miséria em suas mais diversas manifestações”.

A ausência de participação, especialmente entre os indivíduos predominantes encarcerados – pobres, jovens, com baixa escolaridade, pretos e pardos – resulta na escassez de políticas públicas relacionadas ao direito fundamental ao trabalho para as pessoas egressas do sistema prisional, comprometendo o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e solidária, além da redução das desigualdades sociais.

4 Panorama brasileiro: a política nacional de trabalho no âmbito do sistema prisional (PNAT)

O Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018, estabelece a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (PNAT). A política visa ampliar a oferta de vagas de trabalho, fomentar o empreendedorismo e promover a qualificação profissional de pessoas presas e egressas do sistema prisional. O objetivo principal do PNAT é promover o acesso ao trabalho e à renda lícita para as pessoas privadas de liberdade e egressas, em conformidade com os princípios da dignidade da pessoa humana, da ressocialização e do respeito à diversidade, abrangendo aspectos como etnia, gênero, orientação sexual, e pessoas com deficiência. A política busca também a humanização da pena (Brasil, 2018).

As diretrizes do PNAT estabelecem mecanismos para facilitar a reintegração de presos e egressos ao mercado de trabalho e à sociedade, além de promover parcerias entre entidades públicas e privadas para a criação de postos de trabalho. Entre as inovações, o decreto previu a contratação de mão de obra carcerária como parte dos contratos de licitações e parcerias público-privadas (Brasil, 2018).

A promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que substituiu a Lei nº 8.666/93, reafirma essa política ao permitir que editais de licitação exijam a contratação de um percentual mínimo de trabalhadores oriundos do sistema prisional (Brasil, 2021). A PNAT também

contempla incentivos ao empreendedorismo e à responsabilidade social empresarial, com foco na formação profissional e na remição de pena por meio do trabalho, já que a cada três dias de trabalho, se desconta um dia da pena a cumprir.

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. [...] § 9º O edital poderá, na forma disposta em regulamento, exigir que percentual mínimo da mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação seja constituído por: [...] II - oriundos ou egressos do sistema prisional (Brasil, 2021).

A Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (PNAT) busca promover a independência profissional por meio do empreendedorismo, expandindo as oportunidades de emprego tanto no setor público quanto no privado, com ênfase na criação de espaços físicos adequados para a qualificação profissional e laboral. Ao incentivar a responsabilidade social empresarial, a PNAT contribui para a reinserção de egressos do sistema prisional e o fortalecimento de políticas de inclusão social (Brasil, 2018).

A regulamentação da PNAT prevê que convênios e acordos de cooperação técnica sejam firmados entre instituições judiciais, organismos internacionais, federações sindicais, e o setor privado. Esses acordos promovem a convergência da PNAT com políticas correlatas de âmbito federal, visando aumentar a empregabilidade de egressos e reduzir os índices de reincidência (Brasil, 2018).

As exigências contratuais estabelecem que as empresas contratadas pela administração pública federal, com valores superiores a R\$ 330.000,00, devem apresentar certidão comprovando a contratação de mão de obra oriunda de egressos do sistema prisional. Além disso, há uma escala percentual mínima de contratação de presos e egressos, que varia de 3% a 6%, dependendo do número de trabalhadores envolvidos na execução do contrato (Brasil, 2018).

As despesas com transporte, alimentação, uniformes e equipamento de proteção individual, além da inscrição dos trabalhadores no

regime previdenciário, ficam a cargo da empresa contratada, garantindo condições adequadas de trabalho aos presos e egressos (Brasil, 2018). A subcontratação de obras ou serviços é permitida desde que prevista no contrato, e o descumprimento dessas obrigações pode acarretar a rescisão do contrato (Brasil, 2018).

O Ministério da Segurança Pública incentiva a apresentação de planos estaduais de política trabalhista para o sistema prisional, que devem ser revistos a cada dois anos, com base nas diretrizes da PNAT. Esses planos incluem o diagnóstico das unidades prisionais e a implementação de atividades laborais dentro do sistema prisional (Brasil, 2018).

Importante destacar que o trabalho dos presos não se rege pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mas sim pela Lei de Execução Penal (LEP), conforme o artigo 28, §2º da Lei nº 7.210/1984. O trabalho prisional é autorizado pelo Juízo de Execução Penal e deve ter caráter educativo, podendo ser realizado tanto dentro quanto fora do estabelecimento prisional, observando os requisitos legais (Brasil, 1984). O trabalho é remunerado, sendo o valor mínimo de três quartos do salário mínimo.

Em 2023, a parceria entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ministério Público do Trabalho (MPT) foi renovada com o objetivo de reforçar a Política Nacional de Trabalho no Sistema Prisional (PNAT), regulamentada pelo Decreto n. 9.450/2018. Essa cooperação visa ampliar o número de vagas de trabalho para presos e egressos, além de fiscalizar a implementação de cotas de trabalho, conforme orientação técnica conjunta publicada em 2021 (CNJ, 2023).

Entre as novas ações, destacam-se a criação de grupos de trabalho interinstitucionais em 18 unidades federativas, com o objetivo de desenvolver políticas locais de regularização e fiscalização das cotas de trabalho, além da proposição de normas sobre remuneração, saúde e qualidade do trabalho nas unidades prisionais. A disseminação da Agenda de Trabalho Decente, desenvolvida com apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e o fortalecimento dos Escritórios Sociais também são prioridades. Esses esforços são fundamentais para a ressocialização dos apenados e a diminuição da reincidência criminal (CNJ, 2023).

A renovação da parceria entre o CNJ e o MPT, bem como as inovações propostas na implementação da PNAT, representam um avanço significativo na promoção de políticas públicas voltadas para a

reintegração social de pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional. A criação de grupos de trabalho interinstitucionais e a articulação de ações voltadas ao trabalho decente dentro e fora das prisões reforçam o compromisso com a redução da reincidência criminal e a promoção de oportunidades de emprego dignas. Contudo, é essencial que a execução dessas políticas seja acompanhada de forma contínua, especialmente considerando os desafios econômicos e sociais amplificados pela pandemia da COVID-19. O sucesso da PNAT dependerá não apenas da criação de vagas, mas também da superação dos estigmas sociais que dificultam a reintegração dos egressos no mercado de trabalho. O fortalecimento dos Escritórios Sociais, aliado a uma fiscalização rigorosa da aplicação das cotas, será determinante para garantir que o trabalho atue efetivamente como um instrumento de ressocialização.

A efetividade dessas políticas, portanto, está condicionada à colaboração entre entes federativos, instituições públicas e privadas, e à disposição de repensar práticas e paradigmas que limitam a reinserção social dessa população vulnerável.

5 Desafios, (in)eficácia e necessidades no sistema prisional do Estado do Piauí - Brasil

Um dos principais obstáculos para a ressocialização dos detentos é a superlotação do sistema prisional, evidenciada pelos dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN) desde o início dos anos 2000. Essa superlotação gera um *déficit* de vagas que prejudica não apenas a qualidade de vida dos internos, mas também compromete os esforços de reabilitação. No Piauí, essa realidade se repete, com o *déficit* de vagas aumentando e atingindo seu pico em 2023, com 2.896 vagas em falta, o maior número desde 2016. Além disso, a reintegração eficaz dos encarcerados e egressos é afetada por vários fatores, como a falta de iniciativas governamentais voltadas à qualificação profissional, o baixo nível educacional, o preconceito de empregadores e da sociedade em geral, e a carência de recursos financeiros (TCE-PI, 2024).

A Lei Estadual nº 6.344/2013 dispõe sobre a reserva de 5% das vagas de emprego para egressos do sistema prisional e cumpridores de medidas de segurança e penas alternativas em todos os editais e contratos diretos sem licitação para a execução de obras públicas pelo Governo do Estado do Piauí,

desde que compatíveis com o exercício das funções contratadas. Contratos que exigem mais de 20 funcionários devem respeitar essa reserva, enquanto aqueles com entre 6 e 19 funcionários devem garantir pelo menos uma vaga. A norma é facultativa para contratos com menos de cinco funcionários. A lei prevê incentivos às empresas que cumprirem voluntariamente as determinações, como a emissão de uma “certificação social” pela Secretaria Estadual de Trabalho e Empreendedorismo, garantindo preferência em caso de empate nas licitações (Piauí, 2013).

Nesse contexto, Pompeu e Padilha Ramos (2019) argumentam que o investimento em capital humano é essencial para a ressocialização, pois aumenta as capacidades dos indivíduos, gerando qualificação e melhoria do bem-estar. Isso, por sua vez, contribui para o desenvolvimento econômico, com a criação de novos postos de trabalho dignos e o retorno para o investimento em capital humano.

De acordo com o 14º ciclo de levantamento carcerário realizado pela SENAPPEN, encerrado em 30/06/2023, a população carcerária brasileira totaliza 649.592 indivíduos, dos quais 5.954, ou 0,9%, estão detidos em unidades prisionais do Estado do Piauí. Em 2023, o Piauí também conduziu seu primeiro Censo Carcerário, utilizando um questionário de 49 questões para mapear o perfil dos detentos no estado. Os dados coletados indicam que o Piauí abriga 6.436 pessoas privadas de liberdade, distribuídas em 17 unidades penais, que têm uma capacidade total de 3.189 vagas, resultando em um *déficit* superior a 3.000 vagas (TCE-PI, 2024, p. 26-27).

O perfil gerado pelo censo, atualizado até 29/12/2023, com base nas informações fornecidas pela SEJUS, mostra que a população prisional no Piauí é predominantemente jovem e possui múltiplas passagens pelo sistema. O Relatório de Gestão da SEJUS revela que, em 2023, 1.543 internos foram mobilizados para atividades laborais, com aproximadamente 150 deles envolvidos em trabalho externo. Durante este período, 1.683 reeducandos receberam certificação em 23 cursos profissionalizantes. Em termos educacionais, a SEJUS registrou 591 reeducandos participando do ensino regular e 1.940 envolvidos no Projeto Leitura (TCE-PI, 2024, p. 27).

Entretanto, o envolvimento da população carcerária em atividades educacionais é bastante limitado. Apenas 10,6% das pessoas privadas de liberdade relataram ter participado de alguma atividade escolar

em 2023, e a maioria não completou o ensino fundamental. Essa situação evidencia a urgência de fomentar a participação desses indivíduos em atividades educacionais, uma vez que a educação é um componente essencial para a ressocialização efetiva. No que diz respeito à ocupação profissional, apenas 4% dos internos afirmaram estar matriculados em cursos profissionalizantes em 2023. Dos detentos, apenas 889 disseram realizar trabalho interno, enquanto 174 estavam empregados em trabalho externo (TCE-PI, 2024, p. 28).

A reintegração de indivíduos privados de liberdade e de egressos do sistema prisional é um desafio que demanda políticas públicas eficazes e integradas. O relatório de auditoria do TCE-PI TC/000652/2024, sob a responsabilidade do relator Jackson Nobre Veras e do procurador Marcio André Madeira de Vasconcelos, revelou o estado atual das políticas implementadas no Estado do Piauí, com foco na efetividade das ações voltadas para educação, capacitação e profissionalização dessa população.

O objetivo geral da auditoria, conforme expresso na decisão plenária nº 008, de 30 de março de 2023, foi verificar a existência e o grau de implementação das políticas públicas destinadas à ressocialização de presos e egressos, bem como a efetividade das medidas adotadas. Os resultados da auditoria, realizada entre 19 de janeiro e 30 de abril de 2024, revelam um cenário preocupante: a inexistência de uma política estadual formalizada que atenda às necessidades desse público (TCE-PI, 2024, p. 29).

A população carcerária do Estado do Piauí é caracterizada por um alto índice de reincidência criminal, com dados do Censo Carcerário de 2023 indicando que 49,7% dos internos nas penitenciárias são reincidentes. Nesse contexto, a efetividade das políticas de trabalho e educação é fundamental para a reintegração social, proporcionando oportunidades de crescimento pessoal e desenvolvimento de habilidades que ajudem a reduzir a vulnerabilidade social (TCE-PI, 2024, p. 70).

Entretanto, a auditoria aponta a ausência de um Plano Estadual de Trabalho no Sistema Prisional, o que compromete a implementação das diretrizes estabelecidas pelo Decreto Federal nº 9.450/2018. Essa lacuna resulta em ações desarticuladas e ineficazes, que não garantem a inclusão dos egressos no mercado de trabalho, perpetuando o ciclo de marginalização e exclusão social (TCE-PI, 2024, p. 32).

Além disso, o relatório evidencia a necessidade de maior articulação entre os diversos órgãos públicos e a sociedade civil para a efetiva implementação das leis estaduais e municipais que preveem a reserva de vagas de trabalho para egressos. Apesar da existência de legislação como a Lei Estadual nº 6.344/2013, que estabelece a reserva de vagas em editais de licitação, a sua aplicação permanece ineficaz (TCE-PI, 2024, p. 32).

Diante desse cenário, a recomendação da auditoria é que a Secretaria de Justiça do Piauí (SEJUS) promova a adesão formal à Política Nacional de Atenção à Pessoa Egressa do Sistema Prisional (PNAPE) e elabore um Plano Estadual de Atenção à Pessoa Egressa. Essas ações são necessárias para assegurar os direitos fundamentais dos egressos e a efetividade das medidas assistenciais (TCE-PI, 2024, p. 88).

A efetividade das políticas de ressocialização no Piauí requer um compromisso sério do Estado em implementar ações integradas, que envolvam a oferta de educação e trabalho e considere as dimensões sociais, jurídicas e psicológicas da reintegração social. Esse é um caminho para romper o ciclo da reincidência e proporcionar uma nova perspectiva de vida para aqueles que buscam reconstruir sua trajetória após o cumprimento da pena.

6 Considerações finais

A Teoria do Etiquetamento Social revela-se necessária para a compreensão dos desafios enfrentados na reintegração social de indivíduos egressos do sistema penitenciário brasileiro. A partir das análises de Howard Becker e Erving Goffman, observa-se que a rotulação de egressos como “criminosos” dificulta o acesso a oportunidades básicas, como emprego e moradia. O estigma social não é uma característica intrínseca ao indivíduo, mas um produto das interações sociais e das desigualdades estruturais que permeiam a sociedade. Nesse sentido, a reintegração é obstruída por barreiras que se perpetuam e prolongam o ciclo de exclusão.

A relação entre direitos humanos e trabalho é um ponto convergente para a efetivação da reintegração social. A proteção ao direito ao trabalho, conforme delineado na Constituição Federal e em tratados internacionais, deve ser um princípio orientador das políticas públicas

voltadas à ressocialização. O trabalho não é apenas um meio de sustento, mas uma via de restabelecimento da dignidade e da identidade do indivíduo. Nesse contexto, a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional (PNAT) e a Lei nº 14.133/2021, que incentivam a contratação de egressos, representam avanços significativos, mas ainda carecem de efetividade prática e de compromisso político.

No panorama do Estado do Piauí, os desafios se intensificam devido à superlotação e à insuficiência de iniciativas efetivas voltadas para a qualificação e reintegração dos egressos. O *déficit* de vagas no sistema prisional e a falta de oportunidades laborais são barreiras que comprometem os esforços de ressocialização e o respeito aos direitos humanos. A Lei Estadual nº 6.344/2013, que prevê a reserva de vagas de emprego para egressos, é um passo positivo, mas sua implementação efetiva e o compromisso das empresas com a inclusão ainda precisam ser aprimorados.

O investimento em capital humano é imperativo. Políticas públicas que promovam a capacitação e a reintegração no mercado de trabalho são essenciais para a redução da reincidência, e também para a promoção de um desenvolvimento econômico inclusivo. O reconhecimento da dignidade humana dos egressos, aliado a um sistema que possibilite sua reinserção digna, é um passo necessário para superar os estigmas que ainda persistem.

Em suma, a reintegração social de egressos do sistema penitenciário brasileiro deve ser encarada como um direito humano fundamental, que exige uma integração e compromisso das autoridades públicas, da sociedade civil e do setor privado. A superação do estigma social e a promoção do trabalho digno são chaves para romper o ciclo de marginalização e, conseqüentemente, para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva. A luta pela efetivação de direitos e pela dignidade das pessoas egressas do sistema prisional é uma responsabilidade coletiva que não pode ser negligenciada.

Referências

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *A ilusão de segurança jurídica: do controle da violência do controle penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

BECKER, Howard S. *Outsiders: studies in the sociology of deviance*. New York: Free Press, 1963.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 4 ago 2024.

BRASIL. *Decreto 9.450, de 24 de julho de 2018*. Institui a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9450.htm. Acesso em: 4 ago 2024.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984*. Dispõe sobre a Instituição da Lei de Execução Penal. Diário Oficial da União, Brasília, 13 abr. 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7210.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999*. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais Protocolo de São Salvador. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso em: 4 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 4.729. Distrito Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes. Reqte.(s) :Governador do Estado do Amapá. Proc.(A/S)(Es) :Procurador-Geral do Estado do Amapá Intdo.(A/S) :Assembleia

Legislativa do Estado do Amapá. *Lex - Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, Brasília, 2020.

BREEN, Amanda Hilary. *The effects of labeling and stereotype threat on offender reintegration*. University of Ontario Institute of Technology. Ontario, 2011.

CARNELUTTI, Francesco. *As misérias do processo penal*. Tradução de Carlos Eduardo Trevelin Millan. Imprensa: São Paulo, Pillares, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *CNJ e MPT reafirmam parceria por agenda do trabalho decente no sistema prisional*. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-e-mpt-reafirmam-parceria-por-agenda-do-trabalho-decente-no-sistema-prisional/>. Acesso em: 18 ago. 2024.

COSTA, Dennys Wellington Almeida; POMPEU, Gina Vidal Marcílio; POMPEU, Victor Marcilio. *Justiça restaurativa: a inclusão do egresso do sistema prisional por meio do acesso ao trabalho*. In: FREITAS JUNIOR, Antônio Rodrigues de; GOMES, Ana Virginia Moreira; SIQUEIRA NETO, José Francisco. *O centenário da Organização Internacional do Trabalho no Brasil*. Belo Horizonte: Virtualis, 2019.

FALCONI, Romeu. *Sistema prisional: reinserção social?*. São Paulo: Ícone, 1998

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1977.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas; 2007.

GOFFMAN, Erving. *Stigma: notes on the management of spoiled identity*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1963.

LEMERT, Edwin M. *Social Pathology: A Systematic Approach to the Theory of Sociopathic Behavior*. New York: McGraw-Hill, 1951.

MOLINARO, Carlos. Dignidade, direitos humanos e fundamentais: uma nova tecnologia disruptiva. *Revista de Bioética y Derecho*. Rev Bio y Der. 2017.

STUDART, Lucia Maria Curvello. A reinserção social dos egressos do sistema prisional. *Revista Episteme Transversais*, Volta Redonda/RJ, v. 6, n. 1, p.1-16, 2014. Disponível em: <http://revista.ugb.edu.br/ojs302/index.php/episteme/article/view/80/63>. Acesso em: 20 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (ONU). *Declaração universal dos direitos humanos*. Artigo XXVIII, 1948.

POMPEU, Gina Marcilio; PADILHA RAMOS, Lara Castro. O conceito de trabalho decente revisitado sob a perspectiva de Amartya Sen. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas*, UNIFAFIBE, v. 7, p. 103-133, 2019.

PONTES, M. S. C. do. *Qualificação profissional à população carcerária do sistema penitenciário do Estado do Pará: uma proposta de enfrentamento a reincidência*. Disponível em: <<http://www.susipe.pa.gov.br/sites/default/files/QUALIFICACAO%20PROFISSIONAL.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2024.

PIAUI, Estado do. *Lei nº 6.344 de 12 de março de 2013*. Dispõe sobre a reserva de 5% das vagas de emprego, para egressos do sistema prisional, em todos os editais sem licitação e contratos diretos sem licitação para execução de obras públicas pelo Governo do Estado do Piauí. Disponível em: <https://sapl.al.pi.leg.br/norma/851>. Acesso em: 4 ago. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUI (TCE-PI). *Relatório de auditoria sobre as políticas para ressocialização da pessoa privada de liberdade e dos egressos do sistema prisional*. TC/000652/2024. Relator: Jackson Nobre Veras. Procurador: Marcio André Madeira de Vasconcelos. Teresina, 2024. Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/wp-content/uploads/2024/07/Relatorio-de-Auditoria.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

UNITED NATIONS. *Custodial and non-custodial measures*. Social Reintegration. Criminal Justice Assessment Toolkit. New York, 2006.

WAUTERS, Edna. *A reinserção social pelo trabalho*. 2003. 48f. Monografia. Programa de Pós-Graduação em Modalidade de Tratamento Penal e Gestão Prisional, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO FERRAMENTA DE OTIMIZAÇÃO DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DE DESAFIOS E POSSIBILIDADES

Márcio de Almeida Farias

Promotor de Justiça do Ministério Público do Pará

Leila Gomes Gaya

Bacharela em Direito

Resumo

O artigo explora o potencial da Inteligência Artificial (IA) no aprimoramento do sistema prisional brasileiro, destacando de que maneira essa tecnologia pode contribuir para otimizar a gestão penitenciária e garantir a concretização dos direitos fundamentais dos apenados. Para tanto, discute-se os principais desafios enfrentados pelo sistema carcerário do país, desde superlotação, falta de efetividade na ressocialização, até as violações de direitos humanos dentro das prisões. Em seguida, analisa-se como a IA pode oferecer soluções inovadoras e eficazes no enfrentamento das problemáticas apontadas, questionamento que delimitou a problemática apresentada no artigo. Com uma pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa, que, para além dos conceitos, buscou aplicações de tecnologias já utilizadas em outros países, foi possível concluir que, apesar da utilização de inteligência artificial na gestão de sistemas prisionais ser positiva, a ausência de regulamentação sobre o tema traria, atualmente, muito mais inseguranças e, talvez, privações de direitos para os apenados.

Palavras-chave: inquérito artificial; sistema prisional; direitos fundamentais; gestão penitenciária.

Abstract

The article explores the potential of artificial intelligence (AI) in improving the Brazilian prison system, highlighting how this technology can contribute to optimizing prison management and guaranteeing the realization of the fundamental rights of prisoners. To this end, the main challenges faced by the country's prison system are discussed, from overcrowding, lack of effectiveness in resocialization, to human rights violations within prisons. Next, we analyze how AI can offer innovative

and effective solutions in tackling the problems highlighted, a question that delimited the problem presented in the article. With a bibliographical research with a qualitative approach, which, in addition to concepts, sought applications of technologies already used in other countries, it was possible to conclude that, although the use of artificial intelligence in the management of prison systems is positive, the lack of regulation on the This topic would currently bring much more insecurity and, perhaps, deprivation of rights for those convicted.

Keywords: artificial inquiry; prison system; fundamental rights; penitentiary management.

1 Introdução

O sistema penitenciário brasileiro enfrenta, há décadas, desafios estruturais e operacionais que comprometem sua capacidade de cumprir as funções de punição e ressocialização previstas na legislação penal e, ainda, de garantir os direitos fundamentais que a Constituição Federal de 1988 expressa como aplicados a todos os indivíduos – inclusive os privados de liberdade. Com uma população carcerária que ultrapassa os 850 (oitocentos e cinquenta) mil detentos, o Brasil possui a terceira maior população prisional do mundo, ficando apenas atrás dos Estados Unidos e da China (Conectas, 2020).

Esse dado é alarmante não apenas pelo grande volume de pessoas encarceradas, mas sim porque, para além disso, tais indivíduos estão cumprindo sua pena em condições precárias, insalubres, com escasso acesso aos direitos básicos como saúde, educação e trabalho, e a reincidência criminal elevada acaba se tornando sintoma de um sistema que necessita, urgentemente, de reformas estruturais.

Muitas são as problemáticas por trás da crise que as penitenciárias brasileiras enfrentam, como a desigualdade social, a ineficiência do sistema de justiça criminal, a ausência de políticas públicas eficazes de prevenção ao crime, gestões ineficientes e com poucos recursos e até mesmo a própria cultura incutida na população, de sempre menosprezar pessoas privadas de liberdade. Assim, as prisões se tornam espaços de exclusão social nas quais os apenados, ao contrário do que estipula a

legislação nacional, são empurrados para um ciclo vicioso de criminalidade e marginalização, afastando-se cada vez mais de uma ressocialização e reintegração à sociedade.

Embora as previsões legais, seja na Constituição Federal, na Lei de Execução Penal ou em outras normas esparsas, existam e sejam positivas para a garantia de direitos fundamentais aos presos, a realidade destoa de maneira gritante do ideal apresentado pelas leis. As péssimas condições de encarceramento, que culminam em graves violações de direitos humanos, e a falta de programas de ressocialização efetivo são apenas algumas das lacunas a serem discutidas e sanadas.

Concomitantemente a isso, a desenvolvimento da tecnologia é ponto inegável na sociedade atual, causando grandes mudanças na vida de todos os indivíduos. Tal fato leva à necessidade de uma análise que considere seus aspectos positivos e negativos dentro dos segmentos que são afetados por essa revolução digital.

Nesse contexto, ao analisar ambas as realidades coexistentes, o presente artigo se propõe a enfrentar a problemática do sistema prisional brasileiro, relacionando-o com a inteligência artificial (IA) e questionando até que ponto essa reestruturação tão necessária às prisões pátrias pode ser auxiliada pelas inovações tecnológicas. A hipótese inicial era de que seria possível a utilização das IAs como uma ferramenta capaz de oferecer soluções inovadoras para a gestão prisional.

Entendida como o ramo da ciência da computação que desenvolve sistemas capazes de realizar atividades que, em geral, requerem inteligência humana, como reconhecimento de padrões, aprendizado e até mesmo tomada de decisões, a inteligência artificial pode ser aplicada de várias formas no âmbito prisional. Sua capacidade de processar grandes volumes de dados, identificar padrões complexos e prever comportamentos pode contribuir para a otimização da administração das penitenciárias, a melhoria das condições de encarceramento e a redução da reincidência criminal.

Assim, dividiu-se o trabalho em três tópicos principais. No primeiro capítulo, rememora-se o histórico acerca da prisão, como também a realidade do sistema penal brasileiro, com dados acerca da população prisional, quantitativo de vagas, condições do cárcere, eventos de rebeliões e chacinas, e demais consequências palpáveis criadas a partir de uma falha estrutural no modo de existir das penitenciárias.

No segundo capítulo, por sua vez, a IA, de maneira conceitual e prática, é descrita com exemplos de sua utilização em outros países. Este tópico também explorará as possibilidades de áreas, dentro do tema delimitado, nas quais um sistema de IA poderia ser aproveitado, com a intenção de melhorar a gestão e condições gerais do cárcere no país.

Por fim, no último capítulo, traz-se à tona a regulamentação das ferramentas de inteligência artificial. Nesse ponto, observa-se que as leis brasileiras que cuidam da utilização de tecnologias são extremamente escassas e superficiais, o que traz grande problemática na concretização dos sistemas de IA dentro das penitenciárias – locais onde a própria condição de privado de liberdade coloca essas pessoas em alta vulnerabilidade.

Por meio de uma pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa, foi possível oferecer a resposta pretendida e apreciar informações valiosas para aqueles interessados na evolução, desafios e perspectivas futuras do uso da inteligência artificial dentro do contexto do sistema prisional brasileiro.

2 Desafios do sistema prisional brasileiro

2.1 Um breve histórico acerca da prisão

Embora mecanismos de coerção social não sejam uma criação da sociedade moderna, a prisão da maneira que é utilizada atualmente, o é. Tais sistemas, em geral, se adaptam às demandas que uma sociedade pede, mas não de uma maneira social e sim pautados na vontade daqueles que detém o capital – servindo, inclusive, como um auxiliar nos objetivos econômicos e sociais estabelecidos por quem retém o poder, para que continuem exercendo esse posto (Chiaverini, 2009, p. 1).

Após intensas e diversas mudanças no funcionamento e maneira de existir do sistema prisional, que não serão abordadas ante a necessidade de delimitação do tema, o sistema iniciou o serviço ao capitalismo que, nos moldes das fábricas, precisava de mão de obra barata (Melossi; Pavarini, 2006, p. 36). No entanto, após alcançar esse objetivo, tornou-se um meio de controle da força excedente que, por falta de oportunidades, não encontrava lugar para si dentro da lógica de mercado capitalista (Santos, 2008).

Ferro (2006, p. 196), sobre essa lógica, expressa:

A criminalidade individual (classes dominadas) é definida como resposta pessoal (não política) de sujeitos em condições sociais adversas: em situação de desorganização política e de ausência de consciência de classe, a criminalidade (individual) das classes dominadas é resposta inevitável às condições estruturais da sociedade. A criminalidade (estrutural) das classes dominantes é explicada pela articulação funcional entre a esfera de produção e os sistemas jurídico-políticos de reprodução social: situações de garantia de impunidade (controle dos processos de criminalização) são condições suficientes para práticas anti-sociais (predatórias e fraudulentas) lucrativas (controle dos processos de produção). As determinações estruturais do conceito proletário de crime (definição real) podem ser indicadas por situações de marginalização, exploração, miséria, fome, doenças, etc. (definição operacional), ligadas à divisão de classes produzida pela separação trabalhador-meios de produção (definição analítica), que violam direitos humanos socialistas (definição nominal).

E apesar do surgimento do Iluminismo mudar a justificativa da existência da prisão para o local que prevenia crimes e retribuía os já cometidos com as penas, conseguindo melhores condições ao cárcere e certas garantias aos infratores, tais avanços não foram o suficiente para dar ao sistema prisional, principalmente nos países em desenvolvimento, o *status* de justo e igualitário a todos (David, 2011, p. 3).

No Brasil, por exemplo, o próprio processo histórico de construção da sociedade corroborou para que se definisse quais os objetivos de uma prisão e quem seriam os personagens que ali seriam encontrados. Diz-se assim, pois, na segunda metade do Período Imperial, com a promulgação de leis que manifestavam, ideais de abolição da escravidão, mas que não indicavam qual caminho aqueles ex-escravos deveriam seguir, não criavam instrumentos sociais para auxiliar em seu estabelecimento, nem trabalhavam na mudança de pensamento da sociedade, a prisão se tornou o principal modo de controle desse grupo de indivíduos (De Castro *et al*, 2013, p. 4).

Por esse motivo, o Código Penal dos Estados Unidos do Brasil, promulgado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, tinha um caráter de prevenção e repressão ao crime eivado de um ideal de dominação social voltado para os escravos recém libertos. O que se manteve até o surgimento de um novo Código Penal em 1940, instrumento normativo que perdura até hoje, apesar de ter sofrido mudanças significativas com os ideais trazidos pela Constituição Federal de 1988 (Takada, 2010, p. 5).

2.2 Problemáticas atuais do sistema prisional brasileiro

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024 aponta que, em 2023, 846.021 (oitocentos e quarenta e seis mil e vinte uma) pessoas estariam privadas de liberdade no sistema penitenciário e mais 5.989 (cinco mil novecentos e oitenta e nove) em carceragem nas delegacias do país. Em números absolutos, o número cresceu em quase 20 (vinte) mil em comparação ao ano anterior (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024).

No entanto, quando se fala de vagas nas penitenciárias, a realidade de más condições é escancarada. Em 2022, quando a população carcerária já ultrapassava a casa dos 800 (oitocentos) mil, existiam 400 (quatrocentas) mil vagas disponíveis, o que já denota o ambiente de insalubridade e insegurança que os detentos passam, propiciando as frequentes violações de direitos humanos dentro das penitenciárias (Infopen, 2022).

O aumento da população carcerária não para e nem desacelera e possui, dentre outras causas, a política de guerra às drogas no Brasil, a militarização e o fortalecimento de instituições policiais, sem um preparo sociológico, bem como um modelo pedagógico que incentiva a punição em todas as esferas da sociedade, fantasiando-a como a melhor maneira de se lidar com problemas de segurança pública (Lopes, 2022).

A desestruturação do sistema prisional corrobora com o descrédito da prevenção e reabilitação do condenado – itens destacados pela legislação de execução penal. A superlotação não agrava apenas as condições físicas das penitenciárias, mas compromete, principalmente, a segurança interna, pois os ambientes prisionais ficam muito mais suscetíveis à rebeliões, fortalecimento de facções criminosas e violência entre os detentos (Machado; Guimarães, 2014, p. 573).

Um clássico exemplo do que a superlotação pode provocar no contexto prisional é a história da penitenciária de Carandiru, criada com o propósito de ser o objetivo a ser alcançado na prática do cárcere. A realidade foi muito diversa do planejado e a cadeia foi palco de uma das piores rebeliões da história do Brasil: o Massacre do Carandiru, em 1992, que resultou na morte de 111 (cento e onze) detentos. O principal motivo da revolta dos apenados foram as péssimas condições da local que era caótico, insalubre, sem higiene, com pouca alimentação e ultrapassando todos os limites de superlotação – essa, inclusive, foi a justificativa que fez surgir uma das maiores facções criminosas da atualidade, o PCC, vindo para, supostamente, lutar pelos direitos dos apenados (Brandão, 2022).

Esse e outros acontecimentos mostram que, além da superlotação, outro desafio significativo é a falta de acesso a direitos básicos, como saúde, educação, trabalho e assistência jurídica. No que diz respeito à saúde, a ausência de serviços adequados coloca em risco a vida dos detentos que, frequentemente, enfrentam epidemias de doenças como tuberculose, HIV/AIDS e outras infecções contagiosas. Não há profissionais suficientes, medicamentos que atendam todas as demandas e nem instalações adequadas para o tratamento de doenças e, para além disso, a superlotação ainda facilita a disseminação de enfermidades, criando um verdadeiro estado de calamidade pública dentro das prisões (Machado; Guimarães, 2014, p. 573-574).

Sobre esse tema, Rafael Damasceno de Assis ensina:

A superlotação das celas, sua precariedade e sua insalubridade tornam as prisões num ambiente propício à proliferação de epidemias e ao contágio de doenças. Todos esses fatores estruturais aliados ainda à má alimentação dos presos, seu sedentarismo, o uso de drogas, a falta de higiene e toda a lugubridade da prisão, fazem com que um preso que adentrou lá numa condição sadia, de lá não saia sem ser acometido de uma doença ou com sua resistência física e saúde fragilizadas.

No que diz respeito à educação e ao trabalho, os programas oferecidos nas penitenciárias são insuficientes e, muitas vezes, ineficazes. A educação, que deveria ser um dos pilares da ressocialização, é

negligenciada, com a maioria dos detentos não tendo acesso a programas educacionais adequados. De acordo com dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), apenas uma pequena parcela dos presos tem acesso a algum tipo de educação formal, e os índices de analfabetismo e baixa escolaridade são altos entre a população carcerária. A falta de educação compromete a reintegração social dos apenados, que, sem qualificação, têm poucas chances de encontrar emprego após o cumprimento da pena, perpetuando o ciclo de criminalidade (Depen, 2022).

O trabalho prisional, previsto na Lei de Execuções Penais como um direito e um dever dos detentos, também enfrenta grandes desafios. Embora o trabalho seja uma ferramenta importante para a ressocialização e a preparação para o retorno à sociedade, a oferta de oportunidades de trabalho dentro das penitenciárias é limitada e, muitas vezes, não cumpre as funções educativas e produtivas que deveria ter. A maioria das atividades laborais oferecidas são de baixa qualificação e não contribuem para a formação profissional dos apenados, resultando em uma preparação inadequada para o mercado de trabalho externo e sequer fornecem um sustento adequado ao apenado e sua família (Ribeiro; Oliveira, 2015, p. 75).

Ainda, outro grave problema do sistema prisional brasileiro é a alta taxa de reincidência. O Depen, no relatório Reincidência Criminal no Brasil, formulado a partir do estudo de 979 (novecentos e setenta e nove) mil presos de 2008 a 2021 em 13 estados brasileiros (Acre, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, São Paulo e Tocantins), apontou que a média de reincidência no primeiro ano é em torno de 21%, chegando até 38,9% após 5 anos (Senappen, 2022).

Essa reincidência reflete o quão precários estão os programas de ressocialização, eivados de mal planejamento e execução. Embora a Lei de Execuções Penais expresse a necessidade de se acompanhar o egresso do sistema prisional de maneira individualizada, mantendo à disposição deles os programas de apoio financeiro, profissional, psicológico e social, na realidade, isso não ocorre (Brasil, 1984). Sem uma assistência apropriada, muitos ex-detentos acabam voltando ao ambiente criminoso como forma de sobrevivência, perpetuando o ciclo de violência e marginalização.

Outro desafio significativo é a presença de facções criminosas dentro das prisões, que controlam grande parte da vida carcerária e exercem um poder paralelo ao do Estado. As facções, que surgiram em resposta às condições desumanas e à falta de controle do Estado dentro das prisões, se tornaram um dos principais problemas de segurança pública no Brasil. Essas organizações criminosas não apenas comandam o tráfico de drogas e outras atividades ilícitas dentro das penitenciárias, mas também influenciam o crime fora delas, tornando-se verdadeiras máfias que operam em todo o território nacional (HBO Max, 2022).

As facções se aproveitam da falta de controle estatal e da superlotação para recrutar novos membros, oferecendo proteção e benefícios dentro das prisões em troca de lealdade e obediência. Esse controle paralelo dificulta a implementação de políticas públicas de ressocialização e perpetua a cultura do crime dentro das prisões. O Estado, por sua vez, tem se mostrado incapaz de combater de forma eficaz o poder das facções, o que agrava mais ainda a crise no sistema prisional (HBO Max, 2022).

Nessas circunstâncias, o próprio Estado falha em cumprir seu papel de garantir a dignidade humana, previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, o qual assegura a todos, inclusive às pessoas privadas de liberdade, o respeito à integridade física e moral. Esse princípio é apoiado por toda Lei de Execução Penal, pois, o instrumento legal, determina que o cumprimento de pena deve ocorrer em condições que preservem a saúde e dignidade dos detentos, expressando, em seu artigo 88, que a cela das penitenciárias deveria ser individual com, no mínimo, 6 (seis) metros quadrados (Brasil, 1984).

Em teoria, a Lei de Execução Penal garante a assistência ao preso e segue o rol de direitos e garantias consagrados na Constituição Federal de 1988, prevendo diversos métodos de assistência ao preso e expressando à valorização da vida, do tratamento digno e de princípios humanizados em todos os âmbitos da vida daquele que está cumprindo pela pelo cometimento de um delito (Brasil, 1984). Na prática, todavia, fica evidente que o sistema prisional brasileiro enfrenta uma série de desafios que compromete não somente a segurança pública, mas também a dignidade e os direitos fundamentais dos apenados.

A superlotação, as condições insalubres, a falta de acesso a direitos básicos, a alta reincidência criminal e o poder das facções criminosas são apenas alguns dos problemas que o sistema penitenciário

brasileiro enfrenta e que exigem soluções urgentes e eficazes. Nos próximos capítulos, o presente artigo vai buscar apontar como a implementação de novas tecnologias, como a inteligência artificial, pode ser um caminho pra enfrentar algumas dessas problemáticas apresentadas.

3 Inteligência artificial e a otimização da gestão prisional

Com o decorrer dos anos, criou-se mecanismos que facilitaram a acessibilidade a um vasto recurso informacional, que adveio da implementação da tecnologia na sociedade humana. A inteligência artificial (IA) tem emergido como uma ferramenta poderosa para enfrentar os desafios de uma gestão eficiente do sistema prisional, desde a administração de recursos, passando pela garantia da segurança, manutenção da ordem e ao respeito aos direitos fundamentais dos detentos. O capítulo atual explora as diversas maneiras pelas quais a IA pode ser aplicada no contexto das prisões brasileiras, abordando potencialidades e limitações dessa tecnologia.

Zambrotta (2022, p. 51), sobre o conceito de IA, aponta:

De acordo com Fabiano Hartmann Peixoto e Roberta Zumblick Martins da Silva (2019, p. 74), “não há unanimidade entre os especialistas em relação a uma definição do que é IA” - Inteligência Artificial. Ainda assim, geralmente a conceituação de inteligência artificial envolve a ideia de reproduzir artificialmente, especialmente por meio de computadores, aspectos ou características da inteligência humana. Neste sentido, tem-se que “a IA é uma subárea da ciência da computação e busca fazer simulações de processos específicos da inteligência humana por intermédio de recursos computacionais” (Hartmann Peixoto; Silva, 2019, p. 20).

A inteligência artificial (IA) é a tecnologia que permite que sistemas computacionais desempenhem tarefas que normalmente exigiriam habilidades humanas, como aprender, analisar dados e tomar decisões. No ambiente carcerário, a IA pode ser utilizada para acompanhar o comportamento dos presos, antecipar incidentes, alocar recursos de forma mais eficiente e apoiar decisões administrativas e

judiciais. Essas inovações podem mudar significativamente a gestão das prisões, aumentando a eficiência e tornando o ambiente mais seguro e humanizado.

Uma das aplicações mais promissoras é o uso de IA para monitorar e analisar comportamentos dentro das prisões. Países como os Estados Unidos e a China já utilizam sistemas de vigilância com IA, que observam as atividades dos detentos em tempo real. Esses sistemas, com câmeras e algoritmos de aprendizado de máquina, conseguem identificar comportamentos suspeitos ou fora do comum, como brigas, tentativas de fuga ou atos autodestrutivos. Ao detectar essas ações, os sistemas podem alertar os funcionários rapidamente, ajudando a prevenir tragédias e a garantir a segurança (Melo, 2019).

Nos Estados Unidos, essas tecnologias vêm sendo implementadas há algum tempo, auxiliando administradores e carcereiros de prisões e cadeias do país a monitorar, dentre outros comportamentos, até mesmo os milhões de telefonemas dos presos. O sistema de escuta telefônica inteligente funciona em tempo real e possui tecnologia de reconhecimento de voz, analítica de semântica e software de aprendizagem de máquina, desenvolvendo banco de dados de palavras-chaves (Melo, 2019).

Segundo as autoridades do país, esse sistema já auxiliou na resolução de crimes em aberto, impediu a ocorrência de novos crimes e conteve, em certa medida, a violência, o contrabando de drogas e tentativas de suicídio dentro das prisões e cadeiras. Assim, observa-se na matéria consultada (Melo, 2019):

Um exemplo é o de um preso ensinou sua mulher, por telefone, como contrabandear uma substância proibida para a prisão. Ela deveria dissolver a droga em água e usar um pincel de maquiagem para fazer um desenho no verso de um cartão postal. E, depois, mandar o cartão postal pelo correio.

Também por telefone, outro preso pediu a parceiros em liberdade para contrabandear narcóticos para a prisão nas solas de sapatos ortopédicos, que foram prescritos a outro preso por um médico.

Com seu sofisticado sistema de escuta telefônica, os carcereiros descobriram que um preso estava operando um esquema de prostituição, baseado em tráfico humano, de dentro da prisão. Em um telefonema, ele orientou um comparsa sobre o que fazer

com uma de suas vítimas. As informações obtidas foram suficientes para a polícia prender o comparsa e libertar a mulher. Em outro episódio, a polícia apreendeu o carro de um criminoso ao prendê-lo na rua. Na prisão, ele ligou para um familiar e pediu a ele para ir ao depósito da polícia e retirar uma maleta que estava dentro do carro. Ele explicou que a maleta continha cocaína, heroína e medicamentos proibidos. Ele passou ao familiar o código para abrir a maleta. A polícia chegou antes ao depósito, pegou a maleta e nem precisou abri-la à força, porque tinha o código.

No Brasil, a implementação de tecnologias semelhantes poderia contribuir significativamente para a redução da violência nas prisões e para a prevenção de incidentes graves, como rebeliões. Além disso, o monitoramento contínuo e a análise de padrões comportamentais podem fornecer dados valiosos para a gestão da segurança, ajudando a identificar os detentos que apresentam maior risco de envolvimento em atividades ilícitas ou violentas. Segundo estudo de Souza e Silva (2023), pode-se utilizar a análise produzida por IA como uma ferramenta central para a antecipação de conflitos e para se criar uma estratégia de onde implementar recursos de segurança dentro das unidades prisionais.

Os sistemas de inteligência artificial ultrapassam a mera ideia de algoritmos. Estes, apesar de sua utilidade, são criados para lidar com tarefas mais simples, como classificar uma lista de números, verificar plágio ou calcular raiz quadrada. Quando se fala de IA, traz-se à tona o potencial de realização de tarefas humanas muito mais complexas, como diagnósticos de doenças, tradução simultânea de idiomas e até mesmo tomada de decisões (Zambrotta, 2022, p. 52).

Por esse motivo, defende-se que a inteligência artificial pode ser usada de variadas formas, melhorando a administração de processos judiciais relacionados à execução penal. Além disso, a IA pode ser utilizada para melhorar a administração de processos judiciais relacionados à execução penal. O sistema de justiça criminal no Brasil é notoriamente lento, com um grande acúmulo de processos que contribui para o atraso na concessão de benefícios, como progressão de regime ou liberdade condicional. A automação de processos judiciais com o uso de IA pode acelerar significativamente o trâmite dessas ações, reduzindo o tempo que os detentos passam em condições desumanas enquanto aguardam decisões judiciais.

A inteligência artificial também pode ser empregada na análise de perfis dos detentos, auxiliando na tomada de decisões mais informadas e precisas em relação à progressão de regime, concessão de benefícios e liberação condicional. A partir de dados históricos e comportamentais, a IA pode prever o risco de reincidência de um detento, ajudando juízes e administradores a tomar decisões baseadas em evidências, e não apenas em intuições ou critérios subjetivos. Essa abordagem pode reduzir a arbitrariedade na concessão de benefícios e garantir que as decisões sejam mais justas e equitativas, respeitando os direitos fundamentais dos apenados.

Os desafios da segurança prisional vão muito além da prevenção à fuga propriamente dita. Trata-se de uma luta contra motins violentos, tráfico de drogas e facções dentro dos presídios e que, ainda, pode culminar em maior garantia dos direitos fundamentais dos apenados. Mesmo recente, o uso da inteligência artificial nas instalações prisionais já aponta grandes prevenções, como mostram estudos (Teltext, 2024):

Previsão de Suicídios: Nos Estados Unidos, o monitoramento de chamadas telefônicas por IA identificou padrões comportamentais associados a risco de suicídio, reduzindo drasticamente as taxas entre detentos.

Prevenção de Fugas: O comportamento dos detentos dentro das celas pode ser analisado pela IA, identificando padrões suspeitos que indiquem tentativas de fuga ou formação de quadrilhas.

Combate ao Tráfico: A detecção de objetos proibidos, como drogas e armas, por IA torna o tráfico dentro da prisão mais difícil, desarticulando redes criminosas e aumentando a segurança.

Contudo, apesar de muitas possibilidades e exemplos da utilização da inteligência artificial no sistema prisional, é preciso discutir sobre os aspectos éticos da aplicação da IA que seriam consequentemente presentes na vida dos detentos. Em primeiro lugar, frisa-se que a inteligência artificial não pode prejudicar os seres humanos, mas deve ser benéfica para a humanidade, sem ofender direitos fundamentais, nem retirar dos apenados sua dignidade (Zambrotta, 2022, p. 53).

A dependência excessiva de algoritmos pode levar à desumanização do sistema penal, onde decisões importantes são tomadas por máquinas sem a devida consideração das nuances individuais de cada caso. Além disso, há o risco de que os algoritmos reproduzam ou até ampliem preconceitos existentes, especialmente se forem treinados com dados que refletem desigualdades sociais e raciais. Portanto, a aplicação da IA na gestão prisional deve ser acompanhada de um rigoroso controle ético, garantindo que as decisões automatizadas sejam sempre passíveis de revisão por seres humanos e que os direitos dos apenados sejam protegidos (Zambrota, 2022, p. 53).

É importante ressaltar as questões raciais porque um dos muitos métodos tecnológicos utilizados em investigações policiais é o reconhecimento facial. Todavia, esse sistema mostra um viés racista nas identificações, pois, em 2019, 90% dos presos por meio dele eram negros. Em 2022, um pregão eletrônico da Prefeitura de São Paulo para contratar monitoramento por câmeras, previa que as pessoas filmadas fossem identificadas e rastreadas por meio de reconhecimento facial e de cor (CNTE, 2022).

Por esse motivo, para além de contar com um controle humano, é preciso que os sistemas de IA utilizados nas penitenciárias possuam transparência. A falta desse item, principalmente na explicação de como os algoritmos tomam decisões, pode gerar desconfiança e oposição por parte dos detentos e de suas famílias, dificultar a supervisão aplicada pelas autoridades competentes e facilitar a ocorrência de violações de direitos fundamentais e humanos.

Zambrota (2022, p. 54-55), apresenta igual preocupação com os limites éticos a serem impostos para a inteligência artificial e aponta alguns caminhos que podem ser seguidos. Vejamos:

Neste contexto, são muitos os desafios para o estabelecimento de uma ética da IA aplicada ao direito. Naturalmente, cada área do direito em que a inteligência artificial for introduzida demandará postulados éticos específicos. Depois, como a IA é uma subárea da ciência da computação que na ponta final acontece na vida prática das pessoas, a maior preocupação com questões éticas não está propriamente no plano teórico-filosófico ou normativo, mas talvez em assegurar “como a ética

deve ser implementada na prática? [...]” (Hartmann Peixoto; Silva, 2019, p. 36). Diante destes desafios, Fabiano Hartmann Peixoto e Roberta Zumblick Martins da Silva (2019) resumem que Russell, Dewey e Tegmark (2015) propuseram um caminho para tentar assegurar que o desenvolvimento prático de soluções de IA atendam aspectos éticos fundamentais, quando apresentaram algumas etapas que as pesquisas ou projetos de inteligência artificial deveriam observar durante o seu processo de desenvolvimento até ulterior utilização prática. Seriam quatro etapas fundamentais, assim sintetizadas:

1) Verificação: na aferição se o sistema atende aos requisitos formais de construção e a aferição de situações críticas de segurança. [...] a verificação é um estágio que vai além da verificação tradicionalmente feita nos softwares.

2) Validação: ao projetar sistemas de maneira adequada, deve-se checar se a solução vai além de atender aos requisitos, mas seja adequada e compatível com um bom comportamento sob o ponto de vista ético. [...]

3) Segurança: [...] sob o aspecto da segurança, está a proteção que é necessária para evitar o mau uso da própria IA, crescente em ataques cibernéticos. Há, portanto, esse viés defensivo da IA. [...]

4) Controle: em áreas consideradas sensíveis, esta etapa ganha ainda mais importância. Os projetos em IA devem prever etapas nas quais o trabalho técnico de controle humano deve ser aplicado. (Hartmann Peixoto; Silva, 2019, p. 37-39)

De fato, não é algo simples de se construir, tendo em vista que até mesmo o conceito do que é benéfico ou prejudicial é permeado por muitas considerações. No entanto, é importante definir esses passos para que se tenha noção de qual caminho trilhar, buscando fazer com que o objetivo principal da IA não se afaste dos princípios basilares de um Estado Democrático de Direito, que aplica a ética em suas esferas.

Além dessas questões citadas, a implementação da IA nas prisões brasileiras enfrenta desafios técnicos e financeiros significativos. A infraestrutura tecnológica nas penitenciárias do país é, em geral, precária, com muitas unidades prisionais carecendo de equipamentos

básicos e conectividade adequada. A instalação e manutenção de sistemas de IA requerem investimentos substanciais, não apenas em tecnologia, mas também em treinamento de pessoal. Para que a IA seja efetivamente integrada à gestão prisional, é necessário um planejamento cuidadoso que inclua a atualização da infraestrutura, a capacitação de profissionais e a garantia de que os sistemas sejam sustentáveis a longo prazo (Campelo, 2023).

Outro desafio é a proteção de dados pessoais dos detentos. A coleta, armazenamento e processamento de dados sensíveis pelos sistemas de IA devem ser realizados em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que assegura o direito à privacidade e à proteção de informações pessoais. Qualquer violação desses direitos pode acarretar consequências legais para as autoridades penitenciárias e comprometer a confiança na utilização da IA no sistema prisional. Portanto, é crucial que sejam estabelecidos protocolos rigorosos de segurança de dados, garantindo que as informações dos detentos sejam protegidas contra acessos não autorizados e uso indevido (Brasil, 2018).

A inviolabilidade da privacidade é uma garantia constitucional. Piló e Brasil (2022, p. 278) explicam que o fato das pessoas saberem que estão sendo vigiadas provoca uma autocensura – ou seja, a autonomia e a liberdade estão sendo limitadas por um conceito usado para criar um medo do que se pode fazer com a informação a qual tem acesso. Os mesmos autores apontam que o direito fundamental à privacidade sai da esfera dogmática e se relaciona com a concretização de valores da humanidade em cada sociedade e cultura.

Assim escrevem (Piló; Brasil, 2022, p. 278-279):

Atualmente, a preocupação das pessoas não está apenas relacionada à vida pessoal e a grupos de amigos; vai além: atinge temas que vinculam transversalmente diferentes Estados em momentos instantâneos. Como exemplo, a autora cita a ação de grupos terroristas, as diferentes epidemias que se alastram e a proteção de dados, os quais adquirem novos contornos na sociedade global. A autora destaca ainda que a informação pode ser guardada ou disponibilizada, individualmente, por grupos de pessoas ou bancos de dados; logo, ela se refere não apenas ao direito de manter seu caráter confidencial de fatos pessoais, mas

abarca igualmente o direito de o indivíduo saber que informações sobre si próprio são armazenadas e utilizadas por outras pessoas, bem como o direito de manter essas informações atualizadas e verdadeiras. Aqui se percebe claramente uma mudança de perspectiva, adequando-se a tutela da pessoa às novas tecnologias de informação. Dessa forma, é possível afirmar que o direito fundamental à privacidade ganha novos contornos, que pode bifurcar-se em outras denominações na era da sociedade da informação (Nascimento, 2017, p. 277-278)

Apesar desses desafios, o potencial da IA para otimizar a gestão prisional e melhorar as condições de encarceramento é inegável. A tecnologia pode desempenhar um papel crucial na transformação do sistema prisional brasileiro, tornando-o mais eficiente, justo e humano. No entanto, para que essa transformação ocorra de maneira ética e eficaz, é necessário um compromisso claro com os princípios de transparência, responsabilidade e respeito aos direitos fundamentais, definindo-se regras por meio de legislação específica para a utilização dessas tecnologias.

Em suma, a inteligência artificial oferece uma gama de possibilidades para a melhoria da gestão prisional, desde o monitoramento de comportamentos até a otimização da alocação de recursos e a automação de processos judiciais. Contudo, sua implementação deve ser cuidadosamente planejada e supervisionada, garantindo que a tecnologia seja utilizada de forma a promover a justiça e a dignidade humana. Este capítulo delineou as principais aplicações da IA na gestão prisional, destacando tanto as oportunidades quanto os desafios envolvidos. No capítulo seguinte, será explorado como a IA pode contribuir especificamente para a ressocialização dos apenados e quais são os obstáculos éticos e jurídicos que precisam ser superados para sua adoção responsável.

4 A regulamentação das ferramentas de inteligência artificial no sistema prisional

A implementação da inteligência artificial no sistema prisional brasileiro oferece inúmeras possibilidades de otimização, desde a gestão de recursos até a ressocialização dos apenados. No entanto, quando se trata do Direito Penal, é comum notar uma acentuada resistência com

relação à introdução dessas novas tecnologias, dificultando a percepção das vantagens apresentadas e aumentando as experiências negativas (Zambrota, 2022, p. 60).

O sistema prisional, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Execução Penal, deve assegurar que os direitos fundamentais dos detentos sejam respeitados, garantindo condições dignas de encarceramento e promovendo a sua reintegração à sociedade. A utilização de IA nesse contexto, por mais promissora que seja, traz à tona preocupações sobre como esses direitos podem ser afetados (Brasil, 1984).

A dignidade humana é um dos pilares fundamentais da ordem constitucional brasileira, sendo um dos princípios centrais que orientam o sistema de justiça. A introdução da IA nas prisões não pode comprometer essa dignidade, devendo ser sempre utilizada para promover e proteger os direitos dos apenados. Entretanto, há o risco de que a automação de processos decisórios possa reduzir a individualidade dos detentos a meros dados, desconsiderando as nuances pessoais e contextuais que são essenciais para uma justiça verdadeiramente equitativa (Zambrota, 2022, p. 64).

O uso de algoritmos para tomar decisões que afetam diretamente a vida dos detentos, como progressões de regime, concessão de benefícios e transferência entre unidades prisionais, deve ser rigorosamente monitorado para garantir que esses processos sejam justos e transparentes. Uma das críticas centrais à aplicação da IA em áreas sensíveis como o sistema prisional é a possível desumanização das decisões, onde os indivíduos se tornam meros números em um sistema. Essa desumanização não só compromete a dignidade dos detentos, mas também pode levar a decisões injustas, que não consideram as circunstâncias específicas de cada caso (Steffen, 2023, p. 112-113).

O ponto principal dessa questão é que, no âmbito do direito penal, qualquer funcionamento incorreto da inteligência artificial, por utilização de dados ruins, resultados indesejáveis com reprodução de preconceitos ou falha na proteção das informações, afeta diretamente princípios fundamentais vigentes e de grande importância ao ordenamento jurídico brasileiro, como o devido processo legal, a presunção de inocência, imparcialidade, dignidade da pessoa humana, igualdade, dentre outros – colocando, ao fim, em risco, a própria ordem normativa do país (Zambrota, 2022, p. 64).

Uma das preocupações mais significativas na aplicação da IA em contextos jurídicos e penitenciários é o risco de perpetuação ou amplificação de preconceitos e discriminação. Os algoritmos de IA são, em última instância, reflexos dos dados com os quais são treinados. Se esses dados contêm vieses – o que é comum em dados históricos de sistemas de justiça, que muitas vezes refletem desigualdades sociais, raciais e econômicas –, os algoritmos podem reproduzir esses vieses nas decisões que tomam (Steffen, 2023, p. 113).

No contexto prisional, isso pode se manifestar de várias maneiras. Por exemplo, um algoritmo de IA utilizado para prever o risco de reincidência pode considerar certos grupos sociais ou raciais como sendo de "alto risco" com base em dados históricos, perpetuando assim estereótipos e preconceitos. Da mesma forma, decisões sobre progressão de regime ou concessão de benefícios podem ser enviesadas contra detentos de determinados perfis, se os algoritmos forem treinados com dados que refletem práticas discriminatórias.

Diante disso, o controle das ferramentas de inteligência artificial se torna ponto central no estudo sobre as aplicações das novas tecnologias no contexto prisional. Tal controle precisa ser seguido em todas as etapas da construção e implementação da IA, desde a fase de preparação da equipe responsável, do tratamento dos dados e desenvolvimento do sistema, até a efetiva concretização da inovação na prática. E, para além disso, essa vigilância precisa continuar mesmo depois de já implementada a inteligência artificial, para que os resultados obtidos sejam sempre analisados à luz dos princípios constitucionais e direitos fundamentais do Brasil (Zambrotta, 2022, p. 64).

Portanto, para mitigar esses riscos, é fundamental que os algoritmos de IA sejam desenvolvidos e treinados com uma consciência crítica em relação aos vieses e que passem por auditorias regulares para identificar e corrigir possíveis discriminações. Além disso, deve-se adotar uma abordagem de desenvolvimento ético da IA, na qual a diversidade dos desenvolvedores e dos dados utilizados seja uma prioridade. Segundo Ferreira e Gomes (2023), a implementação de uma inteligência artificial verdadeiramente ética no contexto penitenciário requer um compromisso com a diversidade e a inclusão do início e até depois do fim, para garantir equidade e justiça.

Zambrotta (2022, p. 65) aponta a Lei de Proteção de Dados como um primeiro nível de controle sobre o tema:

Neste contexto, um primeiro nível de controle oponível às aplicações de inteligência artificial está voltado à proteção dos dados pessoais. No Brasil, por exemplo, desde o mês de agosto de 2021, passou a vigorar a Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD, que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou jurídica de direito público ou privado, com a finalidade de proteger os direitos fundamentais de liberdade, privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa humana. Sobre a referida legislação, convém destacar que ela contempla os princípios da finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, responsabilização e prestação de contas, os quais devem ser observados nas atividades de tratamento de dados pessoais (art. 6º, incisos I a X, da Lei nº 13.709, de 14.08.2018). Nos termos da lei, define-se como tratamento de dados toda e qualquer operação com dados pessoais, a exemplo da coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração de dados (art. 5º, X, da Lei 13.709, de 14.08.2018). A ideia principal da LGPD é proteger os dados pessoais, ou seja, as informações relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável. Essa proteção tem como fundamento o respeito à privacidade, à autodeterminação informativa, a liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião, a inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem, a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor, os direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais (art. 2º, incisos I a VII, da Lei nº 13.709, de 14.08.2018)

A legislação supracitada, contudo, excluiu a proteção para alguns fins, previstos em seu artigo 4º, inciso III, sendo eles: segurança, pública, defesa nacional, segurança do Estado e atividades de investigação e repressão de infrações penais (Brasil, 2018). Nota-se, portanto, que o legislador forneceu certa liberdade, que pode ser perigosa, para tratamento de dados pessoais que tenham como fim a prevenção ou repressão penal e, embora tenha previsto que essas ações seriam reguladas por lei específica, até o momento não houve aprovação de norma que cuide dessa matéria.

Isso deixa a questão em aberto para desafios específicos que a IA no sistema prisional enfrentaria e para os quais ainda não existe resposta. Por exemplo, como garantir que os dados dos detentos sejam coletados, armazenados e processados de maneira segura e conforme a legislação? Como evitar o uso indevido desses dados por parte das autoridades ou de terceiros? E como garantir que os detentos tenham acesso a informações sobre seus próprios dados e possam exercer seus direitos de correção ou exclusão?

A implementação da IA nas prisões deve ser acompanhada de protocolos rigorosos de proteção de dados, que garantam a segurança das informações e o respeito aos direitos dos apenados. Isso inclui a adoção de medidas técnicas e organizacionais para proteger os dados contra acessos não autorizados, vazamentos e outros tipos de violações. Além disso, é necessário que os detentos sejam informados de maneira clara e acessível sobre como seus dados estão sendo utilizados e que tenham a oportunidade de exercer seus direitos conforme estabelecido pela LGPD.

Outro ponto importante é a necessidade de limitar a coleta de dados ao mínimo necessário para o funcionamento dos sistemas de IA evitando a coleta excessiva ou desnecessária de informações. Além disso, os dados sensíveis, como informações de saúde mental ou histórico criminal, devem ser tratados com especial cuidado, garantindo que sejam utilizados apenas para os fins específicos para os quais foram coletados e que estejam protegidos contra qualquer uso indevido.

No sistema prisional, e no direito penal como um todo, cada caso é um caso, cada ato ilícito é particular e cada cumprimento de pena é, ou deveria, se dar de maneira individualizada para que não se cometam excessos ou falhas dentro das penitenciárias. Por esse motivo, há uma necessidade urgente de desenvolvimento de marcos regulatórios que orientem a aplicação dessa tecnologia no ambiente prisional.

A regulamentação deve abordar questões como a transparência dos algoritmos, a responsabilização por decisões automatizadas, a proteção contra discriminação algorítmica, e a garantia de que os direitos dos apenados sejam respeitados. Além disso, é fundamental que a legislação inclua mecanismos para a revisão e contestação das decisões tomadas por IA, garantindo que os apenados tenham acesso a recursos jurídicos em caso de injustiça ou erro.

No entanto, não há regulamentação em leis ou normas para os projetos de inteligência artificial. Apenas uma Resolução (nº. 332 de 2020) do Conselho Nacional de Justiça, que aponta o controle sobre essa matéria, no âmbito do Poder Judiciário, sendo exercido por esse órgão. A normativa aponta que os modelos de inteligência artificial devem seguir a lógica de transparência e permitir identificação de possíveis preconceitos ou generalizações que possam criar tendências discriminatórias em seu funcionamento (CNJ, 2020).

Portanto, o Conselho Nacional de Justiça, atualmente, é o principal órgão de supervisão e controle dessas questões. Assim escreve Zombrato (2022, p. 68):

No atual cenário regulatório, portanto, o Conselho Nacional de Justiça está constituído como o principal órgão de supervisão e controle das pesquisas, desenvolvimento e implantação de projetos ou modelos de inteligência artificial a serem adotados pelos órgãos do Poder Judiciário, como se depreende da leitura dos artigos 9º e 10º, da referida resolução:

Art. 9 Qualquer modelo de Inteligência Artificial que venha a ser adotado pelos órgãos do Poder Judiciário deverá observar as regras de governança de dados aplicáveis aos seus próprios sistemas computacionais, as Resoluções e as Recomendações do Conselho Nacional de Justiça, a Lei no 13.709/2018, e o segredo de justiça.

Art. 10. Os órgãos do Poder Judiciário envolvidos em projeto de Inteligência Artificial deverão:

I – informar ao Conselho Nacional de Justiça a pesquisa, o desenvolvimento, a implantação ou o uso da Inteligência Artificial, bem como os respectivos objetivos e os resultados que se pretende alcançar;

II – promover esforços para atuação em modelo comunitário,

com vedação a desenvolvimento paralelo quando a iniciativa possuir objetivos e resultados alcançados idênticos a modelo de Inteligência Artificial já existente ou com projeto em andamento;
III – depositar o modelo de Inteligência Artificial no Sinapses. (CNJ, 2020).

Outros dispositivos reforçam esse papel centralizado de controle do CNJ, como dispõe o art. 22, da Resolução nº 332/2020:

Art. 22. Iniciada pesquisa, desenvolvimento ou implantação de modelos de Inteligência Artificial, os tribunais deverão comunicar imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça e velar por sua continuidade.

§ 1º As atividades descritas no caput deste artigo serão encerradas quando, mediante manifestação fundamentada, for reconhecida sua desconformidade com os preceitos éticos estabelecidos nesta Resolução ou em outros atos normativos aplicáveis ao Poder Judiciário e for inviável sua readequação.

§ 2º Não se enquadram no caput deste artigo a utilização de modelos de Inteligência Artificial que utilizem técnicas de reconhecimento facial, os quais exigirão prévia autorização do Conselho Nacional de Justiça para implementação. (CNJ, 2020).

Destarte, a Resolução nº 332/2020 do Conselho Nacional de Justiça procurou estabelecer uma orientação para a utilização da inteligência artificial no sistema judicial brasileiro, propondo regras éticas e mecanismos de controle estatal sobre essas iniciativas de inovação tecnológica

No entanto, para além de, no mesmo documento, o Conselho Nacional de Justiça desencorajar a utilização dos modelos de inteligência artificial em matéria penal, não há previsões específicas sobre a presença deles dentro do sistema penitenciário. Assim, torna-se perigoso abraçar de pronto a implementação das inteligências artificiais, tendo em vista que a legislação brasileira não dispõe de regulamentação nem para as questões de dados já existentes na atualidade.

5 Considerações finais

A aplicação da inteligência artificial (IA) no sistema prisional brasileiro tem o potencial de promover transformações significativas em diversas áreas, desde a gestão operacional até a ressocialização dos apenados. Como explorado ao longo deste artigo, a IA pode ser uma ferramenta poderosa para enfrentar os desafios estruturais e humanos que há muito tempo afligem as prisões brasileiras, oferecendo soluções inovadoras para problemas complexos, como a superlotação, a reincidência e a desumanização do tratamento dos detentos.

No entanto, essa promessa de transformação vem acompanhada de desafios consideráveis. A utilização da IA em um ambiente tão sensível exige um cuidado redobrado em relação à proteção dos direitos fundamentais, à garantia da dignidade humana e à prevenção de discriminações. O uso de algoritmos para tomar decisões que afetam diretamente a vida dos detentos deve ser transparente e passível de contestação, garantindo que a automação não comprometa a justiça e a equidade. A implementação responsável da IA no sistema prisional requer uma abordagem multidisciplinar, envolvendo não apenas especialistas em tecnologia, mas também juristas, psicólogos, sociólogos e defensores dos direitos humanos, para assegurar que as ferramentas de IA sejam desenvolvidas e aplicadas de maneira ética e justa.

Além disso, a governança e a regulamentação são componentes cruciais para o sucesso da integração da IA nas prisões. A criação de marcos regulatórios específicos que orientem o uso dessa tecnologia é essencial para evitar abusos e garantir que os algoritmos sejam utilizados para o bem-estar dos detentos, e não como instrumentos de controle desumanizador. É necessário, ainda, que sejam estabelecidos mecanismos de auditoria e supervisão contínua, capazes de identificar e corrigir falhas ou injustiças decorrentes do uso da IA.

Por fim, este artigo enfatiza a importância de uma abordagem holística e integrada na implementação da IA no sistema prisional, que considere não apenas os aspectos técnicos, mas também as implicações éticas, jurídicas e sociais. A transição para um sistema prisional mais automatizado e eficiente não deve ocorrer à custa dos direitos e da

dignidade dos apenados. Pelo contrário, deve ser guiada por um compromisso com a promoção de um sistema de justiça que seja verdadeiramente inclusivo, justo e humano.

A IA tem o potencial de ser uma aliada poderosa na busca por um sistema prisional mais justo e eficiente, mas sua implementação deve ser cuidadosamente planejada e monitorada para evitar que se torne uma ferramenta de opressão ou discriminação. Com uma abordagem ética e regulatória robusta, é possível aproveitar as oportunidades oferecidas pela IA para melhorar a vida dos detentos e, em última análise, contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e segura.

Assim, o avanço tecnológico deve caminhar lado a lado com a proteção dos direitos humanos e o fortalecimento das instituições democráticas, garantindo que as inovações no campo da IA sejam utilizadas de maneira a promover o bem comum e a justiça social. Somente com essa visão integradora e comprometida será possível transformar o sistema prisional brasileiro em um modelo de eficiência, dignidade e respeito aos direitos fundamentais.

Referências

ASSIS, Rafael Damasceno de. *As prisões e o direito penitenciário no Brasil*. 2007. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3482/Asprisoos-e-odireito-penitenciario-no-Brasil>. Acesso em: 5 out. 2024.

BRANDÃO, Laura Celis. *Massacre do Carandiru completa 30 anos*. AGENT PUCSP, 2022. Disponível em: <https://agemt.pucsp.br/noticias/massacre-do-carandiru-completa-30-anos>. Acesso em: 8 out. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 out. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 9.831, de 10 de junho de 2019*. Planalto, Brasília: 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9831.htm. Acesso em: 2 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. Planalto: Brasília, 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em: 2 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Planalto, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm. Acesso em: 4 out. 2024.

BRASIL. *Resolução nº. 332 de 21 de agosto de 2020*. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. CNJ. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 18 out. 2024.

CAMPELO, Marcelo. *Inteligência artificial na prática do direito penal: uma revolução em andamento*. Migalhas, 2023. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/398289/ia-na-pratica-do-direito-penal-uma-revolucao-em-andamento>. Acesso em: 15 out. 2024.

CHIAVERINI, Tatiana. *Origem da pena de prisão*. 2009. 132 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/8885/1/Tatiana%20Chiaverini.pdf>. Acesso em: 3 out. 2024.

CNTE. *Reconhecimento facial aprofunda racismo estrutural, dizem pesquisadoras*. 2022. Disponível em: <https://cnte.org.br/noticias/reconhecimento-facial-aprofunda-racismo-estrutural-dizem-pesquisadoras-392f#:~:text=O%20reconhecimento%20facial%2C%20que%20surgiu,o%20sistema%20como%20racismo%20algoritmo>. Acesso em: 12 out. 2024.

CONNECTAS. *Brasil se mantém como 3º país com maior população carcerária do mundo*. Conectas Direitos Humanos, 2020. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/brasil-se-mantem-como-3o-pais-com-a-maior-populacao-carceraria-do-mundo/>. Acesso em: 2 out. 2024.

DAVID, Robson Luiz. *História das penas*. FAC–São Roque NPI–Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar, 2011. Disponível em: encurtador.com.br/uvUY3. Acesso em: 3 out. 2024.

FERRO, Ana Luiza Almeida. *O crime organizado e as organizações criminosas: conceito, características, aspectos criminológicos e sugestões político-criminais*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais: Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/30451/1/Tese-Doutorado-UFMG-Ana%20Luiza%20Almeida%20Ferro-2006.pdf>. Acesso em: 3 out. 2024.

FÓRUM de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 2024. Disponível em: <https://apidspace.forumseguranca>.

org.br/server/api/core/bitstreams/1d896734-f7da-46a7-9b23-906b6df3e11b/content. Acesso em: 15 out. 2024.

MACHADO, Nicaela Olímpia; GUIMARÃES, Issac Sabbá. A realidade do sistema prisional brasileiro e o princípio da dignidade da pessoa humana. *Revista Eletrônica de Iniciação Científica*. Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas da Univali. v. 5, n.1, p. 566-581, 1º Trimestre de 2014. Disponível em: <https://www.univali.br/Graduacao/Direito-Itajai/Publicacoes/Revista-De-Iniciacao-Cientifica-Ricc/Edicoes/Lists/Artigos/Attachments/1008/Arquivo%2030.Pdf>. Acesso em: 9 out. 2024.

MELO, João Ozorio de. *EUA recorrem à inteligência artificial para monitorar telefonemas de presos*. CONJUR, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-29/eua-monitoram-telefonemas-presos-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 12 out. 2024.

MELOSSI, Dario e PAVARINI, Massimo. *Cárcere e a fábrica. As origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX)*. Trad. Sérgio Lamarão, Rio de Janeiro: Revan, 2006.

PCC: Poder Secreto. Direção de Joel Zito Araújo. Documentário. Brasil: HBO Max, 2022. 45 min.

PILÓ, Xenofontes Curvelo; BRASIL, Deilton Ribeiro. *a utilização da inteligência artificial no direito penal e seus reflexos nas garantias e direitos fundamentais*. *Revista EJEF*, n. 1, p. 269-299, 2022. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/server/api/core/bitstreams/d1bcf894-04df-44dc-a7a3-2e5333c056c8/content>. Acesso em: 17 out. 2024.

RIBEIRO, Rubens Carlos; DE OLIVEIRA, César Gratão. As mazelas do sistema prisional brasileiro the sufferings of the brazilian prison system. *Revista Jurídica*, Anápolis, v. 1, n. 24, p. 113-128, 2015. Disponível em: <https://revistas.unievangelica.edu.br/index.php/raizesnodireito/article/view/1315/1208>. Acesso em: 18 out. 2024.

SANTOS, Juarez Cirino dos. *A criminologia radical*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SENAPPEN. *Depen divulga relatório prévio de estudo inédito sobre reincidência criminal no Brasil*. Gov, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depen-divulga-relatorio-previo-de-estudo-inedito-sobre-reincidencia-criminal-no-brasil>. Acesso em: 7 out. 2024.

SILVA, J. A. de. A aplicação da inteligência artificial no sistema prisional: aspectos jurídicos e éticos. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 31, n. 2, p. 67-84, 2023.

SOUZA, L. G. Continuidade do suporte pós-prisonal através da IA: desafios e soluções. *Revista de Ciências Criminais*, v. 28, n. 4, p. 203-220, 2023.

STEFFEN, Catiane. A inteligência artificial e o processo penal: a utilização da técnica na violação de direitos. *Revista da EMERJ*, v. 25, n. 1, p. 105-129, 2023. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v25_n1/revista_v25_n1_105.pdf. Acesso em: 12 out. 2024.

TAKADA, Mario Yudi. *Evolução histórica da pena no Brasil*. etic-encontro de iniciação científica-issn 21-76-8498, v. 6, n. 6, 2010. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/viewFile/2428/1952>. Acesso em: 4 out. 2024.

TELTEX TECNOLOGIA. *De Alcatraz à Mossoró: a inteligência artificial redefinindo a segurança prisional*. 2024. Disponível em: <https://teltex.com.br/de-alcatraz-a-mossoro-a-inteligencia-artificial-redefinindo-a-seguranca-prisional/>. Acesso em: 18 out. 2024.

ZAMBROTA, Luciano. *O controle da dosimetria da pena pela inteligência artificial: limites e possibilidades para aprimoramento do acesso à justiça penal*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal

de Santa Catarina. Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/236085/PDPC-P0091-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 7 out. 2024.

