

REVISTA JURÍDICA DO

Ministério Público



Ministério Público do Estado da Paraíba

V.2, N.15

julho/dezembro 2025



No V.2, N.15 - Jul./Dez.2025, a Revista Jurídica do Ministério Público da Paraíba consolida o compromisso de fomentar conteúdos que servem como bússola para profissionais, estudantes e pesquisadores. A presente edição destaca-se pela diversidade de perspectivas sobre o papel do Ministério Público na implementação de políticas públicas e na fiscalização das forças de segurança. Os artigos aqui coligidos enfrentam desafios urgentes da realidade brasileira, desde a judicialização da *Cannabis Medicinal* no STF e a efetividade das leis de combate ao racismo, até as complexidades do sistema penal, incluindo a perspectiva de gênero no processo, a aplicação da pena-base e os impactos do “narcocídio” no ordenamento jurídico. Também ganham destaque temas essenciais do Direito Administrativo, como a gestão de licitações e a acumulação de cargos públicos.

Agradecemos aos colaboradores que emprestaram sua expertise para compor este mosaico de saber jurídico. Seus trabalhos não apenas enriquecem o patrimônio intelectual desta Instituição, mas impulsionam reflexões vitais para a edificação de uma sociedade mais segura, livre e socialmente justa.

Leonardo Quintans Coutinho
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

LEONARDO QUINTANS COUTINHO
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

LUÍS NICOMEDES DE FIGUEIREDO NETO
1º SUBPROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

ANA LÚCIA TORRES DE OLIVEIRA
2º SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA

FRANCISCO ANTÔNIO DE SARMENTO VIEIRA
CORREGEDOR-GERAL

JOÃO BENJAMIM DELGADO NETO
SECRETÁRIO-GERAL

JOÃO GERALDO CARNEIRO BARBOSA
DIRETOR DO CEAF

ANA GUARABIRA DE LIMA CABRAL
COORDENADORA DO CEAF

REVISÃO:
DANIEL DA SILVA RIOTINTO DOS SANTOS
ISAAC NEWTON CESARINO DA NÓBREGA ALVES
WALBÉRICO COSTA

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 13, v. 2, n.15 - jul./dez.2025.
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

Ana Guarabira de Lima Cabral

PROMOTORA DE JUSTIÇA - SECRETÁRIA

Luciano de Almeida Maracajá

PROCURADOR DE JUSTIÇA

Alexandre César Fernandes Teixeira

PROCURADOR DE JUSTIÇA

Eduardo Luiz Cavalcanti Campos

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-ASSESSORA DO CEAF

APOIO

APMP - Associação Paraibana do Ministério Público

Adriana de França Campos

PROMOTORA DE JUSTIÇA

PRESIDENTE

ESPEP - Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba

Ivanilda Matias Gentle

SUPERINTENDENTE

COLÉGIO DE PROCURADORES

Leonardo Quintans Coutinho - Presidente

Lúcia de Fátima Maia de Farias

Alcides Orlando de Moura Jansen

Kátia Rejane de Medeiros Lira Lucena

Álvaro Cristino Pinto Gadelha Campos

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

Ana Lúcia Torres de Oliveira

Nilo de Siqueira Costa Filho

Sócrates da Costa Agra

José Farias de Souza Filho

Francisco Glauberto Bezerra

Alexandre César Fernandes Teixeira

Luís Nicomedes de Figueiredo Neto

Antônio Hortêncio Rocha Neto

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Leonardo Quintans Coutinho
Presidente

Francisco Antônio de Sarmiento Vieira
Corregedor-Geral

Alexandre César Fernandes Teixeira
Luís Nicomedes de Figueiredo Neto
José Guilherme Soares Lemos
Sócrates da Costa Agra
Francisco Glauberto Bezerra
Antônio Hortêncio Rocha Neto
João Benjamim Delgado Neto - Secretário

MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCURADORES DE JUSTIÇA

Lúcia de Fátima Maia de Farias, Alcides Orlando de Moura Jansen, Kátia Rejane de Medeiros Lira Lucena, Álvaro Cristino Pinto Gadelha, 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, Maria Ferreira Lopes Roseno, Ana Lúcia Torres de Oliveira, Nilo de Siqueira Costa Filho, Sócrates da Costa Agra, José Farias de Sousa Filho, Francisco Glauberto Bezerra, Alexandre César Fernandes Teixeira, Luís Nicomedes de Figueiredo Neto, Antônio Hortêncio Rocha Neto.

PROMOTORES DE JUSTIÇA DE ENTRÂNCIA INICIAL

Newton da Silva Chagas, José Raldeck de Oliveira, Henrique Cândido Ribeiro de Moraes, Judith Maria de Almeida Lemos Evangelista, Sandra Regina Lauria Paulo Neto, Gardênia Cirne de Almeida, Sandremary Vieira de Melo Agra Duarte, Márcio Teixeira de Albuquerque, Livia Vilanova Cabral, Ana Grazielle Araújo Batista de Oliveira, Fabiana Pereira Guedes, Erika Bueno Muzzi, Eduardo Luiz Cavalcanti Campos, Paulo Ricardo Alencar Maroja Ribeiro, Larissa de França Campos, José Antônio Neves Neto, Victor Joseph Widholzer Varanda dos 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 Cassiana Mendes de Sá, Airles Kátia Borges Rameh de Sousa, Carolina Soares Honorato de Macedo, Jaine Aretakis Cordeiro Didier, Simone Duarte Doca, Fabiana Alves Mueller, Wander Diógenes de Souza, Rafael Garcia Teixeira, Charles Duanne Casimiro de Oliveira, Yuri Givago Araújo Rodrigues, Ellen Cristina Veras de Araújo Ximenes, Ernani Neves Rezende, Patrícia Napoleão de Oliveira, Nathália Ferreira Cortez, Vanessa Bernucci Pistelli, Maria Eduarda Carvalho Nepomuceno.

PROMOTORES DE JUSTIÇA DE ENTRÂNCIA FINAL

Maria Salete de Araújo Melo Porto, Ana Raquel Brito Lira Beltrão, Flávio Wanderley da Nóbrega Cabral de Vasconcelos, Arlan Costa Barbosa, Clark de Souza Benjamin, João Arlindo Corrêa Neto, Osvaldo Lopes Barbosa, Guilherme Barros Soares, Rogério Rodrigues Lucas de Oliveira, Noel Crisóstomo de Oliveira, Fernando Antônio Ferreira de Andrade, Valdete Costa Silva Figueirêdo, Rosane Maria Araújo e Oliveira, Vanina Nóbrega de Freitas Dias, Eny Nóbrega de Moura Filho, Soraya Soares da Nóbrega, Alley Borges Escorel, 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, 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 Bergson Gomes Formiga Barros, Alyrio Batista de Souza Segundo, Lúcio Mendes Cavalcante, Edmilson de Campos Leite Filho, Nara Elizabeth Torres de Souza Lemos, Romualdo Tadeu de Araújo Dias, Anne Emanuelle Malheiros Costa Y Plá Trevas, Ismânia do Nascimento Rodrigues Pessoa Nóbrega, Demétrius Castor de Albuquerque Cruz, Antônio Barroso Pontes Neto, Fabiana Maria Lôbo da Silva, Francisco Lianza Neto, Anita Bethânia Silva da Rocha, Onéssimo César Gomes da Silva Cruz, Ricardo José de Medeiros e Silva, Jovana Maria Silva Tabosa, Ana Maria França Cavalcante de Oliveira, Otacílio Marcus Machado Cordeiro, Maricelly Fernandes Vieira, Adriana Amorim de Lacerda, Artemise Leal Silva, Herbert Vítório Serafin de Carvalho, 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, Raniere 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 Santos, 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, Fábria 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, Bruno Leonardo Lins, Pedro Henrique de Freitas Andrade, Leidimar Almeida Bezerra, Dennys Carneiro Rocha dos Santos, Flávia Cesarino de Sousa, Reynaldo Di Lorenzo Serpa Filho, Mariana Neves Pedrosa Bezerra, Ernani Lucas Nunes Menezes, Carlos Davi Lopes Correia Lima, Daniel Dal Pont Adriano, Levi Emanuel Monteiro de Sobral, Bruna Marcela Nóbrega Barbosa Lima, Patrícia Maria de Souza Ismael da Costa, Dóris Ayalla Anacleto Duarte, Eduardo Barros Mayer, Alexandre Varandas Paiva, Leonardo Cunha Lima de Oliveira, Ana Carolina Coutinho Ramalho, Leonardo Fernandes Furtado, Elmar Thiago Pereira de Alencar, José Carlos Patrício, Stoessel Wanderley de Sousa Neto, Samuel Miranda Colares, Thomaz Ilton Ferreira dos Santos, Izabella Maria de Barros Santos.

COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

Carlos Stilianidi Garcia

Promotor de Justiça do Ministério Público do Pará
Doutorando em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental – NAEA/UFPA
Mestre em Segurança Pública – PPGSP/UFPA.

Cláudia de Souza Cavalcanti Bezerra Viegas

Promotora de Justiça no Ministério Público da Paraíba.

Elisa Kasper Elias

Bacharela em Direito
Pós-Graduada em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade de Venda Nova do Imigrante - FAVENI.
Pós-Graduada em Gestão Prisional na Faculdade de Venda Nova do Imigrante – FAVENI.

Fernanda Perttesen de Lucena

Promotora de Justiça do Ministério Público da Paraíba
Especialista em Ciências Penais
Especialista em Direitos Difusos e Coletivos
Pós-graduanda em Direito da Criança e do Adolescente
Mestranda em Direito e Desenvolvimento Sustentável no Centro Universitário de João Pessoa - UNIPÊ
Atualmente Coordenadora do CAO da Criança e do Adolescente.

Gardênia Cirne de Almeida

Promotora de Justiça do Ministério Público da Paraíba.

Geovana da Silva Azevedo

Assessora Jurídica no Ministério Público do Estado do Pará Bacharela em Direito pela UNAMA
Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
Pós-Graduada em Segurança Pública pela Faculdade IBRA
Profissional atuante na área jurídica, com ênfase à prática penal, processual penal, tributária e crimes contra criança e adolescente.

Jorge Fabrício dos Santos

Advogado
Professor da IESP
Oficial da Reserva PMPA (Coronel)
Especialista em Direito Administrativo, em Direito Militar e em Direito Penal e Processual Penal
Doutorando em Ciências de Desenvolvimento Socioambiental – NAEA/UFPA
Mestre em Segurança Pública - PPGSP/UFPA.

Kalen Maria Freire de França

Assessora Jurídica do Ministério Público da Paraíba
Graduada em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa - UNIPÊ
Especialista em Direito e Processo Civil, Consumidor e Grupos Vulneráveis.

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.

Marcus Antonius da Silva Leite

Promotor de Justiça do Ministério Público da Paraíba.

Maria Isabelle Vitorino de Freitas

Assessora-chefe no Ministério

Público Federal - MPF

Bacharela em Direito pela Autarquia do Ensino Superior de Garanhuns – AESGA

Especialista em Direito Público e em Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade Legale

Ex-assessora de membro no Ministério Público de Pernambuco – MPPE.

Natalya Juliet Barbosa da Rocha

Bacharela em Direito.

Renan Farias Pereira

Assessor Jurídico do Ministério

Público da Paraíba

Graduado em Direito pela

Universidade Estadual da Paraíba - UEPB

Especialista em Direito

Constitucional Aplicado

Doutor em Direito e

Desenvolvimento pelo Programa de

Pós-Graduação em Ciências

Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba

Mestre em Direito Econômico pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba.

Reris Adacioni de Campos dos Santos

Servidora do Ministério Público

do Pará

Acadêmica do Curso Tecnólogo em Ciências Jurídicas e Sociais

Bacharelada em Administração

pelo Gran Centro Universitário

Licenciada em Letras pela Faculdade de Itaituba

Pós-Graduada em Direito Público com ênfase em Contratos e

Licitações

Pós-Graduada em Gestão de Pessoas e Recursos Humanos

Pós-Graduada em Administração do Setor Público pela Faculdade Venda Nova do Imigrante

Especialista em Linguística Forense pela Faculdade Unyleya

Especialista em Docência na

Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Educação,

Ciência e Tecnologia do Espírito Santo

Especialista em Metodologias do Ensino das Línguas Portuguesa e

Inglesa pela Faculdade Única – Prominas

Especialista em Educação Especial, Inclusiva e Libras pela Faculdade

Estrategio

Especialista em Neuroaprendizagem pela Faculdade Venda Nova do

Imigrante.

Ricardo Neves Lougon

Bacharel em Direito

Especialização em Inteligência

Artificial pela Faculdade Líbano

MBA em Gestão da Tecnologia da Informação pela Faculdade Líbano.

Rodrigo Silva Pires de Sá

Promotor de Justiça do Ministério Público da Paraíba

Assessor Técnico Criminal do

Procurador-Geral de Justiça

Coordenador Adjunto do Núcleo do
Apoio às Vítimas de Crimes do MPPB
Titular do cargo de 39ª Promotor de
Justiça da Promotoria de Justiça de
João Pessoa -Tutela do Patrimônio
Público
Proponente do Projeto Estratégico
“Vozes dos Silenciados”
Especialização pela Escola Superior
do Ministério Público da Paraíba

Especialização em Ciências
Criminais pelo Centro
Universitário de João Pessoa –
UNIPÊ
Especialização m Direito
Administrativo pela Universidade
de Anhaguera – UNIDERP
Especialização em Prevenção e
Repressão Contra a Corrupção
pela Universidade Estácio de Sá.



Renato Lima

Gestão:
1947 - 1948



**Hermes Pessoa de
Oliveira**

Gestão:
1948 - 1949

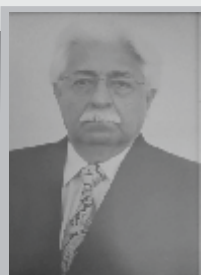


**Nilo Siqueira da
Costa**

Gestão:
1965 - 1966

Valdez Juval da Silva

Gestão:
1966 - 1971



Presidentes da Associação Paraibana do Ministério Público - APMP
(Arquivo fotográfico da APMP)

É com reconhecimento e gratidão aos articulistas, equipe do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - CEAF e atual gestão do MPPB, na pessoa do Procurador-Geral de Justiça Dr. Leonardo Quintans Coutinho, que registramos a contribuição de todos para a edição e publicação da nossa Revista Jurídica do Ministério Público, N.15, V.2- jul./dez.2025.

Essa coletânea de artigos encontra-se consubstanciada em temas diversificados do Direito e em evidências atuais, fulcrados em saberes jurídicos científicos e atualizados conforme a jurisprudência dos nossos Tribunais Superiores, além de referendados pela experiência, pelo conhecimento e pela qualificação de seus autores e pelos registros dos artigos junto ao “DOI”, o Identificador de Objeto Digital, que garante o acesso digital, localização e o rastreamento na internet, o que já vem sendo implementado desde à edição anterior.

As abordagens contidas nos artigos aprovados e publicados nesta edição comprovam o elevado nível dos conceituados e renomados integrantes do Conselho Científico, cuja isenção, compromisso e dedicação, durante o acompanhamento e a avaliação dos trabalhos, atestam, de forma meritória, a qualidade dos estudos apreciados e concretizam uma valoração peculiar, técnica, científica e honrosa, capaz de contribuir para o aperfeiçoamento acadêmico de todos aqueles que buscam o melhor saber.

Neste periódico foi configurada uma homenagem aos membros do MPPB, que foram Presidentes da Associação Paraibana do Ministério Público - APMP em face de suas permanentes, pontuais e dedicadas atuações em defesa da nossa classe.

Espera-se que todos façam proveitoso uso desta Revista como meio de aperfeiçoamento do conhecimento e que, enriquecidos pelo saber, possam retribuir, de forma ainda mais qualificada, aos reclamos dos interesses institucionais e constitucionais voltados à cidadania e à sociedade.

“A evolução do homem passa, necessariamente, pela busca do conhecimento.”
(Sun Tzu)

O saber é direito e é dever, portanto essencial em tudo e para todos!
(O signatário)

Muito obrigado!

João Geraldo Carneiro Barbosa
Procurador de Justiça
Diretor do Ceaf
Presidente do Conselho Editorial

SUMÁRIO



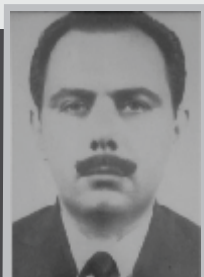
Vanildo P. Cabral de Vasconcelos

Gestão:
1971 - 1980



Luís da Costa A. Bronzeado

Gestão:
1980 - 1981



**Newton Soares de
Oliveira**

Gestão:
1981 - 1984

José Francisco de Almeida

Gestão:
1984 - 1986



Presidentes da Associação Paraibana do Ministério Público - APMP
(Arquivo fotográfico da APMP)

SUMÁRIO

1 DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO DE CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A acumulação lícita de cargos públicos pelos profissionais de saúde e a impossibilidade de limitação de carga à luz dos principais precedentes dos Tribunais Superiores..... 22
Maria Isabelle Vitorino de Freitas

Licitação, gestão e fiscalização no setor público: fundamentos da Lei 14.133/2021 e outras normas..... 51
Geovana da Silva Azevedo e Reris Adacioni de Campos dos Santos

Da roda de expostos à institucionalização: transformações históricas e a emergência da criança como sujeito de direitos no Brasil..... 75
Fernanda Perttesen de Lucena

2 DIREITO CONSTITUCIONAL

A efetividade das leis de combate ao racismo em Rondônia comparada com os demais Estados da Região Norte..... 101
Elisa Kasper Elias

A judicialização da *Cannabis* Medicinal no STF: parâmetros constitucionais da construção jurisprudencial do direito à saúde... 113
Kalen Maria Freire de França e Renan Farias Pereira

As funções institucionais do Ministério Público no artigo 129 da Constituição Federal de 1988: análise crítica da taxatividade teleológica e dos instrumentos de efetivação..... 145
Ricardo Neves Lougon

O papel do Ministério Público na implementação de políticas públicas..... 176
Liana Espínola Pereira de Carvalho

3 DIREITO CRIMINAL E DIREITO PENAL

A relevância da atividade de inteligência na investigação criminal do Ministério Público do Pará.....	203
Carlos Stilianidi Garcia e Jorge Fabrício dos Santos	
A aplicação da pena-base: análise da jurisprudência do STJ e do STF.....	221
Rodrigo Silva Pires de Sá	
O controle externo do Ministério Público na atividade policial: a integração estratégica com os mecanismos de controle interno e social para a fiscalização das forças de segurança.....	250
Cláudia de Souza Cavalcanti Bezerra Viegas	
O “Narcocídio” como novo tipo penal no Brasil: uma análise dos impactos na ordem jurídica e social.....	271
Marcus Antonius da Silva Leite	
O estopim da violência doméstica: a vítima no banco dos réus.....	299
Natalya Juliet Barbosa da Rocha	
O exame criminológico na progressão de regime: análise crítica da obrigatoriedade generalizada e proposta de adequação legislativa.....	319
Gardênia Cirne de Almeida	

4 PROCESSO PENAL

Da lei à prática: uma análise teórico-crítica sobre a perspectiva de gênero no processo penal brasileiro.....	338
Marcus Antonius da Silva Leite	

1 DIREITO ADMINISTRATIVO E DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE



Fernando Antônio de Vasconcelos

Gestão:
1986 - 1988



Antônio Marcos Polo C. Dias

Gestão:
1988 - 1990



Amarília Sales de Farias

Gestão:
1990 - 1992

Francisco Sagres Macedo Vieira

Gestão:
1993 - 1994



Presidentes da Associação Paraibana do Ministério Público - APMP
(Arquivo fotográfico da APMP)

A ACUMULAÇÃO LÍCITA DE CARGOS PÚBLICOS PELOS PROFISSIONAIS DE SAÚDE E A IMPOSSIBILIDADE DE LIMITAÇÃO DE CARGA HORÁRIA À LUZ DOS PRINCIPAIS PRECEDENTES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Maria Isabelle Vitorino de Freitas

Assessora-chefe no Ministério Público Federal - MPF

Resumo

O presente artigo científico discorreu sobre a possibilidade de acumulação remunerada de cargos públicos pelos servidores da área de saúde sem a restrição de carga horária. Assim, objetivou-se a verificação dos principais posicionamentos dos tribunais superiores acerca da limitação ao cumprimento de jornada de trabalho superior a 60 (sessenta) horas semanais por estes profissionais. Naquilo que concerne à metodologia, empregou-se o método de pesquisa exploratório com coleta de dados na modalidade bibliográfica. Outrossim, aferiu-se a existência de previsão de acúmulo de cargos em diversas constituições brasileiras, como também que a possibilidade de violação ao princípio da eficiência, por si só, não é suficiente para caracterizar a ilicitude da acumulação, devendo o prejuízo à prestação dos serviços públicos ser aferido concretamente. Por fim, concluiu-se que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça assinalaram uma possível sedimentação do entendimento de que não há razão para limitação de carga horária na acumulação de cargos públicos, em razão da ausência deste requisito na Constituição Federal de 1988, de modo que a Administração Pública deve analisar caso a caso a viabilidade deste acúmulo pelos seus serventuários.

Palavras-chave: acumulação lícita de cargos; direito administrativo; direito constitucional; jurisprudência; limitação de carga horária.

Abstract

This scientific article discussed the possibility of paid accumulation of public offices by health professionals without the workload restriction. Thus, this study aimed to verify the main positions of the higher courts regarding the limitation to the fulfillment of working hours of more than 60 (sixty) hours per week by these professionals. Regarding the methodology, it was used the exploratory research method with data collection in the bibliographic modality. More-

over, it was noted the existence of a prediction of accumulation of public positions in several Brazilian constitutions as well as that the possibility of breaching the principle of efficiency alone is not sufficient to characterize the illegality of accumulation, so that the damage to the provision of public services must be measured in each particular situation. Finally, it was concluded that the Supreme Federal Court and the Superior Court of Justice pointed out a possible consolidation of the understanding that there is no reason to limit the workload in the accumulation of public positions due to the absence of this requirement in the Federal Constitution of 1988, so that the Public Administration must analyze on a case-by-case basis the feasibility of this accumulation by its servants.

Key-words: administrative law; case law; constitutional law; lawful accumulation of public offices; workload restrictions.

1 Introdução

A acumulação remunerada de cargos públicos é uma exceção prevista no texto constitucional que traz como regra geral a vedação à existência de mais de um vínculo com a Administração Pública pelo mesmo servidor. Essa excepcionalidade pode ser vislumbrada a partir da análise das constituições brasileiras que demonstram de maneira indubitável o anseio dos constituintes em inibir essa prática.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, traz de maneira incontestada não só as possibilidades de acúmulo lícito - como, por exemplo, dois cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas -, como também os requisitos necessários para que o interessado exerça legalmente esse vínculo dúplice, notadamente, a compatibilidade de horários e a observância ao teto remuneratório.

Todavia, no plano infraconstitucional, o que se pôde verificar durante muitos anos foi a imposição de um limite de carga horária aos profissionais de saúde que desejavam acumular. Isso porque, embora não houvesse uma restrição explícita no texto constitucional, a Advocacia-Geral da União, por meio do Parecer GQ nº 145/1998, deixou estabelecido que 60 (sessenta) horas

semanais era o período máximo que um servidor poderia exercer suas atividades laborais na hipótese do artigo 37, inciso XVI, alínea “c” da Carta Magna.

Essa restrição seria uma decorrência lógica de que o labor por tempo maior do que este poderia afetar a higidez física e mental do servidor, assim como representar uma ofensa ao princípio da eficiência na medida em que a prestação dos serviços à sociedade restaria indubitavelmente prejudicada.

No entanto, em meados de 2019 este entendimento foi superado através do Parecer Vinculante nº AM – 04, sob o fundamento de que os casos de acumulação lícita pelos profissionais de saúde deveriam ser analisados casuisticamente, o que, em tese, possibilitaria outras configurações de jornada de trabalho. Assim, a presente pesquisa científica tem a seguinte indagação como norte: na atualidade há limitação de carga horária no acúmulo lícito de cargos pelos servidores públicos que atuam na área da saúde?

Não obstante, considerando os posicionamentos divergentes que foram esposados pelos tribunais superiores acerca do tema, o objetivo geral deste trabalho é analisar, ainda que brevemente, os principais julgados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça no tocante a possibilidade de os profissionais da saúde perfazerem jornada superior àquela que se estabeleceu como limite com o Parecer GQ nº 145/1998.

No tocante aos objetivos específicos, tem-se: discorrer perfunctoriamente sobre a acumulação de cargos em todas as constituições brasileiras; tecer comentários acerca da limitação de carga horária no acúmulo de cargos públicos pelos profissionais de saúde; e, por fim, examinar alguns dos principais precedentes dos tribunais superiores sobre a acumulação lícita de cargos públicos dos servidores atuantes na área de saúde.

Finalmente, naquilo que é pertinente à metodologia, empregou-se o método de pesquisa exploratório com coleta de dados na modalidade bibliográfica, com vistas a angariar elementos que demonstrem que, mesmo com a superação do entendimento esposado pela AGU, a acumulação de cargos pelos profissionais de saúde ainda está submetida ao controle e à fiscalização pelos órgãos da Administração Pública.

2 Sucinta análise histórica da vedação ao acúmulo de cargos como regra estabelecida pela carta magna

É cediço que, na atual configuração normativa brasileira, para um indivíduo ascender aos quadros da Administração Pública na qualidade de agente público, em regra, faz-se necessária a aprovação em concurso de provas e títulos, bem como a regular nomeação, posse e transcurso do período de estágio probatório. Ocorre que, a estes, são aplicadas diversas exigências não só para a investidura no cargo, como também para a sua manutenção.

A vedação ao acúmulo de cargos em sua modalidade remunerada é, habitualmente, condição *sine qua non* para que um funcionário público mantenha o vínculo criado com o ato da posse. Isto é, excetuadas as hipóteses previamente previstas no texto constitucional, o servidor ou empregado público não poderá possuir dois vínculos remunerados de maneira simultânea sob pena de perder um deles, podendo mantê-los apenas se optar pela percepção de uma das remunerações (Oliveira, 2021).

Para melhor compreender as exigências aplicadas aos servidores e empregados públicos para acumular mais de um cargo, emprego ou função, é imperioso verificar a forma com que o assunto foi abordado pelas constituições brasileiras no decorrer da história, ainda que sucintamente, o que será feito nas linhas subsequentes.

Acerca da Constituição de 1824, observa-se que, outorgada por Dom Pedro I, em 25 de março de 1824, esta não trouxe nenhuma informação atinente ao acúmulo de cargos pelos servidores, mas tão somente sobre a possibilidade de agentes políticos acumularem funções (Costa, 2008 *apud* Ferreira; Corrêa da Silva, 2017).

Já naquilo que concerne a possibilidade de acesso aos cargos públicos aos civis, o Imperador do Brasil indicou o que poderiam ser considerados os requisitos necessários para tanto, conforme se extrai da leitura do artigo 179, inciso XIV, *in verbis* (Brasil, 1824, p. 20):

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XIV. Todo o cidadão pode ser admittido aos Cargos Publicos Civis, Politicos, ou Militares, sem outra differença, que não seja dos seus talentos, e virtudes.

Diferente do tratamento sucinto ofertado à temática de ingresso à carreira pública na constituição supramencionada, no ano de 1891, quando o Brasil obteve a primeira Carta Magna promulgada de sua história, contornos relevantes do que se observa na atualidade passaram a ser delineados, especialmente, no tocante à acumulação de cargos.

Isso, porque, o constituinte originário determinou que (Brasil, 1891, p. 25, grifo nosso): “*Art. 73 – Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas.*” É possível observar que, embora não haja informações específicas acerca da forma ingresso, já se vedava a acumulação dos cargos públicos em sua forma remunerada, o que subsiste até os tempos hodiernos.

Nesta constituição não há nenhuma menção a exceções que possibilitassem o acúmulo, o que se modificou com o surgimento da Constituição Federal de 1934, que além de estabelecer a necessidade de realização de concurso de provas ou títulos para ingresso no quadro de servidores públicos, consoante artigo 170, 2º item, também passou a prever situações excepcionais nas quais o funcionário estaria autorizado a acumular.

Nesse sentido, o artigo 172, §1º da supramencionada constituição (Brasil, 1934, p. 46-47, grifo nosso):

Art. 172 – É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios.

§ 1º – Excetuam-se os cargos do magistério e técnico-científicos, que poderão ser exercidos cumulativamente, ainda que por funcionário administrativo, desde que haja compatibilidade dos horários de serviço.

A primeira diferença detectável a partir da comparação desta constituição com a de 1891 consiste na especificação de que a acumulação estava proibida aos funcionários públicos de qualquer um dos entes

federativos, não deixando dúvidas quanto ao alcance da vedação àqueles que integravam os quadros dos Estados e Municípios.

Todavia, reputa-se como ponto de maior relevância a previsão trazida na sequência, a saber, a possibilidade do servidor ocupante de cargo de magistério acumular com um técnico-científico. O único requisito estabelecido para que isso ocorresse foi a compatibilidade de horários, sendo esta uma exigência que também perdurou – apesar de não ter sido incluída no artigo 159 do Texto Maior de 1937.

Acerca da Carta Magna de 1946, houve uma mudança significativa no âmbito dos concursos, na medida em que o artigo 186 estabeleceu que esta forma de ingresso seria necessária tão somente quando da ocasião da primeira investidura, devendo esta ser precedida de uma inspeção de saúde (Brasil, 1946).

Já no que diz respeito ao acúmulo lícito de cargos, algumas inovações passaram a vigorar. Antes da Emenda Constitucional nº 20 de 1966, o constituinte originário apontou em seu artigo 185 a vedação ao acúmulo de quaisquer cargos, sem especificar os entes aos quais a regra se aplicaria, como também acrescentou exceções ligadas ao magistério.

Todavia, o teor deste artigo foi alterado com a mencionada emenda, causando as seguintes modificações (Brasil, 1946, p. 51, grifo nosso):

Art. 185. É vedada a acumulação de cargos, no Serviço Público federal, estadual, municipal ou dos Territórios e Distrito Federal, bem como em entidades autárquicas, parastatais ou sociedade de economia mista, exceto a prevista no art. 96, nº I, a de dois cargos de magistério, ou a de um destes com outro técnico ou científico ou, ainda, a de dois destinados a médicos, contanto que haja correlação de matérias e compatibilidade de horário.

Parágrafo único. Excetuam-se da proibição deste artigo os professores da antiga Fundação Educacional do Distrito Federal, considerados servidores municipais da Prefeitura do Distrito Federal, por força, da Lei nº 4.242, de 17 de julho de 1963, respeitada a compatibilidade de horário.

Dentre as novidades trazidas por este texto constitucional está a possibilidade do médico poder usufruir de mais de um cargo. Entretanto, ressalta-se que esta previsão era exclusiva para os médicos, de modo que qualquer outro profissional da área da saúde continuava impedido de possuir dois vínculos com a Administração Pública.

Como requisitos para fruir destas exceções, o constituinte acrescentou a necessidade de que as matérias objeto do labor tivessem correlação, conservando também a compatibilidade de horários (Brasil, 1946). Não obstante, a parte final do artigo em comento estendeu a proibição de acumular aos integrantes da Administração Pública Indireta, sendo esta uma previsão que não encontra precedentes nos textos constitucionais anteriores.

Já na Constituição Federal de 1967 as diretrizes que circundam o ingresso na carreira pública foram aperfeiçoadas, notadamente, em razão de ser necessária a realização de provas, de modo que os títulos passaram a ser concebidos como outro aspecto a ser considerado durante o certame e não em uma forma alternativa de seleção, como ocorria com a Carta Magna de 1934.

Para além deste ponto e da inserção da palavra público no contexto do concurso, conforme artigo 95, §1º desta constituição, também foram mantidas no artigo 97 as exceções à acumulação lícita de cargos já previstas em 1946, inclusive, com os mesmos requisitos ali repousados (Brasil, 1967).

Outrossim, é incontestável que a Emenda Constitucional de 1969 é considerada por alguns doutrinadores como uma nova constituição por trazer uma profunda reforma ao Texto Maior de 1967, especialmente, por demonstrar, dentre outras particularidades, as inquietações governamentais da época (Mendes; Branco, 2018).

Nessa senda, em que pese no âmbito da acumulação de cargos os pontos supracitados tenham sido integralmente conservados, acrescentou-se um novo parágrafo ao artigo 99 desta emenda, que caracteriza verdadeira norma de flexibilização das exceções, note-se (Brasil 1969, p. 33, grifo nosso):

Art. 99. É vedada a acumulação remunerada de cargos e funções públicas, exceto:

[...] § 3º *Lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, poderá estabelecer, no interesse*

do serviço público, outras exceções à proibição de acumular, restritas a atividades de natureza técnica ou científica ou de magistério, exigidas, em qualquer caso, correlação de matérias e compatibilidade de horários.

Como se observa, passou-se a prever a possibilidade do Presidente da República, por meio de lei complementar, estabelecer outros acúmulos lícitos excepcionais. Este parágrafo demonstra de modo cabal as tensões políticas da época e a concentração de poder na figura do Chefe do Poder Executivo, que não mais era escolhido pelo voto do povo, mas sim por uma Junta Militar (Gaspari, 2018).

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, ratificou a necessidade de prévia aprovação em certame público, quer seja de prova, quer seja de provas e títulos, para que o interessado seja investido no serviço público. A nova perspectiva trazida pelo constituinte exige que essas provas sejam promovidas respeitando a natureza e a complexidade do cargo ou emprego que esteja sendo oferecido pela Administração Pública, conforme consta no artigo 37, inciso II.

Naquilo que concerne à acumulação de cargos, inicialmente se destaca que a proibição é extensível a empregos e funções, alcançando também autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mistas – anônimas ou não, suas subsidiárias, além das sociedades que são controladas, direta ou indiretamente pelo Poder Público (Bulos, 2025). Dessa forma, no decurso deste trabalho, deve-se compreender a Administração Pública em seu sentido mais amplo, sendo estes conceitos aplicáveis dentro do escopo de atuação de todos os entes, não se restringindo à União.

Ainda sobre o tema, tem-se que as hipóteses lícitas de cúmulo trazidas pelo constituinte originário são semelhantes àquelas que já constaram nos textos constitucionais vigentes outrora. No entanto, no âmbito dos mandatos eletivos, há a peculiar situação do vereador, que pode acumular o exercício de suas atividades enquanto integrante do poder legiferante com as do serviço público ao qual integra como funcionário, desde que haja compatibilidade de horários.

Ocorre que as previsões iniciais contidas no artigo 37, inciso XVI da *Lex Magna* não permaneceram integralmente nesse formato por muito tempo, em especial, após o advento da Emenda Constitucional nº

34/2001, que passou a prever, no corpo da constituição, a acumulação de cargos por qualquer profissional da saúde e não somente de médicos.

Anteriormente, esta possibilidade de acúmulo lícito somente possuía previsão no art. 17, §2º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), *in litteris* (Brasil, 1988): “§ 2º É assegurado o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde que estejam sendo exercidos na administração pública direta ou indireta”.

Acerca das disposições transitórias, faz-se salutar tecer brevíssimos apontamentos, especialmente, considerando que a sua natureza jurídica é normativa, e, portanto, passível não só de controle de constitucionalidade, como também objeto do Poder Constituinte Derivado Reformador, possuindo hierarquia em seus dispositivos de forma similar ao que ocorre na parte dogmática (Santos, 2024).

Mas não só, elas possuem vigência e eficácia limitadas sob o ponto de vista temporal, isto é, não se perpetuariam indefinidamente, já que, ao esgotar as suas funções e objetivos, restariam esgotadas (Sarlet *et al*, 2025). O citado autor também aponta que:

Tais disposições podem atender pelo menos a três objetivos: (a) operar como direito transitório, regulando situações em caráter provisório e viabilizando a transição de um regime jurídico para outro; (b) excepcionar alguma regra geral do corpo permanente da Constituição; (c) regular temas concretos por prazo determinado, portanto, sem a pretensão de permanência das normas contidas no corpo permanente (Sarlet, 2025, p. 186, grifo nosso).

No entanto, isso não quer dizer que, após transcorrido certo lapso temporal, o direito ali posto deixaria de existir. Isto é, ainda que não houvesse sido incorporada às disposições constitucionais permanentes, a sua previsão no ADCT consolidou essa possibilidade de acúmulo em direito adquirido, na forma do art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, podendo ser, nas palavras de Melo (2001, p. 53), *invocadas a qualquer tempo, mesmo após o esaurimento da eficácia normativa*.

Ademais, a Emenda Constitucional nº 101/2019 também trouxe modificações relevantes a respeito do acúmulo de cargos. Entretanto,

apesar de alcançarem os profissionais de saúde, desta vez, o objetivo foi tratar da questão dos militares dos Estados e do Distrito Federal, já que, antes deste momento, houve apenas uma discreta alteração de posicionamento acerca dos militares das Forças Armadas, por meio da Emenda Constitucional nº 77/2014, que não alcançava os militares estaduais e distritais, a não ser através da aplicação extensiva do artigo 142, §3º, inciso VIII em combinação com o artigo 42, §1º (Cavalcante, 2019).

Anterior à alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 101/2019, o acúmulo estava restrito a forma descrita no artigo 37, inciso XVI, alínea “c”, isto é, os militares das Forças Armadas, estaduais e distritais, só poderiam acumular dois cargos de profissionais de saúde. Todavia, a partir do advento da supramencionada emenda foi reconhecido o direito de o servidor militar estadual e distrital acumular em quaisquer das formas descritas no referido dispositivo, sendo esta uma ampliação que não alcança os militares das Forças Armadas.

Acerca da acumulação por profissionais de saúde, exige-se, para além da compatibilidade de horários e da limitação de remuneração, a necessidade de que as profissões exercidas pelo agente público sejam regulamentadas. No entanto, ainda que estes sejam os únicos requisitos previstos na Constituição Federal, durante muitos anos foi também imposto o respeito a uma carga horária máxima, conforme tratar-se-á no tópico a seguir.

3 Comentários sobre a limitação de carga horária ao profissional de saúde à luz do princípio da eficiência

Conforme explanado anteriormente, a própria Constituição Federal traz os requisitos para que o servidor acumule de forma excepcional dois cargos na Administração Pública. Em regra, exige-se tão somente a compatibilidade de horários e a observância ao teto remuneratório, que tem por parâmetro a remuneração dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Diante das hipóteses trazidas nas alíneas “a” e “b” do artigo 37, inciso XVI do Texto Maior, os órgãos interessados deverão verificar a observância tão somente destes pontos no momento da análise da acumulação. No entanto, na forma trazida na alínea “c” do aludido dispositivo, além das já mencionadas exigências, em sua parte final há a

informação de que o profissional de saúde que poderá acumular é aquele que tem a profissão regulamentada, sendo este requisito atendido a partir da comprovação da existência de entidade de classe que promova a regularização e fiscalização das atividades desenvolvidas pelos seus registrados (Mazzuoli; Alves, 2013 *apud* Guimarães, 2017).

Isso posto, dado o grau de relevância e por serem objeto de maior celeuma, passa-se a explanar de forma mais detida os principais requisitos, iniciando pela limitação remuneratória, que já foi analisado pelo Pretório Excelso, como bem destaca Mazza (2025, p. 1530, grifado no original):

No julgamento dos RE 612.975 e 602.043, o STF firmou a orientação no sentido de que nas acumulações compatíveis com o texto constitucional:

- a) o teto remuneratório *aplica-se a cada um dos vínculos separadamente, e não sobre a somatória de ambos os vencimentos;*
- b) *situações remuneratórias consolidadas antes do advento da EC n. 41/2003 não podem ser atingidas pela vinculação do teto à somatória dos vencimentos, em razão das garantias do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos.*

Esta orientação advém da necessidade de sedimentar o entendimento de que as exceções à acumulação de cargos também decorrem de uma necessidade da própria coletividade, não devendo o teto remuneratório ser instrumento de desestímulo para o exercício destas funções. Afinal, seria impensável a realização de atividades laborais sem a correspondente contrapartida financeira (Mazza, 2025).

Sobre a compatibilidade de horário, esta pode ser entendida como a conciliação entre as jornadas de cada um dos vínculos pelo interessado, perfectibilizada a partir da ausência de sobreposição entre as jornadas a fim de garantir que o serviço público seja prestado de modo eficiente e sem ocasionar quaisquer danos à população.

Em um primeiro momento, observa-se que eventual não compatibilização de horários não enseja na ilicitude do acúmulo de cargos. Isso porque, os precedentes dos tribunais superiores informam que esta é uma

irregularidade passível de apuração por meio de procedimento administrativo disciplinar, onde, assegurados a ampla defesa e o contraditório, o funcionário público terá a sua situação analisada concretamente (Ferreira; Corrêa da Silva, 2017).

Este entendimento se coaduna com a própria ausência constitucional que não trouxe em seu texto quaisquer limitadores para esta compatibilidade, ou seja, embora seja apontada a necessidade de que os horários em ambos os vínculos com a Administração Pública sejam compatíveis, não foi assinalado o que seria considerado incompatível, de modo que a imposição de um parâmetro preestabelecido, sem a análise de cada caso, parece colidir com aquilo que dispõe o artigo 37, inciso XVI da Constituição Federal.

No entanto, ainda assim, durante muitos anos esteve em vigor no ordenamento jurídico pátrio um parecer da Advocacia-Geral da União (AGU) que, após aprovação pelo Presidente da República na forma estatuída no artigo 40, §1º da Lei Complementar nº 73/1993, trouxe verdadeiro requisito infraconstitucional para acumulação lícita de cargos públicos no âmbito da Administração Pública Federal, a saber, o Parecer GQ nº 145/1998, que limitou a 60 (sessenta) horas semanais a carga horária máxima que o servidor poderia exercer as suas atividades laborais.

O fundamento utilizado para esta limitação foi a preservação de hígidez física e mental destes profissionais, considerando que eventual jornada em período superior poderia ocasionar moléstias a este servidor, o que acarretaria graves prejuízos não só ao próprio profissional da saúde, como também aos usuários do serviço público que seriam prejudicados com o desempenho insatisfatório destas atividades (Brasil, 2019).

Quanto ao bem-estar do profissional, destaca-se que a Organização Internacional do Trabalho elaborou uma extensa pesquisa sobre a jornada de trabalho em todo mundo. Nela, identificou-se diversos problemas na submissão de trabalhadores a uma carga horária extenuante, como, por exemplo, distanciamento familiar e deterioração da saúde (OIT, 2009).

Ainda de acordo com a organização, a literatura médica aponta que jornadas com mais de 50 (cinquenta) horas semanais são consideradas insalubres e expõe os trabalhadores a riscos de saúde, de modo que, no âmbito da segurança do trabalho, o ideal é que haja um rígido controle

para evitar a realização de atividades laborais por período superior a 48 (quarenta e oito) horas semanais, assim como também devem ser evitadas as jornadas extraordinárias.

Interessante observar que o Superior Tribunal de Justiça, durante o período em que o supramencionado parecer esteve em vigor, teve um posicionamento favorável à sua aplicação e utilizou como fundamento as questões atinentes à saúde do trabalhador, como também à observância ao princípio da eficiência, conforme se extrai a partir da leitura do aresto a seguir:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PRIVATIVOS DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE. JORNADA SEMANAL SUPERIOR A 60 (SESSENTA HORAS). AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. Trata-se de mandado de segurança atacando ato do Ministro de Estado da Saúde consistente na demissão da impetrante do cargo de enfermeira por acumulação ilícita cargos públicos (com fundamento nos arts. 132, XII, e 133, § 6º, da Lei 8.112/90), em razão de sua jornada semanal de trabalho ultrapassar o limite de 60 horas semanais imposto pelo Parecer GQ-145/98 da AGU e pelo Acórdão 2.242/2007 do TCU. 2. *Acertado se mostra o Parecer GQ-145/98 da AGU*, eis que a disposição do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal - “é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI” - constitui exceção à regra da não-acumulação; assim, deve ser interpretada de forma restritiva. 3. *Ademais, a acumulação remunerada de cargos públicos deve atender ao princípio constitucional da eficiência, na medida em que o profissional da área de saúde precisa estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições, o que certamente depende de adequado descanso no intervalo entre o final de uma jornada de*

trabalho e o início da outra, o que é impossível em condições de sobrecarga de trabalho. 4. Também merece relevo o entendimento do Tribunal de Contas da União no sentido da coerência do limite de 60 (sessenta) horas semanais - uma vez que cada dia útil comporta onze horas consecutivas de descanso interjornada, dois turnos de seis horas (um para cada cargo), e um intervalo de uma hora entre esses dois turnos (destinado à alimentação e deslocamento) -, fato que certamente não decorre de coincidência, mas da preocupação em se otimizar os serviços públicos, que dependem de adequado descanso dos servidores públicos. Ora, é limitação que atende ao princípio da eficiência sem esvaziar o conteúdo do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal. 5. No caso dos autos, a jornada semanal de trabalho da impetrante ultrapassa 60 (sessenta) horas semanais, razão pela qual não se afigura o direito líquido e certo afirmado na inicial. 6. Segurança denegada, divergindo da Relatora. (STJ, Mandado de Segurança nº 19.336 – DF (2012/0225637-7), Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 14/10/2014, grifo nosso)

É inconteste que o precedente em apreço evidencia a preocupação em evitar a violação do princípio da eficiência pelo servidor decorrente da exposição da coletividade à situações arriscadas e aquém da qualidade exigida em virtude da ausência de descanso.

Para Carvalho Filho (2017), a eficiência como preceito constitucional deve ser entendida tanto sob o prisma econômico, quanto produtivo, na medida em que não só orienta para o zelo com os recursos públicos, que são finitos, como também exige que a prestação dos serviços públicos priorize o interesse da coletividade, afastando a predominância dos interesses pessoais daqueles que integram a Administração Pública.

O prefalado autor também aponta para uma necessária diferença conceitual entre eficiência, eficácia e efetividade. Enquanto a primeira trata do modo de atuação dos agentes públicos, a segunda se refere aos mecanismos por estes utilizados no desenvolvimento de suas atividades, e o último se volta para os resultados oriundos da combinação da conduta do servidor e dos meios empregados para o exercício de suas atribuições.

Nesse sentir, faz-se mister apontar que a violação ao princípio da eficiência trazido no artigo 37, *caput* da Constituição Federal – após aprovação da Emenda Constitucional nº 19/98, só pode ser utilizada como fundamento para inibir a acumulação de cargos caso reste evidenciado que o comportamento do servidor seja nocivo à Administração Pública ou aos seus administrados. Logo, exige-se que a conduta divergente dos interesses da coletividade reste demonstrada de maneira inequívoca.

Esta também foi a interpretação da Administração Pública Federal, que, na Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 005/2017, de 29 de março de 2017 (Brasil, 2021, grifo nosso), determinou:

A compatibilidade de horários a que se refere o art. 37, inciso XVI, da Constituição de 1988 deve ser analisada caso a caso pela Administração Pública, sendo admissível, em caráter excepcional, a acumulação de cargos ou empregos públicos que resulte em carga horária superior a 60 (sessenta) horas semanais quando devidamente comprovada e atestada pelos órgãos e entidades públicos envolvidos, através de decisão fundamentada da autoridade competente, além da inexistência de sobreposição de horários, a ausência de prejuízo à carga horária e às atividades exercidas em cada um dos cargos ou empregos públicos.

O excerto acima colacionado demonstra que a eficiência na prestação dos serviços deverá ser aferida casuisticamente e, sua ausência ou presença, ser indicada pelo órgão ou entidade pública à qual o serventário presta os seus serviços.

Ademais, se considerada a acumulação como ilícita, em razão da inobservância dos requisitos constitucionais e da ocorrência de situações prejudiciais ao serviço público – como, por exemplo, prestação ineficiente –, poderá ser aplicada ao servidor a pena de demissão, conforme leciona a doutrina majoritária à luz da legislação hodierna (Maciel, 2025, p. 444): “Na hipótese de acumulação ilícita, poderá ser aplicada a pena de demissão ao servidor (art. 132, XII, da Lei), após a instauração de processo administrativo disciplinar, assegurado o contraditório e a ampla defesa”.

Destaca-se ainda, que a orientação supracitada precedeu a reformulação do entendimento da AGU, que, por meio do Parecer Vinculante nº AM – 04, datado de 09 de abril de 2019, passou a conceber como inválida a restrição de carga horária para fins de exercício de dois cargos públicos pelos profissionais de saúde (Brasil, 2021).

Esta modificação de posicionamento também refletiu nas decisões dos tribunais superiores, que, em que pese a frágil adequação do Tribunal da Cidadania ao que dispõe o Pretório Excelso, possui diversos precedentes favoráveis a acumulação de cargos públicos sem limitação de carga horária, o que possibilita um direcionamento da Administração Pública daquilo que deverá ser observado nesses casos, como demonstrar-se-á na sequência.

4 Análise dos principais precedentes dos tribunais superiores acerca da acumulação lícita de cargos públicos na atualidade

Os requisitos necessários para o profissional de saúde acumular lícitamente e remuneradamente dois cargos públicos é um dos objetos de maior controvérsia dentro do ordenamento jurídico brasileiro. Como apontado no decurso deste trabalho, mesmo após o advento de um parecer que visava regulamentar melhor a situação, o enfrentamento destes casos no cotidiano forense configura verdadeiro desafio.

Corroborando a este entendimento a análise dos posicionamentos externados pelo Superior Tribunal de Justiça, que, entre os anos de 2011 e 2019, mudou de interpretação acerca do requisito infraconstitucional estabelecido pela AGU, qual seja, a limitação da carga horária de trabalho pelo servidor da área de saúde.

Em um primeiro momento, pontuou-se que o somatório das horas trabalhadas pelo profissional não seria suficiente para aferir a possibilidade ou não de acúmulo, razão pela qual se exigia a análise caso a caso, como bem demonstra o MS nº 15.415/DF, que assinalou que a limitação de *quantum* máximo de horas não era uma previsão trazida pelo texto constitucional – que se limitava a exigir a compatibilidade de horários (Brasil, 2011), bem como os julgados do MS nº 19.274/DF e MS nº 19.776/RJ, que, além de ratificarem este posicionamento, apontaram que, para fins da análise da qualidade do serviço prestado pelo servidor que está acumulando dois cargos públicos, seria indicada a instauração

de procedimento administrativo disciplinar e não o indeferimento de plano (Brasil, 2013).

Todavia, esse entendimento se modificou sobremaneira, visto que a partir do julgamento do MS nº 22.002/DF, a Corte passou a se posicionar em consonância com o teor do Parecer GQ nº 145/1998, apontando como ilícita a acumulação pelo profissional de saúde com carga horária superior a 60 (sessenta) horas semanais, considerando que o exercício de jornada superior a esta comprometeria a saúde do trabalhador e, por conseguinte, a prestação de serviços à população.

Em reforço a essa novel colocação, no AgRg no AREsp nº 415.766/RJ, o STJ fez alusão à dignidade da pessoa humana e aos valores sociais do trabalho, ambos, fundamentos previstos no artigo 1º, incisos III e IV da Constituição Federal, para reforçar a necessidade de observância ao limite da jornada supramencionada pelo servidor, especialmente, em razão da necessidade de garantir o pleno acesso pelo servidor ao período de alimentação, deslocamento entre os locais de trabalho e repouso (Brasil, 2015).

Em que pese a jurisprudência majoritária do Superior Tribunal de Justiça indique o fortalecimento desse entendimento, já houve a sinalização de mudança e adequação dos precedentes da Corte àquilo que indica o Pretório Excelso, ilustrado a partir do disposto no REsp 1.746.784/PE e do aresto a seguir:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS REMUNERADOS. ÁREA DA SAÚDE. LIMITAÇÃO DA CARGA HORÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. REQUISITO ÚNICO. AFERIÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 1. Inviável a análise, em recurso especial, da alegação de infringência a dispositivo constitucional, sob pena de usurpar-se a competência do Supremo Tribunal Federal. 2. *A Primeira Seção desta Corte Superior, no julgamento do REsp 1.767.955/RJ, adequou sua posição*

à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, estabelecendo que o direito previsto no art. 37, XVI, "c", da CF/1988 não se sujeita à limitação de jornada semanal fixada pela norma infraconstitucional. 3. O único requisito estabelecido para a acumulação de cargos públicos remunerados na área da saúde é a compatibilidade de horários no exercício das funções, cujo cumprimento deverá ser aferido pela administração pública. 4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido.

(STJ – REsp 1763479 / RJ 2016/0304634-1, Relator: Ministro OG FERNANDES (1139), Data do Julgamento: 19/09/2019, Data da Publicação: 24/09/2019, T2 – SEGUNDATURMA, grifo nosso)

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, possui precedentes mais uniformizados, porém, ainda que de forma pontual, é possível encontrar remanescentes históricos da limitação da jornada de trabalho em seus precedentes, inclusive, sendo estes levantados pela doutrina até a presente data, como se infere a seguir (Bulos, 2025, p. 3507, grifado no original):

Acúmulo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas — “Tem-se, no caso, portanto, norma especial, específica, relativamente à jornada de trabalho diária dos médicos. Não importa que normas gerais posteriores hajam disposto a respeito da remuneração dos servidores públicos, de forma geral, sem especificar a respeito da jornada de trabalho dos médicos. É que é princípio de hermenêutica que a norma especial afasta a norma geral no que diz respeito à questão específica, na linha do velho brocardo: *lex speciali derogat generali*. A questão específica, pois, da jornada de trabalho do médico continua sendo regida pela norma específica, por isso que, vale repetir, a norma geral não revoga nem modifica a norma especial ou, noutras palavras, a norma especial

afasta a norma geral. Bem por isso, presente a regra de hermenêutica mencionada, a Lei 8.112, de 11/12/1990, publicação consolidada determinada pelo art. 13 da Lei 9.527, de 10/12/1997, deixou expresso, no § 2º do art. 19, que ‘o disposto neste artigo não se aplica a duração de trabalho estabelecida em leis especiais’. O art. 19, *caput*, referido no citado § 1º, estabelece que os *servidores cumprirão jornada de trabalho fixada em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente*” (STF, MS 25.027, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 1º-7-2005).

Hodiernamente, esta pacificação está posta de forma mais explícita, haja vista a inexistência de previsão constitucional que limite carga horária do trabalhador em acúmulo de cargos, em especial, se presente a compatibilidade de horários, conforme julgado infracolacionado:

A G R A V O I N T E R N O . R E C U R S O
EXTRAORDINÁRIO. DECISÃO AGRAVADA EM
CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1. Nestes autos, o
Superior Tribunal de Justiça aplicou entendimento de sua
1ª Seção no sentido da (a) “impossibilidade de cumulação
de cargos de profissionais da área de saúde quando a
jornada de trabalho for superior a 60 horas semanais” e (b)
validade do “limite de 60 (sessenta) horas semanais
estabelecido no Parecer GQ-145/98 da AGU nas hipóte-
ses de acumulação de cargos públicos, não havendo o
esvaziamento da garantia prevista no art. 37, XVI, da
Constituição Federal”. 2. O SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL tem entendimento consolidado no sentido de
que, havendo compatibilidade de horários, verificada no
caso concreto, a existência de norma infraconstitucional
limitadora de jornada semanal de trabalho não constitui

óbice ao reconhecimento da cumulação de cargos. 3. Precedentes desta CORTE em casos idênticos ao presente, no qual se discute a validade do Parecer GQ 145/1998/AGU: RE 1061845 AgR-segundo, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 25-02-2019; ARE 1144845, Relator(a): Min. ROSA WEBER, DJe 02/10/2018; RMS 34257 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, DJe 06-08-2018; RE 1023290 AgR-segundo, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe 06-11-2017; ARE 859484 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe 19-06-2015. 4. Agravo Interno a que se nega provimento. (RE 1176440 AgR, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 09/04/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-098 DIVULG 10-05-2019 PUBLIC 13-05-2019, grifo nosso)

Todavia, diante das persistentes controvérsias atinentes ao tema, mostrou-se necessária a adoção de posicionamento mais enfático, de modo a não só pacificar o tema nos tribunais, como também nos órgãos integrantes da Administração Pública, razão pela qual reconheceu-se a repercussão geral da matéria no bojo do ARE nº 1.246.685 RG/RJ (BRASIL, 2020).

Com esse reconhecimento, originou-se o Tema 1081, que, com o trânsito em julgado, reafirmou a sua jurisprudência a partir da seguinte tese (Brasil, 2020, p. 9, grifo nosso):

As hipóteses excepcionais autorizadoras de acumulação de cargos públicos previstas na Constituição Federal sujeitam-se, unicamente, a existência de compatibilidade de horários, verificada no caso concreto, ainda que haja norma infraconstitucional que limite a jornada semanal.

Entretanto, salienta-se que, ao não reconhecer a restrição de carga horária, o Pretório Excelso não orienta para a observância tão somente da compatibilidade de horários em sentido estrito, mas sim,

ponderando que deve ser feita uma análise ampla a fim de que seja aferida a ausência de sobreposição de jornadas, bem como a possibilidade de fática de acúmulo, especialmente, considerando eventual deslocamento pelo servidor entre os locais de trabalho.

Destaca-se que este posicionamento se coaduna com aquilo que o Tribunal de Contas da União já manifestava. Afinal, nos Acórdãos nº 1.338/2011-TCU-Plenário e nº 1.168/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes e do Ministro José Jorge, respectivamente, tem-se que, em caso de cargos acumuláveis, a incompatibilidade de horários deve ser estudado caso a caso, sem que haja uma limitação objetiva de 60 (sessenta) horas semanais (Cavalcante, 2025).

Para além, não se deve olvidar que eventual incúria na prestação de serviços do servidor está sujeita a apreciação do órgão ao qual está vinculado a partir de procedimento administrativo disciplinar. Inclusive, reforça-se que este também é o instrumento apto a aferir a obediência ao requisito constitucional estatuído no artigo 37, inciso XVI da Constituição Federal, na medida em que não incumbe ao servidor a tarefa de provar que os horários ao qual está sujeito são compatíveis, mas sim aos órgãos da Administração Pública ao qual o servidor está vinculado (Brasil, 2019).

Acerca deste ponto, a Corte Máxima consigna no *leading case* supramencionado (Brasil, 2020, p. 9): “[...] facultando à autoridade coatora a abertura de procedimento administrativo para a comprovação da compatibilidade de horários no exercício dos cargos acumulados.” Isto é, apesar de ser possível o acúmulo de plano, ante os elementos presentes no caso, admite-se prova em contrário que poderá culminar na demissão do servidor omissa ao final do procedimento.

Note-se que a penalidade supracitada é medida ulterior e que advém do resultado do relatório final elaborado pela comissão que apura a situação. Isso porque, caso o servidor espontaneamente reconheça a ilegalidade da acumulação, poderá escolher qual dos cargos manterá, sendo exonerado apenas do outro que estava acumulando ilegalmente.

Todavia, destaca-se que no âmbito da Administração Pública Federal essa escolha somente poderá ser realizada em dois momentos, quais sejam, a partir do reconhecimento espontâneo do serventuário antes da instauração do procedimento administrativo disciplinar, ou na ocasião da apresentação de sua defesa escrita após a citação (Brasil, 2021).

Forçoso rememorar que a Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 005/2017 também indica a possibilidade de os órgãos envolvidos apurarem a viabilidade da acumulação por meio da elaboração de decisão fundamentada por ambos os órgãos interessados, na qual a autoridade deverá indicar a presença de compatibilidade de horários, bem como a inexistência de prejuízo às atividades desempenhadas em ambos os locais (Brasil, 2021).

Por todo o exposto, queda-se incontestado que apesar da superação da restrição de carga horária trazida pelo Parecer GQ nº 145/1998, a Administração Pública possui mecanismos múltiplos para avaliar a situação do servidor minuciosamente, e cessar qualquer ato danoso aos interesses públicos, de modo que a sedimentação do entendimento pelos tribunais superiores, e pela própria Advocacia-Geral da União, não implica impossibilidade de controle e fiscalização da acumulação de cargos públicos.

5 Conclusão

O ordenamento jurídico brasileiro trouxe em sua Norma Maior a vedação ao acúmulo remunerado de cargos públicos pelos servidores, porém, esta regra possui algumas exceções expressamente previstas no texto constitucional. Logo, para que o serventuário obtenha dois vínculos com a Administração Pública, faz-se necessário a obediência a certos requisitos dispostos na própria Carta Magna.

Conforme demonstrado no presente artigo, a adoção de uma postura restritiva ao acúmulo advém de diversas constituições, não sendo, portanto, uma novel limitação. Todavia, é indubitável que ao longo do tempo essa temática foi aperfeiçoada, estipulando não só os quesitos autorizadores, como também ampliando visivelmente o rol de hipóteses de acumulação lícita.

Dentre as ampliações constantes na Constituição Federal de 1988, tem-se aquela propiciada pela Emenda Constitucional nº 34/2001, que inseriu a alínea “c” ao artigo 37, inciso XVI, e passou a permitir, dentro de sua parte dogmática, que o acúmulo de dois cargos públicos alcançasse qualquer profissional de saúde com atividades regulamentadas e não somente os médicos.

No entanto, em que pese o constituinte não tenha inserido nas exigências a atenção a certa carga horária, infraconstitucionalmente se

passou a limitar a possibilidade da acumulação nos casos em que o servidor interessado tivesse que perfazer mais de 60 (sessenta) horas semanais em sua jornada de trabalho.

Esta previsão teve origem no Parecer QG nº 145/1998, da Advocacia-Geral da União, e suscitou diversas controvérsias na sua aplicação. Isso porque, o texto constitucional aponta tão somente para a necessidade de compatibilidade de horários em ambos os vínculos, assim, a restrição em comento não adveio de nenhum mandamento explícito da Carta Magna, mas sim do desejo de salvaguardar a segurança do trabalhador e evitar a violação do princípio da eficiência.

A preocupação com o bem-estar do trabalhador é louvável, especialmente, se considerado que desde 2009 a Organização Internacional do Trabalho indica que a realização de jornadas superiores a 50 (cinquenta) horas semanais são consideradas insalubres. Todavia, não parece adequado que um parecer vinculante obste o acesso do servidor a um direito adquirido que lhe assiste sem que antes tenha seu caso analisado concretamente.

Nesse sentir, destaca-se que a previsão contida no aludido artigo – que trata da acumulação lícita de cargos públicos – é norma constitucional de eficácia plena, conforme classificação de José Afonso da Silva, de modo que prescinde de regulamentação, quer seja para reduzir, quer seja para produzir seus efeitos.

Assim, ato normativo infraconstitucional que se presta a limitar direito previsto na *Lex Magna* pode padecer de vício de inconstitucionalidade, já que a melhor hermenêutica constitucional aponta que apenas norma constitucional poderia promover esta restrição, sendo acertada a superação do requisito de limitação de carga horária.

Sob o ponto de vista da saúde do trabalhador, entende-se que é possível a adoção de outros mecanismos para garantir a sua higidez, em especial, através da remuneração adequada – que desestimele a sobrecarga do serventuário em razão do desejo de incremento financeiro decorrente da desvalorização salarial e falta de uniformidade no piso, e, da implantação de boas práticas institucionais e políticas voltadas a regular aferição do cumprimento das atividades funcionais à luz do princípio da eficiência, em seu aspecto qualitativo.

Afinal, a inexistência de restrição de carga horária não implica impossibilidade de fiscalização pela Administração Pública da viabilidade

de de concessão ou manutenção da acumulação pelo servidor, posto que, conforme indica a jurisprudência atual dos tribunais superiores, sempre é possível a instauração de procedimento administrativo disciplinar para apurar se o comportamento do serventuário se coaduna com os interesses públicos – ou se de alguma forma estes estão sendo prejudicados.

Isto é, em resposta a indagação que norteou este trabalho, por mais que sejam observadas dificuldades nas análises casuísticas que envolvem a acumulação lícita de cargos, o entendimento hodierno do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça aponta para a patente ausência de limitação a carga horária na Constituição Federal, de modo que, ao enfrentar um caso concreto, tanto os demais tribunais quanto os órgãos interessados, deverão apurar a situação antes de proferir decisão denegatória de acúmulo.

Dentre os precedentes relevantes para o tema, tem-se o julgamento do REsp 1.746.784/PE pelo Tribunal Cidadão que adequou o posicionamento da Corte às disposições do Pretório Excelso. A Corte Suprema, por sua vez, por meio do Tema 1081, oriundo do *leading case* ARE nº 1.246.685 RG/RJ, reafirmou o entendimento já consolidado acerca da impossibilidade de a Administração Pública restringir o acúmulo de cargos públicos com base na limitação da jornada, sem considerar o verdadeiro requisito constitucional que é a compatibilidade de horários.

Finalmente, rememora-se que, ao indicar a necessidade de avaliação casuística, os precedentes dessas cortes possibilitam a identificação prévia de óbices à acumulação, o que, por sua vez, também permite a aferição concreta de violação do princípio da eficiência, sendo esta uma medida que proporciona maior segurança não só ao servidor, como também a Administração Pública.

Referências

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Parecer nº AM-04*, publicado em 09 de abril de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-AM-04-19.htm. Acesso em: 6 maio 2025.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em 1824*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1891*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1934*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 09 maio 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, outorgada em 1937*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1946*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 9 maio. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Manual de processo administrativo disciplinar*. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/conteudo-corregedoria/arquivos-corregedoria/legislacao/manual_pad_2021-1.pdf . Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo em Recurso Especial nº 415.766/RJ*. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 05/05/2015. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/190246455/agravo-em-recurso-especial-aresp-415766-rj-2013-0354425-7>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 15.415/DF*. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgado em 13/04/2011. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19098578/mandado-de-seguranca-ms-15415-df-2010-0106093-8/inteiro-teor-19098579>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 19.274/DF*. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgado em 13/03/2013. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?id=1297759>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança nº 19.336/DF (2012/0225637-7)*. Relator: Ministra Eliana Calmon. DJe 14/10/2014. Disponível em: . Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.763.479/RJ*. Relator: Ministro Og Fernandes. Julgado em 29/09/2019. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1795943&num_registro=201603046341&data=20190924&peticao_numero=-1&formato=PDF. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 1176440/DF*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 09/04/2019, DJe 13/05/2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpup/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749797388>. Acesso em: 9 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental nº 1.246.685 RG*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em 19/03/2020. Tema 1081 Repercussão Geral. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=15342957670&tipoApp=.pdf>. Acesso em: 9 maio 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553621217.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 34. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2020.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. EC 101/2019: estende o inciso XVI do art. 37 da CF/88 (possibilidade de acumulação de cargos) para os militares dos Estados e do Distrito Federal. *Dizer o Direito*. Manaus, 2019. Disponível em: <https://www.dizerodireito.com.br/2019/07/ec-1012019-estende-o-inciso-xvi-do-art.html>. Acesso em: 28 abr. 2025.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. É possível a acumulação de cargos mesmo que a jornada semanal ultrapasse 60h. *Buscador Dizer o Direito*, Manaus. Disponível em: <https://buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/6435/e-possivel-a-acumulacao-de-cargos-mesmo-que-a-jornada-semanal-ultrapasse-60h>. Acesso em: 29 set. 2025.

FERREIRA, Dirce N.de A.; CORRÊA DA SILVA, Marina. A influência do parecer GQ n. 145/98 da AGU nas acumulações de cargos públicos. *Revista Digital de Direito Administrativo*. São Paulo, 2017, vol. 4, n. 1, p. 112-130. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/118956/122663>. Acesso em: 29 abr. 2025.

GASPARI, Elio. *1969 e 1973/74: duas sucessões presidenciais da*

ditadura. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 01 set. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/1969-e-197374-duas-sucessoes-presidenciais-da-ditadura.shtml>. Acesso em: 8 jan. 2025.

GUIMARÃES, Débora Augusta Simões. *Acumulação de cargos públicos e compatibilidade de horários: uma análise do Parecer GQ nº 145/98 da AGU frente ao entendimento dos tribunais brasileiros*. 2017. 59 f. Monografia (Bacharelado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco, Recife. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/24380/1/MONOGRAFIA%20-%20D%C3%89BORA%20GUIMAR%C3%83ES.pdf>. Acesso em: 7 maio 2025.

MACIEL, Igor Moura. *Manual de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553628483.

MAZZA, Alexandre. *Curso de direito administrativo*. 5 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

MELO, Carlos Antônio de Almeida. Atos das Disposições Constitucionais Transitórias: proposta de um critério objetivo para o estabelecimento do referencial temporal implícito. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 38 n. 152 out./dez. 2001, p. 49-53. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/720/r152-03.pdf> . Acesso em 30 out. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 13.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Duração do trabalho em todo o mundo: tendências de jornadas de trabalho, legislação e políticas numa perspectiva global comparada*. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_229714.pdf. Acesso em: 9 maio 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2021.

SANTOS, Eduardo Rodrigues dos. *Manual de direito constitucional*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Ea Juspodivm, 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553626885.

LICITAÇÃO, GESTÃO E FISCALIZAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: FUNDAMENTOS DA LEI Nº 14.133/2021 E OUTRAS NORMAS

Geovana da Silva Azevedo

Assessora Jurídica do Ministério Público do Pará

Reris Adacioni de Campos dos Santos

Acadêmica de Direito

Resumo

O objetivo da pesquisa foi apresentar conceitos sobre o processo de gestão e fiscalização de contratos no setor público, haja vista que essas etapas são fundamentais para a adequada execução do objeto licitado; bem como expor fundamentos acerca da licitação, tendo como base a atual Lei de Licitação e Contratos e outras normas vigentes; e apresentar um breve histórico das leis e normas que regiram as licitações e contratos em solo brasileiro. Os questionamentos que nortearam a investigação foram os seguintes: o que é e como ocorre a gestão de contratos na administração pública e qual o papel do gestor? No que consiste e como é executada a atividade de fiscalização de contratos na administração pública e qual o papel do fiscal? Para sua execução, foi imprescindível a aplicação de métodos oriundos do universo científico, como a pesquisa bibliográfica e a abordagem qualitativa. Diante da pesquisa, foi possível concluir que a Licitação no Brasil passou por várias normativas e constantes mudanças até culminar na forma atual, prevista na Lei nº 14.133/2021, a qual delimita os moldes de Licitações e Contratos no Brasil, especificando que, em algumas contratações, a licitação é dispensada ou inexigível mesmo em âmbito público. Ademais, a gestão e a fiscalização de contratos são atividades imprescindíveis para a correta execução dos termos firmados, para o cumprimento das previsões constitucionais e legais, bem como para assegurar o interesse público e resguardar o erário público de fraudes e outras circunstâncias danosas.

Palavras-chave: licitação; gestão; fiscalização; contratos.

Abstract

The objective of the research was to present concepts about the process of managing and supervising contracts in the public sector, given that these stages are fundamental for the proper execution of the tendered object; as well as to explain the fundamentals of tendering, based on the current Law on Tendering and Contracts and other regulations in force; and to present a brief history of the laws and regulations that have governed tenders and contracts in Brazil. The questions that guided the investigation were as follows: what is contract management in public administration and how does it occur, and what is the role of the manager? What does contract oversight in public administration consist of, how is it carried out, and what is the role of the supervisor? To carry out the investigation, it was essential to apply methods from the scientific universe, such as bibliographic research and a qualitative approach. Based on the research, it was possible to conclude that public procurement in Brazil underwent several regulatory changes and constant modifications until culminating in its current form, as provided for in Law 14.133/2021, which defines the framework for public procurement and contracts in Brazil, specifying that, in some contracts, public procurement is waived or unenforceable even in the public sphere. Furthermore, contract management and oversight are essential activities for the proper execution of the terms agreed upon, for compliance with constitutional and legal provisions, as well as for ensuring the public interest and protecting public funds from fraud and other harmful circumstances.

Keywords: bidding; management; oversight; contracts.

1 Introdução

A licitação está prevista na Constituição da República e na mais atual Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133/2021, a qual apresenta normas gerais relativas às contratações no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal, bem como dos Municípios. Desse modo, salvo exceções previstas, relacionadas à dispensa e inexigibilidade desse instrumento, a realização de contratos entre terceiros e a administração pública exige a licitação e todo o processo licitatório abrangido. Por isso, a regra é licitar e a contratação direta é exceção; a última exige as devidas justificações (Brasil, TCU, 2024).

Neste contexto, os questionamentos que nortearam a investigação foram os seguintes: O que é licitação? O que é e como ocorre a gestão de contratos na administração pública e qual o papel do gestor? No que consiste e como é executada a fiscalização de contratos no âmbito da administração pública. Quais os tipos de fiscais e quais atividades exercem?

Desse modo, o objetivo da pesquisa foi apresentar conceitos sobre licitação e acerca dos processos de gestão e fiscalização de contratos no setor público, haja vista que são fundamentais para a adequada execução do objeto licitado; bem como expor fundamentos acerca da licitação, tendo como base a atual Lei de Licitações e Contratos e outras normas vigentes; e apresentar um breve histórico das leis e normas que regiram as licitações e contratos em solo brasileiro. Assim, a realização da presente pesquisa justifica-se pela relevância da temática, haja vista que a licitação, ou sua dispensa ou inexigibilidade, a gestão e a fiscalização integram a realidade das contratações e execuções contratuais no setor público.

Para sua concretização, foi imprescindível a aplicação de métodos oriundos do universo científico, como a pesquisa bibliográfica, mediante análise de trabalhos previamente elaborados (Gil, 2007), com natureza exploratória; e a abordagem qualitativa, por elucidar circunstâncias não representáveis pela estatística (Rodrigues; Limena, 2006). Foram utilizadas obras de autores como Alves (2020), Mello (2002) e Segato (2018), assim como disposições apresentadas em Decretos, Leis, Portarias e outros textos oficiais. Ademais, foram observadas as normas

da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), considerando-se as disposições da NBR 14724/2011, as atualizações realizadas no ano de 2020 à NBR 6023/2018, bem como os termos da NBR 10520/2023; e respeitou os princípios éticos envolvidos do trabalho científico, bem como o disposto na Lei nº 9.610/1998.

O trabalho apresenta conceitos introdutórios, e estrutura segmentada em tópicos e subtópicos de desenvolvimento, abrangendo um breve panorama das leis e normas de licitações de contratos no Brasil, bem como uma breve análise da aplicação da Lei nº 14.133/2021; alguns dos princípios que regem a Licitação no Brasil; uma contextualização acerca das licitações e contratos no setor público; sobre a gestão de contratos no âmbito público, o papel do gestor de contratos na organização; a respeito da fiscalização de contratos na administração pública, bem como o papel do fiscal de contratos na organização e os tipos de fiscais existentes. Na sequência, expõem-se tópicos com ideias conclusivas e a lista final de referências.

2 Breve panorama das leis e normas de licitações de contratos no Brasil

Os processos licitatórios, no Brasil, estão em fase de evolução e iniciou ainda no período imperial, quando houve a primeira elaboração de norma voltada a essa finalidade, perpassando a fase republicana, regime militar, e o período de redemocratização, através da promulgação da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) (Alves, 2020).

Para efeito de contextualização, é válido ressaltar que a primeira norma visando nortear as licitações e contratos foi editada no ano de 1882, século XIX, quando a primeira Constituição, de 1824, ainda estava em vigência, e vigorou até o ano de 1922, à época da segunda Constituição, já no período do Brasil República. A norma em questão trata-se do Decreto nº 2.926/1862, que “regulamentava as arrematações de serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas”, o qual recebeu assinatura do ministro Manoel Felizardo de Souza e Mello e rubrica do imperador Pedro II (Alves, 2020, p. 3). O Decreto citado visou promover maior eficiência na gestão pública.

Posteriormente, em 1980, houve a criação do Decreto-Lei nº 2.300/1986, cuja disposição voltava-se à disciplina das licitações e

contratos no âmbito da Administração Federal, e à instituição do “estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras e alienações, no âmbito da Administração Federal centralizada e autárquica” (Brasil, 1980, [recurso *online*]). O referido Decreto incluiu as seguintes novas modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A revogação desta norma ocorreu mediante a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Como citado, no ano de 1993, surgiu a Lei nº 8.666, que ficou conhecida como a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a qual consolidou normas para regulamentação das licitações e dos contratos de forma mais ampla, cuja abrangência abarcou todas as esferas do governo, estabelecendo normas gerais referentes às licitações e contratos administrativos relacionados “a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Brasil, 1993, [recurso *online*]).

Em 2002, houve novidades nesse âmbito a partir da Lei nº 10.520/2002, que criou uma nova modalidade de licitação: o pregão, voltado para a aquisição de bens e serviços comuns em processos de compras realizados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visando agilizar os processos licitatórios (Brasil, 2002).

No ano de 2011, foi criado, através da Lei nº 12.462/2011, o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) como uma modalidade de licitação visando dar agilidade e tornar mais simples os processos de contratação na esfera pública, principalmente para contratar obras e serviços complexos.

A inovação mais recente foi trazida pela Lei nº 14.133/2021, mais conhecida como a Nova Lei de Licitações, que revogou, principalmente, a Lei nº 8.666/1993 e outras legislações relacionadas, inclusive o Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Ademais, com esta lei, o pregão, que era regido por lei própria, passou a ser disciplinado em uma só norma, visto que a Nova Lei de Licitações também revogou a Lei nº 10.520/2002, introduzindo no próprio texto normas que regulamentam essa modalidade licitatória. Além do mais, a Lei nº 14.133/2021, eliminou a modalidade Tomada de Preços e incluiu ao Diálogo Competitivo como nova modalidade de licitação, e outras alterações (Brasil, 2022).

3 Breve análise da aplicação da Lei nº 14.133/2021

A licitação no Brasil atualmente é regida pela Lei nº 14.133 de 2021, cuja vigência ainda é recente. Diante disso, é válido ressaltar que a norma anterior, cito a Lei nº 8.666, de 1993, teve sua vigência interrompida em dezembro de 2023, cuja revogação teve intervalo aproximado de 2 anos, haja vista que, após a promulgação da Lei nº 14.133/2021, houve um período de adaptação em que as duas normas foram consideradas vigentes e válidas, havendo a possibilidade de escolha entre as normas, ou seja, no momento da licitação, os licitantes poderiam escolher se o processo seria regido pela antiga ou pela nova normativa. Além do mais, conforme abordado no capítulo anterior, a Nova Lei de Licitações, a Lei nº 14.133/2021 revogou não somente a Lei nº 8.666/1993, mas também outras normas, como a Lei nº 10.520/2022 e a Lei nº 12.462/2011.

Neste contexto, torna-se relevante citar que a lei de licitações vigente definiu normas gerais de licitação voltadas para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, abrangendo, assim, os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário dos entes que os detenham, e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando estiverem exercendo a função administrativa; os fundos especiais e outras entidades cujo controle seja exercido pela Administração Pública, de forma direta ou indireta (Brasil, 2022).

Suas disposições são aplicadas nos casos elencados no artigo 2º, quais sejam: a alienação e concessão de direito real de utilização de bens; compra; locação; concessão, bem como permissão de utilização de bens públicos; prestação de serviços; obras e serviços de arquitetura e de engenharia; assim como nas contratações de tecnologia da informação e da comunicação (Brasil, 2022).

Além do mais, o artigo 4º da norma, prevê que algumas disposições apresentadas na Lei Complementar nº 123/2006, mais especificamente o disposto nos artigos 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 e 49, inclusive os respectivos incisos e parágrafos, são aplicadas às licitações e contratos disciplinados pela Lei de Licitações; sendo importante observar uma breve exposição do apresentado nos citados dispositivos:

O art. 42 tece que, nas licitações públicas, as microempresas e as empresa de pequeno porte devem comprovar a regularidade fiscal e

trabalhista para efeito de assinatura de contrato. O art. 43 versa que as referidas documentações devem ser apresentadas pelas organizações citadas, ao atuarem em certames licitatórios, ainda que haja alguma restrição. O art. 44 registra que, nas licitações, será garantida preferência à contratação de microempresas e empresas de pequeno porte como critério de desempate. O art. 45 detalha formas como deverá proceder ao desempate citado no art. 44 (Brasil, 2006).

O art. 46 dispõe como regra, sobre a possibilidade de emissão de crédito microempresarial nos casos em que os empenhos liquidados por órgãos, entidades da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios não sejam pagos em até trinta dias, contados da data da liquidação desses empenhos, em favor das microempresas e empresas de pequeno porte que sejam titulares de direitos creditórios decorrentes desses empenhos, salvo exceção prevista.

O art. 47 determina que as microempresas e as empresas de pequeno porte deverão receber tratamento diferenciado e simplificado ao participarem de contratações públicas no âmbito da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, com o intuito de ser promovido o “desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica” (Brasil, 2006), com redação alterada pela Lei Complementar nº 147, de 2014 (Brasil, 2014). E, conforme disposição do parágrafo único do artigo citado, os termos da Lei Federal são aplicados no contexto de compras públicas enquanto não haja promulgação de legislação na esfera estadual ou municipal, ou não seja emitido regulamento específico de cada órgão mais favorável a essas organizações.

O artigo 48, por sua vez, estabelece alguns requisitos para que a administração cumpra o presente no art. 47 da Lei Complementar referenciada, ou seja, para que haja o tratamento diferenciado e simplificado às microempresas e às empresas de pequeno porte.

O art. 49 apresenta em três incisos de casos em que não se aplicam as disposições dos arts. 47 e 48 da Lei Complementar supracitada: casos em que não haja um quantitativo mínimo de 3 (três) fornecedores com capacidade de competir, “enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório”

(Brasil, 2006, [recurso *online*]); quando o tratamento diferenciado e simplificado dispensados às microempresas e às empresas de pequeno porte não ofereçam vantagem à administração pública ou possam causar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto da contratação; e, quando couber dispensa ou inexigibilidade de licitação, com exceção das dispensas, que eram tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, “nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48”, (Brasil, 2006, [recurso *online*]).

A lei estabelece, ainda, no §3º, do artigo 1º, que, em casos de licitações e contratações relativas a recursos advindos de empréstimo ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro integrado pelo Brasil, é possível admitir condições oriundas de acordos internacionais que foram devidamente aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Chefe do Poder Executivo; e condições características da seleção e da contratação presentes em normas e procedimentos de agências ou de organismos, as quais devem ser pleiteadas para a aquisição de empréstimo ou doação, não estejam em desacordo com os princípios constitucionais vigentes, bem como que haja a indicação no contrato de empréstimo ou doação e possuam parecer positivo de órgão jurídico que efetivou a contratação do financiamento antes da celebração do contrato em questão (Brasil, 2022).

Entretanto, é fundamental mencionar que a abrangência da norma supracitada não abarca as empresas públicas, as sociedades de economia mista e respectivas subsidiárias, as quais são disciplinadas através da Lei nº 13.303/2016; tendo como ressalva o exposto no artigo 178, o qual altera o Título XI da Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), disciplinando acerca dos crimes em licitações e contratos administrativos, acrescentando novos tipos penais e acentuando as punições para fraudes e irregularidades em processos licitatórios e contratos celebrados pela administração pública.

Ademais, as contratações efetivadas por repartições públicas cuja sede é no exterior deverão seguir os aspectos locais, bem como aos princípios básicos definidos na lei em questão, de acordo com a regulamentação específica a ser elaborada por ministro de Estado. A exemplo, pode-se citar a Portaria GM-MD nº 5.175/2021, por meio da qual o Ministério da Defesa aprovou normas específicas regulamentando as

compras efetivadas no exterior, através de contratações diretas, por Comandos Militares da Marinha, Exército e Aeronáutica, nos termos do artigo 1º (aprovação de Normas para as Compras no Exterior do Comando da Marinha, do Exército, e da Aeronáutica, conforme os anexos respectivos) (Brasil, 2021).

Neste liame, o artigo 3º, incisos I e II, apresenta que não está subordinado a sua disciplina: os contratos cujo objeto seja operação de crédito, interno ou externo; gestão da dívida pública, abrangendo as contratações de agente financeiro, bem como a concessão de garantias relativas a esses contratos; e as contratações submetidas a normas cuja previsão consta em norma própria (Brasil, 2022).

Para Torres (2023), as hipóteses do referido dispositivo não se referem à contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade, sendo, então, situações nas quais o regime licitatório e contratual não se submete ao disposto na Lei de Licitações, mesmo que seja necessário respeitar os princípios do regime jurídico administrativo. Desse modo, ainda que não seja exigida a licitação para a escolha do parceiro de contratação, o gestor público precisa respeitar tais princípios, mas pode efetivar contratações com maior flexibilidade, abandonando o modelo formalista e rígido da Lei, o que possibilita a redução de diversos custos transacionais, normalmente vistos como desnecessários.

Portanto, observa-se que a atual lei de licitações não é, em regra, aplicada a todas as instituições e nem em todas as circunstâncias de contratações e/ ou compras; além de que pode haver complementações de regulamentação por Ministros de Estado acerca de compras no exterior, cuja formalização pode ocorrer mediante Portaria. Tais exceções são relevantes para impedir possíveis conflitos entre normas e assegurar a aplicação adequada de normas específicas voltadas para alguns setores; logo, colabora para que haja segurança jurídica e eficiência nos processos de contratação no âmbito público.

3.1 Dos princípios que regem a licitação no Brasil

Os princípios são itens básicos aplicados como ponto inicial de elementos intrínsecos ao Direito, evidenciando o seu alicerce (Segato, 2018), e carregam em si diversas regras e conceitos delimi-

tados, cuja aplicação ocorre como normas às ações jurídicas; e para Mello (2002, p. 808):

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Diante disso, é válido destacar que os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dispostos no artigo 37, da Constituição Federal de 1988, e largamente aplicados em diversas searas, também são aplicados no contexto das licitações e contratos.

Além destes, consta no artigo 5º, da Lei de Licitações vigente o princípio do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável; bem como o disposto no Decreto-lei nº 4.657/1942, isto é, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Desse modo, torna-se interessante a definição de alguns desses princípios, a começar pelo princípio do interesse público o qual visa que a atenção esteja centrada no bem e na ordem social, sobressaindo o interesse particular e o interesse estatal (Souza; Andrade, 2024). O princípio da probidade administrativa, muito ligado ao princípio da moralidade, que consiste na ideia de que o processo de licitação deve ocorrer de acordo com padrões éticos prezáveis tanto para a Administração Pública quanto para os licitantes, prezando pela lisura, honestidade; de tal modo, a probidade exige que o certame seja desempenhado com estrita obediência às pautas da moralidade, exigindo-se a lealdade e a boa-fé (Mello, 2000).

O princípio da igualdade (ou da isonomia), conforme disposição do artigo 5º, da Carta Magna, visa a igualdade de todos diante da lei, não existindo discrepância de qualquer origem, intentando que se busque além da igualdade formal, devendo-se atingir a igualdade material, compreendendo-se o sentido real do princípio em debate, levando-se em conta que a igualdade material consiste no tratamento igual aos iguais e o tratamento desigual aos desiguais, de acordo com as respectivas desigualdades (Franca, 2013).

O princípio do planejamento obriga que as contratações sejam planejadas, de modo que se analise o que será adquirido, como e em que circunstâncias ocorrerá a aquisição. O princípio da transparência excede a mera publicidade, pois obriga o Administrador da coisa pública explicitar os atos de maneira ampla, haja vista que o sigilo é uma exceção. A eficácia como princípio é uma condição para que os atos licitatórios produzam os efeitos desejados, atingindo-se as metas previstas no planejamento (Fumega, 2025).

O princípio da segregação de funções deriva dos princípios da moralidade e da isonomia, proibindo que todas as etapas ou as etapas mais críticas do processo de licitação sejam efetivadas por apenas um servidor ou agente público (Mill, 2022). O princípio da motivação exige que os atos discricionários e os vinculados sejam devidamente motivados (Souza; Andrade, 2024). O princípio da vinculação ao edital impõe que as regras apresentadas no referido documento devem ser rigorosamente respeitadas por parte do administrador e dos administrados, porque o edital de convocação é a “lei” que orienta todo o processo licitatório (Franca, 2013).

O princípio do julgamento objetivo exige do administrador a observância de critérios objetivos delimitados no ato de convocação para o julgamento das propostas, impossibilitando a utilização de critérios subjetivos ou que não foram previstos (Fonseca, 2014). O princípio da segurança jurídica, por sua vez, visa à estabilidade das relações jurídicas, bem como a clareza nas regras estipuladas, favorecendo o gestor público, os contratantes e os cidadãos em geral. O princípio da razoabilidade está relacionado ao bom senso, à equidade, à congruência sistêmica no âmbito da aplicação do direito; consiste na justiça inerente ao caso concreto, operada pela prudência, com interpretação que leva em conta a realidade do caso (Souza; Andrade, 2024).

O Princípio da competitividade objetiva a preservação da competição entre os concorrentes no processo de licitação, assegurando a isonomia e visando escolher a proposta mais vantajosa aos interesses da Administração Pública. O princípio da proporcionalidade obriga que ocorra a adequação entre os meios utilizados e os fins desejados ou atingidos, proibindo-se a aplicação de obrigações, restrições e penalidades superiores à estrita necessidade do atendimento do interesse público; ou seja, sem excessos (Souza; Andrade, 2024).

A celeridade como princípio visa à simplificação dos procedimentos, evitando rigor excessivo e formalidades que não sejam fundamentais; bem como que a tomada de decisão ocorra, se possível, no momento da sessão (Fonseca, 2014). O princípio da economicidade exige que os agentes públicos façam a alocação dos recursos da melhor forma possível, considerando a escassez de tais recursos, visando à mitigação ou solução dos problemas sociais (Bugarin, 2004). O princípio do desenvolvimento sustentável busca a conciliação entre a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico de modo que melhore a qualidade de vida do ser humano; preconizando o uso de forma racional dos recursos naturais que não podem ser renovados (Sirvinskas, 2018).

4 Licitações e contratos no setor público

A licitação é o meio utilizado pela a Administração Pública para convocar interessados para que apresentem propostas relacionadas ao provimento de bens, realização de obras ou prestação de serviços; em tal processo são definidas condições específicas, através de edital de licitação. A licitação configura-se como um mecanismo, que não é um fim por si só, por ser aplicado visando à concretização de contratações voltadas ao suprimento de determinada necessidade da administração. Além de efetivar o processo, é preciso assegurar o atingimento de resultados calculados mediante a contratação, atendendo a demanda que a fez surgir, com eficiência e econômica (Brasil, TCU, 2024).

O contrato, por sua vez, configura-se como um acordo de contatos cuja destinação é gerar efeitos jurídicos. Caracteriza-se pela representação de direitos e obrigações, definidos para uma parte ou para ambas as partes segundo a natureza do acordo efetivado. Adema-

is, o contrato é todo e qualquer pacto realizado entre o particular o órgão ou entidade integrante da Administração Pública, que define acordos de voltadas para geração de vínculo e delimitação de obrigações recíprocas (Enap, 2020).

Nesse contexto, é relevante mencionar que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ou Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), apresenta no artigo 89, que os contratos regidos por esta norma serão regulados por cláusulas e preceitos que regem o direito público, assim como serão aplicados a esses contratos, de forma supletiva, os princípios gerais da teoria geral dos contratos e normativas do direito privado. Ademais, o §1º do referido artigo esboça que os contratos devem apresentar os nomes das partes e dos respectivos representantes, a finalidade de sua realização, o ato por meio do qual se deu a autorização de sua lavratura, o número do processo licitatório ou contratação direta; além de que os contratos devem sujeitar-se às normas da Lei supracitada e às cláusulas contratuais (Brasil, 2022).

O §2º do artigo 89 impõe aspectos importantes a constarem nos contratos, sendo a clareza e a precisão das condições relativas à execução, que devem ser apresentadas expressamente em cláusulas que delimitem os direitos, obrigações e responsabilidades das partes envolvidas na contratação, de acordo com os termos expostos no edital de licitação e os apresentados na proposta vencedora ou disposições do ato autorizativo da contratação e os da proposta (Brasil, 2022).

Outrossim, é importante mencionar o aspecto diferenciador dos contratos efetivados com a Administração Pública: a existência de cláusulas exorbitantes, isto é, que excedem as normas do Direito Civil, assegurando determinados privilégios à Administração com o intuito de garantir de atendimento ao interesse público. Dentre as cláusulas em questão, pode-se destacar a possibilidade de aplicação de penalidade administrativa por parte da Administração em desfavor do administrado devido ao descumprimento de obrigações previstas no contrato (Enap, 2020).

Assim, os contratos efetivados pela Administração Pública são discrepantes dos realizados na seara do direito privado devido à disponibilidade de vontade, de tal forma que a Administração Pública é obrigada a vincular sua atuação à adequada execução do interesse público; ao

contrário dos contratos efetivados no âmbito privado, nos quais as partes possuem ampla liberdade de contratar (Furtado, 2000). Desse modo, nos contatos administrativos o particular não pode apresentar recusa à execução dos serviços mesmo que o poder público não cumpra o acordado, em decorrência da continuidade do serviço público e devido ao fato de o interesse social sobrepujar o privado (Enap, 2020).

Outro ponto relevante de redigir acerca dos contratos administrativos é a possibilidade de alterações, incluindo acréscimos, algumas supressões, prorrogações dos prazos e possíveis revisões. Tais mudanças exigem formalização mediante termo aditivo (aditamento) efetivado com análise e parecer jurídico, bem como assinaturas dos contraentes e publicação oficial, exigência esta que decorre do princípio constitucional da publicidade. No caso de alteração unilateral, exemplo de cláusula exorbitante, o contratado deve aceitar mudanças quantitativas relativas ao objeto contratado, desde que sejam acréscimos ou supressões conforme previsão legal (Enap, 2020, p. 11) e vise adaptar o contrato aos fins de interesse público.

5 Gestão de contratos no âmbito público

Para a gestão do contrato ser iniciada é necessária finalização de fases antecedentes, como a seleção do fornecedor, sequencialmente, a assinatura do contrato. A partir disso, são gerados obrigações e direitos para a Administração Pública e para a empresa ou profissional contratado, visando à execução de obra, prestação de serviços ou fornecimento de bens, com a finalidade atender uma demanda pública (Brasil, TCU, 2024).

Posteriormente, a gestão de contratos começa a atuar com o recebimento do instrumento do contrato; da proposta contratada no processo licitatório; das condições de habilitação da empresa ou profissional contratado, e eventual subcontratado; da nota de empenho e das respostas apresentadas a indagações capazes de condicionar a gestão contratual (Brasil, TCU, 2024).

Assim sendo, a gestão contratual entrega como saída uma solução, capaz de gerar resultados que precisam atender a demanda que fez surgir à contratação, até que ocorra o encerramento da prestação ou a rescisão do contrato. As etapas abrangidas na gestão de contratos são as

seguintes: execução do contrato (momento em que ocorre a fiscalização da execução); gestão do contrato e recebimento do objeto; possíveis alterações contratuais, que podem incluir o reequilíbrio do contrato por meio de reajuste, repactuação ou revisão, em alguns casos; tal como a extinção do contrato (Brasil, TCU, 2024).

5.1 O papel do gestor de contratos na organização

O gestor de contratos precisa ter uma visão mais ampla e atuar de forma mais administrativa, conhecendo detalhadamente o contrato, inclusive as cláusulas previstas, os prazos, as obrigações e as responsabilidades. Neste contexto, é válido apresentar algumas responsabilidades do gestor de contratos expostas no Guia de orientação gestores e fiscais de contrato da Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes (2023, p. 8):

Planejamento: O gestor do contrato é responsável por planejar a execução do contrato, estabelecendo metas, prazos e especificações técnicas necessárias para a realização do objeto contratado.

Acompanhamento da execução: O gestor monitora e supervisiona o andamento do contrato, verificando se as obrigações estão sendo cumpridas de acordo com o estabelecido no contrato.

Controle financeiro: É responsabilidade do gestor controlar os aspectos financeiros do contrato, incluindo pagamentos, medições, reajustes de preços e eventuais penalidades por descumprimento contratual.

Avaliação de desempenho: O gestor avalia o desempenho do contratado, verificando se este está cumprindo os prazos, padrões de qualidade e demais obrigações previstas no contrato.

Comunicação: O gestor do contrato é o responsável por comunicar e solicitar informações aos fiscais de contrato, fornecedores e demais envolvidos no processo.

Em suma, é possível mencionar que a principal atribuição desse profissional é assegurar que as obrigações previstas no contrato sejam

devidamente cumpridas, fazendo constante verificação do cumprimento das condições firmadas, bem como analisando e autorizando determinados pagamentos, e outras tarefas.

6 Fiscalização de contratos na administração pública

De acordo com a bibliografia, há vários tipos de fiscalização de contratos, podendo-se citar a fiscalização técnica, a fiscalização administrativa, a fiscalização setorial, e a fiscalização pelo público usuário, nos seguintes moldes:

1. Fiscalização técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização do público usuário.
2. Fiscalização administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos contratos de prestação de serviços quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento.
3. Fiscalização setorial: é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos, quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade.
4. Fiscalização pelo Público usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto (Brasil, Antaq, 2019, p. 4).

Considerando os termos apresentados, pode-se afirmar que a fiscalização de contratos é imprescindível para assegurar a execução dos contratos de acordo com o planejamento previamente realizado,

visando à qualidade dos serviços ou produtos oferecidos, o cumprimento dos princípios constitucionais e outros previstos em outras normas, incluindo a legalidade, a eficiência, bem como que proteja o interesse público e o erário público, de tal modo que evite o cometimento de fraudes, irregularidades, descumprimento do objeto, e outras circunstâncias danosas.

6.1 O papel do fiscal de contratos na organização e os tipos de fiscais existentes

Resumidamente, o papel fiscal de contratos é acompanhar e fiscalizar a execução do contrato *in loco*. Outrossim, é importante apresentar os tipos de fiscais:

Fiscal Técnico do Contrato: a indicação desse fiscal é realizada pela Área Demandante dos Serviços, e a designação formal é efetivada pela Gerência de Licitações e Contratos (GLC ou equipe de Gestão de Contratos). Esse fiscal executa o acompanhamento e a fiscalização da execução dos serviços terceirizados, visando conferir a conformidade e a qualidade dos serviços disponibilizados, bem como recebendo provisoriamente o objeto do contrato (Brasil, 2019).

Fiscal Administrativo: é um servidor cuja designação formal é efetivada pela equipe de Gestão de Contratos (ou Gerência de Licitações e Contratos (GLC)). Esse fiscal efetiva o acompanhamento da execução dos serviços terceirizados, observando o cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais pela empresa contratada, além de receber provisoriamente o serviço (Brasil, 2019).

Fiscal Setorial: é o servidor cuja designação formal é efetivada pela equipe de Gestão de Contratos (ou Gerência de Licitações e Contratos (GLC)) para que acompanhe a execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos, nos casos em que a prestação dos serviços acontecerem, concomitantemente, em setores diferentes da organização (Brasil, 2019).

O Preposto da Empresa, por sua vez, é um profissional da empresa contratada, cuja designação formal é realizada antes de começar a prestação dos serviços, com poderes e deveres definidos considerando-se a execução do objeto (Brasil, 2019).

Por conseguinte, verifica-se que os profissionais que atuam na fiscalização contratual exercem um papel relevante na consecução do objeto da contratação e atingimento dos objetivos propostos, assegurando o cumprimento de normas, leis, cláusulas, dos princípios, a garantia de direitos e execução de deveres em toda a fase de execução; cuja atuação ainda pode auxiliar em um processo de avaliação da prestação de serviços, por exemplo, cujo assunto pode ser objeto de nova pesquisa científica.

7 Considerações finais

Conforme panorama levantado, percebe-se que os processos licitatórios, no Brasil, começaram ainda no período imperial, e a primeira norma elaborada com essa finalidade data do século XIX, quando a primeira Constituição, de 1824, ainda estava em vigência; e passou por várias normativas e constantes mudanças até culminar na forma atual, prevista na Lei 14.133/2021, a qual delimita os moldes de Licitações e Contratos no Brasil, especificando que, em algumas contratações, a licitação é dispensada ou inexigível mesmo em âmbito público.

Além do mais, os processos licitatórios são regidos por princípios previstos constitucionalmente: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência; e outros como o interesse público, a probidade administrativa, a igualdade, do planejamento, a transparência, a eficácia, a segregação de funções, da motivação, a vinculação ao edital, o julgamento objetivo, a segurança jurídica, a razoabilidade, a competitividade, a proporcionalidade, a celeridade, a economicidade e o desenvolvimento nacional sustentável.

Nesse contexto, é importante mencionar que a licitação é um recurso relevante para a aquisição/ compra de produtos ou serviços pela administração pública, que exige a colaboração de vários atores, incluindo empresas, funcionários, servidores e outros; cada um com suas responsabilidades e atribuições no exercício de diversos papéis. A exemplo, alguns servidores da administração pública podem atuar durante a preparação e a realização da licitação, bem como na fiscalização de contratos firmados após a licitação; valendo ressaltar que existem vários tipos de fiscalizações e respectivos fiscais.

Ainda de acordo com os achados bibliográficos, a gestão de contratos entrega solução, gerando resultados e atendendo a demanda que fez surgir à contratação, até o final da prestação ou rescisão do contrato firmado, e abrange a execução do contrato; gestão e recebimento do objeto do contrato; possíveis mudanças contratuais, bem como a extinção do contrato. Por isso, o gestor deve ter uma visão ampliada e atuar de maneira mais administrativa, conhecendo o contrato integralmente.

A fiscalização de contratos, por sua vez, assegura a execução dos contratos conforme o planejado, garantindo a qualidade da prestação dos serviços ou dos produtos, assim como o devido cumprimento dos princípios constitucionais e outros; e existem vários tipos de fiscalização: fiscalização técnica, a fiscalização administrativa, a fiscalização setorial, e a fiscalização pelo público usuário. A fiscalização contratual demanda a atuação de diversos profissionais, como o Fiscal Técnico do Contrato, o Fiscal Administrativo, o Fiscal Setorial e o Preposto da Empresa contratada. Esses profissionais atuam na consecução do objeto da contratação e no atingimento dos objetivos, garantindo que as normas, leis, cláusulas, os princípios sejam devidamente cumpridos, e assegurando a aplicação dos direitos e dos deveres durante a execução.

Por fim, é válido ressaltar que a gestão e a fiscalização de contratos são recursos imprescindíveis para a correta execução dos termos firmados, para o cumprimento das previsões constitucionais e legais, bem como para assegurar o interesse público e resguardar o erário público de fraudes e outras circunstâncias danosas. Desse modo, considera-se relevante a elaboração de novas pesquisas científicas, ampliando a disposição de bibliografias, através da produção e publicação de mais conteúdos acerca de gestão e fiscalização de contratos no setor público, para dar base a futuros trabalhos acadêmicos e científicos.

Referências

ALVES, A. P. G. A evolução histórica das licitações e o atual processo de compras públicas em situação de emergência no Brasil. *Regen*, v. I, n. II, p. 40-60 (2020). Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/regen/article/download/5162/2046/16788>.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT).

ABNT NBR 14724: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2011. Disponível em: https://site.ufvjm.edu.br/revistamultidisciplinar/files/2011/09/NBR_14724_atualizada_abr_2011.pdf.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT).

ABNT NBR 6023: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2018. Versão Corrigida 2. 2020. Disponível em: <https://funesa.se.gov.br/wp-content/uploads/2024/01/ABNT-NBR-6023-Referencias-Bibliograficas.pdf>.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT).

ABNT NBR 10520: Informação e documentação: Citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2023. Disponível em: https://coc.fiocruz.br/wp-content/uploads/2024/03/Abnt_nbr_10520_2023.pdf.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

Fiscalização e Gestão de Contratos: caderno de boas práticas de fiscalização e gestão de contratos. Versão 1.0 de 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/caderno-de-boas-praticas-de-fiscalizacao-e-gestao-de-contratos-compras-e-contratacoes-v2-0.pdf>.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*: Lei de introdução às normas do direito brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986*: Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm.

BRASIL. *Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm.

BRASIL. *Lei Complementar nº 147, de 7 de agosto de 2014*. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp147.htm.

BRASIL. *Lei de licitações e contratos administrativos: Lei nº 14.133/2021*. 2. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2022. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/598313/Lei_licitacoes_contratos_administrativos_2ed.pdf.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.

BRASIL. *Lei nº 9.610, de fevereiro de 1998*. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9610.htm.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm.

BRASIL. *Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011*. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm.

BRASIL. *Portaria GM-MD Nº 5.175, de 15 de dezembro de 2021*. D.O.U., publicado em: 17/12/2021, edição 237, seção: 1, p. 32, Órgão: Ministério da Defesa/Gabinete do Ministro. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/cnbw/sites/www.marinha.mil.br/cnbw/files/POR-TARIA-GM-MD—5175--MARINHA.pdf>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações & contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 2. ed. Brasília: TCU, Secretária-geral da Presidência, 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contra-tos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>.

BUGARIN, P. S. *O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA (ENAP). Aplicação
de Penalidades nos Contratos Administrativos: Licitação e Contrato
Administrativo (Módulo I). Brasília, 2020. Disponível em: [https://
repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6829/1/M%C3%B3dulo%20
1%20-%20Licita%C3%A7%C3%A3o%20e%20Contrato
%20Administrativo.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6829/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Licita%C3%A7%C3%A3o%20e%20Contrato%20Administrativo.pdf).

FONSECA, A. S. *Princípios norteadores da licitação*. Cabedelo, PB:
Instituto de Educação Superior da Paraíba (IESP) - Curso de Direito,
2014. Disponível em: [https://www.iesp.edu.br/sistema/uploads
/arquivos/publicacoes/licitacoes-publicas-prof-alberico-fonseca-
principios.pdf](https://www.iesp.edu.br/sistema/uploads/arquivos/publicacoes/licitacoes-publicas-prof-alberico-fonseca-principios.pdf).

FRANCA, R. M. *Princípios da licitação pública: a importância da
efetiva aplicação dos princípios nos processos licitatórios* (Monografia
– Curso de Direito). Recife: Faculdade Damas da Instrução Cristã,
2013. Disponível em: [https://revistas.faculdadedamas.edu.
br/index.php/academico/article/view/2882/2212](https://revistas.faculdadedamas.edu.br/index.php/academico/article/view/2882/2212).

FUMEGA, G. T. S. *Os princípios da nova lei de licitações e a boa
governança das contratações [manuscrito]*: em que medida os
princípios podem contribuir para o aprimoramento do procedimento
licitatório (Monografia - especialização). Belo Horizonte:
Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2025.
Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/
bitstreams/3b447c67-8240-4dbe-8c99-1645e09e9c96/content](https://repositorio.ufmg.br/server/api/core/bitstreams/3b447c67-8240-4dbe-8c99-1645e09e9c96/content).

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo:
Atlas, 2007.

MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo:
Malheiros, 2000.

MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo:
Malheiros, 2002.

MILL, L. C. Notas sobre a Lei nº 14.133/2021: “novos” princípios, alterações no processo de contratação direta e ressignificação do critério de julgamento por menor preço. *Revista da PGBC*, v. 16, n. 2, dez./ 2022. Disponível em: <https://revistapgbc.bcb.gov.br/revista/article/view/1140/85>.

PREFEITURA DE JABOATÃO DOS GUARARAPES. Guia de orientação gestores e fiscais de contrato. Pernambuco: Prefeitura de Jaboatão dos Guararapes, 2023. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2023/10/Guia-Gestor-e-Fiscal-de-Contrato-Versao-final-11.pdf>.

RODRIGUES, M. L.; LIMENA, M. M. C. (Orgs.). *Metodologias multidimensionais em ciências humanas*. Brasília: Líber Livros, 2006.

SEGATO, V. M. Serviços notariais e registrais e os princípios que regem a administração extrajudicial. In: *Jusbrasil.com.br*. Publicado em 28 de maio de 2018. Disponível em: <https://viviansegato.jusbrasil.com.br/artigos/583076425/servicos-notariais-e-registrais-e-os-principios-que-regem-a-administracao-extrajudicial>.

SIRVINSKAS, L. P. *Manual de direito ambiental*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SOUZA, L. A.; ANDRADE, M. M. O impacto da nova lei nos processos de licitações públicas: uma análise das principais inovações trazidas pela Lei 14.133/2021. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*. São Paulo, v. 10, n. 11, nov./2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/16570/9160>.

TORRES, R. C. L. *Hipóteses de não submissão ao regime licitatório e contratual da nova lei de licitações e contratos administrativos*. In: <https://ronnycharles.com.br/>. Publicado em 21 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/hipoteses-de-nao-submissao-ao-regime-licitatorio-e-contratual-da-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos/>.

DA RODA DE EXPOSTOS À INSTITUCIONALIZAÇÃO: TRANSFORMAÇÕES HISTÓRICAS E A EMERGÊNCIA DA CRIANÇA COMO SUJEITO DE DIREITOS NO BRASIL

Fernanda Perttesen de Lucena

Promotora de Justiça do Ministério Público da Paraíba

Resumo

Trata-se de artigo científico que visa a analisar a evolução histórica das práticas sociais e institucionais de abandono infantil no Brasil, desde o sistema da Roda dos Expostos até os modelos contemporâneos de acolhimento institucional, examinando como a transformação da doutrina da situação irregular para o paradigma da proteção integral redefiniu a concepção da criança abandonada como sujeito de direitos, identificando permanências estruturais, rupturas paradigmáticas e os fatores políticos, sociais, econômicos e jurídicos que influenciaram essas mudanças na construção das políticas de proteção à infância. Considerando que a experiência brasileira demonstra que a construção de sistemas efetivos de proteção à criança requer não apenas mudanças normativas, mas transformações culturais profundas na concepção de infância, de responsabilidade parental e de responsabilidade social, afirma-se que o acolhimento institucional de crianças em situação de abandono guarda resquícios da doutrina da situação irregular que se apresentam como desafio a ser enfrentado para o reconhecimento da criança como sujeito de direitos. A metodologia empregada se deu a partir de uma abordagem qualitativa e exploratória, com raciocínio dedutivo, conforme os procedimentos técnicos da pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: abandono infantil; resquícios do menorismo; acolhimento institucional; proteção integral; sujeito de direitos.

Abstract

This scientific article aims to analyze the historical evolution of social and institutional practices of child abandonment in Brazil, from the Roda dos Expostos system to contemporary models of institutional care. It examines how the transformation from the doctrine of irregular status to the paradigm of full protection redefined the conception of abandoned children as subjects of rights. It identifies structural continuities, paradigmatic ruptures, and the political, social, economic, and legal factors

that influenced these changes in the development of child protection policies. Considering that the Brazilian experience demonstrates that the construction of effective child protection systems requires not only normative changes but also profound cultural transformations in the conception of childhood, parental responsibility, and social responsibility, it is argued that the institutional care of abandoned children retains remnants of the doctrine of irregular status, which present a challenge to be overcome for the recognition of children as subjects of rights. The methodology employed was based on a qualitative and exploratory approach, with deductive reasoning, in accordance with the technical procedures of bibliographic and documentary research.

Keywords: child abandonment; remnants of minority; institutional care; comprehensive protection; subject of rights.

1 Introdução

O abandono de crianças apresenta-se como um fenômeno social complexo que atravessa séculos de história brasileira, manifestando-se através de diferentes práticas institucionais e sob diversas concepções da infância.

Desde as primeiras Rodas dos Expostos, instaladas no período colonial, até os atuais sistemas de acolhimento institucional, as formas de lidar com crianças abandonadas refletem não apenas as condições socioeconômicas de cada época, mas também as transformações na concepção de infância, família e responsabilidade social.

A análise histórica desses processos revela uma trajetória marcada por continuidades e rupturas, evidenciando como a emergência da criança como sujeito de direitos representa uma conquista recente e ainda em construção. O paradigma da proteção integral, consolidado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, representa um marco fundamental nessa evolução, contrapondo-se ao modelo anterior da situação irregular, que predominou durante o século XX.

O presente estudo tem como objetivo analisar a evolução histórica das práticas sociais e institucionais de abandono infantil no Brasil, desde o sistema da Roda dos Expostos até os modelos contemporâneos de acolhimento institucional, examinando como a transformação

paradigmática redefiniu a concepção da criança abandonada como sujeito de direitos.

Para tanto, se fará uma descrição da evolução histórica do abandono de crianças no Brasil à luz da legislação vigente e da sua respectiva dimensão social. Após, dedicar-se-á a compreender os resquícios do menorismo na institucionalização de crianças e adolescentes, situando-o como um problema estrutural. Por fim, serão apontados fatores que influenciaram a construção de políticas de acolhimento institucional de crianças no Brasil e as transformações na concepção de infância, família e responsabilidade social.

2 Evolução histórica do abandono de crianças à luz da legislação vigente e da sua respectiva dimensão social

A história da evolução da proteção da criança e do adolescente pelo ordenamento jurídico perpassa por três etapas bem delimitadas pela doutrina especializada: a etapa da indiferença, a etapa do tutelarismo ou do menorismo e a etapa garantista ou da proteção integral, de modo que o tratamento conferido a este público, em cada uma dessas fases, reflete nas abordagens social e jurídica (ou sua ausência) do fenômeno do abandono. Passa-se a elas.

2.1 Etapa da indiferença

Costa e Mendez (1994), fazendo referência à etapa da indiferença, afirmam que a criança não existia antes do século XVI, de modo que não havia uma preocupação estatal com a garantia dos seus direitos, pois se entendia que ela era um mero “apêndice” do mundo adulto ou um adulto em miniatura, sendo seus cuidados afetos ao âmbito familiar. De fato, a partir dos 7 anos de idade, a criança se misturava aos adultos, sendo obrigada a atuar e a agir como tais (Veronese, 2013). Em razão desse pensamento, era comum a submissão de crianças ao trabalho e a métodos de correção e disciplina perpetrados com violências física e psicológica, a ausência de estudos – principalmente, de crianças de classes menos abastadas – e a prática do infanticídio.

Na Idade Média, por questões morais e religiosas, foi desestimulado o infanticídio e o castigo, de modo que se criaram as Rodas dos

Expostos para recolhimento de crianças indesejadas, as quais só deixaram de existir em diferentes momentos dos séculos XIX e XX. Essas Rodas foram adotadas em Portugal, no Brasil e em outras localidades da Europa, sobretudo, nos países católicos, como Espanha, França e Itália.

Conforme explica Dias (2023), o dispositivo “roda dos expostos” ficava nos muros ou paredes das Santas Casas de Misericórdia, constituindo-se de um mecanismo cilíndrico de madeira que girava sobre seu próprio eixo e que se compunha de uma parte externa na qual se fazia o depósito da criança enjeitada, girando-se para o interior do edifício, o que permitia o recolhimento do bebê por alguém da instituição.

Dias (2023), em seus estudos direcionados às Rodas dos Expostos de Lisboa, Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP e Salvador/BA, aponta que algumas crianças eram abandonadas com escritos e sinais pelos quais o depositante informava questões consideradas pertinentes, entre as quais, data e hora de nascimento, nome pretendido, referência a ter sido a criança batizada, ou não, explicação dos motivos do abandono, descrição do seu estado de saúde, relação do enxoval que acompanha a criança, pedido de que o infante não seja entregue a terceiros e menção a que vai buscá-lo, etc.

A autora apurou que, entre as principais razões para o depósito na roda estavam a incapacidade de cuidar da criança, seja por motivo de doença dos pais, seja por falta de recursos, além da necessidade de ocultar a sua origem e da falta de interesse dos pais em relação às crianças, sendo a primeira a razão mais presente nos escritos e sinais. Explica que, no Brasil, o contexto escravista e de violência contra as mulheres contribuíram para explicar as crianças expostas, pois poderiam ser filhas de escravas, as quais serviam como amas de leite de seus donos brancos, logo após darem à luz os seus próprios filhos.

Como detalha Dias (2023), diferentemente da Roda dos Expostos de Portugal, no Brasil não se contrataram funcionários para recolher as crianças abandonadas nas ruas, nas portas das igrejas ou na frente de residências e, no final do século XVII, cada Câmara Municipal poderia estabelecer suas próprias regras de auxílio aos enjeitados, o que gerou um avultamento de gastos que culminou com a transferência de responsabilidade para as Santas Casas, instalando-se as Casas das Rodas ou Casas dos Expostos, durante os séculos XVIII e XIX, que contavam com pagamentos anuais das Câmaras ou com o auxílio financeiro de benfeitores.

A autora esclarece que as Casas da Roda acolhiam as crianças abandonadas e as enviavam a amas e criados para serem amamentadas, já que essas Casas não tinham estrutura para a manutenção permanente dos expostos. Essas crianças costumavam ficar sob os cuidados das amas até os 7 anos de idade, quando eram transferidas para educandários, internatos ou asilos de responsabilidade das Santas Casas, onde eram alimentadas, educadas e instruídas em um ofício, a fim de que fossem encaminhadas para trabalharem em fazendas ou em trabalhos domésticos junto a famílias.

O fechamento das Rodas dos Expostos no Brasil ocorreu bem mais tarde que em Portugal, adentrando o período republicano.

A primeira preocupação do Estado direcionada às crianças e aos adolescentes se deu, no Brasil, na seara criminal, com o advento do Código Criminal do Império, em 1.830, que previa não se julgarem criminosos os menores de 14 anos (art. 10, §1º), salvo se provado que cometeram o crime com discernimento, hipótese em que deveriam ser recolhidos às casas de correção pelo tempo entendido pelo juiz, desde que não ultrapassasse os 17 anos de idade (art. 13). Também dispunha, como circunstância atenuante dos crimes, a imposição, aos menores de 17 anos de idade e maiores de 14 anos, das penas de cumplicidade (art. 18, 10).

O início da vida escolar, após o século XVII, também representou uma mudança no olhar direcionado às crianças, consoante exposto por Veronese (2013). Explica a autora que, à época, as escolas eram verdadeiras prisões que mantinham as crianças afastadas dos pais e que tinham nos professores verdadeiros “adestradores” que continham, de forma repressiva, as condutas infantis por parte das crianças, já que não se compreendia a fase de desenvolvimento dos infantes, tratados, como mencionado, como adultos em miniatura, com o plus de terem maior necessidade de intervenção disciplinar. A despeito disso, a criança, até então, completamente insignificante e desvalorizada, sai das ruas para ingressar nas escolas e ser moldada para se converter no adulto que deveria ser, a partir dos 7 anos de idade.

Apenas nos séculos XIX e XX é que as escolas começaram a mudar a concepção de educação das crianças, identificando sua importância como componente do seio social (Veronese, 2013).

Essa incipiente preocupação estatal com a criança abandonada (em razão da criação das Rodas dos Expostos) e com a criança delinquente (com a inserção no Código Criminal do Império) marca o início da etapa tutelar ou menorista.

2.2 Etapa tutelar ou menorista

Como aponta Rizzini (2011), no Brasil, as transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas, em especial, no século XIX, sobretudo na passagem da monarquia para a república, conferiram ao conceito de infância novos significados e uma dimensão social até então inexistente, uma vez que a criança deixa de ser objeto de interesse apenas no âmbito privado da família e da Igreja para interessar ao Poder Público, embora com a finalidade de “salvar a nação”. O aumento da pobreza e sua exposição nas ruas das cidades assinalou a percepção de que o Estado deveria tomar as rédeas.

Com o fim do regime escravista, o aumento da população urbana pobre e a separação entre Igreja e Estado, o contexto social e político do abandono infantil também se alterou substancialmente. Em 1.927, foi publicado o Decreto nº 17.943, chamado de Código de Menores de Mello Mattos, o qual regulou a situação legal dos “menores” no Brasil, dispondo sobre os infantes expostos, mas, também, sobre os materiais e moralmente abandonados, aos quais se aplicaria a assistência social.

A etapa do tutelarismo ou do menorismo dá um tratamento diferenciado do adulto à criança. Mas não era toda e qualquer criança que pressupunha atenção estatal, mas apenas o menor em situação irregular, seja pelo envolvimento com atos infracionais (o menor infrator), seja por situação de abandono, miséria ou outra vulnerabilidade (os potenciais infratores), submetidos ao controle do Estado para garantir a segurança pública.

Nas lições de Vay (2023), autorizava-se a intervenção do Estado na família em situação de vadiagem ou mendicância, estados relacionados à pobreza e à falta de serviços públicos educacionais, que caracterizavam desorganização ou indignidade familiar, permitindo ao Poder Público o exercício de uma função educativa, seja pela colocação da criança ou do adolescente em nova família, seja pela sua inserção em sistema de internato. Essas medidas se consideravam benéficas e humanitárias, com cunho preventivo e corretivo.

No que interessa ao presente artigo, destaca-se que o Código de Mello Mattos caracterizava-se, como dito, por relacionar a noção de abandono com a pobreza, autorizando a interferência estatal na vida das famílias para defesa dos interesses dos menores, colocados sob a custódia do Estado para serem afastados das causas da “criminalidade”, a partir de sua inserção em “abrigos” que pouco se apresentavam como locais amistosos, faltando cuidado, gerando o rompimento dos vínculos familiares e mantendo a desigualdade social (Vay, 2023). O alegado objetivo preventivo e corretivo tinha por intuito tutelar, educar e regenerar.

Segundo Vay (2023), o menor abandonado, sob a visão da mencionada legislação menorista, abrangia as crianças em primeira idade entregues a terceiros, os expostos, os materialmente abandonados e os moralmente abandonados. O abandono era considerado solo fértil para a criminalidade juvenil, autorizando, portanto, a retirada de crianças dos seus lares, ditos inapropriados, para evitar a delinquência futura.

A entrega de crianças em primeira idade a particulares para criá-las ou para, temporariamente, nutri-las (por amas de leite) era prática formalizada perante funcionário de um registro especial e a grande preocupação era com a mortalidade infantil, visando ao afastamento da miséria e de preconceitos e à garantia de preceitos mínimos de higiene e de conhecimento no trato com a infância (Vay, 2023).

Os expostos, por sua vez, eram as crianças de até 7 anos de idade que haviam sido abandonadas. O Código de 1.927 extinguiu o sistema da Roda dos Expostos, determinando que a admissão de crianças em instituições de assistência social deveria se dar com registro e informações da família de origem, mantido o sigilo, mediante requerimento.

Como já mencionado, durante o século XVIII e parte do século XIX, era comum a prática caritativa de recolher crianças pobres órfãs e expostas, bem como as crianças com alguma deficiência, em instituições, destacando-se a Roda dos Expostos, que, por mais de 150 anos abrigou enjeitados da sociedade brasileira. Conforme explica Rizzini (2011), este modelo, no entanto, foi se apresentando incompatível com a mentalidade do século XIX, por ser um atentado à moralidade e não se coadunar com as ideias dos higienistas e demais moralistas. A Roda dos Expostos foi criticada por incentivar uniões ilícitas das quais resultavam filhos ilegítimos que eram entregues anonimamente nas Rodas, além de

incentivar o abandono de filhos em momentos de maior escassez. Ademais, o elevado número de mortes de crianças nos asilos feria preceitos de higiene.

As crianças materialmente abandonadas eram aquelas cuja família não tinha habitação certa, nem meios de subsistência, enquanto as moralmente abandonadas eram aquelas de pais impossibilitados ou incapazes de cumprir seus deveres parentais (Vay, 2023).

Rizzini (2011) aponta que, à época, havia uma dicotomização da infância, segundo a qual, de um lado estava a criança mantida sob os cuidados da família e para a qual era reservada a cidadania, enquanto de outro lado estava o menor, o pobre menino abandonado, cuja periculosidade estava associada à infância das classes populares, mantido sob a tutela vigilante do Estado e que era objeto de leis, de medidas filantrópicas, educativas, repressivas e de programas assistenciais e para o qual era reservada a “estadania” e o trabalho regenerador, em uma perspectiva de ação paternalista do Poder Público em detrimento da participação ativa dos cidadãos nos processos políticos, e com o intuito de moldá-lo para a submissão.

Em tempos de escrutínio da moralidade, entendia-se que vícios e virtudes eram herdados, de modo que crianças nascidas de “boas famílias” pendiam, naturalmente, a serem virtuosas, enquanto as de “má herança” seriam desvirtuosas e precisariam ser educadas para o trabalho, pois se considerava que a ociosidade era a origem dos vícios, inclusive, da criminalidade.

Segundo Rizzini, os pobres eram classificados em dois estágios: aqueles que trabalhavam e, ainda que com poucos recursos, mantinham a família unida, os filhos na escola e/ou no trabalho e observavam os costumes religiosos, e aqueles que permaneciam no ócio e eram avessos ao trabalho, representando um perigo a ser erradicado, de modo que os seus filhos precisavam ser salvos para seguirem o caminho do trabalho e da virtude, tornando-se úteis ao país.

Ao primeiro grupo, destinava-se a ação educacional moralizadora e o cuidado médico higienista, com aconselhamento às famílias sobre a saúde física e moral das crianças. Ao segundo, por sua vez, destinava-se a Justiça, tendo como ponto central do discurso moralizador a questão do abandono moral, pelo qual se justificava a transferência da paternidade dos pais ao Estado, com o fulcro de estabelecer a ordem, a paz social e o progresso da nação.

Explica Rizzini (2011) que os menores moralmente abandonados, mas não viciosos ou pervertidos eram inseridos em escolas de prevenção ou preservação, nas quais se ministrava educação básica e dedicação ao trabalho por 8 horas diárias, sendo aplaudida e incentivada a utilização da mão de obra infantil em fábricas e nas zonas rurais, como treinamento para o trabalho. Já os menores delinquentes submetiam-se à escola da reforma, que tinha por intuito melhorar o seu caráter a partir da educação e do trabalho.

Dessa forma, as primeiras leis de proteção à infância, no Brasil, desenvolvidas nas décadas iniciais do século XX, tinham como objetivo educar o povo e sanear a sociedade, dando suporte às famílias que não conseguissem conter seus filhos insubordinados, permitindo que fossem entregues à tutela do Estado, a partir da suspensão do pátrio poder, sob o argumento de protegê-los dos perigos que pudessem desviá-los do caminho do trabalho e da ordem.

Vale ressaltar que, como leciona Veronese (2013), com a Revolução Industrial e sob o viés do sistema capitalista, as crianças pobres passam a ser concebidas como produtiva força de trabalho, submetidas a jornadas intensas e com remunerações significativamente inferiores à dos homens adultos.

Forma-se uma aliança entre Justiça e Assistência, cujo público-alvo era a infância pobre não contida por uma família moralmente adequada para educar seus filhos. A Justiça-Assistência era marcada pela ação tutelar do Estado, pela criação de uma instância regulatória da infância – o Juízo de Menores – e por uma legislação especial – o Código de Menores, seguindo-se a lógica do modelo filantrópico que objetivava o saneamento moral da sociedade sobre o pobre, sujeitando esses indivíduos, desde a infância, à disciplina e ao trabalho.

Para as crianças pobres o acesso à cidadania não era assegurado por berço, necessitando ser conquistado no seio de uma família capaz de seguir os parâmetros da moralidade, de modo que, caso se mostrasse incapaz de educar e vigiar os seus filhos, poderia ter cassado o seu direito à paternidade, criando-se um substitutivo da família pelo Estado, através de um aparato jurídico-assistencial encarregado da contenção e educação dessas crianças, transformadas em menores. Como menciona Rizzini, *“ser menor era carecer de assistência, era sinônimo de pobreza, baixa moralidade e periculosidade”* (2011, p. 134).

Nos quarenta anos que se seguiram à instauração da República, privilegiaram-se formas de contenção extrema do segmento pobre da população infanto-juvenil em detrimento de uma educação universal e de qualidade, o que contribuiu para o desenvolvimento de uma política que primava pela exclusão social. O objetivo da tão falada educação como forma de salvação da criança e da nação não era realmente conscientizar dos direitos ou tirar da ignorância a massa da população, tendendo a uma igualdade social, mas combater a ociosidade e a criminalidade. A instrução tinha por finalidade apenas fornecer elementos considerados necessários para formar um “bom trabalhador”.

Em 1.940, período do Estado Novo, o abandono de menores de idade passou a ser criminalizado, o que não impediu que crianças continuassem a ser abandonadas em instituições administradas pelas Santas Casas.

Em 1.942, o Governo de Getúlio Vargas cria o Serviço de Assistência aos Menores (SAM), vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, instituição com orientação correicional-repressiva, baseada em internatos que poderiam ser reformatórios, escolas de preservação ou patronatos agrícolas. Tais instituições eram famosas pela violência com a qual “educavam” os menores internados (Vay, 2023).

Com o início da Ditadura Militar, o SAM foi transformado na Fundação do Bem-Estar do Menor (Funabem), por meio da Lei nº 4.513/64, com a finalidade de superação do histórico de violência que marcou o período.

Em 1.979, teve advento o novo Código de Menores, mantendo o discurso ideológico de intervir para proteger e reunindo as designações dos menores infratores, carentes e abandonados em uma só terminologia: a de crianças em situação irregular.

De tudo quanto exposto, infere-se que os menores infratores, os carentes e os abandonados eram inseridos na mesma condição de situação irregular e a eles se dispensava o mesmo tratamento legal. Tanto é que, sob o regime militar, instalou-se, no Brasil, a Fundação de Bem-Estar ao Menor (Funabem/Febem), em 1.964, instituição de assistência aos menores abandonados, carentes e infratores. Aliás, aponta Vay (2023) que 80% a população internada na Febem era de menores que não eram autores de atos infracionais. A institucionalização desse público se revelava como principal medida para a sua alegada proteção e para a

proteção social contra a sua periculosidade ou potencial periculosidade, conforme aponta Maresch (2021).

Esse tratamento dicotômico da infância perdurou até o final da década de 80, quando se materializou o esgotamento da etapa menorista, substituída pela etapa garantista ou da proteção integral.

2.3 Etapa garantista ou da proteção integral

A Declaração Universal dos Direitos da Criança, editada pela ONU, em 1.959, declarou, pela primeira vez, que crianças, sem distinção ou discriminação, eram sujeitos de direitos. Porém, não previu nenhum meio coercitivo para dar eficácia a essa disposição, de modo que, a despeito de ser embrionária da doutrina da proteção integral, que se seguiu à doutrina da situação irregular, não atribuiu, de fato, direitos às crianças.

Apenas com o advento da Constituição da República Federativa de 1.988, seguida da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, de 1.989, e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1.990, é que se promove a mudança de paradigma. A “doutrina da situação irregular”, segundo a qual os “menores” eram meros “objetos” de proteção da lei, cede lugar ao entendimento de que todas as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, independentemente de quaisquer condições. Eles fazem jus a todos os direitos assegurados aos adultos, e com prioridade e primazia, porque são pessoas em peculiar situação de desenvolvimento. Inaugura-se, então, o paradigma da proteção integral.

A Constituição da República Federativa de 1.988, em seu art. 227, estabeleceu ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, uma série de direitos sociais e individuais: os direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de impor o dever de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Posteriormente, trazendo mecanismos mais específicos, aptos a dar efetividade aos aludidos princípios, a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da

Criança e do Adolescente), dispôs que:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

O art. 4º, parágrafo único, da Lei nº 8.069/90, repete o dispositivo constitucional, também atribuindo ao Poder Público a responsabilidade de assegurar, com absoluta prioridade, aqueles direitos afetos a crianças e adolescentes, *in verbis*:

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

(...)

c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;

d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Os marcos normativos mencionados conferem, pois, às crianças e aos adolescentes, indistintamente, a condição de sujeitos de direitos, atribuindo-lhes a possibilidade de serem sujeitos-cidadãos (Veronese, 2013), em detrimento da condição de “menores”, de semicidadãos, na esteira da ideologia apregoada pela doutrina da situação irregular e de sua práxis de coisificação da infância.

A institucionalização passa, também, a ser medida provisória e excepcional, priorizando-se a manutenção da criança na família nuclear ou extensa / ampliada, não se admitindo mais a confusão da criança em situação de acolhimento institucional ou familiar com o adolescente em conflito com a lei e em cumprimento da, também excepcional, medida socioeducativa de internação.

4.2 Resquícios do menorismo na institucionalização de crianças e adolescentes: um problema estrutural

Inicialmente, para que se faça a análise pretendida, deve-se entender em que consiste o serviço de acolhimento de crianças e adolescentes e quando será utilizado.

Para tanto, necessário compreender que, em regra, crianças e adolescentes devem ser mantidos em suas famílias de origem, que possuem o poder-dever de propiciar-lhes um desenvolvimento saudável, com o apoio dos recursos e equipamentos estatais de proteção social que eventualmente se fizerem necessários. Integram a família de origem, segundo o ECA, a família nuclear / natural e a família extensa / ampliada. A primeira é aquela composta por qualquer dois pais ou por ambos e seus descendentes, enquanto a segunda é aquela formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade (art. 25 do ECA).

Ocorre que, em situações excepcionais, o afastamento da criança ou do adolescente do lar pode ser a única alternativa capaz de evitar a constante ameaça ou efetiva violação de seus direitos, por meio da medida temporária e provisória do acolhimento, sendo preferível o acolhimento familiar ao institucional, embora estejam ambos situados na Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

O material “Família que Acolhe: implementando o serviço de acolhimento em família acolhedora”, do Ministério Público do Estado da Paraíba (2019), define o serviço de acolhimento como aquele destinado ao acolhimento provisório de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, até que seja viabilizado o retorno ao convívio com a família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para família substituta. Esse serviço pode ser realizado nas modalidades Família Acolhedora, Casa Lar e Abrigo Institucional, cada qual com suas características próprias.

O Abrigo Institucional deve possuir estrutura semelhante ao de uma residência e estar inserido na comunidade, tendo capacidade para acolher até 20 crianças e adolescentes por unidade.

A Casa Lar, por sua vez, deve ser uma unidade residencial na qual uma pessoa ou um casal trabalha como educador / cuidador residente, prestando cuidados a um grupo de até 10 crianças e/ou adolescentes.

A Família Acolhedora, de seu turno, é modalidade de acolhimento preferencial, por ocorrer nas próprias residências das famílias cadastradas, proporcionando atendimento em ambiente familiar, com atenção individualizada e convivência comunitária. Cada família acolherá uma única criança ou adolescente, salvo grupo de irmãos, percebendo um subsídio financeiro do Poder Público tendente a auxiliar no suprimento das necessidades do(a) acolhido(a).

De toda sorte, seja qual for a modalidade de acolhimento, se o Poder Público retira a criança ou o adolescente da família de origem, por vislumbrar situação de ameaça ou violação de direitos, sem possibilidade de colocação em família extensa, pressupõe-se que deva garantir que, sob a sua custódia, será devidamente protegido em um serviço capaz de realizar um trabalho de qualidade, mas sem esquecer sua natureza provisória.

Para que se possa compreender a manutenção de resquícios menoristas na institucionalização de crianças e adolescentes, mesmo com o advento do paradigma da proteção integral e após 35 anos de Estatuto da Criança e do Adolescente, importante, também, conceituar o processo estrutural e o problema estrutural. Nesse sentido, Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) afirmam que o problema estrutural materializa um estado de desconformidade estruturada não correspondente ao estado de coisas considerado ideal, reclamando, pois, uma reestruturação.

Vitorelli (2020) define os litígios estruturais como aqueles que decorrem do modo como uma estrutura burocrática funciona, exigindo uma solução complexa e que pressupõe uma reestruturação do funcionamento de uma estrutura, a partir da adoção de medidas de implementação escalonada e com uma intervenção duradoura e um acompanhamento contínuo do programa ou projeto de reestruturação a ser seguido.

À luz desses conceitos, pode-se afirmar que a persistência de práticas menoristas no atual estágio de evolução dos direitos da criança e do adolescente reflete um problema estrutural que se baseia no enraizamento de conceitos e de perspectivas da criança ainda na condição de “menor” e de mero objeto de proteção, sem a autonomia existencial própria e sem a conferência da prioridade absoluta que lhe é assegurada

constitucional e legalmente. A validação desses preconceitos e estereótipos pelos próprios integrantes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente contribui para a manutenção desse estado de coisas que passa ao largo do ideal garantista.

À luz do exposto, depreende-se que a criança foi reconhecida como sujeito de direitos, internamente, apenas com o advento da Constituição da República Federativa de 1.988, da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1.989) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (1.990), de modo que, historicamente, se conviveu com a sua invisibilidade jurídica ou com a sua consideração como objeto de proteção da lei, submetida à arbitrariedade, ao subjetivismo e à discricionariedade dos Juízos de Menores, sem a observância de quaisquer garantias processuais na adoção de medidas supostamente corretivas e saneadoras.

Dessa forma, está bem arraigada na sociedade a referência ao “menor” e todas as suas implicações, não sendo rara, inclusive, a confusão do conceito da institucionalização como medida indistinta para acolher “menores” infratores, abandonados ou carentes.

Vay (2023), citando Emilio García Mendez, fala que este destaca a vivência de uma dupla crise em relação à doutrina da proteção integral: a crise de implementação e a crise de interpretação do ECA. A primeira compreenderia a incompatibilidade entre as promessas do Estatuto e as políticas públicas colocadas em prática, seja por um não fazer (exp.: baixo investimento de verbas públicas em escolas), seja por um mal fazer (exp.: políticas de caráter social-clientelista em detrimento de políticas universais). Já a crise de interpretação se refere à aplicação das leis sob o crivo da mesma discricionariedade adotada nas leis de menores.

Conforme elucida Vay (2023), o ECA representou um avanço na redução de espaços de arbítrio aos Poderes Executivo e Judiciário em comparação aos Códigos de Menores, mas ainda manteve conceitos jurídicos indeterminados e abertos, descaracterizando o caráter garantista da proteção integral, porquanto tais conceitos conferem discricionariedade e subjetivismo – como é o caso do princípio do superior (ou melhor) interesse da criança e do adolescente, utilizado para motivar qualquer sorte de decisões – elementos que vão de encontro ao garantismo.

O autor ainda destaca que, em pesquisa jurisprudencial realizada no portal do Superior Tribunal de Justiça, em relação a

decisões posteriores ao advento do ECA, verificou a utilização corrente do termo “menor” e, em alguns casos, da expressão “situação irregular”, fatores que indicam falta de conhecimentos técnico e histórico, preconceito e descaso por parte do Tribunal da Cidadania. Essa postura do Superior Tribunal desvaloriza a luta contra a ideologia menorista e valida as suas práticas, reforçando a crise de interpretação mencionada por Mendez.

Em pesquisa do Ipea/Disoc de 2003, Vay (2023) afirma ter constatado que 52% dos motivos indicados para o acolhimento de crianças e adolescentes relacionavam-se à pobreza familiar, enquanto do Relatório Eixo 4 do Diagnóstico Nacional da primeira infância - unidades de acolhimento e famílias acolhedoras (2022) apurou que a negligência foi considerada a principal causa do acolhimento institucional.

Com isso, verifica-se outro resquício menorista: a institucionalização da pobreza infantojuvenil e a criminalização da situação de vulnerabilidade socioeconômica dos adultos, uma vez que, apesar de o art. 23 do ECA não mais admitir que a carência de recursos materiais se apresente como motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar, a negligência e a pobreza familiar são os maiores motivadores do acolhimento, fatores estes que deveriam ser trabalhados pelo Poder Público, junto às famílias vulneráveis, visando a evitar a retirada da criança ou do adolescente da família a partir da prestação de direitos sociais e da proteção social preventiva e educacional, com vistas a fortalecer os laços familiares e emancipar o núcleo familiar.

Ressalta Vay (2023) que a negligência sequer é apontada, no ECA ou no Código Civil, como causa da perda ou da suspensão do poder familiar, sendo construção jurídico-social, não prevista em lei, utilizada como justificação “coringa” para mascarar o acolhimento por falta de recursos materiais, já rechaçado pela legislação, como mencionado.

O número de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional, mesmo tendo família os querendo reaver, demonstra que ainda não se introjetou o dever social para com a efetivação dos direitos desse público, que perpassa, necessariamente, pelo dever para com o seu núcleo familiar, de maneira a proporcionar meios para que a família tenha condições de se reestruturar para reaver seus filhos institucionalizados, ignorando o teor do art. 23, *caput*, do ECA, quando diz que a falta ou a carência de recursos materiais não é

motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar (e, tampouco, para a institucionalização de crianças e adolescentes de famílias socioeconomicamente vulneráveis).

A indeterminabilidade de alguns termos ressuscita o discurso salvacionista que justificava ao Estado-Juiz a retirada de crianças e adolescentes do seio familiar para a colocação em instituições de acolhimento. A negligência familiar, apontada como causa para a institucionalização, apresenta-se como tal, mantendo viva a subjetividade e a discricionariedade menorista. O mesmo se pode dizer do princípio do superior (ou melhor) interesse da criança e do adolescente.

Vay (2023) aponta que, com relação às crianças destituídas do poder familiar, a maioria se insere na faixa etária considerada de infância tardia, entre 6 e 12 anos de idade (35,4%), conforme dados extraídos do Sistema Nacional de Adoção, do Conselho Nacional de Justiça, em 2022. Quanto à cor / etnia das crianças e adolescentes, menciona que 65,32% são pretas e pardas, enquanto apenas 32,93% são brancas. 12,09% das crianças e dos adolescentes apresentam problemas de saúde ou são pessoas com deficiência.

A análise histórica revela, portanto, problemas estruturais que atravessam diferentes modelos de atendimento. O abandono infantil mantém-se associado à pobreza, à desigualdade social e à vulnerabilidade familiar, independentemente do paradigma vigente. As crianças institucionalizadas continuam sendo majoritariamente originárias de famílias em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica.

Persiste, também, o fenômeno da estigmatização social das crianças institucionalizadas, que enfrentam dificuldades de integração social e de construção de identidade. A institucionalização prolongada mantém-se como realidade para muitas crianças, especialmente aquelas com deficiência, integrantes da “infância tardia”, pretas ou indígenas.

A alteração dessa realidade pressupõe mudança de lentes no olhar direcionado às crianças e aos adolescentes. Primeiramente, reconhecê-los como sujeitos de direitos que são, em detrimento da categoria de “menores”, e entender que a sua opinião e escuta são importantes, respeitada sua idade, grau de desenvolvimento e capacidade de compreensão, uma vez que são pessoas de *per si*, ainda que em peculiar situação de desenvolvimento (art. 100, parágrafo único, XI e XII, do ECA).

A falta de escuta das crianças e dos adolescentes pela equipe multiprofissional, em ações de guarda, por exemplo, pode ser um fator reprodutor, a título exemplificativo, do seu menoscabo como sujeitos de direito que são, de modo que se decide quem é o melhor guardião sem a oitiva e a participação do principal sujeito cujos direitos estão em disputa: a criança ou o adolescente.

O investimento em políticas públicas destinadas à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes também é imprescindível para a mudança estrutural e a superação do estado de desconformidade com a doutrina da proteção integral que ainda vigora.

A institucionalização da pobreza – demonstrada pela predominância de crianças e adolescentes socioeconomicamente vulneráveis nas instituições de acolhimento – denota que o Poder Público não tem observado a garantia de prioridade na formulação e na execução de políticas públicas e de destinação privilegiada de recursos públicos a este público, mormente à luz da determinação legal de que, não existindo outro motivo, além da falta de recursos materiais, que autorize a perda ou a suspensão do poder familiar, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em serviços e programas oficiais de proteção, apoio e promoção (art. 23, §1º, do ECA).

A realidade de quem opera no Sistema de Garantia de Direitos revela que há crianças que passam muitos anos no serviço de acolhimento ou que ingressam nesse serviço sem o esgotamento de efetivos esforços de manutenção com suas famílias naturais ou extensas, de maneira que a aplicação da medida protetiva se dá, não raro, de maneira prematura ou com atuação deficiente dos equipamentos da rede de proteção, por falta de investimentos do Estado na área.

Dessa forma, sobressai a necessidade de reconhecimento de que os resquícios menoristas que maculam a proteção integral, inviabilizando ou dificultando a sua implementação, tomam forma de problema estrutural, imiscuído no âmago social acostumado com a coisificação da infância, razão pela qual, para a sua superação, imprescindível o investimento na elaboração e na execução de políticas públicas de proteção e emancipação das crianças e dos adolescentes, em atuação integrada entre família, sociedade e Estado, movimentando e capacitando todos os órgãos integrantes da rede de proteção desse público.

4.3 Construção de políticas de acolhimento institucional de crianças no Brasil e as transformações na concepção de infância, de responsabilidade parental e de responsabilidade social na perspectiva da proteção integral responsabilidade parental e de responsabilidade social na perspectiva da proteção integral

Como exposto nos tópicos anteriores, a doutrina da proteção integral alterou, no plano normativo, o tratamento jurídico conferido às crianças e aos adolescentes, impactando substancialmente na concepção de infância e das próprias responsabilizações parental e social a respeito do dever de assegurar os direitos fundamentais a esse público em especial condição de desenvolvimento.

Hartung (2023) menciona que a condição peculiar de desenvolvimento da criança e do adolescente não deve ser avaliada sob a perspectiva adultocêntrica de falta ou incompletude no desenvolvimento, ainda que a sua vulnerabilidade nos convívios social e comunitário, por suas condições biológica e psicológica, possam levar a crer dessa forma. A condição infantil, apesar de mais vulnerável, não faz dos sujeitos o devir humano, mas lhes confere existência própria e autônoma inerente a todos os seres humanos em construção, embora com significados, dinâmicas e valores próprios de desenvolvimento progressivo de suas capacidades e habilidades.

Segundo Veronese (2019), a doutrina da proteção integral reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em processo de desenvolvimento e lhes confere uma posição de protagonistas, em oposição à ideia civilista de incapacidade, redimensionando conceitos tradicionais e promovendo crítica ao adultocentrismo, que menosprezava e coisificava a infância. Destaca Hartung (2023) que alcançar esse status de sujeito de direito é essencial para o exercício da liberdade e dos direitos em um Estado Democrático de Direito.

Quanto à concepção de infância, as crianças e adolescentes deixam de ser equiparados a propriedades do *pater familiae* ou a meros objetos de proteção da lei, quando perigosos ou em perigo, e passam a ser compreendidos como sujeitos de direitos cuja existência é autônoma, fazendo jus aos direitos fundamentais assegurados a quaisquer pessoas humanas, observada a prioridade absoluta na garantia desses direitos, em razão da peculiar condição de desenvolvimento que vivenciam.

Ocorre que a mera positivação da condição de sujeitos de direitos das crianças e dos adolescentes não lhes confere, como se demonstra, o tratamento condizente com a sua situação jurídica, sendo, de forma recorrente, depreciados e coisificados, sem a atribuição do papel de agentes ou de protagonistas nas questões que lhes dizem respeito, submetidos a uma intervenção sob o cunho de “proteção” exclusivamente passiva (Hartung, 2023).

Hartung (2023) aponta, portanto, como fundamental para o efetivo reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos o modo pelo qual são incluídos como seres reconhecidos, não só no âmbito das disposições jurídicas, mas também como um par, cidadão aceito e valorizado nas realidades social e familiar. Em síntese, tal reconhecimento perpassa pela forma com a qual os adultos se relacionam com crianças e adolescentes e por sua representação dentro da família e da sociedade.

No que toca à responsabilização parental, dispõe o ECA ser dever da família assegurar às crianças e aos adolescentes, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos fundamentais, incluídos os direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (art. 4º, *caput*).

Em atenção aos direitos à liberdade, ao respeito e à dignidade do público infantojuvenil, veda-se aos pais, aos integrantes da família extensa e a qualquer pessoa encarregada dos seus cuidados que os submetam a castigo físico ou tratamento cruel ou degradante como formas de correção, disciplina, educação ou sob qualquer outro pretexto (art. 18-B do ECA).

A responsabilização social também sofreu alterações, em especial, com a previsão do dever da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurarem, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes (art. 4º, *caput*, do ECA).

Quando prescreve o dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurarem, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, o ECA dispõe que a garantia de prioridade compreende a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas e a destinação

privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (art. 4º, parágrafo único).

A respeito da garantia de prioridade na formulação e na execução de políticas sociais públicas, Hartung (2023) aponta que, ao prever um sistema de políticas públicas em um diploma legal organizador de direitos, o Poder Legislativo vincula os outros Poderes - Executivo e Judiciário - no dever de elaborar e de executar políticas que transformem a letra da lei em realidade cotidiana na vida das crianças e dos adolescentes.

No que toca à garantia de prioridade na destinação privilegiada de orçamento público para que as políticas públicas sociais possam ser plenamente implementadas e executadas, Hartung (2023) chama atenção para o fato de que há diversas previsões normativas acerca da prioridade, mas recursos financeiros escassos e finitos por parte do Poder Público, de maneira que, embora ideal que Estado, a sociedade e as famílias protejam e promovam os direitos fundamentais de forma indistinta, a realidade impõe a observância de uma escala de prioridade entre o público prioritário.

O autor sugere que a criança na primeira infância, em função da sensibilidade do seu desenvolvimento, estaria em primeiro lugar, seguida pelas demais crianças e adolescentes, com prioridade para aquelas com deficiência e/ou em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Destarte, dentro da prioridade absoluta devida às questões envolvendo crianças e adolescentes, pode-se afirmar que aqueles em situação de acolhimento institucional devem gozar de posição preferencial na formulação e execução de políticas públicas e na destinação de recursos, embora a realidade não aponte para tanto.

Sobre o tema, faz-se parêntesis para ressaltar que é assente na jurisprudência dos Tribunais Superiores a inadmissibilidade de alegação de reserva do possível aos direitos integrantes do mínimo existencial, correspondente ao conjunto de bens e utilidades que devem ser assegurados para uma vida digna, em especial, em relação a crianças e adolescentes, que gozam de proteção integral e de prioridade absoluta, sobretudo quando dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

Por isso mesmo é que o Supremo Tribunal Federal admite que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determine que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de Poderes, pois estaria sanando uma omissão inconstitucional na efetivação de políticas públicas referentes a direitos fundamentais essenciais.

A garantia de prioridade absoluta precisa ser efetivamente internalizada pela sociedade e pelo Estado, a fim de que se tornem responsáveis por garantir a concretização dos direitos, em respeito à peculiar condição de desenvolvimento das crianças e dos adolescentes.

5 Conclusão

O problema estrutural apresenta um estado de desconformidade estruturada não correspondente ao estado de coisas ideal, com violação massiva de direitos humanos e fundamentais, como decorrência do funcionamento de uma estrutura burocrática. Sob essa perspectiva, entende-se que os resquícios do menorismo na etapa da proteção integral de crianças e adolescentes compromete a efetivação dos seus vetores axiológicos, demandando mudanças estruturantes na forma de olhar para o público infantojuvenil.

Longo foi o percurso de reconhecimento da condição de sujeitos de direitos das crianças e dos adolescentes, por muito tempo, invisibilizados na história da humanidade ou, quando vistos, tratados como meros objetos de proteção, sem existência autônoma até que chegassem à idade adulta e alçassem a posição de protagonistas da sua vida, de modo que ainda estão impregnados de estereótipos e de preconceitos as estruturas sociais.

A persistência de conceitos jurídicos indeterminados, como o próprio princípio do superior interesse da criança e do adolescente, por exemplo, gera uma insegurança jurídica que despe de garantias a doutrina da proteção integral, descaracterizando-a e desvalorizando a luta histórica que culminou na sua conquista normativa, justificando toda sorte de decisões, inclusive, institucionalizações com base na alegação de uma suposta negligência familiar, situação que, além de não ter previsão legal que autorize a medida excepcional, pode acabar disfarçan-

do a retirada de crianças e adolescentes dos seus lares por falta de recursos materiais.

Para a superação desse estado não ideal, de relevo a elaboração e a execução de políticas públicas, sendo importante a atuação do Judiciário em seu controle, quando inexistentes ou não executadas, sem que se cogite de violação à separação de Poderes, porquanto há mero saneamento de uma omissão inconstitucional na efetivação de políticas públicas referentes a direitos fundamentais essenciais de pessoas em peculiar condição de desenvolvimento e que gozam de prioridade absoluta e de proteção integral.

Tais mudanças graduais e feitas, necessariamente, com a interlocução do Estado, da família e da sociedade e com a atuação de uma rede de proteção qualificada e capacitada, permitirão uma visão ajustada e clara das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direitos que são, com todas as suas potencialidades e capacidades, abandonando-se a visão míope e limitada que proporciona a coisificação da infância.

Referências

BRASIL. *Código criminal do império*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm. Acesso em: 3 jul. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa de 1.988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 3 maio 2025.

COSTA, Antônio Carlos Gomes de; MENDEZ, Emílio Garcia. História da Criança como História do seu Controle. In: COSTA, Antônio Carlos Gomes de e MENDEZ, Emílio Garcia. *Das Necessidades aos Direitos*. São Paulo: Malheiros, 1994. Disponível em: <http://www.abmp.org.br/textos/5.htm>. Acesso em: 3 jul. 2025.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto*. Tradução: Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DIAS, Elizângela. *As crianças das rodas dos expostos: escritos do século XVIII ao XX*. São Paulo: Labrador, 2023.

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

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Almedina, 2020.

HARTUNG, Pedro. *Levando os direitos das crianças a sério*. São Paulo (SP): Revista dos Tribunais, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/levando-os-direitos-das-criancas-a-serio-ed-2023/1804177311>. Acesso em: 17 jul. 2025.

MARESCH, Bárbara Fraga. A criminalização da pobreza e a herança menorista da institucionalização. In: *Caderno de Direito da Criança e do Adolescente*, v. 3, 2021. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/DCA/article/view/1113>. Acesso em: 3 jul. 2025.

PARAÍBA, Ministério Público. *Família que acolhe: implementando o serviço de acolhimento em família acolhedora*. João Pessoa: Centro de Apoio Operacional da Criança, do Adolescente e da Educação, 2019.

RIZZINI, Irene. *O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

VAY, Giancarlo Silkunas. *Controle social e política de abrigamento de crianças no Brasil: uma análise a partir do debate derivacionista do Estado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

VERONESE, Josiane Rose Petry. *A proteção integral da criança e do adolescente no Direito brasileiro*. In: *Revista TST*, Brasília, Vol. 79, nº 1, jan. / mar. 2013. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/38644/003_veronese.pdf. Acesso em: 8 jul. 2025.

VERONESE, Josiane Rose Petry. O direito e o tempo na perspectiva da construção do ser criança. In: *A criança e seus direitos: entre violações de desafios*. Orgs. Josiane Rose Petry Veronese e Rosane Leal da Silva, Porto Alegre/RS: Editora Fi, 2019. Disponível em: <https://www.editorafi.org/548crianca>. Acesso em: 10 jul. 2025.

VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodivm, 2020.

2 DIREITO CONSTITUCIONAL



João Batista Siqueira

Gestão:
1995 - 1996



Janete Maria Ismael da C. Macedo

Gestão:
1997 - 1998



**Aristóteles de
Santana Ferreira**

Gestão:
1999 - 2002

Alexandre César Fernandes Teixeira

Gestão:
2003 - 2007



Presidentes da Associação Paraibana do Ministério Público - APMP
(Arquivo fotográfico da APMP)

A EFETIVIDADE DAS LEIS DE COMBATE AO RACISMO EM RONDÔNIA COMPARADA COM OS DEMAIS ESTADOS DA REGIÃO NORTE

Elisa Kasper Elias
Bacharela em Direito

Resumo

O racismo ainda é uma questão presente e relevante na sociedade brasileira, especialmente nos estados da Região Norte. No entanto, mesmo com a existência de leis de combate ao racismo, ainda há desigualdade e discriminação racial presentes. O presente estudo abordou, através de uma pesquisa bibliográfica, os principais instrumentos legislativos de combate ao racismo, bem como a efetividade dessa legislação em Rondônia em comparação com os demais estados da Região Norte a partir da quantidade de casos registrados. Concluiu-se que embora haja avanços, ainda há muito a ser feito para garantir a igualdade racial efetiva, sendo necessário um maior engajamento do estado e da sociedade para combater o racismo e promover a equidade entre todas as raças.

Palavras-chave: racismo; legislação; efetividade.

Abstract

Racism is still a present and relevant issue in Brazilian society, especially in the states of the Northern Region. However, even with the existence of laws to combat racism, racial inequality and discrimination are still present. The present study addressed, through bibliographical research, the main legislative instruments to combat racism, as well as the effectiveness of this legislation in Rondônia in comparison with other states in the Northern Region based on the number of registered cases. It was concluded that although progress has been made, there is still much to be done to guarantee effective racial equality, requiring greater engagement from the state and society to combat racism and promote equity among all races.

Keywords: racism; legislation; effectiveness.

1 Introdução

O racismo, fruto de uma história escravocrata que fez parte da sociedade brasileira, cujo início ocorreu no século XVI, é um fenômeno social que infelizmente foi perpetuado e consequentemente integra o aspecto cultural e social do nosso país até os dias atuais. Mesmo com a promulgação da Lei Áurea em 1888 almejando o fim da escravidão, os reflexos desta se mantiveram e se materializaram através da desigualdade racial, que continuou, ou até mesmo continua a ser cultivada em nosso meio. Prova disso são os inúmeros casos de racismo que passaram a ser registrados a partir de então. Diante desta problemática que passou a atingir nossa sociedade, os representantes do Poder Legislativo, através de sua competência estabelecida, passaram a efetivar medidas a fim de sanar a situação, através da elaboração e edição de diplomas legais de combate ao racismo.

Neste sentido, o objeto da presente pesquisa é a efetividade dos referidos instrumentos legislativos, tanto em Rondônia quanto nos demais estados da Região Norte, de forma a deduzir, através dos números de casos de racismo registrados nos últimos anos, se a legislação em questão tem conseguido atingir o seu objetivo, qual seja, prevenir, reduzir e combater essa prática que tanto causou e ainda causa prejuízos culturais e sociais na seara da sociedade brasileira.

No contexto da problemática evidenciada nos parágrafos anteriores, tendo como parâmetro o número de casos de racismo apurados nos sete estados da Região Norte, cogita-se a ocorrência de quatro hipóteses: a) efetividade absoluta das leis de combate ao racismo no estado de Rondônia em relação aos demais estados norte brasileiros; b) efetividade relativamente maior das normas no estado de Rondônia; c) ineficácia absoluta das leis no estado de Rondônia em comparação aos demais; e por fim, d) efetividade relativamente menor das normas no estado de Rondônia.

O objetivo geral deste artigo científico é a avaliação da efetividade das leis e instrumentos legislativos similares de combate ao racismo no estado de Rondônia em relação aos demais estados da Região Norte, através do estudo das leis federais e estaduais da referida região; síntese desses instrumentos legislativos, análise e comparação dos dados numéricos referentes aos casos de racismo, e posterior estimativa da efetividade das leis sintetizadas a partir dos números registrados.

A relevância da presente pesquisa reside no fato de proporcionar conhecimento científico através de uma base de dados concretos e atuais acerca do índice de racismo presente em cada estado da Região Norte, despertando reflexão e senso crítico através das informações dispostas e dos resultados encontrados. Além disso, caso ocorra a conclusão pela ineficácia da legislação que está em pauta, a pesquisa realizada pode servir de incentivo à realização de melhorias às medidas já existentes e/ou efetivação de outras que possam ser adotadas pelos órgãos competentes a fim de combater com maior precisão a problemática social que está sendo abordada.

A metodologia utilizada na presente pesquisa foi a análise sintetizada dos dispositivos legais de combate ao racismo bem como a coleta de dados numéricos relacionados ao problema social.

Este trabalho está dividido em três seções. A seção 1 trata da introdução; a seção 2 é o desenvolvimento, subdividido em três subseções, nas quais serão abordadas, respectivamente, a legislação federal de combate ao racismo; as leis e políticas públicas antirracistas existentes nos estados da Região Norte, e o número de casos de racismo registrados nesta região. A seção 3 é a conclusão, onde será realizado o fechamento da presente pesquisa, sucedida pelas referências bibliográficas.

2 Desenvolvimento

2.1 Instrumentos de combate ao racismo no ordenamento jurídico brasileiro

Na seara da legislação federal, destacam-se a Convenção Interamericana de Combate ao racismo (Decreto nº 10.932 de 10 de janeiro de 2022), Constituição Federal de 1988, Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 e o Estatuto da Igualdade Racial.

Promulgada pelo presidente Jair Bolsonaro no dia 11 de janeiro de 2022, a Convenção Interamericana de Combate ao Racismo, com status equivalente à emenda constitucional, tem por escopo a proteção dos indivíduos contra a prática do racismo, discriminação racial e formas semelhantes de intolerância, estabelecendo os deveres que o estado possui para a consecução deste fim, através do implemento de ações afirmativas e políticas públicas.

Os principais direitos tutelados por este Decreto estão consubstanciados na igualdade perante a lei, proteção contra o racismo e aspectos homólogos de intolerância tanto no âmbito público quanto no privado da vida do cidadão, bem como o pleno exercício dos direitos humanos e garantias fundamentais em sua totalidade.

De acordo com o artigo 7º do Decreto nº 10.932 de 10 de janeiro de 2022, a fim de alcançar os objetivos almejados, os Estados deverão utilizar-se das normas constitucionais integrantes do seu ordenamento jurídico interno conjuntamente às disposições constantes nesta convenção, combatendo o racismo em todas as esferas suscetíveis de sua ocorrência, tais como: meios de comunicação, internet, escolas, âmbito cultural, jurídico e socioeconômico dos indivíduos (Brasil, 2022).

Os instrumentos utilizados pelos Estados para atingir as finalidades evidenciadas anteriormente estão concretizados sob a forma de ações afirmativas e políticas públicas no sentido de garantir o pleno gozo dos direitos fundamentais a todas as pessoas vulneráveis a atos racistas; promover a igualdade educacional, social e econômica, assegurando oportunidades equitativas aos sujeitos amparados por esta lei; elaborar legislação com efeito erga omnes proibitiva do racismo; e proporcionar uma sociedade inclusiva às diversidades, qualquer que seja a sua natureza.

Diante da reiteração do racismo no seio da sociedade brasileira, constituindo verdadeira violação dos Direitos Humanos e afronta à cidadania, a Carta Magna traz em seu texto dois importantes dispositivos combatentes desta prática discriminatória.

O primeiro deles é o artigo 4º, inciso VIII, que estabelece o repúdio ao terrorismo e ao racismo como princípio da República Federativa do Brasil, *ipsis verbis*: “A república Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo (Brasil, 1988). Isto significa que os Estados, nos âmbitos das relações internacionais, têm como dever, através da cooperação mútua entre si, repelir o racismo sob quaisquer que sejam suas formas de manifestação.

Por conseguinte, o artigo 5º garante a todos os indivíduos a igualdade perante a lei, sendo vedada qualquer espécie de distinção, e no seu inciso XLII, institui a inafiançabilidade e imprescritibilidade do crime de racismo, não havendo para o autor do crime, deste modo, a possibilidade de

liberdade provisória mediante fiança, podendo o delito ser julgado a qualquer momento, pouco importando a data na qual foi praticado.

Também denominada de Lei do Crime Racial, a lei federal nº 7.716/1989, traz em seu texto, diversas condutas configuradas como crime resultante do preconceito de raça ou cor.

Os tipos penais consistem no impedimento, por motivo racista, do acesso aos cargos da Administração, seja ela Direta ou Indireta; negação de emprego nas empresas privadas; não fornecimento dos equipamentos necessários à atividade laboral; tratamento diferenciado ao empregado, incluso o aspecto salarial; exigência de aspectos físicos referentes a raça em sede de recrutamento de trabalhadores; recusa ou impedimento ao atendimento de clientes; recusa de inscrição ou ingresso do aluno em escola pública ou privada; impedimento ou recusa de hospedagem em hotel ou qualquer estabelecimento semelhante; impedimento de acesso ou recusa de atendimento em estabelecimento esportivo ou qualquer outro local aberto ao público; impedimento do acesso ou recusa de atendimento nos salões de cabeleireiro, barbearia, ou local com finalidade afim; impedimento de acesso em entradas sociais dos edifícios públicos ou residenciais, bem como em elevadores ou escada de acesso a estes; impedimento ao acesso ou uso de transporte público, qualquer que seja a sua categoria; impedimento do acesso ao serviço nos ramos das Forças Armadas; impedimento do casamento ou da convivência social e familiar; e a prática, induzimento ou incitação, por qualquer meio, da discriminação ou preconceito de raça/cor. Os crimes descritos anteriormente são punidos com pena de reclusão, entendida como aquela aplicada a ilícitos mais severos, devendo ser cumprida em estabelecimentos prisionais de segurança máxima ou média.

A Lei Federal nº 12.288, de 20 de julho de 2010, também conhecida como Estatuto da Igualdade Racial, tem por objetivo principal a efetivação de políticas públicas e ações afirmativas no sentido de assegurar à população negra, nos termos do art. 1º, “a igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica (Brasil, 2010)”.

Conforme o artigo 2º da Lei nº 12.288 de 20 de julho de 2010, o Estado e a sociedade, atuando de forma conjunta, têm por dever a garantia do direito à participação em sociedade, em seus aspectos econômico,

político, educacional, empresarial, esportivo e cultural, independentemente do fator étnico e racial do indivíduo (Brasil, 2010).

Esta lei federal trata sobre os direitos fundamentais dos cidadãos negros. São eles: direito à saúde, que será efetivado através da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra; direito à educação, cultura, esporte e lazer, cujas providências deverão ser adotadas pelo poder público, consubstanciadas em ações afirmativas inclusivas à educação gratuita, lazer e atividades esportivas, campanhas de solidariedade à população negra, e outras medidas de promoção social e cultural dos cidadãos amparados por esta legislação.

Além dos direitos mencionados anteriormente, é garantido à população negra a liberdade de consciência e de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos de matriz africana, sendo vedado qualquer tipo de intolerância e discriminação aos seus adeptos; acesso à terra, moradia e ao trabalho; bem como a valorização da cultura negra nos meios de comunicação.

2.2 Políticas públicas de combate ao racismo nos estados da região norte

No estado do Acre existem a Lei nº 2.285 de 14 de junho de 2018 e a Lei nº 3.897 de 19 de janeiro de 2022.

A primeira, aprovada e sancionada pela Câmara Municipal de Rio Branco, institui o Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial, cuja finalidade é a consolidação das políticas públicas de igualdade racial.

Nos termos do artigo 1º da Lei nº 2.285 de 14 de junho de 2018, este plano tem por escopo garantir os direitos individuais e coletivos através de ações inclusivas e afirmativas, melhorando, desta forma, a qualidade de vida da população negra que reside na cidade de Rio Branco (Acre, 2018). No âmbito do trabalho, há objetivos estratégicos no sentido de inserir os cidadãos negros no mercado de trabalho; quanto à educação, destaca-se a inclusão da História e Cultura Afro-Brasileira na matriz curricular dos estabelecimentos de ensino e reserva de vagas nos cursos de graduação e pós-graduação; na saúde, a garantia de um atendimento de qualidade à população negra, bem como a igualdade no acesso a esse direito; na segurança pública, o fortalecimento da aplicabilidade dos instrumentos legislativos de combate ao racismo; além da valorização da

cultura, dos povos e das comunidades de origem africana, inclusão social da juventude negra, entre outras ações de promoção da igualdade racial.

A segunda lei, decretada pela Assembleia Legislativa do Estado do Acre, institui a campanha permanente de combate ao racismo na seara das escolas, tanto públicas quanto privadas, bem como nos eventos esportivos e culturais. Conforme o artigo 4º da Lei nº 3.897 de 19 de janeiro de 2022, esta campanha permanente possui como objetivos enfrentar o racismo nos estabelecimentos de ensino públicos e privados e em eventos esportivos e culturais; promover o respeito às diversidades étnico-raciais através de atividades propostas nas escolas; e conscientizar acerca da importância da igualdade (Acre, 2022).

No estado do Amapá, a Lei nº 2.517/2020, aprovada pela Assembleia Legislativa, institui a Campanha Permanente de Combate ao Racismo no âmbito das escolas públicas e privadas, bem como nos eventos esportivos e culturais, possuindo os mesmos preceitos, ações e objetivos da Lei nº 3.897, de 19 de janeiro de 2022, referente ao estado do Acre.

No estado do Amazonas, a Lei nº 5.620, de 24 de setembro de 2021, sancionada pelo Governador do estado, instituiu a Campanha Permanente de Combate ao racismo nas escolas públicas e privadas e nos eventos esportivos e culturais. O seu texto possui o mesmo conteúdo da lei referente a Campanha Permanente do estado do Acre.

No tocante ao estado do Pará, a Lei nº 9.769/2022, também chamada de Estatuto da Igualdade Racial no Município de Belém, adotou as mesmas disposições da Lei Federal nº 12.288/2010, garantindo à população negra os direitos fundamentais relativos à saúde, educação, esporte, lazer, moradia e trabalho.

No estado de Rondônia, a Lei Ordinária nº 5147, de 11 de novembro de 2021 trata sobre o Programa Educação Antirracista no Estado de Rondônia, tendo por finalidade preparar os estudantes para combater o preconceito e a discriminação racial a partir do conhecimento sobre racismo, que será proporcionado nas aulas e formas semelhantes de atividades pedagógicas.

No estado de Roraima, a Lei nº 1.682/2022 criou a Campanha Permanente de combate ao racismo, abrangendo escolas públicas e eventos esportivos e culturais.

Por fim, no estado do Tocantins, vigoram três instrumentos

legislativos de combate ao racismo, são eles: Lei Federal 14.532 de 2023, que equipara a injúria racial ao racismo, a tornando inafiançável e imprescritível; Lei 7.716/89 e Estatuto da Igualdade Racial, que já foram abordados em tópicos anteriores.

2.3 Racismo em números

A tabela abaixo contém dados referentes ao número de casos de racismo registrados em cada estado da Região Norte do Brasil. As informações foram coletadas no Anuário de Segurança Pública de 2025, referente ao período entre os anos de 2023 e 2024. O referido Anuário de Segurança Pública encontra-se devidamente referenciado na página 12 do presente artigo científico.

Tabela 1 – Número de casos de racismo por estado (Região Norte)

ESTADO	ANO DE 2023	ANO DE 2024	TOTAL
ACRE	48	21	89
AMAPÁ	49	27	76
AMAZONAS	73	89	162
PARÁ	12	10	22
RONDÔNIA	84	63	147
RORAIMA	9	8	17
TOCANTINS	37	37	74

Fonte: 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025, p.115).

Conforme os dados apresentados na tabela anterior, o maior número de casos de racismo ocorreu no estado do Amazonas, seguido pelo estado de Rondônia, restando-se evidenciada menor efetividade das leis antirracistas nestes estados.

3 Conclusão

Levando-se em consideração o número de casos de racismo disposto em cada estado da Região Norte do Brasil, conforme o Anuário de Segurança Pública de 2025, sucedendo o estado do Amazonas, Rondônia é o segundo estado com maior registro de casos de racismo da referida região. Em conclusão, as leis de combate ao racismo são relativamente menos eficazes no estado de Rondônia em comparação aos demais cinco estados da Região Norte, ocorrendo a hipótese “d” como resposta da problemática abordada na presente pesquisa científica.

Esse resultado demonstra que existem diversos fatores que devem ser considerados para que haja a aplicação eficaz das leis, não bastando apenas a sua existência e validade no mundo jurídico.

É necessário implementar medidas que possibilitem a aplicação eficaz das leis que foram neste artigo científico debatidas. Tais medidas devem ser implementadas pelo Poder Público, tendo a participação efetiva dos cidadãos e da sociedade como um todo, tendo em vista que o combate ao racismo é uma causa social que deve ser apoiada e efetivada por cada um dos indivíduos que integram a sociedade brasileira.

Referências

ACRE. *Lei nº 2.285, de 14 de junho de 2018*. Institui o Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial do Município de Rio Branco e dá outras providências. Rio Branco, AC, [2018]. Disponível em: <http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/lai/wp-content/uploads/2012/05/LEI-N%C2%BA-2.285-de-14-de-julho-de-2018-Institui-o-Plano-Municipal-de-Promo%C3%A7%C3%A3o-da-Igualdade-Racial-do-Munic%C3%ADpio-de-Rio-Branco.pdf>. Acesso em: 30 de maio de 2024.

ACRE. *Lei nº 3.897, de 19 de janeiro de 2022*. Institui a campanha permanente de combate ao racismo nas escolas, eventos esportivos e culturais do Estado [...]. Rio Branco, AC, [2022]. Disponível em: . Acesso em: 30 maio 2024.

AMAPÁ. *Lei nº 2.517, de 10 de dezembro de 2020*. Institui a Campanha Permanente de Combate ao Racismo nas escolas públicas e privadas, eventos esportivos e culturais do Estado. Macapá, AP, [2020]. Disponível em: <https://bancoaleis.unale.org.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/AP/L/L25172020.pdf>. Acesso em: 30 maio 2024.

AMAZONAS. *Lei nº 5.620, de 24 de setembro de 2021*. Institui a campanha permanente de combate ao racismo nas escolas, eventos esportivos e culturais do Estado [...]. Manaus, AM, [2021]. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/am/lei-ordinaria-n-5620-2021-amazonas-institui-a-campanha-permanente-de-combate-ao-racismo-nas-escolas-eventos-esportivos-e-culturais-do-estado-e-cria-o-selo-amazonas-pela-promocao-da-igualdade-racial>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. *Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022*. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo [...]. Brasília, DF: Presidente da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. *Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989*. Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor. Brasília, DF: Presidente da República, [1989]. Disponível em: . Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010*. Institui o Estatuto da Igualdade Racial [...]. Brasília, DF: Presidente da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023*. Altera a Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989 (Lei do Crime Racial), e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar como crime de racismo a injúria racial, prever pena de suspensão de direito em caso de racismo praticado no contexto de atividade esportiva ou artística e prever pena para o racismo religioso e recreativo e para o praticado por funcionário público. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114532.htm. Acesso em: 23 set.2025.

DPE-TO apresenta minuta de projeto de lei para cotas étnico-raciais em concursos públicos no Tocantins. *Conexão Tocantins*, 2021. Disponível em: <https://conexaoto.com.br/2021/05/11/dpe-to-apresenta-minuta-de-projeto-de-lei-para-cotas-etnico-raciais-em-concursos-publicos-no-tocantins>. Acesso em: 31 maio 2024.

PARÁ. *Lei nº 9.769, de 09 de maio de 2022*. Institui o Estatuto da Igualdade Racial no Município de Belém [...]. Disponível em: . Acesso em: 31 maio 2024.

RONDÔNIA. *Lei nº 5.147, de 11 de novembro de 2021*. Institui o

Programa Educação Antirracista no âmbito do Estado de Rondônia. Porto Velho, RO, [2021]. Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/10123/15147.pdf>. Acesso em: 31 maio 2024.

RORAIMA. *Lei nº 1.682, de 03 de junho de 2022*. Institui a campanha permanente de combate ao racismo nas escolas, eventos esportivos e culturais do Estado e dá outras providências. Boa Vista, RR, [2022]. Disponível em: https://sapl.al.rr.leg.br/media/sapl/public/norma_juridica/2022/3979/lei_nº_1682_de_03_de_junho_de_2022.pdf. Acesso em: 31 maio 2024.

19º ANUÁRIO Brasileiro de Segurança Pública:2025. *FBSP, 2025*. Disponível em: <https://apidspace.universilab.com.br/server/api/core/bitstreams/b8f1896e-8bd9-4809-a9ee-85b82245dcf2/content>. Acesso em: 23 set. 2025.

A JUDICIALIZAÇÃO DA CANNABIS MEDICINAL NO STF: PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS DA CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO À SAÚDE

Kalen Maria Freire de França

Assessora Jurídica do Ministério Público da Paraíba

Renan Farias Pereira

Assessor Jurídico do Ministério Público da Paraíba

Resumo

O artigo analisa o arcabouço jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o fornecimento de medicamentos à base de *cannabis*, com ênfase nos Temas 500, 793, 1161 e 1234 com repercussão geral. A reflexão parte do crescimento expressivo das demandas envolvendo *cannabis* medicinal, com foco no conflito entre o direito fundamental à saúde, a regulação sanitária da Anvisa e a limitação orçamentária do Sistema Único de Saúde (SUS). A relevância do estudo decorre tanto de sua dimensão social quanto acadêmica, na medida em que o tema impacta a formulação de políticas públicas, a repartição de competências entre os entes federativos e a própria governança regulatória da saúde. Os objetivos são três: identificar os critérios fixados pelo STF; avaliar os efeitos dessas decisões na judicialização da saúde; e examinar as implicações para a atuação regulatória da Anvisa e para a incorporação tecnológica conduzida pela Conitec. Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, com análise documental e jurisprudencial, levantamento normativo e diálogo com literatura jurídica especializada. Conclui-se que o STF tem buscado equilibrar o acesso individual a tratamentos inovadores com a sustentabilidade coletiva do SUS, ao mesmo tempo em que consolida parâmetros que reforçam a segurança jurídica e induzem o aperfeiçoamento das políticas públicas de saúde.

Palavras-chave: *cannabis* medicinal; judicialização da saúde; Supremo Tribunal Federal; regulação sanitária; políticas públicas de saúde.

Abstract

This article analyzes the case law of the Brazilian Supreme Federal Court (STF) on the judicial provision of *cannabis*-based medicines, with emphasis on General Repercussion Themes 500, 793, 1161, and 1234. The discussion begins with the significant increase in lawsuits involving medical *cannabis*, highlighting the tension between the fundamental

right to health, Anvisa's sanitary regulation, and the budgetary limits of the Unified Health System (SUS). The relevance of this study lies in both its social and academic dimensions, as the issue impacts public policy design, the distribution of competences among federative entities, and the regulatory governance of health. The objectives are threefold: to identify the criteria established by the STF; to assess the effects of these decisions on health-related litigation; and to examine the implications for Anvisa's regulatory role and for the technology incorporation process conducted by Conitec. Methodologically, the research adopts a qualitative approach, combining documentary and case law analysis, normative review, and dialogue with specialized legal literature. The findings indicate that the STF seeks to balance individual access to innovative treatments with the collective sustainability of the SUS, while consolidating parameters that reinforce legal certainty and induce improvements in public health policies.

Keywords: medical *cannabis*; health litigation; Supreme Federal Court; health regulation; public health policies.

1 Introdução

O debate sobre o uso medicinal da *cannabis* no Brasil se insere em um processo mais amplo de revisão das políticas públicas de saúde e drogas, no qual se entrelaçam inovação terapêutica, regulação estatal e busca por acesso justo e igualitário. Nos últimos anos, a judicialização se consolidou como ferramenta central para a concretização do direito fundamental à saúde, especialmente diante da morosidade regulatória e das limitações do Sistema Único de Saúde (SUS) em responder às crescentes demandas da sociedade. Nesse contexto, as ações judiciais envolvendo medicamentos à base de *cannabis* assumem papel paradigmático, pois permitem compreender, de forma mais clara, as tensões e interações entre o Poder Judiciário, as políticas públicas e os órgãos reguladores.

O Supremo Tribunal Federal (STF) exerce papel decisivo nesse processo. Precedentes firmados em Temas de Repercussão Geral - como os Temas 500, 793, 1161 e 1234 - têm definido os contornos institucionais do fornecimento judicial de medicamentos, fixando parâmetros para a repartição de competências federativas, para a avaliação de tecnologias em saúde e para a atuação de órgãos como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Comissão Nacional de Incorporação de

Tecnologias no SUS (Conitec). Estas decisões ultrapassam o plano jurídico, impactando diretamente a vida dos pacientes e a formulação de políticas públicas, o que reforça o STF como ator central na regulação indireta do acesso à *cannabis* medicinal.

A relevância deste estudo se evidencia em duas frentes complementares. No plano teórico, amplia a compreensão sobre a interação entre jurisprudência constitucional, políticas públicas e regulação sanitária, contribuindo para o aprofundamento da dogmática do direito à saúde. No plano prático, oferece instrumentos de reflexão e apoio a operadores do direito, gestores e formuladores de políticas, justamente em um campo permeado por altos custos, demandas crescentes e permanentes controvérsias científicas.

O objetivo geral é analisar o entendimento do STF sobre medicamentos à base de *cannabis* e seus efeitos sobre a judicialização da saúde, a regulação sanitária e a incorporação tecnológica ao SUS. Os objetivos específicos são: identificar os critérios fixados pela jurisprudência; avaliar seus impactos na repartição de competências e na distribuição de custos; e examinar as repercussões sobre a atuação da Anvisa e da Conitec na estrutura do sistema público de saúde.

A pesquisa adota uma metodologia qualitativa, organizada em três eixos principais. O primeiro se concentra na análise documental e jurisprudencial, com destaque para os precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF). O segundo se dedica ao exame normativo, abrangendo a Constituição, a legislação sanitária e as resoluções da Anvisa. Por fim, o terceiro eixo estabelece um diálogo com a literatura acadêmica e com relatórios empíricos sobre a judicialização da saúde e o uso medicinal da *cannabis*, de modo a situar os dados dentro do panorama mais amplo das políticas de saúde pública no Brasil.

2 Direito à saúde e marco normativo constitucional

2.1 Obstáculos à efetivação do direito Constitucional à saúde: limites entre a vedação ao excesso (*übermassverbot*) e a proibição da proteção insuficiente (*untermassverbot*) no contexto da responsabilidade solidária dos entes federativos

A Constituição de 1988 firmou o direito à saúde como um dos pilares fundamentais, inscrito nos arts. 6º e 196, e atribuiu ao Estado a responsabilidade de garantir políticas voltadas à promoção, proteção e

recuperação da saúde. Essa concepção aproxima o direito à saúde do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana, de modo que disputas federativas ou limitações orçamentárias não podem reduzir sua eficácia (Ramos, 2005; Barroso, 2021). Como destacam Sarlet e Figueiredo (2007), trata-se de um direito que não se limita a ser mera norma programática: possui uma natureza dupla, configurando-se ao mesmo tempo como direito subjetivo exigível e como direito objetivo estruturante. Dessa compreensão decorre sua aplicabilidade imediata (art. 5º, §1º, CF), reforçada pela força normativa apontada por Canotilho (2003).

No plano federativo, a Constituição adotou modelo cooperativo, atribuindo competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II), consolidado no Sistema Único de Saúde (art. 198; Lei 8.080/1990). Contudo, a prática revelou tensões entre financiamento e judicialização. Para superá-las, o Supremo Tribunal Federal firmou a responsabilidade solidária dos entes, permitindo ao cidadão acionar qualquer deles. No STA 175 AgR e no RE 195.192-3/RS, a Corte enfatizou que o princípio do acesso universal legitima a atuação solidária. Doutrinadores como Lamarão Neto (2019) e Barros (2018) destacam que a solidariedade amplia a proteção individual e previne omissões estatais, embora traga riscos de sobrecarga financeira, sobretudo a municípios menores (Ferraz, 2019; Asensi, 2016).

Esse quadro revela o desafio do federalismo cooperativo, que deve conciliar judicialização, planejamento e sustentabilidade do SUS. A tensão central recai entre duas vertentes. A primeira é a vedação ao excesso (*Übermaßverbot*), de origem alemã, que reconhece que a efetivação de direitos sociais depende de recursos limitados, de modo que o Estado não pode ser compelido a realizar o impossível. Trata-se da consagração da chamada reserva do possível, que funciona como limite fático e jurídico à concretização plena de prestações. A segunda é a proibição da proteção insuficiente (*Untermassverbot*), que impede que a escassez orçamentária seja utilizada como justificativa para a omissão estatal. Inspirada na teoria da força normativa da Constituição de Konrad Hesse, essa vertente exige a concretização do núcleo essencial do direito, garantindo o mínimo existencial.

A jurisprudência do STF tem buscado conciliar essas duas perspectivas. No ARE 639.337 AgR, o Ministro Celso de Mello destacou que, embora a reserva do possível reflita escolhas orçamentárias complexas, ela não pode reduzir o mínimo existencial (núcleo de prestações indispensáveis à dignidade humana, como saúde, educação e assistência social). Esse patamar mínimo, implícito nos princípios constitucionais e

respaldado por documentos internacionais, funciona como limite intransponível às omissões do Estado. Dessa forma, ainda que o Tribunal reconheça a necessidade de planejamento racional e de decisões orçamentárias, impõe ao poder público o dever de garantir o acesso a serviços essenciais, sobretudo quando estão em jogo a vida e a integridade física.

Assim, a solidariedade federativa funciona como um importante mecanismo de proteção contra a ineficácia estatal: impede que a omissão de um ente federado comprometa o acesso de cada indivíduo e, ao mesmo tempo, impõe cooperação entre as instituições para garantir racionalidade administrativa e equilíbrio financeiro do sistema. Ainda assim, é preciso reconhecer que a judicialização em excesso pode desorganizar o planejamento coletivo, deslocando recursos de políticas universais (Ferraz, 2019). Nesse sentido, a solidariedade não se limita a uma cláusula de organização federativa; ela se afirma como instrumento de tutela da dignidade humana, assegurando que nenhum cidadão fique desamparado diante de conflitos entre os entes da Federação.

O direito fundamental à saúde não pode ser compreendido apenas como promessa política. Sua efetividade depende de uma atuação estatal guiada por dois vetores que se complementam: de um lado, a racionalidade administrativa, necessária para evitar excessos; de outro, o compromisso com a dignidade humana, que impede insuficiências. Reduzir esse direito a um plano meramente formal significaria esvaziar a força normativa da Constituição e enfraquecer as bases do próprio Estado Democrático de Direito.

2.2 Estrutura normativa da saúde e os desafios regulatórios da *cannabis* medicinal

A Constituição Federal de 1988 consagrou a saúde como direito fundamental de todos e dever do Estado, a ser garantido por políticas sociais e econômicas que reduzam riscos de doenças e assegurem acesso universal e igualitário às ações e serviços. Para viabilizar esse comando, editou-se a Lei nº 8.080/1990, conhecida como Lei Orgânica da Saúde (Los), que regulamentou os artigos 196 a 200 da Constituição e instituiu formalmente o Sistema Único de Saúde (SUS).

A Los conferiu organicidade e definiu os princípios e diretrizes que orientam sua estrutura, tornando-se um marco jurídico-político sem precedentes na história sanitária brasileira (Santos, 2018). Ao consolidar o SUS como política pública de Estado, e não apenas de governo, garantiu estabilidade institucional ao retirar a política de saúde do campo das

escolhas conjunturais e inseri-la em um projeto contínuo e estruturante de cidadania (Santos, 2018).

O sistema passou a se apoiar em um arranjo jurídico sólido, ainda que marcado pelas descontinuidades próprias de políticas governamentais transitórias, permanecendo firme mesmo em cenários de crise econômica e instabilidade política. A Lei Orgânica da Saúde (LOS) estabeleceu princípios fundamentais (como universalidade, integralidade, equidade, descentralização político-administrativa, regionalização, hierarquização dos serviços e participação social) que se tornaram verdadeiros pilares de organização de um sistema federativo complexo. Além disso, a Los consolidou o campo do direito sanitário ao reconhecer a saúde como bem jurídico tutelado e ao assegurar sua proteção por meio de instrumentos normativos específicos (De Oliveira; Freitas, 2020).

O Decreto nº 7.508/2011, ao regulamentar a Los, detalhou a organização do sistema, o planejamento em saúde e a articulação interfederativa, instituindo as Regiões de Saúde como base para a pactuação entre União, estados e municípios. Criou ainda os Contratos Organizativos de Ação Pública em Saúde (Coap), concebidos como instrumentos de corresponsabilidade entre entes federativos, reforçando a lógica de cooperação e a necessidade de coordenação interfederativa (Domingos; Nunes; Carvalho, 2016). Outrossim, a LOS incorporou a noção de determinantes sociais da saúde, estabelecendo no art. 3º que condições como alimentação, habitação, saneamento, renda, trabalho, meio ambiente e lazer influenciam diretamente o estado de saúde. Essa previsão aproxima a legislação brasileira de tratados internacionais de direitos humanos, em especial da Declaração Universal de 1948, ao situar a saúde em perspectiva ética e social ampla, que exige políticas intersetoriais (Faria, Machado, 2022).

O art. 2º da LOS, por sua vez, conferiu ao direito à saúde caráter normativo e vinculante, qualificando-o como obrigação prestacional inequívoca do Estado (De Oliveira; Freitas, 2020). Entretanto, obstáculos como fragmentação administrativa, subfinanciamento e disparidades regionais limitam a concretização do princípio da universalidade. A participação social, reforçada pela Lei nº 8.142/1990, buscou suprir parte dessas lacunas ao instituir conselhos e conferências de saúde como instâncias permanentes de deliberação e fiscalização, ampliando a legitimidade democrática da gestão (Santos, 2018).

Todavia, a distância entre o que está previsto no texto normativo e o que se verifica na prática cotidiana revela tanto a insuficiência orçamentária quanto as desigualdades regionais, especialmente quando

se trata da incorporação de novas tecnologias em saúde. Embora a Los tenha sido concebida sobre bases universalistas e participativas, sua arquitetura normativa não dispõe de mecanismos ágeis e eficazes para responder a demandas terapêuticas inovadoras, lacuna que se reflete diretamente no aumento da judicialização.

Esse vácuo regulatório se tornou evidente no caso das terapias à base de *cannabis* medicinal. A ausência de parâmetros normativos claros quanto à sua incorporação ao SUS gera insegurança jurídica e abre espaço para que pacientes recorram ao Judiciário em busca da efetivação do direito à saúde frente às barreiras administrativas e científicas. O Supremo Tribunal Federal, no RE 566.471 (Tema 6, 2019), reconheceu que o Estado pode ser compelido a fornecer medicamentos não incorporados em listas oficiais quando presentes critérios de excepcionalidade. Na ADI 5.708 (2019), discutiu-se a competência da Anvisa para autorizar o plantio de *cannabis* para fins medicinais e científicos, reforçando que a ausência de regulação normativa acentua a judicialização. O Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1.657.156/SP (2017), também fixou balizas para o fornecimento de medicamentos sem registro na Anvisa.

A compreensão do papel da Anvisa é essencial para esse debate. Instituída pela Lei nº 9.782/1999, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária se tornou autoridade regulatória autônoma, incumbida de proteger a saúde por meio da normatização, fiscalização e controle de produtos e serviços de interesse sanitário. O registro de medicamentos passou a ser requisito técnico-jurídico indispensável para entrada e permanência no mercado, assegurando padrões de qualidade, segurança e eficácia em consonância com a tutela da saúde coletiva (Lyra; Delduque, 2009/2010). Mais que órgão cartorial, a Anvisa se consolidou como filtro técnico e científico, inclusive por meio de obrigações pós-registro, como monitoramento de eventos adversos e revisão de autorizações, o que legitima a deferência normativa às suas decisões (Arigony, 2019; Garcia; Derbli, 2022).

A articulação entre a Lei nº 9.782/1999 e a Lei nº 11.343/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (Sisnad), criou um sistema ambivalente: de um lado, um regime penal proibicionista; de outro, exceções médico-científicas dependentes de avaliação da Anvisa (Martins et al., 2023). Essa falta de definição normativa clara favorece a judicialização, já que lacunas administrativas frequentemente obrigam pacientes a buscar no Judiciário a efetivação de seu direito (Kazmierczak; Costa; Correia, 2024).

A experiência internacional mostra que países que adotaram regimes administrativos robustos e previsíveis alcançaram maior segurança terapêutica e legislativa, como aponta Schlag (2020). Vinculado às convenções internacionais, especialmente à *Single Convention on Narcotic Drugs* de 1961, o Brasil admite usos médicos e científicos de substâncias controladas, mas deve criar mecanismos adequados de controle (*United Nations*, 1961).

Nesse contexto, a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 327/2019 representou marco ao estabelecer requisitos para fabricação, importação, prescrição e dispensação de produtos de *cannabis*. Diferenciados dos medicamentos convencionais, foram enquadrados em categoria regulatória intermediária, submetida a padrões mínimos de qualidade e rastreabilidade, mas sem exigência de comprovação plena de eficácia e segurança, refletindo a tentativa de conciliar urgência social e necessidade de evidências científicas (Martins; Posso, 2023).

Apesar dos avanços, a RDC nº 327/2019 preservou entraves estruturais, como a proibição do cultivo nacional, que mantém a dependência de importações, eleva os custos e amplia as desigualdades de acesso, ao mesmo tempo em que favorece a concentração de mercado (Pinto et al., 2024). Entre 2015 e 2020, o número de autorizações individuais para importação cresceu de forma exponencial, sobretudo em casos de epilepsias refratárias, esclerose múltipla e dores crônicas, evidenciando uma demanda social muito maior do que a capacidade administrativa de resposta (Rezende; Toffano, 2022).

Nesse cenário, associações de pacientes recorreram ao cultivo artesanal e à produção comunitária de óleos, prática situada em tensão entre regulação sanitária e judicialização (Pinto et al., 2024). Aliás, a validade de cinco anos para autorizações empresariais, condicionada à apresentação de estudos de eficácia, gera insegurança para pacientes dependentes desses produtos (Martins; Posso, 2023).

Sob a ótica constitucional, a regulação deve ser interpretada à luz dos princípios da dignidade da pessoa humana e do direito à saúde (arts. 6º e 196, CF). A ausência de cultivo nacional e a manutenção da via excepcional como principal mecanismo de acesso tensionam a obrigação estatal de assegurar tratamentos universais e igualitários. A jurisprudência do STF e do STJ tem reiterado que, diante da imprescindibilidade clínica e da falta de alternativas eficazes, o Estado pode ser compelido a fornecer medicamentos não incorporados.

Dessa forma, ainda que a RDC nº 327/2019 represente um avanço regulatório, ela se mostra insuficiente: se por um lado trouxe

maior segurança jurídica, por outro manteve barreiras que alimentam a judicialização e ampliam as desigualdades de acesso. Nesse cenário, a evolução normativa - seja pela incorporação desses produtos ao SUS, seja pela autorização do cultivo nacional - se revela fundamental para harmonizar a regulação sanitária com os princípios constitucionais e com a jurisprudência já consolidada pelo STF e pelo STJ.

2.3 O papel da Conitec na incorporação de tecnologias ao SUS

A incorporação de tecnologias em saúde no Sistema Único de Saúde (SUS) é condição essencial para a efetivação do direito constitucional à saúde, especialmente em um contexto de restrição orçamentária e de constante demanda por novos medicamentos, procedimentos e equipamentos. Nesse cenário, a criação da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (Conitec), pela Lei nº 12.401/2011 e regulamentada pelo Decreto nº 7.646/2011, representou um avanço institucional significativo ao estabelecer critérios técnicos, científicos, econômicos e sociais para subsidiar as decisões do Ministério da Saúde.

Segundo Lima, Brito e Andrade (2019), a atuação da comissão aproximou o Brasil das práticas internacionais de avaliação de tecnologias em saúde (ATS), que combinam análise de evidências científicas, estudos de custo-efetividade e avaliação de impacto orçamentário. A institucionalização da avaliação sistemática trouxe maior racionalidade ao uso dos recursos públicos e consolidou a transparência como princípio norteador das decisões, colocando o país em sintonia com modelos adotados por membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Contudo, a experiência demonstra que a tomada de decisão da Conitec não se restringe à técnica. Como afirmam Souza e Souza (2023), fatores políticos e sociais exercem influência relevante sobre o processo. Demandas de associações de pacientes, pressões midiáticas, interesses da indústria farmacêutica e intervenções judiciais configuram um campo de disputa em que diferentes racionalidades - científica, econômica e política - são negociadas. Essa pluralidade de influências revela a complexidade do processo decisório e, ao mesmo tempo, a vulnerabilidade da comissão diante de pressões externas.

A judicialização da saúde é, nesse contexto, um dos maiores desafios. Souza, Souza e Lisboa (2018) observam que decisões judiciais têm determinado o fornecimento de medicamentos ainda não avaliados ou rejeitados pela comissão, o que compromete a previsibilidade orça-

mentária e ameaça a equidade do SUS. Em diversas ocasiões, a incorporação de medicamentos biológicos ocorreu sob intensa pressão judicial, ilustrando a tensão entre os parâmetros técnicos definidos pela Conitec e a atuação do Poder Judiciário. A situação demonstra que a comissão não apenas decide sobre tecnologias, mas também atua como mecanismo de contenção da insegurança jurídica.

Rodrigues Filho e Pereira (2022) analisaram o período de 2012 a 2019 e constataram que os principais demandantes foram o Ministério da Saúde, sociedades médicas e a indústria farmacêutica. Esse dado revela a predominância de atores institucionais organizados, com maior capacidade de mobilização e produção de evidências, em detrimento da participação social mais ampla. Ademais, verificou-se predominância da incorporação de medicamentos sobre outras tecnologias, resultado direto das pressões do setor e das demandas imediatas de pacientes. Essa assimetria reforça a necessidade de fortalecer mecanismos de participação democrática, ampliando a legitimidade das decisões (Rodrigues Filho; Pereira, 2022; Vieira *et al.*, 2022).

Outro ponto crítico se refere à temporalidade do processo decisório. Embora a legislação tenha fixado prazos para análise, a realidade mostra que a sobrecarga de demandas e a complexidade das avaliações comprometem seu cumprimento. Souza e Souza (2023) ressaltam que a demora gera frustração em solicitantes e estimula a busca judicial como alternativa. Lima, Brito e Andrade (2019) acrescentam que esse cenário favorece desigualdades, pois a judicialização tende a beneficiar quem dispõe de recursos jurídicos para acessar o sistema de justiça, ampliando disparidades no acesso às tecnologias em saúde.

Por fim, Vieira *et al.* (2022) destacam que a sustentabilidade do SUS deve ser critério estruturante nas decisões da comissão. A incorporação de tecnologias de alto custo, sem adequada análise de impacto, pode comprometer a integralidade e a equidade do sistema, reforçando a necessidade de conciliar o direito individual com a preservação do interesse coletivo.

Destarte, a Conitec se firmou como elemento central da governança em saúde no Brasil. Sua atuação reforça a racionalidade técnica na alocação de recursos, mas, ao mesmo tempo, precisa lidar com as pressões da judicialização, de grupos de interesse e das restrições orçamentárias. Embora represente um avanço institucional relevante, sua efetividade depende de um delicado equilíbrio entre ciência e política, da valorização da participação social e da capacidade de sustentar o SUS como um sistema universal, equânime e financeiramente sustentável.

3 A construção jurisprudencial do STF sobre o fornecimento de medicamentos e a responsabilidade federativa

3.1 O Tema 793 e a afirmação da responsabilidade solidária dos entes federativos no âmbito do direito fundamental à saúde

A afirmação do direito à saúde como prerrogativa fundamental, inscrita no artigo 196 da Constituição de 1988, trouxe consigo a exigência de estruturação de um sistema público universal e equânime, no qual todos os entes da Federação partilham competências e responsabilidades. Essa concepção foi juridicamente consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Recurso Extraordinário nº 855.178/SE, que resultou na fixação da tese de repercussão geral conhecida como Tema 793, cujo teor reconheceu a responsabilidade solidária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em demandas judiciais de saúde.

Contudo, a aparente clareza da decisão logo se mostrou insuficiente para resolver as tensões práticas decorrentes da judicialização em massa da saúde. O STF reconheceu que qualquer ente federativo pode ser demandado isoladamente, mas ressaltou que o magistrado deve observar a repartição de competências do Sistema Único de Saúde (SUS) e pode determinar o ressarcimento interno ao ente efetivamente responsável. A intenção foi conciliar a solidariedade constitucional (art. 23, II) com a descentralização administrativa (art. 198). Todavia, como observa Lamarão Neto (2019), a Corte não forneceu critérios processuais claros, deixando aos juízes uma margem interpretativa ampla, capaz de gerar distorções orçamentárias e decisões contraditórias.

A doutrina passou a questionar se o STF, ao fixar a tese, não teria produzido um precedente incompleto. Nogueira (2019) argumenta que a generalização da solidariedade, sem mecanismos normativos precisos para delimitar responsabilidades, acarreta o risco de atribuição indevida de encargos a entes frágeis, como os municípios, que muitas vezes não possuem arrecadação suficiente para suportar tratamentos de alto custo. Nesse sentido, o Tema 793 pode ter aprofundado desigualdades federativas, invertendo o objetivo constitucional de hierarquização e racionalização do sistema.

Essa percepção é reforçada por Amaral (2019), que introduz a noção de “judicialização da judicialização”: ao permitir que qualquer ente seja acionado, sem clareza sobre os mecanismos de ressarcimento, o STF criou um efeito cascata, no qual a execução das decisões gera novas

demandas judiciais entre os próprios entes da Federação. Esse desdobramento não apenas multiplica o volume processual, como também compromete a eficiência do gasto público em saúde, uma vez que parte dos recursos é desviada para litígios federativos em detrimento da prestação de serviços.

Hamada (2023) identifica, nesse contexto, uma mudança de paradigma. Antes do Tema 793, prevalecia uma leitura civilista da solidariedade, que legitimava a responsabilização indistinta de qualquer ente. Após a decisão, se concretizou a noção de uma solidariedade constitucional-funcional, vinculada à lógica cooperativa do SUS. Essa mudança buscou preservar o caráter unitário do dever estatal de assegurar a saúde, mas reconheceu que a execução deve respeitar a descentralização normativa. A solidariedade deixou de ser um mecanismo de igualdade absoluta de responsabilidades e passou a ser compreendida como responsabilidade compartilhada, porém assimétrica, em que cada ente assume encargos proporcionais à sua competência legal e à complexidade da prestação.

Apesar disso, a recepção da tese pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi marcada por tensões. Ronchi e Borges (2021) mostram que a Corte Superior, em diversos conflitos de competência, relativizou a exigência de inclusão da União no polo passivo de ações envolvendo medicamentos não incorporados ao SUS, ainda que o STF tenha afirmado expressamente essa necessidade. Esse cenário gerou insegurança jurídica, pois os jurisdicionados e os magistrados de primeiro grau passaram a conviver com diretrizes divergentes entre os tribunais superiores. Tal dissenso enfraquece o sistema de precedentes instituído pelo Código de Processo Civil de 2015, que visava conferir previsibilidade e racionalidade ao contencioso de massa.

Outro ponto de entrave está relacionado ao ressarcimento entre entes. Embora a tese do STF admita essa possibilidade, não há normatização administrativa ou processual evidente sobre como esse procedimento deve acontecer. O resultado, nos dizeres de Melo (2020), é que entes condenados à ressarcir frequentemente resistem ao pagamento, alegando ausência de contraditório e ampla defesa, o que prolonga os litígios e onera ainda mais o sistema. A inexistência de norma evidencia que a solidariedade afirmada pelo STF não encontrou paralelo em mecanismos de coordenação federativa eficazes, se tornando uma norma de difícil operacionalização prática.

A análise das lacunas é ainda mais contundente no que concerne às chamadas “zonas de certeza” e “zonas de incerteza” da repartição de

competências, categorias propostas por Amaral (2019). Enquanto certos medicamentos possuem atribuições claramente delimitadas (como aqueles integrantes dos componentes básico, estratégico e especializado da Rename), outros permanecem em áreas cinzentas, especialmente as novas tecnologias não incorporadas. Nessas situações, o Tema 793 oferece apenas uma diretriz genérica, obrigando a inclusão da União no polo passivo, mas sem indicar critérios para aferir responsabilidade ou viabilidade financeira.

Portanto, o mérito político-jurídico do Tema 793 está em reafirmar que a saúde é dever comum de todos os entes federativos, não podendo o cidadão ser prejudicado por disputas internas de competência. Contudo, do ponto de vista da efetividade e da segurança jurídica, a tese é insuficiente. Ao mesmo tempo em que amplia a proteção do indivíduo, ela fragiliza a racionalidade do SUS e pode provocar distorções federativas graves, como o desequilíbrio orçamentário de municípios compelidos a arcar com tratamentos de alta complexidade.

Assim, o Tema 793 configura um precedente paradigmático, mas incompleto. Ele reforça a ideia de solidariedade como valor constitucional, mas carece de critérios normativos que harmonizem o princípio com as regras de repartição de competências do SUS. Enquanto não houver aperfeiçoamento jurisprudencial ou legislativo, a aplicação da tese continuará a produzir efeitos ambivalentes: proteção individual em curto prazo, mas instabilidade sistêmica e insegurança federativa em longo prazo.

3.2 O Tema 500 e a controvérsia acerca do fornecimento de fármacos desprovidos de registro sanitário na Anvisa

A controvérsia em torno do fornecimento judicial de medicamentos sem registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) constitui um dos debates mais sensíveis no âmbito da judicialização da saúde. Durante anos, a ausência de uma posição uniforme dos tribunais superiores levou a decisões heterogêneas, nas quais se reconhecia, de maneira quase absoluta, a prevalência do direito fundamental à saúde, mesmo diante da inexistência de autorização sanitária. Essa situação resultou em forte insegurança jurídica e no deslocamento das atribuições regulatórias da Anvisa para o Poder Judiciário, com impactos diretos sobre a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) (Santos, 2019).

A legislação brasileira sempre foi clara ao estabelecer que a dispensação de fármacos não registrados é vedada, tanto por razões de

segurança sanitária quanto pelo risco de desorganização das políticas públicas de saúde. A Lei nº 6.360/1976 condiciona a comercialização de medicamentos ao prévio registro, reforçando o caráter protetivo do controle estatal.

A Lei nº 9.782/1999 atribui à Anvisa a competência exclusiva para autorizar registros, enquanto a Lei nº 12.401/2011 veda expressamente a dispensação de medicamentos sem autorização regulatória. Além disso, o Código Penal, em seu art. 273, tipifica como crime a importação ou distribuição de produtos desprovidos de registro sanitário. Ainda assim, até 2019, decisões judiciais frequentemente afastaram essas restrições legais, deferindo o fornecimento em razão do direito constitucional à saúde (Santos, 2019).

Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi instado a uniformizar a matéria por meio do julgamento do Recurso Extraordinário nº 657.718/MG, submetido ao regime de repercussão geral (Tema 500). A Corte estabeleceu, como regra geral, que o Estado não pode ser compelido a fornecer medicamentos experimentais ou sem registro na Anvisa. Entretanto, previu duas hipóteses excepcionais: primeiro a “mora irrazoável” da agência sanitária na análise do pedido de registro, desde que presentes cumulativamente três requisitos — existência de solicitação de registro no Brasil, salvo para medicamentos órfãos; registro em renomadas agências internacionais; e inexistência de substituto terapêutico nacional; e, segundo, os casos de doenças raras ou ultrarraras, em que a ausência de alternativas terapêuticas permite a judicialização do acesso. Por fim, a Corte consolidou que as ações devem ser obrigatoriamente ajuizadas em face da União, atraindo a competência da Justiça Federal (Brasil, STF, 2019).

A decisão foi considerada histórica, por fixar balizas normativas até então inexistentes e por limitar a expansão indiscriminada do ativismo judicial em matéria de saúde. Contudo, críticas surgiram em torno da ausência de modulação de efeitos, o que gerou incertezas quanto às demandas em andamento. Diferentemente do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema 106, em que houve previsão expressa de aplicação apenas a casos futuros, o STF deixou de definir um marco temporal, criando dúvidas sobre a continuidade de fornecimento em ações já julgadas ou em fase de cumprimento de sentença (Santos, 2019).

Do ponto de vista dogmático, a decisão representou uma inflexão no modo como o STF vinha tratando a judicialização da saúde. Até então, prevalecia a compreensão de que o direito à saúde possuía eficácia imediata e poderia ser pleiteado independentemente das limitações

orçamentárias ou técnicas. O Tema 500 introduziu parâmetros mais restritivos, reafirmando a importância do processo regulatório da Anvisa como filtro técnico-científico e vinculando o fornecimento judicial a situações excepcionais. Para Ferreira, Lamarão Neto e Teixeira (2020), essa guinada demonstra uma tentativa de compatibilizar o direito individual com a sustentabilidade do SUS, sem afastar por completo a via judicial.

Outro aspecto relevante é a redefinição do papel da União no litígio. Ao estabelecer que apenas esse ente pode figurar no polo passivo, o STF reconheceu a competência administrativa exclusiva da Anvisa, vinculada à estrutura federal. Essa medida visou evitar o sobrecarregamento de estados e municípios em ações cujo objeto transcende suas competências. Por outro lado, deslocou milhares de processos para a Justiça Federal, o que trouxe novos desafios quanto à celeridade processual e ao acesso dos pacientes (Ferreira; Lamarão Neto; Teixeira, 2020).

As críticas mais incisivas se voltam ao risco de enfraquecimento da tutela imediata do direito à saúde. Para Santos (2019), a abertura de exceções não elimina o fato de que o Judiciário, ao criar hipóteses permissivas, foi além do que a própria legislação previa, introduzindo critérios que, embora objetivos, não estavam positivados. Essa postura pode ser interpretada como um paradoxo: ao mesmo tempo em que o STF reforçou o protagonismo técnico da Anvisa, acabou por relativizá-lo ao admitir a possibilidade de intervenção judicial em situações específicas.

No campo teórico, Rosário e Lima (2024) sustentam que a decisão do STF deve ser entendida como um freio necessário ao ativismo judicial. Os autores observam que, por anos, tribunais ignoraram a legislação sanitária e concederam pedidos de fornecimento de fármacos não registrados apenas com base na literalidade do art. 196 da Constituição. O Tema 500, portanto, representou uma reafirmação do princípio da legalidade e da segurança jurídica, ao delimitar de forma taxativa as hipóteses em que o direito à saúde pode se sobrepor à ausência de registro. Para o autor, a partir dessa tese, passa a existir maior previsibilidade decisória, reduzindo a insegurança de gestores públicos e operadores do direito.

Apesar do avanço, persistem dilemas práticos. A exigência de comprovação do registro em agências internacionais renomadas, como FDA ou Ema, suscita debates sobre a diferença de rigor entre sistemas regulatórios, levantando questionamentos quanto à real equivalência entre padrões de qualidade. Ademais, os medicamentos órfãos, ao possuírem custo elevado e escassa disponibilidade, continuam a desafiar

a equidade no acesso e a sustentabilidade financeira do SUS (Ferreira; Lamarão Neto; Teixeira, 2020). Em muitas dessas situações, a judicialização se mantém como única via possível para pacientes em estado de vulnerabilidade, mesmo após a decisão do STF.

Deve-se reconhecer também que a Corte, ao fixar a competência da União, procurou reafirmar a centralidade do ente federal na política regulatória e sanitária. No entanto, a prática demonstra que a União nem sempre dispõe de mecanismos ágeis para atender às demandas urgentes, o que pode resultar em tensionamentos adicionais entre decisões judiciais e a capacidade administrativa de resposta. Esse descompasso evidencia que a tese firmada, embora traga avanços normativos, ainda depende de uma articulação institucional mais eficaz entre Judiciário, Executivo e Anvisa para alcançar plena efetividade (Rosário; Lima, 2024).

O Tema 500 se firmou como um marco jurídico central na judicialização da saúde, ao reafirmar o papel da Anvisa e estabelecer limites objetivos para a concessão judicial de medicamentos sem registro. Ainda assim, a decisão não eliminou todas as incertezas. Se, por um lado, fortaleceu a lógica regulatória, por outro manteve brechas que permitem o controle jurisdicional em situações excepcionais, preservando o espaço da judicialização. O resultado é um ponto de equilíbrio instável, que procura conciliar o direito individual ao tratamento com a proteção coletiva e a sustentabilidade do sistema público de saúde.

3.3 O tema 1161 e a delimitação jurisprudencial quanto aos medicamentos de elevado custo e critérios de acesso equitativo

O julgamento do Recurso Extraordinário n. 1.165.959/SP, que resultou na fixação da tese de repercussão geral do Tema 1161, representa um marco na delimitação jurisprudencial acerca do fornecimento de medicamentos de elevado custo pelo Estado. O caso envolvia a análise da possibilidade de concessão judicial de fármacos não incorporados às políticas públicas, mas com importação autorizada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A decisão, relatada pelo ministro Alexandre de Moraes, firmou critérios objetivos que visam harmonizar a efetividade do direito fundamental à saúde com a sustentabilidade orçamentária do Sistema Único de Saúde (SUS) (Brasil, 2021).

O Supremo Tribunal Federal fixou que a concessão excepcional desses medicamentos deve observar a presença cumulativa de três requisitos: (i) incapacidade financeira do paciente; (ii) imprescindibilidade clínica do medicamento, devidamente atestada por profissional de

saúde; e (iii) inexistência de substituto terapêutico disponibilizado pelo SUS. Esses critérios, além de uniformizar a jurisprudência, buscam garantir previsibilidade e evitar decisões judiciais que, ao privilegiar situações individuais, comprometam a lógica coletiva do sistema de saúde (Panutto; Sangoi, 2023).

A análise do acórdão revela a tentativa da Corte de construir uma hermenêutica de equilíbrio entre princípios constitucionais aparentemente em tensão. De um lado, está o mínimo existencial, que impede a omissão estatal diante de situações de vulnerabilidade extrema; de outro, a reserva do possível, que exige racionalidade e respeito às limitações financeiras e estruturais da administração pública (Ohand, 2010). Ao firmar a tese, o STF reafirmou que a escassez de recursos não pode justificar a negação de prestações indispensáveis à vida e à saúde, mas reconheceu a necessidade de filtros para que a judicialização não se converta em instrumento de desigualdade ou de inviabilização das políticas universais (Holanda *et al.*, 2025).

Como destacam Panutto e Sangoi (2023), o Tema 1161 deve ser lido em conjunto com os Temas 6 e 500, pois, embora todos tratem do fornecimento de medicamentos, cada qual aborda um aspecto específico da tensão entre direito individual e política pública. Enquanto o Tema 6 tratou da responsabilidade estatal em fornecer medicamentos de alto custo não registrados na Anvisa, e o Tema 500 consolidou balizas sobre medicamentos sem registro sanitário, o Tema 1161 avança ao estabelecer critérios de acesso equitativo em situações que envolvem fármacos de elevado custo e não incorporados administrativamente. Essa diferenciação demonstra a preocupação do STF em construir um sistema de precedentes coerente, capaz de guiar tanto os tribunais inferiores quanto os órgãos administrativos.

O acórdão também evidencia o papel do STF como ator institucional que participa indiretamente da formulação de políticas públicas. Holanda *et al.* (2025) observam que, ao condicionar a concessão judicial à demonstração de hipossuficiência econômica e de ausência de alternativas terapêuticas, a Corte não apenas protege o indivíduo em situação de necessidade extrema, mas também sinaliza ao Poder Executivo e ao Legislativo a urgência de fortalecer mecanismos administrativos de avaliação de tecnologias em saúde. Nesse sentido, a decisão reforça a centralidade da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (Conitec) como espaço legítimo de deliberação técnico-científica, ao mesmo tempo em que estabelece limites para a intervenção judicial.

Entretanto, a aplicação prática do Tema 1161 não está isenta de dificuldades. A avaliação da imprescindibilidade clínica do medicamento, por exemplo, depende de laudos médicos e, frequentemente, de perícia judicial, o que abre espaço para interpretações distintas e decisões divergentes entre magistrados. Esse aspecto evidencia que, embora a tese busque conferir segurança jurídica, o componente casuístico das demandas de saúde permanece como desafio, mantendo elevado o grau de judicialização (Panutto; Sangoi, 2023).

Outro ponto relevante é a reafirmação, pelo STF, da solidariedade federativa como princípio estruturante do direito à saúde. Assim como no Tema 793, a Corte estabeleceu que União, estados e municípios podem ser acionados para fornecer os medicamentos de elevado custo, cabendo posteriormente aos entes federativos resolver internamente a repartição de responsabilidades. Tal postura evita que disputas de competência prejudiquem o paciente, mas também amplia a pressão sobre entes de menor capacidade orçamentária, o que pode gerar desequilíbrios federativos (Holanda *et al.*, 2025).

O Tema 1161 representa um marco na consolidação da saúde como direito fundamental exigível. Ao mesmo tempo em que reafirma a força normativa da Constituição, a decisão do STF delimita critérios destinados a proteger a racionalidade administrativa e garantir maior equidade no acesso. Trata-se de um posicionamento que reforça o papel do Tribunal como mediador entre direitos individuais e a sustentabilidade coletiva. Ainda que não elimine a judicialização, o julgado estabelece balizas mais firmes e transparentes, oferecendo parâmetros indispensáveis para a atuação do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos gestores de saúde.

3.4 O tema 1234 e a discussão sobre o fornecimento de medicamentos não incorporados às políticas públicas do SUS

O julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.366.243/SC, em 16 de dezembro de 2024, resultou na fixação da tese do Tema 1234 da repercussão geral, marcando um ponto de inflexão na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o fornecimento de medicamentos não incorporados às políticas públicas do Sistema Único de Saúde (SUS). O núcleo da controvérsia residia em definir se tais ações deveriam tramitar na Justiça estadual, tradicionalmente acionada pelos pacientes, ou na Justiça Federal, tendo em vista o impacto orçamentário e a responsabilidade primária da União na formulação e financiamento das políticas de saúde (Brasil, 2024).

O acórdão, relatado pelo ministro Gilmar Mendes, fixou três balizas fundamentais. Em primeiro lugar, distinguiu entre medicamentos de alto custo - definidos como aqueles cujo valor anual do tratamento supere 210 salários mínimos - e os de menor impacto financeiro. Nos casos de alto custo, a competência para julgamento passou a ser da Justiça Federal, em razão da participação obrigatória da União como polo passivo. Para os de custo reduzido, manteve-se a competência da Justiça estadual. Essa divisão objetiva, como destacou a PGE-MS (2025), evita a pulverização de demandas de alto impacto financeiro em juízos estaduais, concentrando-as em varas federais mais aptas a lidar com litígios que envolvem recursos da União e acordos interfederativos.

Em segundo lugar, o STF modulou os efeitos da decisão, determinando que a nova regra de competência só se aplicaria às ações ajuizadas após a publicação da ata do julgamento. Essa escolha revela a preocupação da Corte em preservar a segurança jurídica e evitar o deslocamento abrupto de milhares de processos em curso, que poderiam ser anulados ou atrasados em razão da alteração jurisprudencial.

Por fim, o Tribunal enfatizou a necessidade de que a concessão judicial de medicamentos não incorporados observe critérios de racionalidade e proporcionalidade, especialmente a demonstração da imprescindibilidade clínica, a inexistência de alternativas terapêuticas disponíveis no SUS e a negativa administrativa prévia. Ao introduzir essas condições, a Corte buscou harmonizar a intervenção judicial com a expertise técnica de órgãos como a Anvisa e a Conitec, evitando que decisões isoladas comprometam a coerência da política pública de saúde.

Essa racionalidade restritiva é objeto de intenso debate na doutrina. Almeida (2025) sustenta que o julgamento sinaliza um movimento de “redução da cognição judicial em saúde”, pois desloca parte da análise da necessidade do medicamento para critérios de ordem econômico-administrativa, em detrimento da proteção imediata do direito individual. Em sentido próximo, Villas-Bôas e Cunha Júnior (2024) destacam que a decisão pode gerar barreiras práticas ao acesso, sobretudo para pacientes vulneráveis representados por Defensorias Públicas, que dependem da capilaridade da Justiça estadual. Se por um lado a concentração na Justiça Federal fortalece a racionalidade orçamentária, por outro pode restringir o acesso de populações periféricas ao Judiciário, configurando um tensionamento entre a proteção da saúde e a efetividade do princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Não obstante as críticas, o STF fundamentou sua decisão na lógica do federalismo cooperativo e na busca pela sustentabilidade do

SUS. Como assinala a PGE-MS (2025), ao centralizar os litígios de alto custo na esfera federal, a Corte permite que a União exerça papel coordenador, redistribuindo encargos entre estados e municípios por meio de acordos administrativos e convênios. Esse arranjo busca mitigar distorções como as verificadas em municípios de pequeno porte, que, acionados judicialmente, viam seus orçamentos comprometidos por decisões de fornecimento individual.

Outro ponto central da decisão é o reconhecimento de que o fornecimento de medicamentos não incorporados não pode ser tratado de maneira indiscriminada. O Tribunal reafirmou a importância da Conitec como instância legítima de avaliação de tecnologias em saúde, cujas análises de custo-efetividade e impacto orçamentário devem ser consideradas pelo Judiciário. Essa valorização da expertise técnica aproxima o Brasil de modelos internacionais de regulação, nos quais a intervenção judicial é residual e condicionada a situações de falha ou omissão grave da administração (Schlag, 2020)

Em perspectiva crítica, Almeida (2025) observa que a decisão reforça o dilema entre o mínimo existencial e a reserva do possível. Ao condicionar o fornecimento a critérios de viabilidade financeira e competência jurisdicional, o STF parece privilegiar a sustentabilidade do sistema em detrimento da máxima proteção ao indivíduo. Entretanto, o próprio acórdão deixa claro que o núcleo essencial do direito à saúde permanece intangível, de modo que a negativa de fornecimento só se justifica quando houver alternativas terapêuticas eficazes e disponíveis.

O Tema 1234 se projeta como um marco de governança judicial em saúde, mas também evidencia as ambiguidades desse processo. Ao propor mais do que uma simples redistribuição de competências, o STF buscou instituir um modelo de diálogo entre Judiciário, Executivo e órgãos técnicos. Contudo, esse desenho revela tensões: a judicialização continua sendo uma via essencial de proteção, mas passa a ser submetida a filtros que, embora reduzam arbitrariedades e desigualdades regionais, também podem criar barreiras adicionais ao acesso.

A decisão, portanto, não elimina o conflito entre o direito individual e a sustentabilidade coletiva; apenas o reconfigura. Ainda assim, ao fixar balizas para uma atuação mais coordenada, o Tribunal reafirma a dignidade da pessoa humana como valor central, sem deixar de reconhecer os limites orçamentários e institucionais que condicionam a viabilidade do SUS.

3.5 Repercussões para a judicialização da *cannabis* medicinal e a efetividade do direito à saúde: uma análise integrativa das Teses do STF

A judicialização da *cannabis* medicinal constitui um dos campos mais desafiadores da jurisprudência contemporânea. O tema concentra tensões históricas da judicialização da saúde e as projeta sobre uma substância que, por décadas, esteve associada exclusivamente ao direito penal e às políticas de repressão. Essa herança punitiva contamina o debate regulatório atual, tornando mais lento e fragmentado o processo de reconhecimento do seu valor terapêutico.

Com a RDC nº 327/2019, a Anvisa instituiu a categoria dos “produtos de *cannabis* para fins medicinais”. A norma representou um marco importante ao autorizar a comercialização desses produtos, mas sob um regime especial e temporário, sem lhes conferir o estatuto de medicamentos plenamente registrados. Trata-se de um avanço limitado, que ao mesmo tempo abre portas para novos tratamentos e reforça a insegurança jurídica.

A RDC nº 660/2022 acrescentou outro elemento a esse cenário ao regulamentar a importação excepcional por pessoas físicas. O resultado foi a consolidação de um modelo híbrido, no qual os produtos à base de *cannabis* não são totalmente reconhecidos como medicinais, mas também não permanecem proibidos. Essa zona cinzenta normativa gera incertezas, favorece a concentração de mercado em importadores e encarece o acesso para a maioria dos pacientes.

A ausência de incorporação ampla desses produtos ao SUS agrava ainda mais o quadro. O custo elevado, associado à falta de protocolos claros, empurra milhares de famílias para a via judicial, transformando o Judiciário em instância decisiva de acesso. Nesse contexto, a jurisprudência constitucional não atua apenas como intérprete da lei, mas como agente central na definição dos limites e possibilidades do tratamento com *cannabis* no Brasil.

Nesse contexto, a convergência das teses 793, 500, 1161 e 1234 se revela essencial para compreender como o Supremo Tribunal Federal tem buscado articular solidariedade federativa, regulação sanitária, critérios de acesso equitativo e definição de competências jurisdicionais. O Tema 793, ao afirmar a responsabilidade solidária dos entes federativos, consolidou que a proteção ao direito fundamental à saúde não pode ser condicionada a disputas de competência entre União, Estados e Municípios. Entretanto, essa solidariedade não é absoluta, devendo ser entendida como funcional e cooperativa, compatível com a repartição de competências do SUS.

No campo da *cannabis* medicinal, isso significa que, embora o paciente possa acionar qualquer ente, cabe ao magistrado direcionar a execução ao que detenha competência administrativa, em regra a União, dada a centralidade da Anvisa e da Conitec. Dessa forma, evita-se a imposição de encargos desproporcionais a municípios de menor capacidade fiscal, ao mesmo tempo em que se preserva o núcleo protetivo da solidariedade.

O Tema 500 representa um marco de contenção, ao estabelecer como regra a impossibilidade de fornecimento de medicamentos sem registro na Anvisa, admitindo exceções estritas. Nas demandas de *cannabis* medicinal em que não há autorização sanitária nacional, mas apenas autorização individual de importação, esse precedente impõe um filtro rigoroso.

O fornecimento público, nesse caso, só é viável mediante demonstração de demora desproporcional da agência, registro em agências internacionais de referência e inexistência de substituto terapêutico no mercado interno. Com isso, o Judiciário deixa de atuar como instância substitutiva da regulação e passa a funcionar como mecanismo de reforço à autoridade técnica da Anvisa.

Quando se trata de produtos de *cannabis* com autorização sanitária nacional, mas não incorporados ao SUS, incidem os critérios fixados no Tema 1161. O Supremo Tribunal Federal condicionou a concessão de medicamentos de alto custo não incorporados à demonstração cumulativa de incapacidade financeira do paciente, imprescindibilidade clínica e inexistência de substituto terapêutico disponível no sistema público. Essa exigência transfere ao demandante o ônus probatório de legitimar sua pretensão, muitas vezes com base em pareceres da Conitec e notas do Natjus.

No caso do canabidiol, a Conitec reconheceu eficácia em situações específicas, como as epilepsias refratárias das síndromes de Dravet e Lennox-Gastaut, mas manteve reservas em outras condições, o que significa que demandas fora desse escopo enfrentam barreiras probatórias mais severas.

A consolidação desse panorama ocorre com o julgamento do Tema 1234, no qual o STF reorganizou a competência jurisdicional de acordo com o impacto financeiro das demandas. Para medicamentos não incorporados, cujo custo anual ultrapasse 210 salários mínimos, a competência passa a ser da Justiça Federal, com a União obrigatoriamente no polo passivo.

Essa diretriz desloca para a esfera federal grande parte das ações envolvendo *cannabis* medicinal, já que os tratamentos costumam ser

altamente onerosos. O efeito prático é a concentração de litígios de alto impacto orçamentário, permitindo maior coordenação interfederativa, mas também evidenciando a centralidade do tema para as finanças públicas.

A modulação dos efeitos da decisão (restrita às ações ajuizadas após a publicação do acórdão) revela a preocupação do STF em preservar a segurança jurídica e evitar rupturas abruptas no fluxo processual. Ainda assim, a medida expõe uma tensão estrutural: se, de um lado, fortalece a racionalidade administrativa e a coordenação nacional, de outro, pode ampliar barreiras de acesso ao deslocar a disputa para um foro mais distante e tecnicamente complexo.

A integração dessas teses delinea um roteiro lógico para a análise judicial das demandas envolvendo *cannabis* medicinal. O primeiro passo consiste em verificar o *status* regulatório do produto, distinguindo entre aqueles com autorização sanitária nacional e os sujeitos a importação excepcional. Em seguida, a definição de competência e de legitimidade passiva deve respeitar a solidariedade funcional estabelecida no Tema 793 e as diretrizes do Tema 1234. Na apreciação de mérito, aplica-se o Tema 500 aos produtos sem autorização nacional e o Tema 1161 aos autorizados, mas não incorporados, sempre com a exigência de prova robusta quanto à imprescindibilidade clínica. Por fim, a fase de execução deve observar a repartição de competências do SUS, prevendo mecanismos de ressarcimento interno que evitem distorções federativas e assegurem maior racionalidade ao sistema.

Essa formatação não elimina a judicialização da *cannabis* medicinal, mas a transforma em qualidade e alcance. Se antes a controvérsia se resolvia em um embate direto entre paciente e Estado, hoje a decisão judicial passa a se apoiar em filtros técnico-científicos, critérios de equidade, balizas federativas e parâmetros orçamentários. O que se consolida, portanto, é uma governança judicial-regulatória, em que a efetividade do direito à saúde não decorre da concessão indiscriminada de tutelas individuais, mas da construção de decisões capazes de proteger o paciente e, ao mesmo tempo, induzir o Executivo e os órgãos técnicos a aprimorar mecanismos de incorporação, avaliação de tecnologias e racionalização do gasto público.

Dessa maneira, a judicialização da *cannabis* medicinal deixa de ser apenas um instrumento de acesso individual e passa a operar como catalisadora de uma política pública em permanente diálogo entre Judiciário, Executivo e instâncias técnico-científicas.

4 Considerações finais

A análise desenvolvida no artigo demonstrou que a judicialização da *cannabis* medicinal no Brasil constitui expressão da tensão entre o direito fundamental à saúde, a racionalidade regulatória e a sustentabilidade orçamentária do Sistema Único de Saúde. O Supremo Tribunal Federal, ao consolidar teses de repercussão geral como os Temas 793, 500, 1161 e 1234, assumiu o protagonismo na definição de parâmetros constitucionais que moldam tanto a atuação do Poder Judiciário quanto à formulação de políticas públicas de saúde.

O estudo revelou que estes precedentes não operam de forma isolada, mas se complementam em um arranjo jurisprudencial que combina solidariedade federativa, deferência técnica à Anvisa e à Conitec, critérios de equidade no acesso a medicamentos e delimitação de competências jurisdicionais. Essa convergência sugere uma tentativa do STF de transitar de uma lógica centrada na tutela individual para uma governança judicial-regulatória, na qual a efetividade do direito à saúde passa a ser articulada com a racionalidade administrativa e a proteção coletiva.

No caso da *cannabis* medicinal, o impacto é ainda mais expressivo. A ausência de incorporação plena desses produtos ao SUS, somada às restrições da RDC nº 327/2019, mantém a judicialização como principal via de acesso. Contudo, os fundamentos jurisprudenciais analisados introduzem filtros mais rigorosos, que condicionam a concessão à comprovação de imprescindibilidade clínica, hipossuficiência financeira e inexistência de alternativas terapêuticas, além de reforçarem o protagonismo técnico da Anvisa e da Conitec. Esse movimento reduz o espaço para decisões casuísticas, mas não afasta o risco de reprodução de desigualdades, já que o acesso ainda depende da capacidade de litigar, um recurso distribuído de forma desigual entre os pacientes.

Assim, a jurisprudência constitucional brasileira, ainda que avance na construção de um modelo mais racional e previsível, continua atravessada por ambivalências. De um lado, fortalece a segurança jurídica e pressiona os órgãos regulatórios a aperfeiçoarem suas práticas institucionais; de outro, mantém a judicialização como instrumento indispensável de efetivação do direito à saúde, sobretudo diante das lacunas normativas e das deficiências administrativas persistentes. Essa dualidade evidencia o núcleo do desafio: compatibilizar o mínimo existencial com a reserva do possível em um sistema público que se pretende universal, mas que permanece cronicamente subfinanciado.

Os resultados apontam para a necessidade das seguintes medidas: aperfeiçoar a regulação sanitária da *cannabis* medicinal, inclusive com a possibilidade de cultivo nacional, de modo a reduzir custos e ampliar o acesso; fortalecer a transparência e a participação social nos processos de incorporação conduzidos pela Conitec; e aprimorar mecanismos de coordenação federativa para dar efetividade às teses do STF, especialmente no que se refere ao ressarcimento entre entes.

Portanto, a judicialização da *cannabis* medicinal, longe de representar apenas um contencioso de acesso individual, se configura como catalisadora de transformações institucionais no campo da saúde pública. O papel do STF, nesse processo, é decisivo: ao mesmo tempo em que garante o direito imediato de pacientes vulneráveis, estabelece parâmetros normativos que orientam a regulação sanitária e induzem a formulação de políticas públicas mais inclusivas e sustentáveis. A efetividade do direito à saúde, nesse contexto, depende não apenas dos efeitos das decisões judiciais, como também de sua capacidade de dialogar com os demais poderes e de impulsionar a construção de soluções sistêmicas e equitativas.

Referências

ALMEIDA, Luisa Ferreira Lima. *O julgamento do Tema 1234 pelo STF e a evolução do tratamento judicial conferido ao tema da judicialização da saúde no Brasil: análise crítica acerca dos novos limites da cognição judicial e suas potenciais repercussões à luz da efetividade dos direitos sociais*. *Derecho y Cambio Social*, v. 22, n. 79, p. 1-22, 2025.

ARIGONY, Alexandre Foch. (2019). O poder normativo das agências reguladoras e a constitucionalidade dos princípios inteligíveis. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 6(1), 202-224.

ASENSI, Felipe. Responsabilidade solidária dos entes da federação e “efeitos colaterais” no direito à saúde. *Revista de Dir. Sanit.*, São Paulo v.16 n.3, p. 145-156, nov. 2015/fev. 2016.

BARROS, Maria Cristina. Direito fundamental à saúde (tutela de urgência). *Revista da EMERJ*, v. 6, n.24, p. 217-237, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999*. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9782.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. *Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006*. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; e define crimes. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. *Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 327, de 9 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre os procedimentos para a concessão da Autorização Sanitária para fabricação e importação, bem como estabelece requisitos para a comercialização, prescrição, dispensação, monitoramento e fiscalização de produtos de *cannabis* para fins medicinais. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-da-diretoria-colegiada-rdc-n-327-de-9-de-dezembro-de-2019-232669072>. Acesso em: 24 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 657.718/MG*. Rel. Min. Marco Aurélio, Red. p/ Acórdão Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 22 maio 2019, Tribunal Pleno. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 855.178/SE*. Rel. Min. Luiz Fux; Redator p/ o acórdão: Min. Edson Fachin. Julgado em 22 e 23 maio 2019. Brasília, DF: STF, 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 1.366.243/SC*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgado em 16 dez. 2024. Brasília: STF, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.165.959/SP*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 21 maio 2021. Brasília, DF: STF, 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/>. Acesso em: 29 ago. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DOMINGOS, Carolina Milena.; NUNES, Elisabete de Fátima P. A. N.; CARVALHO, Brígida Gimenez; MENDONÇA, Fernanda de

Feitas. *A legislação da atenção básica do Sistema Único de Saúde*. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 32, nº 3, p. 1-13, 2016. FARIA, Carolina Dourado; MACHADO, Yuri de Jesus. Análise comparativa: direitos humanos e as leis orgânicas da saúde no Brasil. *Revista Bioética*, Brasília, v. 30, nº 2, p. 558-563, 2022.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. *Para equacionar a judicialização da saúde no Brasil*. Revista Direito GV, São Paulo, v. 15, nº 1, p. 1-25, 2019.

FERREIRA, Versalhes Enos Nunes; LAMARÃO NETO, Homero; TEIXEIRA, Eliana Maria de Souza Franco. A judicialização pela dispensação de medicamentos e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista Estudos Institucionais*, v. 6, nº 3, p. 1332-1361, set./dez. 2020.

GARCIA, Flávio A.; SILVA, Rodrigo C. Z.; DERBLI, Felipe. A sobreposição de competências da Anvisa e dos órgãos de defesa do consumidor. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 20, nº 79, p. 27-45, jul./set. 2022.

HAMADA, Guilherme H.; BORRI, Eduardo Pedro Souza. Tema 793: consolidação no STF e posições antagônicas nos tribunais superiores. *Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná*, Curitiba, nº 14, p. 205-245, 2023.

HOLANDA, Marcelo José Rodrigues de Barros; PRUDÊNCIO, Beatriz Kellen Arruda; OLIVEIRA, Bruna Paulino de.; DOS SANTOS, Murillo Tavares dos. A Requisição judicial para fornecimento de medicamentos de alto custo pelo estado à luz da jurisprudência do STF e do STJ. *UniLS Acadêmica, Edunils*, v. 1, nº 2, 2025. Disponível em: <https://revista.unils.edu.br/index.php/files/article/view/23>. Acesso em: 29 set. 2025.

KAZMIERCZAK, Luiz Fernando; COSTA, Leonardo Bocchi; CORREIA, Carla Graia. Judicialização do acesso à *Cannabis* medicinal no Brasil: o paradoxo do proibicionismo no controle de drogas e a efetivação do direito à saúde. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 14, nº 2, p. 55-76, 2024.

LAMARÃO NETO, Homero. A regra de solidariedade dos entes federados na área da saúde e sua atual interpretação pelo Supremo Tribunal Federal. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, [S. l.], v. 8, nº 3, p. 10–26, 2019.

LIMA, Sandra Gonçalves Gomes; BRITO, Cláudia de; ANDRADE, Carlos José Coelho de. O processo de incorporação de tecnologias em saúde no Brasil em uma perspectiva internacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 24, nº 5, p. 1709-1722, 2019.

LYRA, Denise; DELDUQUE, Maria Célia. O ato administrativo de concessão de registro de medicamentos na Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, Brasil, v. 10, nº 3, p. 11–26, 2010.

MARTINS, Denise do Amaral; POSSO, Irimar de Paula. Legislação atual sobre *cannabis* medicinal: histórico, movimentos, tendências e contratendências no território brasileiro. *Brazilian Journal of Pain*, São Paulo, v. 6, supl. 2, p. 75-79, 2023.

MATO GROSSO DO SUL (Estado). Procuradoria-Geral do Estado. *Teses fixadas nos temas de repercussão geral nº 1.234 e nº 6 pelo Supremo Tribunal Federal: manual explicativo*. Elaboração: Kaoye Guazina Oshiro; Leonardo da Matta Lavorato Schafflör Guerra; Marcela Gaspar Pedrazzoli. Revisão: Jordana Pereira Lopes Goulart. Campo Grande: PGE-MS, jan. 2025.

MELO, Eliana Maria de Souza Franco; LAMARÃO NETO, Homero; SILVA, Matheus Coelho da Teixeira. Solidariedade dos entes federativos: lacunas do Tema 793. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, v. 16, nº 3, p. 242-262, 2021.

OHAND, Luciana. A responsabilidade solidária dos entes da Federação no fornecimento de medicamentos. *Direito & Justiça: Reflexões Sociojurídicas*, Porto Alegre, v. 34, nº 2, p. 29-44, 2010.

PANUTTO, Peter; SANGOI, Luisa Astarita. Estudo dos RE 566.471 (Tema 6), RE 657.718 (Tema 500) e RE 1.165.959 (Tema 1161) como principais precedentes do STF sobre a concessão judicial de medicamentos: uma análise à luz da doutrina constitucionalista

contemporânea. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 35, nº 13, p. 369-384, maio/ago. 2023.

PINTO, Cláudia Du Bocage Santos; ESHER, Ângela; OLIVEIRA, Cátia Verônica dos Santos; OSORIO-DE-CASTRO, Claudia Garcia Serpa. A expansão do mercado da *cannabis* medicinal no Brasil e os desafios da regulação. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, nº 11, p. 1-54, 2024.

RAMOS, Marcelene Carvalho da Silva. O direito fundamental à saúde na perspectiva da Constituição Federal. A&C. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 5, nº 22, p. 147-165, 2005.

REZENDE, Mariana Carolina; TOFFANO, Marcelo. A legalização da *cannabis* medicinal no Brasil como fonte do direito à vida e os impactos socioeconômicos. *Revista de Iniciação Científica e Extensão da Faculdade de Direito de Franca*, Franca, v. 6, nº 1, p. 787-804, 2022.

DE OLIVEIRA, Matheus Rocha; FREITAS, Ronilson Ferreira. Análise crítica do artigo 2º da Lei 8.080 De 1990 (Lei Orgânica Da Saúde) que dispõe que a saúde é um direito Fundamental do ser humano. *Revista Desenvolvimento Social*, [S. l.], v. 21, nº 1, p. 185-198, 2020.

RODRIGUES FILHO, Francisco José; PEREIRA, Michelly Cristiny. O perfil das tecnologias em saúde incorporadas no SUS de 2012 a 2019: quem são os principais demandantes? *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 45, nº 130, p. 707-719, jul./set. 2022.

RONCHI, Renzzo Giacomo; BORGES, Ronaldo Souza. (In)segurança jurídica na aplicação do Tema 793 da repercussão geral do STF. *Revista da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes (EJEF/TJMG)*, Belo Horizonte, v. 2, nº 2, p. 1-25, 2021. Disponível em: <https://ejef.tjmg.jus.br/grupo-de-estudos>. Acesso em: 31 ago. 2025.

ROSÁRIO, Adriani Queiroz do, LIMA, Lucas do Couto Gurjão Macedo. Judicialização da saúde pública no Brasil: a importância das

teses do STF como limites ao ativismo judicial em ações envolvendo medicamentos não regulados pela ANVISA. *Ciências Sociais Aplicadas*, v. 28, nº 135, 15 jun. 2024.

SANTOS, Ana Paula Ferreira dos. O fornecimento de medicamentos sem registro na Anvisa pelo poder público por força de decisão judicial após o julgamento do Tema 500 pelo Supremo Tribunal Federal. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, v. 8, nº 4, p. 153–177, nov. 2019.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. SUS, política pública de Estado: seu desenvolvimento, avanços e desafios. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 18, nº 1, p. 273-280, 2013.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. SUS 30 anos: o início, a caminhada e o rumo. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, nº 6, p. 1729-1736, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 73, p. 171-213, 2007.

SCHLAG, Anne Katrin. An evaluation of regulatory regimes of medical *cannabis*: what lessons can be learned for the UK?. *International Journal of Drug Policy*, v. 77, p. 76-83, 2020.

SOUZA, Kleize Araújo de Oliveira; SOUZA, Luis Eugênio Portela Fernandes de. Incorporação de tecnologias no Sistema Único de Saúde: as racionalidades do processo de decisão da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 42, nº especial 2, p. 48-60, out. 2023.

SOUZA, Kleize Araújo de Oliveira; SOUZA, Luis Eugênio Portela Fernandes de; LISBOA, Erick Soares. Ações judiciais e incorporação de medicamentos ao SUS: a atuação da Conitec. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 42, nº 119, p. 837-848, out./dez. 2018.

UNITED NATIONS. *Single Convention on Narcotic Drugs*, 1961.

New York: United Nations, 1961. Disponível em: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/single-convention.html>. Acesso em: 27 ago. 2025.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; PIOLA, Sérgio Francisco; SERVO, Luciana Mendes Santos. Avaliação e decisão sobre tecnologias em saúde no SUS: uma análise de fatores de influência sobre o processo decisório. In: KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (orgs.). *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022.

VILLAS-BÔAS, Maria Elisa; CUNHA JÚNIOR, Dirceu da. Modificações trazidas pelo tema 1234 à judicialização em saúde e atuação das defensorias públicas. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, [S. l.], v. 13, nº 4, p. 57–76, 2024. DOI: 10.17566/ciads.v13i4.1295. Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/1295>. Acesso em: 30 ago. 2025.

AS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ARTIGO 129 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: ANÁLISE CRÍTICA DA TAXATIVIDADE TELEOLÓGICA E DOS INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO

Ricardo Neves Lougon
Bacharel em Direito

Resumo

Este estudo analisa criticamente as funções institucionais do Ministério Público estabelecidas no artigo 129 da Constituição Federal de 1988, investigando a aparente tensão entre o caráter taxativo do rol de competências e a cláusula de abertura do inciso IX. A pesquisa examina a fundamentação constitucional dessas funções, sua regulamentação infraconstitucional, os instrumentos jurídicos de atuação e propõe framework teórico original para harmonização dessa tensão normativa. Empregou-se análise hermenêutico-sistemática de fontes normativas primárias (Constituição Federal de 1988 e legislação infraconstitucional) combinada com revisão bibliográfica crítica e abrangente da doutrina constitucional e processual brasileira, privilegiando interpretação sistemática e teleológica. O estudo incluiu análise jurisprudencial de julgados paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça que delimitam o alcance e limites das funções ministeriais. A pesquisa adotou abordagem qualitativa com método dedutivo-interpretativo. Demonstrou-se que o artigo 129 estabelece sistema integrado de nove incisos que delimitam competências funcionais do Ministério Público em três dimensões: penal (inciso I), extrapenal-coletiva (incisos II, III, V e VI) e institucional-administrativa (incisos IV, VII, VIII e IX). A aparente contradição entre taxatividade do rol e abertura do inciso IX foi esclarecida mediante conceito original de “taxatividade teleológica”: o rol é taxativo quanto às finalidades institucionais (defesa da ordem jurídica, regime democrático e direitos fundamentais indisponíveis), porém flexível quanto aos instrumentos processuais de atuação. Propôs-se framework analítico de três critérios cumulativos para avaliar compatibilidade funcional de novas atribuições: (a) convergência teleológica com finalidades constitucionais, (b) adequação instrumental aos mecanismos jurídicos existentes, e (c) subsidiariedade em relação a outros órgãos estatais.

O artigo 129 da CF/88 configura sistema constitucional robusto que posiciona o Ministério Público como instituição essencial à função

jurisdicional do Estado e à concretização do regime democrático, permitindo evolução controlada de suas atribuições sem comprometer taxatividade das finalidades institucionais. O trabalho contribui com framework teórico inovador para avaliação da constitucionalidade de ampliações legislativas das funções ministeriais, além de sistematizar criticamente os instrumentos processuais de atuação (inquérito civil, ação civil pública, termo de ajustamento de conduta, recomendação administrativa) e identificar tensões estruturais entre independência funcional e accountability democrática que demandam enfrentamento pela doutrina e jurisprudência.

Palavras-chave: Ministério Público; funções institucionais; Artigo 129 CF/88; taxatividade teleológica; cláusula de abertura; ação civil pública; inquérito civil; controle de constitucionalidade; tutela coletiva; separação de poderes.

Abstract

This study critically analyzes the institutional functions of the Brazilian Public Prosecutor's Office established in Article 129 of the 1988 Federal Constitution, investigating the apparent tension between the exhaustive nature of competencies and the opening clause of item IX. The research examines the constitutional foundation of these functions, their infraconstitutional regulation, legal instruments of action, and proposes an original theoretical framework to harmonize this normative tension. Hermeneutic-systematic analysis of primary normative sources (1988 Federal Constitution and infraconstitutional legislation) combined with critical and comprehensive bibliographic review of Brazilian constitutional and procedural doctrine was employed, prioritizing systematic and teleological interpretation. The study included jurisprudential analysis of paradigmatic rulings from the Federal Supreme Court and Superior Court of Justice that delimit the scope and limits of ministerial functions. The research adopted a qualitative approach with a deductive-interpretive method. It was demonstrated that Article 129 establishes an integrated system of nine clauses delimiting functional competencies of the Public Prosecutor's Office in three dimensions: criminal (item I), extra-criminal-collective (items II, III, V and VI), and institutional-administrative (items IV, VII, VIII and IX). The apparent contradiction

between exhaustiveness of the list and the opening of item IX was clarified through the original concept of “teleological exhaustiveness”: the list is exhaustive regarding institutional purposes (defense of legal order, democratic regime and inalienable fundamental rights), but flexible regarding procedural instruments of action. An analytical framework of three cumulative criteria was proposed to evaluate functional compatibility of new attributions: (a) teleological convergence with constitutional purposes, (b) instrumental adequacy to existing legal mechanisms, and (c) subsidiarity in relation to other state bodies.

Article 129 of CF/88 configures a robust constitutional system that positions the Public Prosecutor's Office as an essential institution for the jurisdictional function of the State and for the realization of the democratic regime, allowing controlled evolution of its attributions without compromising the exhaustiveness of institutional purposes. The work contributes an innovative theoretical framework for evaluating the constitutionality of legislative expansions of ministerial functions, systematizes procedural instruments of action (civil inquiry, public civil action, conduct adjustment agreement, administrative recommendation), and identifies structural tensions between functional independence and democratic accountability that require addressing by doctrine and jurisprudence.

Keywords: Public Prosecutor's Office; institutional functions; article 129 CF/88; teleological exhaustiveness; opening clause; public civil action; civil inquiry; constitutionality control; Collective protection; separation of powers.

1 Introdução

O Ministério Público brasileiro experimentou profunda transformação institucional com a promulgação da Constituição Federal de 1988, consolidando-se como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e independente dos três Poderes tradicionais da República. Essa reformulação representou ruptura paradigmática com o modelo anterior, no qual o Ministério Público encontrava-se subordinado ao Poder Executivo e restrito predominantemente à função acusatória na esfera criminal.

O artigo 129 da Carta Magna constitui o núcleo normativo dessa reformulação, estabelecendo sistema integrado de nove funções institucionais que transcendem o papel tradicional de dominus litis na ação penal pública e posicionam a instituição como guardiã primordial da ordem jurídica democrática, defensora estratégica dos interesses sociais indisponíveis e fiscal permanente da legalidade constitucional. A amplitude dessas funções reflete escolha deliberada do constituinte originário de fortalecer mecanismos institucionais de proteção de direitos fundamentais e controle da atividade estatal, contexto no qual o Ministério Público emerge como protagonista essencial.

Não obstante a relevância inquestionável dessas funções, a arquitetura normativa do artigo 129 suscita complexa tensão hermenêutica que permanece objeto de intenso debate doutrinário e jurisprudencial: de um lado, a estrutura enumerativa dos nove incisos sugere taxatividade; de outro, a cláusula de abertura do inciso IX autoriza expressamente o exercício de “outras funções” desde que compatíveis com a finalidade institucional e estabelecidas em lei complementar.

Essa aparente contradição transcende discussão meramente acadêmica, projetando consequências práticas relevantes para delimitação dos poderes-deveres ministeriais e para equilíbrio institucional entre órgãos estatais. A interpretação excessivamente restritiva da taxatividade poderia engessar atuação ministerial e comprometer proteção efetiva de direitos em contextos sociais emergentes; inversamente, compreensão demasiadamente expansiva da cláusula de abertura poderia ensejar ativismo institucional incompatível com princípio democrático da separação dos poderes e criar superposições disfuncionais com atribuições de outros órgãos.

A relevância jurídico-social do tema manifesta-se com particular intensidade no contexto contemporâneo brasileiro, caracterizado por crescente judicialização de políticas públicas, expansão dos instrumentos de tutela coletiva, complexificação das relações sociais e surgimento de novos direitos fundamentais. Nesse cenário, delimitação precisa das funções ministeriais torna-se essencial não apenas para evitar omissão institucional na proteção de direitos, mas também para prevenir ativismo excessivo que poderia comprometer equilíbrio republicano entre os Poderes e legitimidade democrática da atuação ministerial.

Este trabalho diferencia-se da literatura jurídica existente ao propor framework teórico original - denominado “taxatividade teleoló-

gica” - que busca harmonizar aparente contradição entre taxatividade e flexibilidade no sistema constitucional de funções ministeriais. A tese central sustenta que o rol do artigo 129 é taxativo quanto às finalidades institucionais (defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos fundamentais indisponíveis), porém deliberadamente flexível quanto aos instrumentos processuais mediante os quais essas finalidades são concretizadas.

Além dessa contribuição teórica, o estudo desenvolve critérios objetivos e cumulativos para avaliação da constitucionalidade de ampliações legislativas das atribuições ministeriais: (a) convergência teleológica com finalidades constitucionalmente estabelecidas; (b) adequação instrumental aos mecanismos jurídicos existentes no ordenamento; e (c) subsidiariedade em relação a competências originárias de outros órgãos estatais. Esse framework analítico constitui aporte inédito ao debate jurídico-institucional brasileiro sobre limites e possibilidades de expansão funcional do Ministério Público.

O presente artigo está estruturado em cinco seções principais. Após esta Introdução, a Seção 2 explicita metodologia e fontes da pesquisa. A Seção 3 examina fundamentação constitucional e estrutura normativa do artigo 129, incluindo análise da tensão entre taxatividade e cláusula de abertura. A Seção 4 analisa criticamente funções específicas selecionadas por sua relevância prática e complexidade hermenêutica. Finalmente, a Seção 5 apresenta considerações finais, sintetizando contribuições teóricas do trabalho e identificando perspectivas para pesquisas futuras.

A pesquisa adota abordagem qualitativa fundamentada em análise hermenêutico-sistemática de documentos normativos, método que se revela particularmente adequado ao objeto investigado em razão da natureza interpretativa das questões envolvidas e da necessidade de compreensão holística do sistema constitucional de funções ministeriais.

As fontes primárias da pesquisa compreendem o texto constitucional — especificamente artigo 129 da Constituição Federal de 1988, mas também disposições correlatas dos artigos 127, 128 e 130 — e legislação infraconstitucional regulamentadora das funções ministeriais. Dentre as normas infraconstitucionais analisadas, destacam-se: Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), que estabelece regime processual das ações coletivas; Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério

Público), que estrutura organização comum aos Ministérios Públicos estaduais; Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), que regula atribuições específicas dos ramos do MPU; e legislação especial protetiva de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (Estatuto da Criança e do Adolescente, Código de Defesa do Consumidor, Estatuto do Idoso, entre outras).

A abordagem metodológica privilegia interpretação sistemática das normas constitucionais e infraconstitucionais, compreendendo o artigo 129 não como dispositivo isolado, mas como componente integrado de arquitetura constitucional mais ampla que define estrutura, princípios institucionais e instrumentos de atuação do Ministério Público. Essa perspectiva sistemática é complementada por interpretação teleológica, que busca compreender finalidades subjacentes às competências ministeriais e sua articulação com objetivos fundamentais da República estabelecidos no artigo 3º da Constituição Federal.

O método de análise privilegiou identificação de padrões hermenêuticos consolidados na doutrina constitucional e processual brasileira, buscando compreender evolução interpretativa do artigo 129 desde promulgação constitucional até debates contemporâneos. Para tanto, foi realizada revisão bibliográfica crítica e abrangente de obras de reconhecida autoridade científica nos campos do Direito Constitucional, Direito Processual Civil, Direito Processual Penal e Teoria Geral do Ministério Público.

A análise documental foi complementada por exame jurisprudencial de julgados paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça sobre limites e possibilidades de expansão das funções ministeriais. Foram selecionados precedentes que enfrentaram questões centrais como: legitimidade ministerial para tutela de direitos coletivos *lato sensu*; extensão do poder investigatório do Ministério Público; controle judicial de políticas públicas mediante ação civil pública; limites da atuação extrajudicial; e compatibilidade de novas atribuições legislativas com finalidades constitucionais da instituição.

O critério de seleção dos incisos do artigo 129 para análise aprofundada priorizou aqueles que: (a) suscitam maior debate doutrinário contemporâneo; (b) possuem maior relevância prática quantitativa (volume de atuações ministeriais); e (c) apresentam complexidade hermenêutica significativa. Com base nesses critérios, foram seleciona-

dos para exame detalhado: Inciso I (titularidade da ação penal pública), Inciso II (zelo constitucional), Inciso III (inquérito civil e ação civil pública), Inciso IV (controle externo da atividade policial), Inciso V (defesa judicial dos direitos e interesses indígenas) e Inciso IX (cláusula de abertura). Os demais incisos, embora mencionados no panorama geral, receberam tratamento mais sucinto por apresentarem menor controvérsia interpretativa ou aplicação prática menos frequente.

Importante ressaltar limitações metodológicas inerentes ao estudo. Primeiro, análise circunscreveu-se primordialmente à dimensão jurídico-dogmática das funções ministeriais, sem pretensão de esgotar aspectos sociológicos, históricos ou comparativos do tema. Segundo, pesquisa bibliográfica concentrou-se em doutrina nacional, não abrangendo literatura comparada sobre Ministério Público em outros sistemas jurídicos. Terceiro, análise jurisprudencial limitou-se a tribunais superiores, não examinando jurisprudência de tribunais estaduais ou federais de segundo grau. Essas delimitações, ainda que restrinjam escopo da pesquisa, asseguram profundidade analítica adequada aos propósitos do trabalho e viabilidade de execução no prazo disponível.

2 Fundamentação constitucional e estrutura normativa do artigo 129

2.1 Contexto histórico e escolhas do constituinte originário

A Constituição Federal de 1988 representou marco histórico na evolução institucional do Ministério Público brasileiro, consolidando transformação que se iniciara nas décadas precedentes mas que somente com o texto constitucional alcançou plenitude normativa e garantias efetivas de independência funcional. Para compreender adequadamente arquitetura do artigo 129, é essencial contextualizar escolhas do constituinte originário no cenário de redemocratização brasileira pós-regime militar.

Nas Constituições anteriores, particularmente na Carta de 1967 e Emenda Constitucional nº 1/1969, o Ministério Público encontrava-se subordinado estruturalmente ao Poder Executivo, com seus membros carecendo de garantias robustas de independência e atuação restrita

predominantemente à esfera criminal. Essa configuração institucional revelava-se incompatível com regime democrático de direito e com necessidade de órgão estatal verdadeiramente independente para fiscalização da legalidade e defesa de interesses sociais.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, influenciada por experiências de países de tradição romano-germânica e pelo movimento de fortalecimento das instituições democráticas, deliberou por conferir ao Ministério Público status constitucional diferenciado, posicionando-o como instituição permanente, essencial à função jurisdicional e dotada de autonomia funcional, administrativa e orçamentária. Essa opção representou reconhecimento de que Estado Democrático de Direito demanda não apenas juízes independentes, mas também órgão igualmente independente responsável por provocar atuação jurisdicional em defesa da ordem jurídica e interesses sociais fundamentais.

O artigo 129 materializa essa opção constitucional ao estabelecer rol de nove funções institucionais que ampliam significativamente escopo de atuação ministerial para além do tradicional papel de acusação criminal. A análise dos debates constituintes revela que essa expansão funcional não foi casual, mas refletiu percepção de que proteção efetiva de direitos fundamentais e controle da atividade estatal requerem instrumentos processuais robustos e órgão institucional com legitimidade constitucional para manejá-los.

2.2 Estrutura normativa: taxatividade versus cláusula de abertura

A arquitetura normativa do artigo 129 apresenta tensão hermenêutica fundamental que constitui cerne da presente investigação: dispositivo enuncia expressamente que “são funções institucionais do Ministério Público” e procede à enumeração de nove incisos específicos, estrutura que, em interpretação literal, sugeriria taxatividade das competências ministeriais. Entretanto, inciso IX introduz elemento flexibilizador ao autorizar “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”.

Essa aparente contradição entre taxatividade implícita na enumeração e abertura explícita no inciso IX tem gerado intenso debate doutrinário. Corrente interpretativa mais restritiva, minoritária na doutrina

contemporânea, sustenta que cláusula de abertura deveria ser interpretada estritamente, limitando-se a funções acessórias ou complementares àquelas expressamente previstas nos incisos I a VIII. Nessa perspectiva, qualquer ampliação legislativa das competências ministeriais demandaria revisão constitucional mediante emenda.

Posição doutrinária majoritária e mais adequada à teleologia constitucional, contudo, reconhece que inciso IX confere ao legislador infraconstitucional — especificamente mediante lei complementar, conforme interpretação sistemática com artigo 128, § 5º — margem deliberativa para atribuir novas funções ao Ministério Público, desde que observados dois requisitos cumulativos: (a) compatibilidade com finalidade institucional estabelecida no artigo 127, caput (defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis); e (b) vedação de representação judicial e consultoria jurídica de entidades públicas.

A presente pesquisa propõe superação dessa dicotomia interpretativa mediante conceito de “taxatividade teleológica”, construção hermenêutica que harmoniza segurança jurídica inerente à enumeração constitucional com flexibilidade necessária à adaptação institucional diante de transformações sociais e surgimento de novos direitos fundamentais. Segundo essa perspectiva, rol do artigo 129 é taxativo em dimensão teleológica - isto é, quanto às finalidades institucionais e objetivos constitucionais cuja concretização justifica existência e atuação do Ministério Público - porém deliberadamente flexível em dimensão instrumental, permitindo que legislador infraconstitucional estabeleça novos mecanismos processuais e procedimentais para realização daquelas finalidades permanentes.

Essa interpretação encontra respaldo em precedentes do Supremo Tribunal Federal que, embora não utilizem expressamente terminologia de “taxatividade teleológica”, adotam compreensão material e finalística das funções ministeriais. Na ADI 3.943/DF (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 06/05/2015), o STF reconheceu legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública visando tutela de direito individual indisponível mesmo quando titular não fosse pessoa hipossuficiente, desde que demonstrada relevância social da questão e interesse público primário na atuação ministerial. Esse julgado exemplifica compreensão ampliativa e teleológica das competências do artigo 129, orientada mais

por finalidades constitucionais da instituição do que por interpretação literal e restritiva dos incisos.

Outrossim, análise sistemática da Constituição revela que escolha do constituinte por estabelecer Ministério Público independente e dotá-lo de instrumentos robustos de atuação insere-se em projeto mais amplo de fortalecimento de mecanismos institucionais de proteção de direitos fundamentais e controle da atividade estatal. Nesse contexto, interpretação excessivamente restritiva que engessasse competências ministeriais frustraria teleologia constitucional e comprometeria efetividade da instituição diante de desafios emergentes não previsíveis pelo constituinte originário.

2.3 Framework de compatibilidade funcional: critérios para avaliação de novas atribuições

Reconhecida possibilidade constitucional de ampliação legislativa das funções ministeriais mediante inciso IX, impõe-se estabelecer critérios objetivos para avaliação da compatibilidade de novas atribuições com finalidades institucionais e princípios estruturantes do Ministério Público. A ausência desses parâmetros poderia ensejar tanto ampliações inconstitucionais que desvirtuassem natureza da instituição, quanto restrições infundadas que comprometessem sua efetividade.

O framework proposto fundamenta-se em três critérios cumulativos, cuja satisfação simultânea é necessária para legitimar constitucionalidade de novas atribuições ministeriais:

Primeiro critério: convergência teleológica com finalidades constitucionais. Nova atribuição deve demonstrar nexo causal direto e inequívoco com defesa da ordem jurídica, do regime democrático ou de interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme estabelece artigo 127, caput. Esse critério impede que legislador atribua ao Ministério Público funções alheias à sua natureza institucional, como atividades meramente administrativas, consultivas ou de representação de interesses particulares disponíveis. Análise deve examinar se nova competência contribui efetivamente para concretização dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF/88) e proteção de direitos fundamentais.

Segundo critério: adequação instrumental aos mecanismos jurídicos existentes no ordenamento. Nova função deve ser exercível mediante

instrumentos processuais e procedimentais compatíveis com arcabouço normativo vigente, evitando criação de competências que demandariam desenvolvimento de mecanismos inteiramente novos e potencialmente conflitantes com estrutura do sistema processual brasileiro. Esse critério assegura que ampliações funcionais respeitem coerência interna do ordenamento jurídico e não criem disfuncionalidades sistêmicas.

Terceiro critério: subsidiariedade em relação a competências originárias de outros órgãos estatais. Princípio da subsidiariedade, embora não mencionado explicitamente no texto constitucional aplicável ao Ministério Público, decorre logicamente do sistema de separação dos poderes e especialização funcional das instituições. Nova atribuição não deve sobrepor-se a competências típicas e exclusivas de outros órgãos constitucionais, evitando duplicação disfuncional de estruturas estatais e conflitos institucionais prejudiciais à eficiência administrativa. Ministério Público atua subsidiariamente quando órgão originariamente competente não puder ou não quiser atuar, ou quando natureza coletiva ou indisponível do interesse tutelado justificar atuação concorrente.

Aplicação desses critérios pode ser exemplificada mediante análise de atribuições ministeriais estabelecidas por legislação infra-constitucional posterior à Constituição de 1988. Tomemos caso da legitimidade para propor ação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992): (a) há convergência teleológica clara, pois combate à corrupção e defesa da moralidade administrativa inserem-se inequivocamente na defesa da ordem jurídica e regime democrático; (b) existe adequação instrumental, pois ação de improbidade utiliza procedimentos do processo civil comum com especialidades específicas; e (c) respeita-se subsidiariedade, pois embora outros legitimados possam propor ação (pessoa jurídica lesada), Ministério Público atua como garante do interesse público primário independentemente de iniciativa do ente lesado.

Contrariamente, hipotética atribuição de consultoria jurídica preventiva a órgãos públicos não satisfaria critérios propostos: primeiro, representaria função típica de advocacia pública (art. 131, CF/88) e não se relacionaria com defesa de interesses indisponíveis; segundo, vedação expressa do próprio inciso IX afasta essa possibilidade; terceiro, violaria subsidiariedade ao sobrepor-se a competência exclusiva de Advocacia-Geral da União e procuradorias estaduais e municipais.

Framework proposto não pretende esgotar complexidade da questão, mas oferecer instrumental analítico mais robusto para debate sobre limites e possibilidades de expansão das funções ministeriais, superando discussões meramente retóricas sobre "taxatividade" ou "exemplificatividade" do rol constitucional.

3 Análise crítica das funções institucionais específicas

3.1 Inciso I: Titularidade privativa da Ação penal pública

O inciso I do artigo 129 estabelece como primeira função institucional do Ministério Público “promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei”. Essa atribuição, embora não constituísse novidade no ordenamento jurídico brasileiro - uma vez que já estava consolidada em legislação anterior -, recebeu dignidade constitucional expressa e tornou-se cláusula pétrea mediante sua inclusão no rol de funções essenciais da instituição.

A titularidade privativa da ação penal pública materializa princípio constitucional da obrigatoriedade da ação penal, segundo o qual Ministério Público, tendo conhecimento de fato criminoso apurado em investigação adequada, tem dever funcional de oferecer denúncia, ressalvadas hipóteses excepcionais de arquivamento fundamentado. Esse modelo contrapõe-se a sistemas de oportunidade processual, nos quais órgão acusatório possui discricionariedade ampla para decidir se instaurará ou não persecução penal.

Doutrina processual contemporânea, entretanto, tem questionado rigidez do princípio da obrigatoriedade diante de fenômenos como hipercriminalização, seletividade penal de fato e ineficiência do sistema de justiça criminal. Essas críticas fundamentaram introdução de institutos consensuais no processo penal brasileiro, como transação penal e suspensão condicional do processo (Lei nº 9.099/1995), acordo de não persecução penal (art. 28-A do CPP, incluído pela Lei nº 13.964/2019) e colaboração premiada (Lei nº 12.850/2013). Tais mecanismos representam mitigação do princípio da obrigatoriedade e introdução de elementos de oportunidade regrada no sistema brasileiro.

Questão controversa relacionada ao inciso I refere-se à extensão dos poderes investigatórios do Ministério Público. Embora inciso não mencione expressamente atividade investigativa, doutrina majoritária e jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal reconhecem poder investigatório ministerial como decorrência lógica da titularidade da ação penal. No julgamento do RE 593.727/MG (Rel. Min. Cezar Peluso, j. 14/05/2015), STF fixou tese de repercussão geral segundo a qual “o Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado”.

Esse entendimento, não obstante majoritário, não é isento de críticas. Parte da doutrina sustenta que atribuição de poderes investigatórios ao Ministério Público comprometeria sistema acusatório e imparcialidade funcional, pois órgão que investiga tenderia a confirmar hipótese inicial ao atuar posteriormente como acusador. Ademais, argumenta-se que Constituição teria conferido à polícia judiciária função privativa de investigação criminal (art. 144, §§ 1º, IV e 4º), não cabendo ao Ministério Público substituir-se a ela.

A tese aqui defendida é que poder investigatório ministerial, embora constitucionalmente legítimo, deve observar limites funcionais rigorosos para preservar equilíbrio institucional e direitos fundamentais do investigado. Investigação ministerial justifica-se em hipóteses específicas: (a) quando polícia judiciária não puder atuar por conflito de interesses ou subordinação hierárquica ao investigado; (b) quando houver notória ineficiência ou omissão policial; (c) em investigações de alta complexidade envolvendo criminalidade organizada ou crimes contra administração pública que demandem expertise técnica especializada. Fora dessas hipóteses, investigação criminal deve permanecer primordialmente sob responsabilidade de polícia judiciária, órgão constitucionalmente designado para essa função.

3.2 Inciso II: Zelo pela ordem jurídica e regime democrático

O inciso II atribui ao Ministério Público função de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as

medidas necessárias a sua garantia”. Essa disposição configura cláusula geral de competência que fundamenta diversas atuações ministeriais não especificadas nos demais incisos, estabelecendo Ministério Público como fiscal permanente da constitucionalidade e guardião primário dos direitos fundamentais.

Amplitude semântica do inciso II - expressões “zelar”, “efetivo respeito”, “promovendo medidas necessárias” - confere ao Ministério Público instrumental funcional amplo que transcende atuação meramente jurisdicional. Com efeito, zelo constitucional materializa-se tanto mediante instrumentos processuais tradicionais (ações civis públicas, ações diretas de inconstitucionalidade, mandados de segurança coletivos) quanto por mecanismos extrajudiciais (recomendações, termos de ajustamento de conduta, audiências públicas, inquéritos civis).

Questão hermenêutica relevante refere-se à delimitação dos “serviços de relevância pública” mencionados no inciso. Interpretação sistemática com artigo 175, parágrafo único, da CF/88 indica que expressão abrange não apenas serviços públicos em sentido estrito (prestados diretamente por entidades estatais ou mediante delegação), mas também atividades privadas que, embora não constituam serviços públicos propriamente ditos, afetam significativamente interesses coletivos e direitos fundamentais - como serviços de saúde, educação, transporte coletivo e fornecimento de utilidades essenciais.

Dimensão mais controversa do inciso II relaciona-se ao controle judicial de políticas públicas mediante atuação ministerial. Ministério Público tem proposto ações civis públicas visando compelir Poder Executivo a implementar políticas públicas em áreas como saúde, educação, saneamento básico e infraestrutura urbana, fundamentando legitimidade nesse dever de zelo constitucional. Essas demandas suscitam complexo debate sobre limites da intervenção judicial em escolhas administrativas, separação dos poderes, reserva do possível e mínimo existencial.

Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem adotado posição intermediária e matizada. Na ADPF 45/DF (Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática de 29/04/2004), embora se tratasse de caso não julgado no mérito por superveniente perda de objeto, Min. Celso de Mello proferiu decisão paradigmática estabelecendo que: (a) Poder Judiciário pode, excepcionalmente, determinar implementação de

políticas públicas quando houver violação de direito constitucional; (b) reserva do possível não pode ser invocada para frustrar implementação de políticas relacionadas ao mínimo existencial; (c) controle judicial deve observar razoabilidade da pretensão deduzida e existência de disponibilidade financeira do Estado.

A posição aqui sustentada é que atuação ministerial no controle de políticas públicas é constitucionalmente legítima quando orientada por parâmetros objetivos: (a) existência de omissão estatal específica e injustificada; (b) violação de núcleo essencial de direito fundamental relacionado ao mínimo existencial; (c) inadequação ou insuficiência manifesta de política pública implementada; (d) solicitação de providências factíveis dentro de condicionantes orçamentárias; e (e) preferência por mecanismos extrajudiciais de solução (termos de ajustamento, recomendações) antes de judicialização. Observados esses critérios, atuação ministerial não configura ativismo indevido, mas concretização legítima da função de guardião da ordem constitucional.

3.3 Inciso III: Inquérito civil e Ação civil pública

O inciso III constitui dispositivo central no sistema de tutela coletiva brasileiro, estabelecendo competência do Ministério Público para “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Essa atribuição, já prevista na Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) anterior à Constituição, recebeu status constitucional e tornou-se núcleo das funções extrapenais do Ministério Público.

Inquérito civil configura procedimento administrativo investigatório privativo do Ministério Público, destinado a colher elementos de convicção para eventual propositura de ação civil pública ou celebração de termo de ajustamento de conduta. Diferentemente do inquérito policial na esfera criminal, inquérito civil é presidido diretamente por membro do Ministério Público e possui natureza inquisitorial, não contraditória. Sua regulamentação primordial encontra-se na Lei nº 7.347/1985, complementada por resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público, especialmente Resolução CNMP nº 23/2007.

Ação civil pública, por sua vez, constitui instrumento processual coletivo destinado à tutela jurisdicional de interesses difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos. Embora Ministério Público não detenha legitimidade exclusiva para sua propositura - Lei nº 7.347/1985 estabelece rol de co-legitimados -, possui posição diferenciada no sistema de tutela coletiva: (a) legitimidade mais ampla, abrangendo todos os tipos de interesses metaindividuais; (b) obrigação de atuar como custos legis quando não for parte; (c) possibilidade de assumir titularidade ativa em caso de desistência ou abandono pelo autor originário.

Questão hermenêutica de extrema relevância prática refere-se à extensão da expressão “outros interesses difusos e coletivos” constante do inciso III. Interpretação literal poderia sugerir que rol é taxativo, limitando atuação ministerial à proteção de patrimônio público e social, meio ambiente e direitos explicitamente qualificados como difusos ou coletivos. Doutrina e jurisprudência consolidadas, contudo, adotam compreensão ampliativa: expressão abrange todo e qualquer direito ou interesse transindividual que se enquadre nas categorias conceituais de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, independentemente de menção legal expressa.

Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento de que Ministério Público possui legitimidade para defesa em juízo de interesses individuais homogêneos quando demonstrada relevância social da questão. No REsp 1.185.474/SC (Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 18/05/2010), fixou-se critério segundo qual legitimidade ministerial para tutela de direitos individuais homogêneos pressupõe: (a) relevância social da demanda; (b) natureza indisponível ou socialmente relevante do direito tutelado; ou (c) situação de vulnerabilidade ou hipossuficiência dos titulares individuais que justifique atuação institucional.

Essa jurisprudência, embora represente avanço significativo na proteção de direitos coletivos, suscita preocupações legítimas sobre limites da atuação ministerial. Expansão excessivamente ampla da legitimidade para tutela de direitos individuais homogêneos poderia, em tese, transformar Ministério Público em substituto processual universal, comprometendo eficiência da instituição e criando superposição disfuncional com outros órgãos de defesa de direitos.

A posição aqui defendida é que legitimidade ministerial para direitos individuais homogêneos deve observar critério de subsidiariedade.

de qualificada: Ministério Público deve atuar quando (a) direitos individuais homogêneos relacionarem-se a núcleo essencial de direito fundamental indisponível; (b) houver manifesta vulnerabilidade dos titulares que dificulte acesso individual à justiça; (c) relevância social da questão transcender mero somatório de interesses privados; ou (d) inexisterem outros legitimados coletivos (associações, sindicatos, Defensoria Pública) com capacidade técnica e disposição para propor demanda. Fora dessas hipóteses, preferível que tutela seja buscada pelos próprios titulares ou por entidades associativas representativas, reservando-se capacidade institucional do Ministério Público para questões de indisponibilidade manifesta.

3.4 Inciso IV: Controle externo da atividade policial

O inciso IV atribui ao Ministério Público função de “promover o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior”. Essa competência, inovação da Constituição de 1988, insere-se em modelo de checks and balances entre órgãos do sistema de justiça criminal, visando assegurar legalidade e eficiência da investigação criminal e prevenir abusos policiais contra direitos fundamentais.

Regulamentação infraconstitucional dessa função encontra-se primordialmente na Lei Complementar nº 75/1993 (art. 3º, I e art. 9º) e na Lei nº 8.625/1993 (art. 26, I, “a”). Complementarmente, Conselho Nacional do Ministério Público editou Resolução nº 20/2007, estabelecendo procedimentos e instrumentos para exercício do controle externo. Não obstante existência desse arcabouço normativo, efetividade prática do controle externo tem sido objeto de controvérsias e desafios implementativos.

Questão conceitual preliminar refere-se à natureza e alcance do “controle externo”. Doutrina majoritária distingue controle externo de controle interno: este último, exercido pelas próprias corregedorias e ouvidorias policiais, possui caráter disciplinar e administrativo; aquele, exercido pelo Ministério Público, possui natureza jurídico-funcional e objetiva assegurar conformidade da investigação criminal com ordenamento jurídico, sem implicar subordinação hierárquica ou ingerência administrativa na organização policial.

Mecanismos de controle externo incluem: (a) requisição de instauração de inquéritos policiais e diligências investigatórias; (b) fiscalização de cumprimento de prazos procedimentais; (c) manifestação sobre arquivamento de inquéritos; (d) inspeções em delegacias e unidades policiais; (e) análise de procedimentos investigatórios para aferição de regularidade formal e material; (f) requisição de informações e documentos; e (g) ciência obrigatória de prisões em flagrante.

Efetividade do controle externo enfrenta desafios estruturais significativos. Primeiro, déficit de recursos humanos e materiais nos Ministérios Públicos compromete capacidade de fiscalização sistemática e proativa de milhares de delegacias distribuídas pelo território nacional. Segundo, ausência de mecanismos sancionatórios diretos reduz poder coercitivo do controle: Ministério Público pode requisitar providências e representar administrativamente, mas não possui competência para aplicar sanções disciplinares a policiais. Terceiro, resistências corporativas e cultura organizacional de autonomia policial criam obstáculos práticos à implementação efetiva do controle.

Não obstante essas dificuldades, experiências exitosas de controle externo demonstram potencial da função quando exercida adequadamente. Estudos indicam que Ministérios Públicos que estruturaram Promotorias especializadas em controle externo, estabeleceram protocolos sistemáticos de fiscalização e desenvolveram canais de diálogo institucional com polícias conseguiram avanços significativos na redução de irregularidades investigatórias e fortalecimento da legalidade na atividade policial.

A presente análise sugere que efetivação do controle externo demanda: (a) fortalecimento de estruturas especializadas dentro dos Ministérios Públicos; (b) desenvolvimento de indicadores objetivos de desempenho investigatório; (c) criação de instâncias de diálogo institucional permanente entre Ministério Público e polícias; (d) informatização de procedimentos que facilite fiscalização remota; e (e) estabelecimento de mecanismos de accountability do próprio Ministério Público no exercício dessa função, evitando tanto omissão quanto intervencionismo excessivo.

3.5 Inciso V: Defesa judicial dos direitos e interesses indígenas

O inciso V estabelece como função institucional “defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas”. Essa atribuição reflete compromisso constitucional com proteção de povos originários e reconhecimento de sua particular vulnerabilidade social, cultural e econômica, que justifica atuação estatal especializada para defesa de seus direitos.

Fundamento dessa competência ministerial encontra-se no sistema de proteção de direitos indígenas estabelecido pela Constituição de 1988, que representou ruptura com política assimilacionista anterior e consagrou modelo de reconhecimento do pluralismo étnico-cultural. Artigo 231 da CF/88 reconhece aos índios organização social, costumes, línguas, crenças e tradições próprias, além de direitos originários sobre terras tradicionalmente ocupadas. Artigo 232, por sua vez, estabelece legitimidade processual das comunidades indígenas, mas atribui ao Ministério Público função de intervir em todos os atos do processo para defesa de seus interesses.

Questão hermenêutica relevante refere-se à amplitude da legitimação ministerial. Interpretação literal do inciso V poderia sugerir que Ministério Público atuaria apenas em defesa judicial, excluindo atuação extrajudicial ou administrativa. Doutrina especializada e jurisprudência, contudo, adotam compreensão ampliada: competência ministerial abrange não apenas defesa judicial propriamente dita, mas também atuação extrajudicial mediante inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta, recomendações e participação em procedimentos administrativos de demarcação de terras indígenas.

Ademais, alcance temático da proteção ministerial é amplo, abrangendo não apenas direitos territoriais (demarcação e proteção de terras indígenas), mas também direitos sociais (saúde, educação diferenciada), direitos culturais (preservação de línguas, tradições e conhecimentos tradicionais), direitos econômicos (exploração sustentável de recursos naturais em terras indígenas) e direitos processuais (garantia de intérpretes, respeito a costumes processuais, aplicação de direito consuetudinário indígena).

Tensão importante relaciona-se à articulação entre legitimação ministerial e autonomia das comunidades indígenas. Artigo 232 da

CF/88 reconhece capacidade processual das comunidades indígenas para defender seus próprios direitos, estabelecendo que são "partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses". Coexistência dessa legitimação originária com intervenção obrigatória do Ministério Público suscita questionamentos sobre protagonismo indígena e risco de paternalismo estatal.

A posição aqui sustentada é que atuação ministerial deve orientar-se por princípio da subsidiariedade ativa: Ministério Público deve respeitar protagonismo e autodeterminação das comunidades indígenas, atuando preferencialmente como apoio técnico-jurídico às demandas definidas pelos próprios povos indígenas, e não como substituto processual que define unilateralmente estratégias de litígio. Simultaneamente, deve exercer vigilância proativa para assegurar que direitos indígenas fundamentais não sejam vulnerados por omissão ou incapacidade de mobilização das próprias comunidades, particularmente em contextos de conflito fundiário, violência ou ameaça iminente.

3.6 Inciso IX: Cláusula de abertura e limites constitucionais

O inciso IX constitui dispositivo hermenêuticamente central para compreensão do sistema de funções ministeriais, estabelecendo que “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” é função institucional do Ministério Público.

Conforme desenvolvido na Seção 3, cláusula de abertura não transforma rol do artigo 129 em meramente exemplificativo, mas estabelece possibilidade constitucionalmente regulada de ampliação legislativa das competências ministeriais. Framework de taxatividade teleológica proposto neste trabalho oferece chave interpretativa para compreender adequadamente essa aparente contradição: rol é taxativo quanto às finalidades institucionais, flexível quanto aos instrumentos.

Análise sistemática do inciso IX revela três elementos estruturantes dessa cláusula de abertura. Primeiro, requisito formal: novas funções devem ser conferidas por lei, especificamente lei complementar conforme interpretação sistemática com artigo 128, § 5º. Segundo, requisito material de compatibilidade: atribuições devem ser compatíveis

is com finalidade institucional estabelecida no artigo 127, caput (defesa da ordem jurídica, regime democrático e interesses sociais e individuais indisponíveis). Terceiro, vedação expressa: Ministério Público não pode exercer representação judicial nem consultoria jurídica de entidades públicas, funções reservadas constitucionalmente a Defensoria Pública (art. 134) e Advocacia Pública (arts. 131 e 132).

Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem adotado compreensão relativamente ampla da cláusula de abertura, validando diversas ampliações legislativas das funções ministeriais. Na ADI 4.363/DF (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 02/03/2017), STF julgou constitucional atribuição conferida ao Ministério Público para executar judicialmente Termos de Ajustamento de Conduta por ele celebrados, reconhecendo que essa competência executiva, embora não prevista expressamente nos incisos I a VIII, encontra fundamento no inciso IX e relaciona-se diretamente com efetividade dos instrumentos de tutela coletiva.

Não obstante, Corte tem estabelecido limites à ampliação funcional. Precedentes indicam que novas atribuições não podem: (a) transformar Ministério Público em órgão administrativo executor de políticas públicas; (b) conferir-lhe competências de gestão ou administração direta de serviços públicos; (c) atribuir-lhe funções típicas de outros órgãos constitucionalmente definidos; ou (d) comprometer independência funcional mediante subordinação a orientações de órgãos externos.

Exemplos de atribuições validamente conferidas pelo inciso IX incluem: legitimidade para propor ação de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992); atuação na defesa de direitos dos idosos (Estatuto do Idoso, Lei nº 10.741/2003); defesa de pessoas com deficiência (Lei nº 13.146/2015); e fiscalização de entidades de atendimento a crianças e adolescentes. Todas essas competências satisfazem critérios de convergência teleológica, adequação instrumental e subsidiariedade.

Questão prospectiva relevante refere-se a possíveis ampliações futuras justificadas por transformações sociais e surgimento de novos direitos fundamentais. Contexto contemporâneo suscita debates sobre legitimidade ministerial para: (a) proteção de direitos digitais e privacidade na internet; (b) tutela de direitos de minorias sexuais e de gênero; (c) defesa de direitos de animais não-humanos; (d) proteção contra desinformação e fake news que comprometam regime democrático; e (e) contro-

le de algoritmos e inteligência artificial em decisões que afetem direitos fundamentais.

Aplicação do framework de compatibilidade funcional desenvolvido neste trabalho a essas hipóteses sugere que: proteção de direitos digitais, tutela de minorias e controle de algoritmos seriam constitucionalmente compatíveis se demonstrado nexos causal com proteção de direitos fundamentais indisponíveis e interesse público qualificado; defesa de direitos de animais não-humanos demandaria análise mais cautelosa sobre enquadramento como interesse social indisponível; combate a desinformação deveria observar rigorosos limites para não comprometer liberdade de expressão.

4 Considerações Finais

O presente estudo analisou criticamente funções institucionais do Ministério Público estabelecidas no artigo 129 da Constituição Federal de 1988, investigando tensão hermenêutica fundamental entre caráter aparentemente taxativo do rol de competências e cláusula de abertura do inciso IX. A pesquisa desenvolveu framework teórico original - denominado “taxatividade teleológica” - que busca harmonizar segurança jurídica inerente à enumeração constitucional com flexibilidade necessária à adaptação institucional diante de transformações sociais e surgimento de novos direitos fundamentais.

Demonstrou-se que artigo 129 estabelece sistema integrado de nove incisos que delimitam competências funcionais do Ministério Público em três dimensões analiticamente distinguíveis: (a) dimensão penal, centrada na titularidade privativa da ação penal pública e poderes investigatórios correlativos; (b) dimensão extrapenal-coletiva, abrangendo tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos mediante inquérito civil, ação civil pública e instrumentos extrajudiciais; e (c) dimensão institucional-administrativa, compreendendo controle externo da atividade policial, defesa de direitos indígenas, participação em órgãos colegiados e demais atribuições de natureza não jurisdicional.

A tese central sustentada neste trabalho é que aparente contradição entre taxatividade e abertura do sistema constitucional de funções ministeriais resolve-se mediante distinção entre finalidades e instrumen-

tos: rol do artigo 129 é taxativo quanto às finalidades institucionais - defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis -, porém deliberadamente flexível quanto aos instrumentos processuais e procedimentais mediante os quais essas finalidades permanentes são concretizadas historicamente. Essa compreensão de “taxatividade teleológica” permite evolução controlada das atribuições ministeriais sem comprometer segurança jurídica nem transformar rol constitucional em letra morta.

Como contribuição metodológica ao debate jurídico-institucional, propôs-se framework analítico de três critérios cumulativos para avaliação da constitucionalidade de ampliações legislativas das funções ministeriais: (a) convergência teleológica - demonstração de nexo causal direto entre nova atribuição e finalidades constitucionais da instituição; (b) adequação instrumental - compatibilidade com arcabouço processual e procedimental existente no ordenamento jurídico; e (c) subsidiariedade qualificada - respeito a competências originárias de outros órgãos estatais, com atuação ministerial justificada por omissão, insuficiência ou inadequação de mecanismos alternativos de proteção de direitos.

Análise das funções específicas revelou complexidades hermenêuticas e tensões institucionais que demandam enfrentamento contínuo pela doutrina e jurisprudência. Na dimensão penal, subsiste debate sobre extensão dos poderes investigatórios ministeriais e compatibilidade com sistema acusatório. Na tutela coletiva, persiste questionamento sobre limites da legitimação para defesa de direitos individuais homogêneos e controle judicial de políticas públicas. No controle externo da atividade policial, identificam-se desafios estruturais de efetivação relacionados a déficit de recursos e resistências institucionais. Na defesa de direitos indígenas, verifica-se tensão entre paternalismo estatal e protagonismo das comunidades originárias.

Resultados da pesquisa indicam que artigo 129 da CF/88 configura sistema constitucional robusto e adequadamente equilibrado, que posiciona Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional do Estado e à concretização do regime democrático, permitindo evolução controlada de suas atribuições sem comprometer taxatividade das finalidades institucionais. Não obstante, identificaram-se lacunas e desafios que sugerem necessidade de aprimoramentos normativos, institucionais e interpretativos.

Perspectivas para pesquisas futuras incluem:

- Estudos empíricos sobre efetividade das ações civis públicas propostas pelo Ministério Público em diferentes áreas temáticas, com análise quantitativa de resultados e identificação de fatores de sucesso ou insucesso;
- Investigações comparadas das funções ministeriais em países latino-americanos e europeus, identificando modelos alternativos de organização institucional e mecanismos de accountability democrática;
- Análise do impacto da atuação ministerial na implementação de políticas públicas mediante estudos de caso longitudinais em áreas como saúde, educação e saneamento básico;
- Desenvolvimento de indicadores de performance institucional que permitam avaliação objetiva da efetividade da atuação ministerial e accountability perante sociedade;
- Investigação dos efeitos da Resolução Extrajudicial de Conflitos sobre judicialização de demandas coletivas, com análise de termos de ajustamento de conduta celebrados e sua efetividade na solução de problemas sociais;
- Exame da atuação ministerial em contextos de transformação digital, incluindo proteção de direitos digitais, controle de algoritmos e combate a desinformação.

Desafio futuro central para doutrina, jurisprudência e prática institucional reside em consolidar mecanismos que assegurem atuação ministerial tecnicamente qualificada, eticamente responsável e democraticamente legitimada, equilibrando: (a) independência funcional com accountability institucional; (b) efetividade na proteção de direitos com respeito à separação dos poderes; (c) protagonismo institucional com reconhecimento dos limites constitucionais de atuação; e (d) inovação adaptativa com segurança jurídica.

Finalmente, cabe reconhecer que fortalecimento do Ministério Público como guardião da ordem jurídica democrática não constitui panaceia para todos os problemas de efetivação de direitos fundamentais no Brasil. Instituições jurídicas -por mais robustas e bem estruturadas - operam dentro de constrangimentos políticos, econômicos e sociais que limitam seu potencial transformador. Proteção efetiva de direitos deman-

da não apenas atuação ministerial competente, mas também mobilização social, vontade política, recursos orçamentários adequados e, fundamentalmente, compromisso coletivo com valores constitucionais de justiça, igualdade e dignidade humana.

Referências

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/FAPESP/EDUC, 2015.

BARROSO, Luís Roberto; OSÓRIO, Aline. Direitos dos povos indígenas e proteção do meio ambiente. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 276, n. 3, p. 199-248, set./dez. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 20, de 28 de maio de 2007*. Regulamenta o art. 80 da Lei Complementar 75/93, dispondo sobre o controle externo da atividade policial. Brasília, DF: CNMP, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007*. Regulamenta o inquérito civil. Brasília, DF: CNMP, 2007.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Código de processo penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Brasília, DF: Presidência da República, 1985.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995*. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013*. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento

criminal. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019*. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 3.943-DF. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 6 de maio de 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 6 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 4.363-DF. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 2 de março de 2017. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 10 abr. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 45-DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Decisão monocrática. Brasília, DF, 29 de abril de 2004. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 4 maio 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº

576.155-GO. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 12 de agosto de 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 19 nov. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 593.727-MG. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF, 14 de maio de 2015. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 8 set. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de segurança nº 24.268-MG. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 5 de fevereiro de 2004. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 17 set. 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 1.185.474-SC. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 18 de maio de 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 7 jun. 2010.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *O Ministério Público no processo civil e penal*: promotor natural, atribuição e conflito. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil*: processo coletivo. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público*: organização, atribuições e regime jurídico. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito*, São Paulo, v. 13, n. 13, p. 9-37, 2016.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 35. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: Algumas aproximações. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 24, jul. 2018.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Manual de processo penal*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VILLARES, Luiz Fernando. *Direito e povos indígenas*. Curitiba: Juruá, 2019.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Liana Espínola Pereira de Carvalho

Promotora de Justiça do Ministério Público da Paraíba

Resumo

O artigo analisa o papel constitucional do Ministério Público dos Estados na efetivação de políticas públicas sociais à luz da CF/88 (arts. 127 e 129). A partir do conceito de controle social, descreve o ciclo das políticas públicas e delimita a intervenção ministerial sobretudo nas fases de implementação e avaliação. Mapeia instrumentos judiciais e extrajudiciais - ação civil pública, termo de ajustamento de conduta, recomendações, audiências públicas, inspeções e inquéritos civis- e discute desafios: tensões com a separação de poderes, necessidade de capacitação multidisciplinar e compatibilização entre tutela de direitos e responsabilidade fiscal (LRF). Propõe diretrizes baseadas em evidências, diálogo interinstitucional, transparência e métricas. Conclui que, sem substituir o gestor, o MP atua como agente de transformação social, fortalecendo o controle social, induzindo políticas mais eficazes e reduzindo desigualdades.

Palavras-chave: Ministério Público; políticas públicas; controle social.

Abstract

The article analyzes the constitutional role of Brazil's State Public Prosecutor's Offices in implementing social public policies under the 1988 Federal Constitution (Arts. 127 and 129). Drawing on the concept of social oversight, it outlines the public-policy cycle and situates prosecutorial intervention chiefly in the implementation and evaluation phases. It maps judicial and extrajudicial instruments-public civil action, Term of Adjustment of Conduct (TAC), recommendations, public hearings, inspections, and civil inquiries-and discusses structural challenges: separation-of-powers tensions, the need for multidisciplinary capacity-building, and reconciling rights protection with fiscal responsibility (Fiscal Responsibility Law-LRF). It proposes evidence-based guidelines grounded in inter-institutional dialogue, transparency, and performance metrics. The article concludes that, without supplanting executive discretion, the Public Prosecutor's Office acts as an agent of social transformation, strength-

ening social oversight, inducing more effective policies, and reducing inequalities.

Keywords: Public Prosecutor's Office; Public policy; Social oversight.

1 Introdução

Este trabalho propõe uma reflexão sobre o papel constitucional dos membros do Ministério Público dos Estados na implementação de políticas públicas sociais, atribuição conferida pela Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, busca-se também compreender de que forma a instituição pode colaborar da defesa dos interesses sociais indisponíveis.

O Ministério Público, como instituição pública, exerce o controle das políticas públicas em parceria com a sociedade civil, integrando, assim, o que se convencionou chamar de controle social.

O controle social das políticas públicas é um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, pois assegura a participação da sociedade na formulação, acompanhamento, fiscalização e avaliação das ações governamentais. Trata-se de um mecanismo pelo qual a população exerce seu direito de influenciar e monitorar as decisões do poder público, garantindo que as políticas implementadas estejam em conformidade com as reais necessidades coletivas e com os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e transparência.

Esse controle pode se dar por meio de diversas instâncias, como conselhos de políticas públicas (ex.: Conselhos de saúde, educação, assistência social, igualdade racial, entre outros), conferências temáticas, audiências públicas, ouvidorias, consultas populares e instrumentos de transparência ativa e passiva, como a Lei de Acesso à Informação. Ele também é potencializado pelo uso das tecnologias da informação, que ampliam o acesso da sociedade aos dados governamentais e possibilitam novas formas de mobilização e fiscalização.

O controle das políticas públicas também é exercido pelos órgãos estatais de fiscalização, como Tribunais de Contas, Controladorias ou o próprio Ministério Público e pode ser complementar e articulado aos mecanismos de controle pela sociedade. Ao envolver a sociedade civil organizada e os cidadãos em geral, o controle social fortalece a prestação

de contas, combate práticas clientelistas e autoritárias e contribui para a construção de políticas públicas mais justas, eficazes e comprometidas com os direitos fundamentais.

2 Definição de políticas públicas

Políticas públicas são ações e diretrizes desenvolvidas e implementadas pelo governo, com a participação de diferentes setores e níveis de poder, para atender às necessidades e aos interesses da sociedade. Essas políticas podem abordar uma ampla gama de áreas, como saúde, educação, segurança, meio ambiente, assistência social e economia, e têm o objetivo de promover o bem-estar coletivo e reduzir desigualdades.

As políticas públicas passam por diversas etapas, incluindo identificação de problemas e demandas sociais (a partir de estudos, dados e participação da sociedade, o governo identifica problemas e necessidades que exigem intervenção); formulação de estratégias e objetivos (com base nas demandas, são definidas as ações, recursos e metas para resolver ou minimizar os problemas identificados); implementação (colocar em prática as ações planejadas, mobilizando os recursos financeiros, humanos e institucionais necessários) e monitoramento e avaliação (após a execução, as políticas públicas são monitoradas e avaliadas para medir seus impactos e, se necessário, fazer ajustes para alcançar melhores resultados).

De acordo com Analúcia Hartmann (2005, p. 404), “chamamos de política pública aquela que visa a definir ou estabelecer uma meta de finalidade coletiva”. Portanto, o termo não é utilizado para indicar um ato isolado, pois, quando se fala de políticas públicas, refere-se a um programa ou conjunto de ações que têm por objetivo uma finalidade determinada, sempre de interesse coletivo.

A criação e execução de políticas públicas são responsabilidades centrais do Poder Executivo. Muitas vezes, essas políticas são delineadas em programas de governo, formulados até mesmo antes da eleição do líder do Executivo. Entretanto, é fundamental reconhecer a importância dos movimentos sociais e das instituições públicas e privadas que defendem a cidadania, os quais atuam como uma forma de pressão popular, influenciando a definição de prioridades e a readequação das políticas públicas.

E, consoante assevera Frischeisen (2000, p. 80):

As políticas públicas, nesse sentido, devem ser compreendidas como as ações que buscam dar executoriedade à lei, ou seja, aquelas ações voltadas para a concretização da ordem social, que visam à realização dos objetivos da República, a partir da existência de leis decorrentes dos ditames constitucionais.

Essas políticas refletem escolhas e prioridades do governo, influenciadas por interesses públicos e participações de grupos da sociedade, como movimentos sociais, Organizações Não Governamentais (ONGs) e conselhos de direitos.

Em tal contexto, pertinente citar Canotilho (2003, p. 288-289), que define o princípio democrático como um princípio complexo, distanciando-se da concepção restritiva de democracia simplesmente representativa para abranger a sua dimensão participativa, como se vê a seguir:

Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controlo crítico na divergência de opiniões, produzir inptus políticos democráticos.

Nessa seara, é extremamente valiosa a participação popular, seja direta ou por meio de representantes, em órgãos colegiados com diferentes funções, desde o acompanhamento e controle das prestações de contas até a definição de objetivos para o uso de recursos públicos, de que são exemplos os conselhos municipais de saúde, de segurança alimentar, de assistência social etc. E uma evolução dessa prática descentralizada foi a criação dos orçamentos participativos, que permitem a

negociação direta entre comunidade e governo para a definição de políticas governamentais.

No entanto, a prática mostra que nem sempre é a vontade popular ou as verdadeiras necessidades da população que orientam o Poder Executivo na criação de políticas públicas. Por outro lado, ainda que haja participação popular na elaboração dos programas governamentais, o que confere legitimidade ao processo de definição e escolha das metas e prioridades, é essencial o controle social durante a execução dessas políticas para garantir que não haja desvio dos objetivos que fundamentaram a criação do programa de governo.

Tais circunstâncias justificam o exercício de controles externos sobre as políticas públicas, seja diretamente pela sociedade, mediante mecanismos de participação popular referidos acima, seja por meio da atuação extrajudicial do Ministério Público ou do Poder Judiciário, no caso de judicialização da política pública (Ismail, 2014. p. 183).

3 O Ministério Público e suas atribuições constitucionais e legais

A Constituição de 1988 elegeu também princípios e valores fundamentais para que o Estado Democrático de Direito fosse consolidado. Fazia-se necessário, portanto, escolher quem zelasse por esses valores e princípios. O escolhido foi o Ministério Público, que tem sua atuação, neste aspecto, comprometida com a defesa do Estado Democrático de Direito, da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

É imperativo aprofundar, portanto, a análise sobre o papel do Ministério Público à luz da Constituição Federal de 1988, que o elevou a uma posição de destaque e autonomia. A Carta Magna o define como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A doutrina constitucionalista, a exemplo de autores como José Afonso da Silva (2006, p. 510 e ss.), interpreta essa designação como a outorga de um “poder de Estado com as suas próprias características”, conferindo ao Ministério Público um *status* de independência e imparcialidade para atuar como fiscal da lei. A autonomia funcional e administrativa, bem como a iniciativa para a elaboração de sua proposta orça-

mentária, conforme previsto na Constituição, reforçam essa prerrogativa, impedindo a subordinação a qualquer dos outros Poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário). O que fica claro, até textualmente, quando a Constituição Federal de 1988 situa o Ministério Público em capítulo especial, fora da estrutura dos demais poderes da República, consagrando sua autonomia e independência e ampliando-lhe as funções (arts. 127 a 130), sempre em defesa dos direitos, garantias e prerrogativas da sociedade.

Como bem saliente Nagib Slaibi Filho (1994, p. 152):

O Ministério Público brasileiro, com a moldura e a consistência que lhe foi dada pela Constituição de 1988, bem representa a contradição decorrente de tais influências, pois: (a) dos Estados Unidos, herdou a desvinculação com o Poder Judiciário, a denominação de sua chefia, o controle externo de determinadas atividades administrativas ligadas ao Poder Executivo, o resquício de poder participar da política partidária, ainda que em hipóteses restritas previstas em lei, a postura independente que aqui somente se subordina à consciência jurídica de seu membro, como, aliás, está na Lei Maior ao assegurar sua autonomia funcional e administrativa (art. 127); (b) da Europa continental, herdou a simetria da carreira com a magistratura, inclusive as prerrogativas similares, o direito de assento ao lado dos juízes, as vestes próprias e até mesmo o vazo de atuar como se magistrado fosse, embora devesse ter o ardor do advogado no patrocínio da causa. O Ministério Público desenvolveu-se sob a influência do Novo e Velho Mundo, e da simbiose vem a sua força.

As funções institucionais do Ministério Público, elencadas no artigo 129 da Constituição, demonstram a amplitude de sua atuação. A promoção privativa da ação penal pública é uma das mais conhecidas, mas seu escopo abrange muito mais. O Ministério Público é o guardião dos direitos sociais e individuais indisponíveis, atuando na proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses

difusos e coletivos. Neste sentido, a instituição tem legitimidade para propor ações civis públicas e promover inquéritos civis, buscando a reparação de danos e a tutela de bens jurídicos de relevância para a sociedade.

Para corroborar o perfil e a função maior do Ministério Público, ensina Garrido de Paula (2001, p. 313):

A defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais individuais indisponíveis" caracteriza a Instituição como verdadeiro guardião que essência, das liberdades públicas e do Estado Democrático de Direito, na medida em o exercício de suas atribuições, judiciais ou extrajudiciais, visa, em essência, o respeito aos fundamentos de modelo social pretendido (soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, pluralismo político – Constituição, art. 1o) e a promoção dos objetivos fundamentais respeito aos fundamentos de modelo social pretendido (soberania, cidadania do País (construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalidade e redução das desigualdades sociais e regionais, promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, idade e quaisquer outras formas de discriminação Constituição, art. 3º).

Sobre o tema, também ressaltou o Min. Rosado de Aguiar, ao relatar um recurso especial junto ao Superior Tribunal de Justiça:

É preciso enfatizar a importância da ação coletiva como instrumento útil para solver judicialmente questões que atingem um número infindo de pessoas, a todas lesando em pequenas quantidades, razão pela qual dificilmente serão propostas ações individuais para combater a lesão. Se o forem, apenas concorrerão para o aumento insuperável das demandas, a demorar ainda mais a prestação jurisdicional e concorrer para a negação da Justiça pela

lentidão, de que tanto reclama a sociedade. A ação coletiva é a via adequada para tais hipóteses, e por isso deve ser acolhida sempre que presentes os pressupostos da lei, que foi propositada e significativamente o de liberar o sistema dos entraves da ação individual, pois pretendeu introduzir no nosso ordenamento medida realmente eficaz (REsp n. 235.422-SP, 4ª T. STJ, 18.12.2000).

Importante ressaltar, novamente, que o rol constitucional é exemplificativo, possibilitando ao Ministério Público exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade constitucional, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

A própria Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93) em seu art. 25 estabelece outras funções ministeriais de grande relevância, quais sejam:

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

I - propor ação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face à Constituição Estadual;

II - promover a representação de inconstitucionalidade para efeito de intervenção do Estado nos Municípios;

III - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei:

a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos;

b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações

indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem;

V - manifestar-se nos processos em que sua presença seja obrigatória por lei e, ainda, sempre que cabível a intervenção, para assegurar o exercício de suas funções institucionais, não importando a fase ou grau de jurisdição em que se encontrem os processos;

VI - exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência;

VII - deliberar sobre a participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, neste compreendido o do trabalho, do consumidor, de política penal e penitenciária e outros afetos à sua área de atuação;

VIII - ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas;

IX - interpor recursos ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça.

Outras funções podem ser previstas em nível estadual, seja pelas Constituições Estaduais, seja pelas diversas leis complementares dos Estados-membros, desde que adequadas à finalidade constitucional do Ministério Público.

Importante ressaltar a total impossibilidade de legislação municipal estabelecer atribuições ao Ministério Público, inclusive no que disser respeito à participação obrigatória em Conselhos Municipais, uma vez que somente leis federais e estaduais poderão estabelecer essas atribuições, sempre compatíveis com sua finalidade constitucional.

Ademais, além de garantidor e fiscalizador da Separação dos Poderes, o legislador constituinte conferiu ao Ministério Público funções de resguardo ao status constitucional dos indivíduos, armando-o de garantias que possibilitassem o exercício daquelas e a defesa destes.

Além disso, o Ministério Público desempenha um papel crucial na fiscalização da aplicação da lei e na defesa dos direitos de grupos vulneráveis, como crianças e adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência. Ele também atua como fiscal dos atos dos Poderes Públicos,

combatendo a corrupção e garantindo a probidade administrativa. O papel do Ministério Público, portanto, transcende a simples acusação criminal, posicionando-se como um verdadeiro defensor da sociedade e dos princípios democráticos, exercendo uma função de controle e fiscalização que é vital para a manutenção do Estado de Direito.

Com isso, a Lei Maior vocacionou o Ministério Público como guardião da sociedade, incumbido da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal).

A lição de Aguiar (2009, p. 05) explica bem essa questão:

No conceito de ordem jurídica, encontram-se situados os direitos fundamentais, verdadeiras cláusulas pétreas protegidas contra a erosão legislativa [...]. No que diz respeito à defesa do Regime Democrático, a atuação do parquet abrange todas as fases do processo eleitoral, velando pelo respeito à vontade popular na escolha dos seus mandatários, o que habilita a Instituição a receber o título de fiadora da democracia. [...]. Quanto à defesa dos interesses sociais, o Ministério Público tem o poder-dever de atuar nas causas que envolvam direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos, área na qual são constantes os conflitos que alcançam bens jurídicos de grupos menos favorecidos, discriminados, em condição de hipossuficiência ou ainda em situação de risco.

Assim, como decidiu o Superior Tribunal de Justiça, “na sociedade contemporânea de massa de massa, e sob os influxos de uma nova atmosfera cultural, o processo civil, vinculado estreitamente aos princípios constitucionais e dando-lhes efetividade, encontra no Ministério Público uma instituição de extraordinário valor na defesa da cidadania”¹.

O atual papel do Ministério Público como interlocutor entre o Estado e a sociedade no campo das políticas públicas é resultado de um processo histórico marcado por importantes conquistas. Inicialmente, essa não era uma atribuição do órgão, que passou por transformações significativas até assumir a missão de promover e fiscalizar a efetivação

¹STJ. *Recurso Especial* n. 89.646-PR. Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, 24.02.1997.

dos direitos e garantias sociais. Para que hoje seja reconhecido como um Ministério Público Social, com atuação mais independente e comprometida com a justiça social, foi necessário atravessar períodos de avanços e retrocessos. Ao longo do tempo, a sociedade, o Estado, o ordenamento jurídico e o próprio Ministério Público passaram por intensas lutas e mudanças que moldaram essa trajetória.

4 A relação entre as políticas públicas e o Ministério Público

A Constituição Federal de 1988 consolidou um modelo de Ministério Público comprometido não apenas com a defesa da ordem jurídica e da persecução penal, mas também com a tutela dos direitos fundamentais e a promoção do regime democrático (art. 127, CF). Nesse novo paradigma, o controle e a fiscalização das políticas públicas tornaram-se instrumentos indispensáveis de atuação ministerial, reconhecendo-se que a concretização dos direitos sociais previstos na Constituição - como saúde, educação, moradia, assistência social e segurança alimentar - depende, necessariamente, da formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas eficazes e inclusivas.

Do ponto de vista jurídico, a atuação do Ministério Público no campo das políticas públicas decorre de sua legitimidade para a defesa de interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CF), da possibilidade de ajuizamento de ações civis públicas, de inquéritos civis e da expedição de recomendações, entre outros instrumentos. A Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), bem como o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), ampliaram ainda mais esse espectro, permitindo que a instituição exerça um papel de indutor de transformações sociais, intervindo para exigir do Poder Público a formulação de políticas em áreas sensíveis e para assegurar a correta execução daquelas já existentes.

É importante destacar que o Ministério Público não se confunde com o gestor público, tampouco substitui o Poder Executivo em suas escolhas administrativas legítimas. O que se espera da instituição é a fiscalização da legalidade e da efetividade das políticas implementadas, exigindo que os planos e programas governamentais estejam em conformidade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), da igualdade material (art. 5º, caput, e art. 3º, CF) e da máxima efetividade dos direitos fundamentais. Assim, quando

o Ministério Público atua para cobrar a universalização do acesso à educação básica, a qualidade da saúde pública ou a proteção das minorias, não interfere na discricionariedade administrativa, mas cumpre sua função de assegurar que tais escolhas sejam compatíveis com os deveres constitucionais do Estado.

As políticas públicas, antes de se tornarem leis ou medidas concretas, percorrem diferentes estágios ou ciclos, que podem ser sintetizados da seguinte forma:

Primeiro estágio – Formação da agenda: momento em que são definidas as prioridades.

Segundo estágio – Formulação: fase de apresentação de soluções e alternativas possíveis.

Terceiro estágio – Tomada de decisão: escolha das ações a serem adotadas.

Quarto estágio – Implementação: execução prática das medidas deliberadas.

Quinto estágio – Avaliação: análise dos resultados e impactos.

É importante destacar que esses estágios não são isolados, mas se conectam entre si, configurando um processo cíclico e contínuo. Entre todas as fases, contudo, a implementação costuma ser a mais desafiadora, pois é nesse momento que as propostas deixam de ser apenas ideias registradas em documentos e passam a se concretizar na realidade social.

Como adverte Rua (1998):

A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc, ... Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação.

Consciente da complexidade envolvida na efetivação de direitos por meio das políticas públicas, o Constituinte de 1988 conferiu ao Ministério Público - instituição integrante da própria estrutura jurídica do Estado - a legitimidade para atuar nesse campo. Em linhas gerais, estabeleceu que caberia ao Ministério Público exercer a função de fiscalizador da concretização dessas ações governamentais.

Assim, é equivocado afirmar que a definição e a implementação das políticas públicas no Estado brasileiro sejam atribuições exclusivas do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Os comandos emancipatórios da Constituição Federal de 1988 vinculam todos os Poderes, bem como os órgãos que foram criados ou reformulados para assegurar a efetividade material da norma constitucional. Entre esses órgãos, o Ministério Público recebe destaque especial, pois foi expressamente designado pelo legislador como responsável pela fiscalização dos atos dos gestores públicos, em defesa dos direitos da sociedade, notadamente os direitos sociais.

Do ponto de vista teórico, a relação entre políticas públicas e Ministério Público pode ser compreendida como um processo de “judicialização” e, em alguns casos, de “ministerialização” de direitos. A judicialização ocorre quando demandas sociais chegam ao Judiciário por meio de ações propostas pelo MP, buscando a efetivação de prestações estatais em saúde, educação, segurança alimentar ou moradia. Já a “ministerialização” refere-se ao papel preventivo e articulador do Ministério Público, que atua junto a conselhos de políticas públicas, celebra termos de ajustamento de conduta, emite recomendações e fomenta a participação social. Essa dupla dimensão — repressiva e propositiva — amplia a eficácia do controle social e fortalece a democracia participativa, prevista no art. 1º, parágrafo único, da Constituição.

Ademais, a atuação ministerial em políticas públicas está intrinsecamente ligada ao princípio da eficiência administrativa (art. 37, CF), exigindo que os recursos públicos sejam aplicados de forma racional e transparente, maximizando os resultados em favor da coletividade. Nesse aspecto, o Ministério Público assume o papel de fiscal da boa gestão, cobrando do Estado a implementação de políticas baseadas em evidências, com planejamento, monitoramento e avaliação de resultados, evitando desperdícios e garantindo maior impacto social.

É certo que o papel do Ministério Público possui limites bem definidos. Não cabe à instituição disciplinar, em detalhes, as especifica-

ções técnicas das escolhas de políticas públicas, tampouco decidir sobre prioridades orçamentárias em suas minúcias, tarefa que compete ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo no exercício de suas atribuições constitucionais. Contudo, não se pode admitir que tais poderes utilizem os recursos públicos como se fossem detentores de um “cheque em branco”, afastando-se dos princípios da eficiência, da moralidade e da finalidade pública, especialmente quando se trata da concretização dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal.

Nessa perspectiva, a intervenção do Ministério Público encontra legitimidade precisamente nos momentos em que os atos do Executivo ou do Legislativo se mostram incompatíveis com o interesse público, seja por omissão, seja por abuso de poder. Existem diferentes níveis de decisão política, mas, quando a deliberação estatal compromete diretamente a dignidade da pessoa humana, a justiça social ou a universalização do acesso a direitos básicos, o Ministério Público está constitucionalmente autorizado a agir. Sua atuação visa impedir que as escolhas governamentais se afastem do compromisso com os valores constitucionais que estruturam o Estado Democrático de Direito.

Trata-se de reconhecer que a função ministerial não é meramente a de espectador do processo político-administrativo, mas sim de agente ativo na defesa da ordem jurídica e dos direitos coletivos. A Constituição de 1988 atribuiu ao Ministério Público a legitimidade para fiscalizar, provocar e até mesmo exigir do Estado respostas adequadas às demandas sociais. A inércia diante de violações ou a omissão em garantir políticas públicas essenciais significaria renunciar ao papel transformador que a própria sociedade lhe confiou.

Nessa linha, o Ministério Público brasileiro desempenha a missão de verdadeiro transformador social. Sua razão de existir não se limita a punir ilícitos, mas se estende à construção de uma sociedade mais justa, menos desigual e mais inclusiva. Ao atuar na fiscalização da implementação das políticas públicas, a instituição procura criar condições para que o povo brasileiro viva em um cenário distinto daquele marcado pela pobreza, exclusão e desigualdade estrutural.

A legitimidade dessa atuação encontra respaldo não apenas na Constituição, mas também na prática democrática que exige controle, transparência e responsabilidade na gestão pública. O MP, ao intervir para garantir a efetividade de direitos como saúde, educação, moradia e

assistência social, atua como catalisador da cidadania, transformando previsões normativas em realidades concretas. Em última análise, sua função é assegurar que a promessa constitucional de um Estado fundado na dignidade da pessoa humana não permaneça apenas como ideal, mas se realize como experiência cotidiana para todos os cidadãos.

5 O Ministério Público e sua atuação judicial e extrajudicial no contexto das políticas públicas

Como visto, o Ministério Público brasileiro, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, tem sua missão constitucional delineada no art. 127 da Constituição Federal de 1988: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Trata-se, portanto, de um órgão que transcende a tradicional função de fiscal da lei, assumindo papel ativo na proteção e promoção dos direitos fundamentais, previstos no art. 5º da Constituição e concretizados por meio de políticas públicas.

Sua atuação abrange tanto a esfera judicial quanto a extrajudicial, o que lhe confere ampla capacidade de intervenção. No campo judicial, o Ministério Público exerce funções de parte e de custos legis, podendo ajuizar ações ou acompanhar aquelas propostas por outros legitimados. Entre os instrumentos mais relevantes encontra-se a ação civil pública, disciplinada pela Lei nº 7.347/1985, por meio da qual busca a defesa de direitos difusos e coletivos, especialmente nas áreas da saúde, do meio ambiente, do consumidor, da infância e juventude, entre outras. Embora associações civis também detenham legitimidade ativa, é o Ministério Público que, na prática, recorre de forma sistemática a esse instrumento, consolidando sua posição como protagonista da tutela coletiva (Fontes, 2006).

No plano extrajudicial, a Constituição (art. 129, III e VI) e a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993) conferem aos membros da instituição um vasto repertório de ferramentas. Entre elas, destacam-se: visitas de inspeção a órgãos públicos; coleta de informações e dados diretamente de autoridades administrativas; realização de audiências públicas para debater políticas sociais; emissão de recomendações, pareceres e notificações; instauração de procedimentos preparatórios e inquéritos civis; e a celebração de termos de ajustamento de conduta (TACs), previstos no §6º do art. 5º da Lei nº

7.347/1985 (LACP), que possuem força de título executivo extrajudicial. Esses mecanismos permitem soluções rápidas e eficientes, muitas vezes evitando a judicialização e promovendo a resolução consensual de conflitos.

A proximidade do Ministério Público com a realidade social é um de seus traços mais marcantes. Promotores de Justiça, sobretudo em comarcas do interior, mantêm contato direto com cidadãos e gestores locais, ouvindo demandas e fiscalizando a execução de políticas públicas. Esse aspecto revela uma característica peculiar: ao mesmo tempo em que integra a estrutura estatal, o Ministério Público se coloca ao lado da sociedade civil, funcionando como interlocutor e fiscalizador das ações do próprio Estado. É nesse sentido que a doutrina o caracteriza como órgão *sui generis*, dotado de especificidade e legitimidade singular (Meksenas, 2001).

6 Desafios e perspectivas da atuação do Ministério Público na fiscalização das políticas públicas

A atuação do Ministério Público na seara das políticas públicas, embora legitimada pela Constituição Federal de 1988, não está isenta de desafios e tensões. Ao contrário, trata-se de um campo complexo, marcado por disputas institucionais, exigências técnicas e dilemas práticos.

De um lado, é recorrente a crítica de que o Ministério Público, ao cobrar do Poder Executivo a formulação ou a implementação de determinadas políticas, estaria extrapolando suas atribuições constitucionais e interferindo em escolhas políticas legítimas. Esse argumento decorre da tradicional concepção da separação de poderes, segundo a qual caberia ao Executivo a condução administrativa do Estado, enquanto o MP deveria restringir-se à defesa da legalidade. Tal perspectiva, contudo, desconsidera a própria ordem constitucional de 1988, que atribuiu ao Ministério Público a missão de defesa dos direitos fundamentais e a fiscalização da concretização das políticas públicas como forma de efetivação desses direitos. O tensionamento entre a autonomia do gestor e o papel fiscalizador do MP, nesse sentido, é inevitável, mas também pode ser saudável para o fortalecimento da democracia, desde que respeitados os limites constitucionais.

Outro desafio relevante refere-se à necessidade de capacitação técnica dos membros e membras da instituição. A análise da efetividade e da qualidade das políticas públicas ultrapassa a esfera estritamente jurídica, exigindo domínio de áreas como economia, administração, sociologia, estatística, planejamento governamental e gestão social. A formação jurídica tradicional, centrada em dogmática e jurisprudência, mostra-se insuficiente para lidar com a complexidade de temas como financiamento da seguridade social, avaliação de indicadores educacionais, ou impacto de programas de transferência de renda. Daí a importância de que o Ministério Público invista continuamente em formação interdisciplinar, seja por meio de escolas institucionais, seja pelo estabelecimento de parcerias acadêmicas e institucionais.

Não menos importante é o desafio da sustentabilidade fiscal. A Constituição e a legislação infraconstitucional, especialmente o art. 169 da CF e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), impõem limites ao gasto público e condicionam a implementação de políticas à observância do equilíbrio orçamentário. Assim, o Ministério Público, ao cobrar determinadas prestações estatais, deve ter em conta a realidade fiscal, sob pena de provocar decisões judiciais inexequíveis ou insustentáveis a longo prazo. A defesa dos direitos sociais, portanto, precisa ser compatibilizada com a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, o que demanda diálogo institucional, pactuação de metas e busca de soluções criativas que considerem tanto a necessidade imediata da população quanto a viabilidade financeira do Estado.

Assim, a atuação ministerial encontra limites e desafios. O Ministério Público não possui competência para substituir o gestor público na definição técnica de políticas públicas ou na elaboração detalhada de orçamentos, competências próprias do Executivo e do Legislativo. Sua função, porém, não pode ser reduzida à passividade: cabe-lhe impedir que a administração trate os recursos públicos como se fossem um “cheque em branco”, distante da obrigação constitucional de concretizar direitos sociais e garantir eficiência (art. 37, *caput*, CF).

Outro ponto de tensão decorre do fato de que, mesmo dispondo de vasto instrumental jurídico, o Ministério Público não detém o poder final de decisão. Muitas vezes atua como mediador em questões administrativas, buscando consensos entre gestores e sociedade civil. Quando

a via consensual fracassa, recorre ao Judiciário, que pode acolher ou não os pedidos formulados. A litigância contra o Estado, em especial, apresenta barreiras significativas, seja pela morosidade processual, seja pela resistência institucional em implementar decisões judiciais de conteúdo estrutural. Nesse cenário, frustrações não são incomuns, sobretudo entre Promotores de Justiça em contato direto com populações carentes, cujas demandas urgem por respostas céleres e efetivas.

O problema se agrava diante de uma realidade política marcada por interesses pessoais e setoriais, muitas vezes sobrepostos ao interesse coletivo. Estudos de Ianni (1986) e Fiori (1995) apontam para a histórica prática de adiamento das soluções estruturais no Brasil, o que se traduz em burocratização excessiva, promessas adiadas e um “fazer de conta” político, incapaz de enfrentar as raízes profundas da desigualdade e da exclusão social.

Ainda assim, o Ministério Público mantém sua vocação transformadora. A crença de que sua atuação pode impulsionar a consolidação da democracia e a efetividade dos direitos fundamentais sustenta o engajamento de seus membros. Cada recomendação expedida, cada Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado, cada ação civil pública ajuizada reafirma a esperança de que a cidadania brasileira não permaneça como promessa, mas se concretize no cotidiano.

Portanto, o relacionamento entre Ministério Público e sociedade civil revela-se promissor, ainda que permeado por dificuldades. O art. 127 da CF/88 estabelece que a instituição existe para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis; já o art. 129 explicita sua legitimidade ativa para promover ações e fiscalizar políticas públicas. Esses dispositivos demonstram que o MP foi concebido não como espectador, mas como agente de transformação social, essencial para reduzir desigualdades e consolidar o Estado Democrático de Direito. A expectativa da sociedade sobre sua atuação confirma essa vocação e reforça a necessidade de sua presença ativa e vigilante no controle das políticas públicas.

Apesar desses obstáculos, a atuação do Ministério Público como fiscal e indutor de políticas públicas tem se revelado fundamental para a consolidação do Estado Democrático de Direito. Por meio de instrumentos como recomendações, termos de ajustamento de conduta, ações civis

públicas e acompanhamento de conselhos de políticas públicas, o MP contribui para dar concretude aos direitos sociais previstos na Constituição. Mais do que um guardião da legalidade, a instituição se projeta como promotora da cidadania, garantindo que as promessas normativas da Constituição de 1988 sejam traduzidas em realidades palpáveis.

Essa atuação tem reflexos diretos na redução das desigualdades estruturais que marcam a sociedade brasileira. A cobrança por políticas públicas universais e inclusivas em áreas como saúde, educação, assistência social, moradia e segurança alimentar possibilita avanços concretos na vida cotidiana de milhões de cidadãos. O MP, ao exigir que o Estado implemente políticas de qualidade e com transparência, atua como verdadeiro agente de transformação social, contribuindo para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana e para a promoção da justiça social.

Como corolário, os desafios enfrentados pelo Ministério Público nesse campo não devem ser vistos como limitações insuperáveis, mas como oportunidades de aperfeiçoamento institucional e fortalecimento democrático. O equilíbrio entre fiscalização rigorosa, respeito à autonomia dos poderes, capacitação técnica e responsabilidade fiscal é o caminho para que a atuação ministerial nas políticas públicas se torne cada vez mais qualificada e efetiva. O que se percebe, portanto, é que a presença ativa do Ministério Público na arena das políticas públicas reafirma não apenas sua relevância constitucional, mas também sua vocação histórica de atuar como instrumento de transformação social e de concretização dos direitos fundamentais.

7 Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidenciou que o Ministério Público dos Estados, tal como concebido pela Constituição de 1988, ocupa posição estratégica na efetivação dos direitos fundamentais por meio do controle — judicial e extrajudicial — das políticas públicas. Viu-se que a sua legitimidade constitucional (arts. 127 e 129) não autoriza substituir o gestor, mas o vincula a assegurar legalidade, eficiência, transparência e aderência das ações estatais às necessidades coletivas, em diálogo permanente com os mecanismos de controle social. A distinção entre formulação, decisão, implementação e avaliação foi

essencial para situar a intervenção ministerial sobretudo na garantia de que aquilo que foi planejado se converta, de modo responsável e sustentável, em resultados concretos.

Ao mesmo tempo, o trabalho demonstrou que a atuação ministerial enfrenta tensões reais: alegações de interferência nas escolhas discricionárias, carências de formação multidisciplinar e a necessidade de compatibilizar prestações estatais com os limites do equilíbrio fiscal. Longe de negar tais constrangimentos, reconhecemo-los como parte do próprio desenho institucional do Estado Democrático de Direito, no qual a fiscalização independente e a participação social operam como contrapesos virtuosos à captura do interesse público por agendas particulares.

Dessa reflexão decorrem algumas diretrizes: fortalecer a atuação extrajudicial resolutiva - recomendações, TACs, audiências públicas e monitoramento de indicadores - para prevenir litígios e induzir melhorias contínuas; aprimorar a formação técnico-multidisciplinar de membros e equipes, com ênfase em economia do setor público, avaliação de políticas, gestão de dados e análise de impacto; institucionalizar rotinas de diálogo interinstitucional (Executivo, Legislativo, Tribunais de Contas e Conselhos de políticas públicas) para alinhar metas, cronogramas e métricas de desempenho; ancorar a intervenção em evidências e em parâmetros objetivos de priorização, reforçando a segurança jurídica e a previsibilidade de resultados e integrar, de forma estruturada, instrumentos de transparência ativa e participação social, ampliando confiança pública.

No plano prático, conclui-se que o Ministério Público é mais efetivo quando atua como catalisador de arranjos cooperativos e de soluções estruturais, especialmente nas fases de implementação e avaliação, onde se decide o destino dos direitos no cotidiano. A combinação de firmeza na tutela dos vulneráveis com pragmatismo institucional - que respeite limites orçamentários sem descuidar a proibição de insuficiência - mostra-se o caminho mais promissor para reduzir desigualdades e expandir cidadania.

Por fim, a mensagem central que emerge é a de que a Constituição de 1988 não outorgou ao Ministério Público um papel de espectador, mas de agente de transformação comprometido com a dignidade da pessoa humana e com a realização progressiva dos direitos sociais. Quando sua atuação se ancora em evidências, cooperação e responsabili-

dade fiscal, o órgão ministerial potencializa o controle social, requalifica a gestão pública e aproxima a promessa constitucional de sua plena experiência cotidiana. É nesse encontro entre legitimidade, técnica e participação que se consolida um Ministério Público capaz de sustentar, com eficácia e prudência, a construção de um Brasil menos desigual, mais justo e verdadeiramente democrático.

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.

AGUIAR, Claudio Tenório Figueiredo. *O Ministério Público e a implementação de políticas públicas*. Dever Institucional de Proteção do Núcleo Essencial dos Direitos Fundamentais. In: Ministério Público e Políticas Públicas, Patrícia Villela (org.). Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2009.

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2013.

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.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

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

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.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 35, 1998, abr./jun., p. 39-48. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/364>. Acesso em: 7 nov. 2024.

DE CARVALHO, Ernani Rodrigues. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, nº 23, nov. 2004, p. 115-126.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, e outras formas*. São Paulo, Atlas, 1999.

FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho e LIMA, Solimar Oliveira. *O Ministério Público dos estados e a implementação das políticas públicas sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à*

desigualdade e à exclusão social. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo25.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2025.

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, nº 72, 2015.

FIORI, José L. *Em busca do dissenso perdido: ensaios sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. *O controle da administração pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2000.

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.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: Watanabe, Kazuo. *O controle jurisdicional de políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 125-150.

HARTMANN, Analúcia. A ação civil pública e a omissão na concretização das políticas públicas ambientais. In: Rocha, João Carlos de Carvalho; Henrique Filho, Tarcísio H. P.; Cazetta, Ubiratan. *Ação civil pública: 20 anos da Lei n. 7.347/85*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. HOWLETT, M. & RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford, Oxford University, 1995.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. São Paulo: Civilização brasileira. 1986.

ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, a. 13 – n. 42-43, p. 179-208 – jan./dez. 2014.

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. *Um contributo em favor do controle externo do ato político*. Revista Científica da FESMPDFT/ Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Ano 1, n. 1 (jul. 2012) – Brasília.

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. *Ministério Público e atendimento à população: instrumento de acesso à justiça social*. Curitiba: Juruá, 2011.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso de princípios institucionais do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A projetada participação equânime dos co-legitimados à propositura da ação civil pública: da previsão normativa à realidade forense*. In: Rocha, João Carlos de Carvalho; Henrique Filho, Tarcísio H. P.; Cazetta, Ubiratan. *Ação civil pública: 20 anos da Lei n. 7.347/85*, Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MEKSENAS, Paulo. *Cidadania, poder e comunicação*. São Paulo: Cortez, 2002.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Mimeografado. 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional Positivo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Ação declaratória de constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

3 DIREITO CRIMINAL E DIREITO PENAL



João Arlindo Corrêa Neto

Gestão:
2007 - 2011



Amadeus Lopes Ferreira

Gestão:
2011 - 2013



**Francisco Seráphico
Ferraz da
Nóbrega Filho**

Gestão:
2013 - 2015

Francisco Bergson G. F. Barros

Gestão:
2015 - 2019



Presidentes da Associação Paraibana do Ministério Público - APMP
(Arquivo fotográfico da APMP)

A RELEVÂNCIA DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA NA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ

Carlos Stilianidi Garcia

Promotor de Justiça do Ministério Público do Pará

Jorge Fabrício dos Santos

Advogado

Resumo

Este artigo tem como objetivo a verificação da relevância da Atividade de Inteligência nas investigações criminais do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) das ações criminosas na Amazônia. Este estudo utilizou-se de uma pesquisa aplicada, bibliográfica e documental, qualitativa e exploratória sobre produção de artigos e outros estudos acadêmicos e normas jurídicas sobre o tema. Os principais resultados da pesquisa apontam que a atividade de inteligência é um instrumento relevante para a efetividade das ações do Ministério Público do Estado do Pará, uma vez que as metodologias aplicadas possibilitam a produção de conhecimentos que auxiliam no enfrentamento dos ilícitos penais na Amazônia, além de propiciar o *accountability* e a integração com outras instituições públicas. Portanto, a atividade de inteligência possui sua relevância no MPPA no enfrentamento efetivo aos delitos, porém é imprescindível que sejam instituídas normas jurídicas que possam integrar essa atividade aos demais órgãos de justiça criminal, de segurança pública e proteção ambiental, com compartilhamento de dados e conhecimentos.

Palavras-chave: Amazônia; instrumento; conhecimentos; integração; compartilhamento.

Abstract

This article aims to verify the relevance of Intelligence Activity in the criminal investigations conducted by the Public Prosecutor's Office of the State of Pará (MPPA) regarding criminal actions in the Amazon. This study employed applied, bibliographic, and documentary research, with a qualitative and exploratory approach, examining the production of articles, other academic studies, and legal norms on the subject. The main results indicate that intelligence activity is a relevant instrument for the effectiveness of the actions of the Public Prosecutor's Office of the State of Pará, since the applied methodologies enable the production of knowledge that supports efforts to combat criminal offenses in the

Amazon, in addition to fostering accountability and integration with other public institutions. Therefore, intelligence activity has significant relevance within the MPPA for effectively addressing criminal offenses; however, it is essential that legal norms be established to integrate this activity with other criminal justice, public security, and environmental protection bodies, enabling data and knowledge sharing.

Keywords: Amazon; instrument; knowledge; integration; sharing.

1 Introdução

A atuação do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) quanto aos crimes perpetrados por organizações criminosas na região vem sendo desenvolvida de forma assertiva pelos integrantes do órgão, uma vez que essa competência funcional é essencial para a efetividade da justiça no âmbito regional.

O ato de investigar condutas com fins de promover direitos é comum na atividade do *Parquet*, porém no que se refere à questão criminal esta passou a receber mais atenção nos últimos anos, sendo uma atividade considerada de maior importância em âmbito nacional (Pinto, 2017; Corrêa, 2024), já que as organizações criminosas intensificaram seus mecanismos de ganhos ilícitos e promoção de opressão e terror nas comunidades em todo o Brasil (Reis Netto; Chagas, 2025; Couto, 2025), não sendo excluída desta realidade a Região Amazônica (FBSP, 2023; FBSP, 2024; Borges, 2025).

Dentro do meio investigativo, ferramentas complementares podem ser empregadas, como uso de tecnologias e de metodologias de produção do conhecimento, como a Atividade de Inteligência (Rodrigues, 2022; Coelho, 2022), pois esta atividade está bastante consolidada no meio de segurança pública e defesa nacional, embora ainda incipiente sua implementação no âmbito do ministério público brasileiro, posto que compreendia-se somente como a atividade de segurança (Conselho Nacional do Ministério Público, 2016), só passando a matéria a ser tratada com mais detalhes a partir da criação da Doutrina de Inteligência do Ministério Público (Conselho Nacional do Ministério Público, 2023) e da implementação da Política Nacional de Inteligência do Ministério Público, em consonância com o Sistema de Inteligência do Ministério Público (Conselho Nacional do Ministério Público, 2024).

Tendo essas premissas iniciais, foi elaborada como meio de direcionamento desta pesquisa, a pergunta problema: Qual a relevância da Atividade de Inteligência nas investigações do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) das ações ilícitas na Amazônia? Decorrendo deste questionamento a hipótese de que a Atividade de Inteligência detém sua importância nos processos investigatórios do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) quanto às ações ilícitas perpetradas na Região Amazônica em virtude da obtenção de dados em diversas fontes que direcionam mais efetivamente os feitos investigatórios.

Esta pesquisa descreve como objetivo geral a verificação da relevância da Atividade de Inteligência nas investigações do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) das ações criminosas no Amazônia, e como objetivos específicos: a) Apresentar parâmetros doutrinários da atividade de inteligência no Ministério Público, com seus parâmetros tecnológicos; b) Demonstrar a integração de dados e da atividade de inteligência nas instituições públicas; c) Descrever o papel do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) no Amazônia com uso da atividade de inteligência no contexto democrático.

O Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) nas suas funções investigatorias contra o crime organizado deve lançar mão de todas as ferramentas técnicas disponíveis, neste sentido a Atividade de Inteligência torna-se relevante institucionalmente, pois possibilita ao encarregado da investigação compreender o fenômeno criminal, propiciando elementos indiciários previstos nas provas colhidas nos autos.

Com a aplicabilidade da Atividade de Inteligência nas investigações dos crimes cometidos na Amazônia, o MPPA pode atuar de forma mais adequada à proteção de sociedade, requerendo medidas judiciais e policiais, a fim de conter as ações delituosas dos grupos criminosos que possam cercear os direitos fundamentais das populações oprimidas, como o direito à vida, à liberdade e à integridade física dessas pessoas.

Concernente à pertinência acadêmica, vê-se que na Amazônia, e especificamente no estado do Pará, poucas pesquisas científicas focam na atuação do Ministério Público no uso da Atividade de Inteligência no enfrentamento aos crimes, sejam ambientais e de outros matizes, sendo que este artigo pode colaborar de forma singela na construção desse arcabouço teórico no meio acadêmico.

Como metodologia, o estudo elegeu, quanto aos procedimentos técnicos, uma pesquisa bibliográfica e documental, mediante a análise de pesquisas acadêmicas publicadas, como artigos, livros, teses, dissertações e normas jurídicas de cunho nacional e do estado do Pará acerca da atuação

do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) no enfrentamento das ações criminosas na Amazônia com uso da atividade de inteligência (Gil, 2008). No que se refere à finalidade do estudo, concebeu-se uma pesquisa de viés aplicado, pois os esforços científicos foram direcionados a entender a forma de aplicação da metodologia de Inteligência pelo MPPA em um problema recorrente e grave no estado do Pará, contribuindo para torná-lo mais efetivo em suas atividades funcionais (Prodanov; Freitas, 2013).

No que tange à forma de abordagem, foi desenvolvida uma pesquisa do tipo qualitativa, a partir da coleta de textos escritos (bibliográficos e normativos) em acervos de pesquisas e legislações sobre o tema em estudo (Gil, 2008). Realizou-se também, quanto aos objetivos do estudo, uma pesquisa com fim exploratório, uma vez que a finalidade foi descrever de forma geral a importância da atividade de inteligência nas investigações do MPPA relativas às ações criminosas no território paraense (Gil, 2008).

Os dados bibliográficos foram colhidos nos acervos virtuais dos diretórios de busca da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), nos *websites* institucionais do estado do Pará e da União e em outros sítios eletrônicos que disponibilizam dados e informações sobre o tema, sendo o recorte temporal o período de 2020 a 2025.

O presente estudo teve como *locus* de pesquisa o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), instituição essencial ao sistema de justiça e de segurança pública, que atua em todo o estado do Pará, como elemento promotor de direitos fundamentais à população local. Sendo empregada a técnica de Análise de Conteúdo (Bardin, 2016), para processamento e interpretação dos textos acadêmicos e jurídicos com relação ao tema proposto nesta pesquisa, com fins de demonstrar a importância da Atividade de Inteligência nas investigações do MPPA no enfrentamento à criminalidade amazônica.

2 O Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) no enfrentamento aos crimes na Amazônia

2.1 Contexto geral da doutrina da atividade de inteligência pelo ministério público

A consolidação de uma doutrina e política de inteligência próprias no âmbito do Ministério Público (MP), aliada à implementa-

ção de um sistema integrado que abranja as 30 unidades de inteligência - 26 dos Ministérios Públicos estaduais e os 4 ramos do Ministério Público da União (Federal, Trabalho, Militar, e Distrito Federal e Territórios) - representa um importante avanço estratégico, posto que essa integração não apenas robustece a capacidade de inteligência ministerial, mas também facilita a troca de conhecimentos, permitindo uma inserção mais proativa e qualificada na comunidade de inteligência. A criação de canais técnicos exclusivos para informações classificadas é um relevante ganho institucional e estatal, assegurando que o conhecimento produzido pelo Ministério Público sirva tanto à proteção de seus recursos humanos, materiais, documentais, informacionais e instalações, quanto à sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988).

A fim de cumprir suas finalidades constitucionais, o Ministério Público necessita empregar métodos, técnicas e ferramentas adequadas na gestão da informação, seja sob a denominação de “atividade de inteligência” ou por equivalentes como sistemas de gestão da informação e inteligência competitiva (Pacheco, 2013), a sua utilização é imperativa. Quando a inteligência é estrategicamente vinculada à investigação criminal, operando como um ciclo contínuo de produção de conhecimento e ação, e superando a tradicional separação entre análise e coleta de provas, a atuação do Ministério Público ganha em eficiência e eficácia. Essa sinergia é particularmente crucial para a integração das unidades de inteligência ministeriais com os órgãos de execução (Promotorias e Procuradorias de Justiça) e, especialmente, com os Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECOs). Uma integração bem-sucedida não só aprimora as operações, mas também previne ações fragmentadas, ampliando a capacidade do Estado de gerar resultados consistentes no combate à criminalidade organizada.

Historicamente, as atividades de inteligência no Brasil carregam o estigma e a mistificação decorrentes do período da Ditadura Militar-Civil, o que gerou desconfiança e, por vezes, associações a excessos praticados em nome da legitimação do Estado. Mesmo em um Estado Democrático de Direito, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, a percepção e o controle dessas atividades permanecem restritos. Contudo, a inteligência deve ser compreendida como uma ferramenta essencial

de gestão administrativa, capaz de qualificar os processos decisórios nos âmbitos político, estratégico, tático e operacional, além de proteger informações sensíveis. Como instrumento de poder, seu exercício exige racionalidade e comedimento para evitar abusos que comprometam a estabilidade legal.

Na atual conjuntura, a Região Norte do Brasil, com sua vasta Floresta Amazônica, assume uma centralidade geopolítica inegável. Seus recursos inestimáveis em diversidade genética, potencial biotecnológico e a crescente economia verde, impulsionada pela transição energética e pela urgência de combater a degradação ambiental e o aquecimento global, tornam a atividade de inteligência vital. É fundamental contextualizar a relevância da inteligência nos Ministérios Públicos estaduais, considerando as particularidades geográficas, sociais e de segurança pública da Amazônia. A eficácia e eficiência da inteligência ministerial nesta região são questões cruciais, que motivam a pesquisa sobre sua atuação nos Ministérios Públicos da Região Norte.

2.2 Inteligência, desigualdade e avanços tecnológicos

No Estado que se fundamenta na proteção dos direitos fundamentais, as instituições públicas que atuam em áreas sensíveis, com potencial de invadir tais direitos, devem zelar pelos princípios da dignidade da pessoa humana e do devido processo legal. Isso implica submeter-se a um rigoroso sistema de *accountability*, entendido como um controle de qualidade da gestão que visa garantir transparência e segurança aos atos praticados (Dallagnol, 2013). O Estado Democrático de Direito transcende a mera regra da maioria, configurando-se como um sistema de instituições que limitam o poder para salvaguardar os direitos fundamentais de todos, prevenindo abusos de governantes e maiorias políticas, e protegendo as bases do jogo democrático e a moralidade pública (Ferrajoli, 2002).

As instituições devem operar sob um sistema de “tríplice hélice”: a proteção dos direitos fundamentais, a eficiência na execução de suas atribuições para alcançar objetivos (fazer as coisas certas operacionalmente) e a eficácia na estabilização do sistema constitucional (fazer certo a coisa organizacionalmente), promovendo segurança jurídica e respeito aos precedentes. Tedesco (2014) ressalta que sem garantias não haverá justiça e eficiência legítima, sem justiça não há eficiência, sem

eficiência não há garantias ou justiça. Por sua vez, sem garantias, eficiência e justiça, não há legitimidade dentro do contexto de um Estado Democrático de Direito.

A atuação de qualquer instituição pública, mesmo em áreas sensíveis de produção e uso de conhecimento, deve estar sujeita à *accountability* – uma gestão de qualidade e eficiência da coisa pública, com auditoria contínua para alinhar a atuação institucional ao paradigma da legalidade, maximizar resultados e respeitar os direitos fundamentais (Dallagnol, 2013b). A inteligência pode ser compreendida em três dimensões, conforme Kent (1967) e Gonçalves (2010): Inteligência como produto: o conhecimento gerado para subsidiar tomadores de decisão; Inteligência como organização: as estruturas funcionais dedicadas à obtenção de informações e produção de conhecimento, incluindo serviços secretos; Inteligência como atividade e processo: os métodos de requisição, coleta, análise e difusão de informações, especialmente aquelas protegidas ou “negadas”.

A atividade de inteligência, nesse sentido, é um processo contínuo, moldado pelas particularidades históricas e culturais de cada organização, buscando otimizar a gestão governamental, aprimorar a tomada de decisão e impulsionar o serviço público (Shan *et al.*, 2021 apud Melati; Janissek-Muniz, 2022).

Vivemos em um “mundo VUCA” (volátil, incerto, complexo, ambíguo), conceito originado na Guerra Fria, que descreve a velocidade das mudanças, a imprevisibilidade do futuro, a interconexão de múltiplos fatores e a ambiguidade de cenários. Mais recentemente, o pós-pandemia de Covid-19 introduziu o “mundo BANI” (frágil, ansioso, não linear, incompreensível), que exige múltiplos planos de sobrevivência, decisões rápidas com aprendizado contínuo, abertura a diversas oportunidades e a assunção de riscos crescentes. Nesse contexto, a inteligência institucional é essencial para garantir estabilidade e assessorar decisões de gestão, demandando processos ágeis, eficientes e efetivos para lidar com a complexidade e incerteza (Gil-Garcia *et al.*, 2013; Scholl; Scholl, 2014).

Harari (2019) destaca a atual revolução tecnológica, impulsionada pela engenharia genética e inteligência artificial e países que não investirem e se profissionalizarem nessa área correm o risco de um atraso econômico e social crescente. A inteligência artificial (IA), consistente

numa inteligência parecida com a humana, mas praticada por equipamentos, algoritmos e softwares, com características de autonomia, habilidade social, reatividade e proatividade, exige investimentos em tecnologia de ponta e pesquisa. Contudo, essa nova era tecnológica pode aprofundar a exclusão de nações em desenvolvimento, que carecem de recursos e infraestrutura adequados. É imperativo, portanto, estruturar e profissionalizar a atividade de inteligência, utilizando dados e informações, inclusive com inteligência artificial, para agilizar e qualificar o processo decisório, especialmente em políticas públicas.

2.3 Integração de dados e atividades de inteligência em instituições públicas do Estado

A inteligência eficaz depende fundamentalmente de uma rede de dados e da colaboração interinstitucional, exigindo a unificação de bases de dados e a cooperação entre departamentos e organizações. Melati e Janissek-Muniz (2022) enfatizam que a inteligência na gestão pública demanda inovação, uso de tecnologia para aprimorar a tomada de decisão, envolvimento de servidores e gestores, e engajamento social na gestão de dados. Para alcançar um alto nível de inteligência governamental, são necessárias condições organizacionais, tecnológicas e humanas (Mu; Haershan; Wu, 2022 apud Melati; Janissek-Muniz, 2022). A institucionalização da inteligência facilita a ação do gestor frente às incertezas, permitindo o desenvolvimento de novas estratégias e qualificando o processo decisório. Caron e Bueno (2019) definem a inteligência como uma metodologia assessorial que produz conhecimento preciso, oportuno, útil e significativo para auxiliar a decisão.

O aprimoramento na coleta e transformação de dados em conhecimento possibilita a criação de estruturas organizacionais mais ágeis (Gil-Garcia, 2013), a melhoria de serviços (Nam; Pardo, 2011), o aumento da participação social e da transparência governamental (Scholl; Scholl, 2014), e a geração de novos modelos de prestação de serviços (Schedler, 2018). Para otimizar a gestão e a tomada de decisões, uma unidade de inteligência deve possuir uma estrutura mínima, com divisões administrativa e operacional, tecnologia para soluções informáticas e, crucialmente, capital humano continuamente treinado e aperfeiçoado, pois este é o elo mais vulnerável da segurança institucional.

A institucionalização da inteligência é vital para otimizar a gestão e apoiar o gestor, melhorando a capacidade decisória e a eficiência. Isso é particularmente relevante quando o conhecimento de inteligência é aplicado nos níveis político (diretrizes institucionais e inter-relação) e estratégico (objetivos de longo prazo), que são mais sensíveis e complexos do que os níveis tático ou operacional (Silva; Cordão, 2022). As atividades de inteligência se dividem em dois ramos principais: a inteligência propriamente dita, que produz conhecimento para assessorar decisões em todos os níveis; e a contrainteligência, que coleta e analisa dados para salvaguardar e proteger os ativos institucionais. Ambos são instrumentos essenciais para a gestão organizacional.

Dantas Filho (2013) afirma que o sistema de inteligência ministerial deve ser orientado para os ambientes interno e externo, monitorando forças, vulnerabilidades, oportunidades e ameaças. A coleta contínua de dados e informações visa aprimorar o desempenho e a segurança do Ministério Público em relação a seus ativos (pessoal, material, documental, instalações e imagem institucional). Para que a inteligência cumpra seu objetivo de produzir conhecimento útil e oportuno, não basta ter acesso a dados; é fundamental possuir capacidade de análise e processamento. Informações isoladas ganham relevância quando integradas em bancos de dados, públicos ou privados, oferecendo uma visão mais ampla que pode subsidiar investigações e análises, permitindo compreender fenômenos de forma abrangente e assessorar decisões políticas ou estratégicas do Estado.

2.4 Inteligência, *accountability* e o papel institucional do ministério público no estado democrático de direito no contexto amazônico

A atuação dos Ministérios Públicos estaduais abrange diversas áreas jurídicas, desde o criminal ao cível, da proteção da ordem jurídica à defesa de direitos difusos e interesses sociais e individuais indisponíveis. O conhecimento gerado pela inteligência possui múltiplas utilidades: como instrumento de gestão e salvaguarda dos ativos ministeriais e como subsídio para investigações e manifestações processuais, o que sublinha a importância de desenvolver uma cultura de inteligência institucional.

Embora a inteligência ministerial ainda seja incipiente em comparação com a inteligência militar ou de segurança de Estado, os avanços e investimentos necessários para sua qualificação nos diversos

ramos do MP são uma realidade. Isso confere ao órgão a capacidade de uma atuação profissional, proativa e segura na tomada de decisões e na proteção de seus ativos.

Pacheco (2013) reitera que o Ministério Público deve se utilizar de métodos, técnicas e ferramentas adequadas com o objetivo de lidar com as informações necessárias ao desempenho de suas finalidades constitucionais, tanto aquelas convencionalmente denominados atividade de inteligência, sejam, numa visão mais gerencial, aquelas equivalentes dos sistemas de gestão da informação e da inteligência competitiva. Importante é que o Ministério Público deve utilizar algum sistema de gestão da informação, suplantando a fase individualista e amadorística de muitos de seus membros, e alcançando a racionalidade gerencial exigida pelo princípio constitucional da eficiência.

Vale destacar que, embora inteligência e investigação sejam distintas, elas são complementares e devem colaborar de forma sistemática, respeitando os limites legais. A inteligência de Estado pode ser generalizada para “inteligência institucional” ou “inteligência ministerial”, aplicando-se ao Ministério Público em todas as suas áreas, não apenas na criminal (Pacheco, 2006).

A implementação de uma cultura de transparência na gestão pública, essencial em um Estado Democrático de Direito, gera uma tensão com a cultura da atividade de inteligência, que exige sigilo e compartimentação do conhecimento. Conciliar essa necessidade com o direito de acesso à informação (Brasil, 2024; Brasil, 2018) é um desafio, agravado pelo uso de novas tecnologias como a Inteligência Artificial, que pode criar “ilhas de inteligência” excessivamente protegidas.

No contexto amazônico, a inteligência enfrenta desafios intrínsecos à complexidade e riqueza do território. A vasta biodiversidade, o potencial de recursos minerais e vegetais, a fiscalização precária dos rios e as fronteiras com países produtores de cocaína (Colômbia, Peru e Bolívia) resultam em uma profusão de crimes. O ambiente natural complexo dificulta a vigilância e o monitoramento. A detecção de atividades ambientais prejudiciais, como o desmatamento ilegal, requer tecnologias avançadas de monitoramento remoto e em tempo real, com integração de dados de satélites, drones e sensores para georreferenciamento. A inteligência, portanto, deve adotar soluções tecnológicas adequadas.

A presença de recursos de alto valor na Amazônia atrai tanto investimentos legítimos quanto atividades ilícitas, como mineração ilegal e exploração não autorizada, frequentemente em áreas remotas. A identificação e rastreabilidade desses recursos exigem tecnologia eficiente, sistemas robustos e capacitação contínua dos agentes de inteligência. É crucial que a inteligência desenvolva estratégias para mapear e monitorar áreas de risco de criminalidade, colaborando com órgãos ambientais e de fiscalização para coordenar operações integradas. O Ministério Público desempenha um papel central na repressão à criminalidade organizada na Amazônia brasileira.

A vastidão do território amazônico, com problemas de infraestrutura e acesso, demanda a incorporação de tecnologias avançadas de comunicação na atividade de inteligência. A diversidade cultural e socioeconômica das comunidades amazônicas, incluindo etnias e povos indígenas, exige uma abordagem sensível e respeitosa, considerando suas particularidades para evitar conflitos e promover cooperação. A inteligência na Amazônia requer uma abordagem integrada e interinstitucional, que considere a complexidade ambiental, a riqueza natural, as dificuldades logísticas e as especificidades culturais.

A busca por recursos naturais é, inclusive, um fator de conflitos armados globais, em um ambiente de incertezas geopolíticas. Nascimento (2024) observa que a degradação ambiental pode ser abordada como condicionante inserida no fenômeno da guerra, pois, de um lado a crise está diretamente ligada às fragilidades institucionais geradas pela não cooperação entre os principais atores estatais e não estatais em plano mundial, que enfrentam obstáculos próprios de uma sociedade marcada por anarquia, o que gera incertezas e desconfianças resultantes de assimetrias de poder, principalmente considerando a ausência de um governo mundial. De outro lado, esses efeitos da insustentabilidade no planeta podem levar à desestabilização institucional e política das sociedades e a consequente vulnerabilidade com vista ao surgimento de eventos socialmente extremos, tais quais confrontos entre estados, culturas, etnias e grupos definidos ideologicamente ou não.

Além dos desafios geopolíticos, é fundamental equilibrar o valor político, estratégico, tático e operacional do conhecimento de inteligência para assessorar a gestão decisória com a necessidade de salvaguardar direitos fundamentais, como a privacidade e a intimidade. Roxin, citado

por Marcão (2011, p. 122), ressalta que “Num Estado de Direito, (...) o Estado mesmo está obrigado por ambos os fins: assegurar a ordem por meio da persecução penal e proteção da esfera de liberdade do cidadão”.

A *accountability*, ou responsabilidade pública, é crucial para a eficácia das atividades de inteligência. Um dos desafios é conciliar esses métodos com a transparência exigida em um Estado Democrático de Direito. Dallagnol (2013, p. 273) descreve a *accountability* policial como um conceito abrangente que inclui sistemas de gestão e supervisão, gerenciamento interno de reclamações, liderança responsável, códigos de conduta, treinamento, avaliação de desempenho, prestação de contas externa (Legislativo, Promotores, Juízes) e atenção às demandas sociais. A *accountability* vai além da supervisão, abrangendo a criação de sistemas para gestão eficiente, resolução de problemas internos, supervisão independente e liderança responsável, além da prestação de contas a diversas instituições e à sociedade.

A adoção de auditorias e controles contínuos é essencial para monitorar e ajustar as atividades de inteligência, garantindo transparência e conformidade com os padrões democráticos. Além disso, é vital fortalecer a integração entre os órgãos de inteligência, baseada em respeito mútuo e coordenação eficaz, para construir uma confiança institucional que permita enfrentar os diversos problemas que surgem. Pacheco (2013) enfatiza a importância de métodos e técnicas adequadas para gerenciar informações e garantir a eficiência das funções constitucionais, defendendo uma abordagem gerencial e racional da inteligência. A criação de um modelo de inteligência fundamentado na *accountability* e na eficácia é, portanto, indispensável para uma atuação justa e responsável em um Estado Democrático de Direito.

3 Considerações finais

A partir de uma pesquisa com viés qualitativo, bibliográfico-documental, aplicada e exploratória, com direcionamento a responder à pergunta-problema, mediante o objetivo de avaliar a importância da atividade de inteligência nas ações do Ministério Público do Estado do Pará no enfrentamento à criminalidade na Amazônia, ratifica-se que este foi plenamente alcançado.

Assim, as atividades de inteligência são indispensáveis no cenário contemporâneo. Elas qualificam os processos decisórios, elevando a eficácia e a eficiência das decisões e conferindo maior estabilidade ao sistema. A pesquisa em inteligência deve, portanto, expandir-se para além de setores estatais específicos, abrangendo também a atuação do Ministério Público e priorizando a integração de dados por meio de uma comunicação interinstitucional.

Na Amazônia, as atividades de inteligência devem ser estruturadas para enfrentar os desafios impostos pela complexidade social e ambiental do território, sua vasta riqueza natural, as dificuldades logísticas e as especificidades culturais. Uma abordagem interinstitucional é fundamental, com os Ministérios Públicos estaduais desempenhando um papel central na integração dessas atividades. A *accountability* emerge como uma ferramenta qualificada para aprimorar essa integração entre as instituições do Estado brasileiro, especialmente diante da realidade amazônica e dos seus intrincados impactos socioambientais.

Por fim, sugere-se que normas jurídicas integradoras da Atividade de Inteligência sejam instituídas, mas de forma a congregá-las às outras instituições do sistema de justiça criminal, de segurança pública e de proteção ambiental na Amazônia, para haja compartilhamento de dados, tornando democrático o conhecimento produzido. Propõe-se ainda que o tema seja objeto de novos estudos, para estabelecer um arcabouço teórico adequado para a tomada de decisão dos gestores públicos na região amazônica.

Referências

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Edição revista e ampliada. São Paulo: 70 Brasil, 2016.

BORGES, Laryssa. Amazônia dominada: o tráfico invade a floresta, transforma a fronteira norte em uma das principais rotas de exportação de cocaína dos grandes cartéis, se associa a facções, espalha violência e expõe a fragilidade do aparato de segurança. p.1-18. *Revista Veja*, Ano 58, n. 15, ed. 2939, Editora Abril, 11 abr. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 set. 2025

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 156, de 13 de dezembro de 2016. Institui a Política de Segurança Institucional e o Sistema Nacional de Segurança Institucional do Ministério Público, e dá outras providências. *Diário Eletrônico do CNMP*, Brasília, DF, 14 fevereiro 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-n-156-2016-v3.pdf>. Acesso em: 1 set. 2025.

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 260, de 28 de março de 2023. Institui a Doutrina de Inteligência do Ministério Público. *Diário Eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público*, Brasília, DF, 30 mar. 2023. Disponível em: https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/ords/f?p=102:1:::NO:1:P1_DT_PUBLICACAO:30-03-2023. Acesso em: 1 set. 2025.

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 292, de 28 de maio de 2024. Institui a Política Nacional de Inteligência do Ministério Público e o Sistema de Inteligência do Ministério Público e dá outras providências. *Diário Eletrônico do CNMP*, Brasília, DF, 28 maio 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/10998/>. Acesso em: 1 set. 2025.

CARON, Ricardo; BUENO, Vani Antônio. Inteligência e Segurança Institucional: uma abordagem sobre a segurança de áreas e instalações

no Ministério Público. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Estudos de segurança institucional e contrainteligência no âmbito do Ministério Público brasileiro*. Brasília: CNMP, 2019.

COELHO, Giselle Carvalho Pereira. Atividade de inteligência no âmbito do Ministério Público aplicada ao combate à corrupção. *Revista do Ministério Público Militar*. Brasília, ano XLVII, ed.36, p. 197-2015, mar., 2022.

CORREA, Maria Fernanda de Oliveira. Proposta de base de dados do Ministério Público para Inteligência: um estudo de caso: estatísticas das Promotorias de Justiça junto às 1ª e 2ª Varas Criminais de Petrópolis/RJ. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n.91, p. 147-191, jan./mar., 2024.

COUTO, Aiala Colares de Oliveira (Coord.). *Dinâmicas do crime organizado na Amazônia paraense [livro eletrônico]*: conflitos e violações de direitos nas relações campo-cidade. Belém: Ed. dos Autores, 2025.

DALLAGNOL, Deltan. *Responsabilidade pública e accountability*. São Paulo: Editora XYZ, 2013.

DANTAS FILHO, Diógenes. *Inteligência a seu alcance*. Rio de Janeiro: Ciência Moderna Ltda., 2013.

FERRAJOLI. Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. Tradução: Ana Paula Zomer, Juarez Tavares, Fauzi Hassan Choukr e Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. *Informe especial: Segurança pública e crime organizado na Amazônia legal*. São Paulo: FBSP, 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. *Esfera: Segurança Pública e crime organizado no Brasil*. São Paulo: FBSP, 2024.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL-GARCIA, J. R.; PARDO, T. A.; ALDAMA-NALDA, A. Smart cities and smart governments: using information technologies to address urban challenges. In: *Proceedings of the 14^o Annual International Conference on Digital Government Research*. New York, NY, 2013.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. Niterói: Impetus, 2010.

HARARI, Yuval Noah. *Sapiens: uma breve história da humanidade*. 44. ed. Porto Alegre: L&PM, 2019.

KENT, Sherman. *Informações estratégicas*. Coleção General Benício. Tradução: Hélio Freire. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1967.

MARCÃO, Renato. *Prisões cautelares, liberdade provisória e medidas cautelares restritivas de acordo com a Lei n. 12.403, de 4-5-2011*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MELATI, Claudia; JANISSEK-MUNIZ. A inteligência na gestão pública: uma análise na perspectiva institucional. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 56, n. 6, p. 721-744, nov.-dez. 2022.

NAM, T.; PARDO, T. A. Smart city as urban innovation. In: *Proceedings of the 185^o ICEGOV - International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. New York, NY, 2011.

NASCIMENTO, Durbens Martins. Interfaces entre segurança ambiental global e segurança multidimensional: introdução a uma controvérsia contemporânea. In: NASCIMENTO, Durbens Martins et al. (Orgs.). *Os Múltiplos sentidos da segurança [recurso eletrônico]: escalas, violência e criminalidade na Amazônia*. Belém: NAEA, 2024.

PACHECO, Denilson Feitoza. Atividades de inteligência no Ministério Público. In: *Congresso Nacional do Ministério Público: Ministério Público e Justiça Social*, 16., 2005, Belo Horizonte. *Anais (...)*. Belo Horizonte: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público/Associação Mineira do Ministério Público, 2006.

PACHECO, Denilson Feitoza. Atividade de Inteligência no Ministério Público. In: BRANDÃO, Priscila Carlos; CEPIK, Marco (Org.). *Inteligência de segurança pública: teoria e prática no controle da criminalidade*. Niterói: Impetus, 2013.

PINTO, Pablo Resende. O poder de investigação do Ministério Público. R. *EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 20, n.78, p. 253-271, jan./Jun., 2017.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. *Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REIS NETTO, Roberto Magno; CHAGAS, Clay Anderson Nunes. *Outo de tolo: a Região Metropolitana de Belém, o Pará e a Amazônia em face das redes do tráfico internacional de cocaína*. Curitiba: Appris, 2025.

RODRIGUES, Luiz Cláudio de Queiroz. Interoperabilidade informacional entre SISBIN e ministério público e aplicação pelo órgão ministerial de conhecimentos oriundos da atividade de inteligência – estágio atual e desafios. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília: Abin, n.17, p. 1-24, dez. 2022.

SCHEDLER, K. *Von electronic government und smart government: Mehr als elektrifizieren!* 2018. Disponível em: https://www.alexandria.unisg.ch/254154/1/IMPuls-Ausgabe-01-2018_final.pdf. Acesso em: 2 set. 2025.

SCHOLL, H. J.; SCHOLL, M. C. Smart governance: a roadmap for research and practice. In: *Proceedings of the iConference 2014*.

Berlin, Germany, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.9776/14060>. Acesso em: 24 set. 2025.

SILVA, José Inaldo de Oliveira; CORDÃO, Rômulo Paulo.
Inteligência institucional para o controle da administração pública brasileira: reinventando o combate à corrupção e estimulando a eficiência dos governos. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

WEDY, Miguel Tedesco. A eficiência em Direito Penal. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, v. 11, n. 49, p. 75-97, jan.-mar. 2014.

A APLICAÇÃO DA PENA-BASE: ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ E DO STF

Rodrigo Silva Pires de Sá

Promotor de Justiça do Ministério Público da Paraíba

Resumo

A individualização da pena é um pilar constitucional no direito penal brasileiro, assegurando que a sanção imposta a um réu seja justa e proporcional à sua conduta. No processo de dosimetria da pena, regido pelo art. 68 do Código Penal, o magistrado, por meio de um critério trifásico, vai adaptar a punição às particularidades do caso concreto. Este artigo examina o panorama atual da dosimetria da pena no Brasil, especificamente na fixação da pena-base, com foco na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Analisa como a discricionariedade judicial se manifesta na valoração das circunstâncias judiciais e como a jurisprudência busca garantir a segurança jurídica e a isonomia, evitando a aplicação de penas desproporcionais para crimes semelhantes. Por fim, reforça o papel do Ministério Público no controle da aplicação da pena, notadamente para preservação dos objetivos de prevenção e repressão do delito.

Palavras-chave: dosimetria da pena; individualização da pena; circunstâncias judiciais; jurisprudência; segurança jurídica.

Abstract

The individualization of punishment is a constitutional pillar in Brazilian criminal law, ensuring that the sanction imposed on a defendant is fair and proportional to his conduct. In the penalty dosimetry process, governed by art. 68 of the Penal Code, the judge, using a three-phase criterion, will adapt the punishment to the particularities of the specific case. This article examines the current panorama of sentence dosimetry in Brazil, specifically in the setting of the base sentence, focusing on the jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF) and the Superior Court of Justice (STJ). It analyzes how judicial discretion manifests itself in the assessment of judicial circumstances and how jurisprudence seeks to guarantee legal certainty and equality, avoiding the application of disproportionate penalties for similar crimes. Finally, it reinforces the role of the Public Prosecutor's Office in controlling the application of the sentence, notably to preserve the objectives of preventing and repressing crime.

Keywords: sentence dosimetry; individualization of the sentence; judicial circumstances; jurisprudence; legal certainty.

1 Introdução

A individualização da pena, garantida pelo artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal, é uma das funções mais relevantes da atividade jurisdicional em matéria criminal. A despeito da regulamentação legal, a jurisprudência tem desempenhado um papel fundamental na definição de critérios para a fixação da pena, no que se refere às três fases do processo dosimétrico. Este estudo explora a forma como os tribunais superiores abordam o tema relativo à pena-base, fixada em razão das circunstâncias judiciais gerais (art. 59, do CP) e especiais (art. 42, da Lei nº 11,343/06), buscando compreender as diretrizes e os precedentes que orientam os magistrados.

2 Breves apontamentos sobre as teorias da pena

A característica principal das normas de comportamento, seja qual for a natureza, é a coercibilidade. Na lição de Hans Kelsen, a aplicação de um mal ao destinatário mesmo contra a sua vontade, empregando a força física, se necessário. Essa, a sanção, é o que distingue o direito de outras instâncias de controle social. Embora outros controles se utilizem da coação, o direito sanciona a partir de restrições aos bens da vida.

Uma das maiores conquistas do Estado Moderno foi monopólio da coação, isto é, a centralização no poder público *do uso legítimo da violência*, tendo em vista que a sanção jurídico-penal ser, invariavelmente, um ato de violência.

O que diferencia, nessa construção, o Estado e um delinquente é a legitimidade do poder. E, aqui, surge a principal divergência entre a concepção garantista, estruturada nos direitos humanos, daquela fulcrada na legalidade, segundo a qual a coercibilidade está na validade das normas que compõem o ordenamento jurídico. Mas a indagação que sempre norteou essas discussões, dando origem às “teorias da pena” foi: “por que punir?”

Desenvolvendo um rápido percurso histórico sobre essas teorias, até porque escaparia ao objetivo esmiuçar todas elas, tem-se as versões retributivistas (teorias absolutas) e prevencionistas (teorias relativas).

O retributivismo, que não está centrado apenas no modelo taliônico, tem sua principal versão em Kant, na obra *Metafísica dos Costumes* (1797). Sustenta que a lei é um imperativo categórico que deve ser respeitado. Segundo esse modelo, a pena não deve ter finalidade corretiva, sendo ilegítimo o utilitarismo. Embora se aproxime do princípio taliônico (Código de Hamurabi), o modelo kantiano agrega a ideia de proporcionalidade na aplicação da pena.

Ainda na ótica eminentemente retributiva, tem-se o modelo de Hegel, segundo o qual a pena decorre da necessidade de recompor o direito com uma violência correspondente àquele perpetrada contra o ordenamento jurídico.

A diferença entre os modelos kantiano e hegeliano na justificação: neste, a pena deve ser aplicada em razão da lesão ao direito enquanto tal, da violação da ordem; naquele, a retribuição é devida porque houve uma violação de um imperativo ético e moral, um mal foi produzido.

Diferentemente, no modelo intimidatório, simbolizado em Beccaria (p. 34), o direito de punir nasce a partir do ato de cessão da liberdade individual em prol da fundação do Estado, estruturando e justificando o *poder de punir*, definido como

o conjunto de pequenas porções de liberdade é o fundamento do direito de punir. Todo exercício de poder que se afastar dessa base é abuso e não justa; é um poder de fato e não de direito; é uma usurpação e não mais um poder legítimo. As penas que ultrapassam a necessidade de conservar o depósito da salvação pública são injustas por sua natureza; e tanto mais justas serão quanto mais sagrada e inviolável for a segurança e maior liberdade que o soberano conservar aos súditos

Nessa lógica, somente a liberdade do indivíduo - parcial, aliás - e somente no viés da locomoção (ir, vir e permanecer) estará sujeita à sanção. Não se pode deixar de reconhecer a existência de uma certa lógica utilitarista nesse modelo, rompendo a lógica anterior, consubstan-

ciada na ideia de que a pena é um fim em si mesma, emprestando-lhe uma função futura (caráter preventivo geral negativo da pena).

Na dogmática penal brasileira, após a reforma de 1984, a pena passou a apresentar uma natureza mista: é retributiva e preventiva (geral -, o fim intimidatório da pena se dirige a toda Sociedade - e especial - com efeitos sobre o indivíduo, impedindo-o de delinquir e buscando corrigi-lo).

3 A fundamentação como elemento de validade da pena

Hodiernamente, assertiva comum na Doutrina e Jurisprudência nacionais tem sido que a dosimetria da pena é uma questão de discricionariedade judicial. Sim, de fato. No entanto, essa discricionariedade não é absoluta, sendo vinculada às circunstâncias do caso concreto e aos aspectos subjetivos do agente.

Essa condicionante decorre dos deveres constitucionais (CF, art. 93, IX) e legal (CPP, art. 381, III) impostos ao juiz de fundamentar a decisão, e, no caso da aplicação da pena, tem-se um aditivo: a observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Corolário do Princípio do Devido Processo Legal, a exteriorização das razões de decidir revela qual prisma o Julgador interpretou a Lei e os fatos, viabilizando apurar sua vinculação à prova.

A fundamentação é, portanto, uma garantia individual, inerente ao próprio conceito de Estado Democrático de Direito. Logo, e como é cediço, a falta de fundamentação, formal ou substancial, das decisões judiciais acarreta inexoravelmente nulidade.

Estabelecida essa premissa, retomando a afirmação inaugural deste tópico, a aplicação da pena é matéria sujeita a certa discricionariedade judicial, atrelada às particularidades fáticas do caso concreto e subjetivas do agente (STF, HC 107.409/PE; STF, ARE 1384405/PR; STF, HC 214751 AgR/SP).

A discricionariedade na escolha da sanção a ser estabelecida na primeira etapa da dosimetria afasta a ideia de estabelecimento de algum critério aritmético. Todavia, é uma atividade vinculada, uma vez que o juiz, dentro do seu livre convencimento motivado e de acordo com as peculiaridades do caso concreto, decidirá o *quantum* da pena-base, que, segundo art. 68, do Código Penal, será fixada atendendo-se aos critérios estabelecidos no caput do art. 59, do Diploma Penal.

4 As circunstâncias judiciais e os parâmetros valorativos na jurisprudência do STJ.

As circunstâncias judiciais, também chamada de gerais, são aqueles 08 (oito) elementos abertos previstos no art. 59, do Código Penal – culpabilidade, antecedentes, conduta social, personalidade do agente, motivos, circunstâncias e consequências do crime, e comportamento da vítima. Mas não apenas. Há, em leis específicas, circunstâncias de igual natureza, ou seja, consideradas na fixação da pena base, a exemplo da quantidade e natureza da droga (art. 42, da Lei nº 11,343/06).

São circunstâncias (dados ou fatos) que envolvem o crime, nos aspectos objetivos e subjetivos, cuja ausência não excluem o tipo penal, pois não essenciais, embora impactem na aplicação da pena.

A complexidade do procedimento de fixação da pena é resultante, pode-se dizer, da discricionariedade que lhe é própria, mas não apenas disso. A necessidade de estabelecer a sanção “conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime”, torna ainda mais tormentosa a questão, pois adiciona outros conceitos abertos.

Em razão desse cenário de incertezas e muitas polêmicas, porque não raramente surgem sanções penais díspares para situações fáticas e jurídicas assemelhadas ou idênticas, a jurisprudência -especialmente dos Tribunais superiores - passou a orientar, na fixação da pena-base, o emprego de certas frações reconhecidamente razoáveis para exasperar a pena em decorrência de circunstância judicial desfavorável.

Na verdade, essa “orientação” da jurisprudência surgiu a partir da necessidade de se realizar o controle da legalidade e da constitucionalidade dos critérios então empregados pelos juízes, bem como corrigir eventuais discrepâncias, se evidentes ou arbitrárias.

Sem abandonar a tese da “discricionariedade vinculada”, mas atenta ao dever constitucional, fruto do Princípio da Individualização de Pena, de sancionar o ilícito penal com uma pena justa, a jurisprudência, embora reafirmando a inexistência de critério aritmético fixo, passou a orientar a aplicação de percentuais na primeira fase do processo dosimétrico, elegendo 1/6 (um sexto), sobre a pena mínima cominada, ou 1/8 (um oitavo), sobre o intervalo entre as penas máxima e mínima, como parâmetros razoáveis para cada modular negativeda.

Tudo para que a discricionariedade não se transmude em arbitrariedade. Nesse sentido, o STJ decidiu (HC 585.731/SC, DJe 01/07/2022) que

a fim de balizar os limites de sua discricionariedade, realize um juízo de coerência entre (a) o número de circunstâncias judiciais concretamente avaliadas como negativas; (b) o intervalo de pena abstratamente previsto para o crime; e (c) o quantum de pena que costuma ser aplicado pela jurisprudência em casos assemelhados.

Adicionalmente a isso, para fortalecer a segurança jurídica, a previsibilidade das decisões judiciais e, sobretudo, a aplicação da lei com justiça, a jurisprudência da Corte da Cidadania passou a exigir do juiz que pretendesse aplicar percentual diverso, uma “valoração concreta”, estabelecendo “ônus argumentativo específico”.

Apesar de reiterar que os patamares de 1/6 (um sexto) ou 1/8 (um oitavo) são meramente norteadores, facultando ao juiz adotar *quantum* de incremento diverso, compeliu-o a detalhar as peculiaridades do caso concreto e do maior desvalor do agir do agente, capazes de ensejar a inobservância daqueles parâmetros.

Não por outra razão, a Corte Suprema decidiu que a “dosimetria da pena não é uma operação matemática, e nada impede que o magistrado fixe a pena-base no máximo legal, ainda que tenha valorado tão somente uma circunstância judicial, desde que haja fundamentação idônea e bastante para tanto (STF. RHC 101576, DJe 14/08/2012).

Por conseguinte, ou seja, de que as frações admitidas como razoáveis na jurisprudência não se revestem de caráter obrigatório, não se pode falar em direito subjetivo do réu a este ou aquele percentual específico para cada circunstância judicial negativa (STJ. EDcl no AgRg no HC 701.231/SC, DJe de 14/6/2022; STJ. AgRg no AREsp 2.084.097/RS, DJe de 3/5/2022.)

Outro ponto relevante, também decorrente do dever de fundamentação, é a impossibilidade de fixar a pena-base acima do mínimo legal a partir de elementos constitutivos do crime ou com base em referências vagas, genéricas, desprovidas de justificativas concretas.

Dizer, por exemplo, que a culpabilidade foi grave; que o agente

tem personalidade desviada; tem péssima conduta social; que as consequências do crime foram danosas; que, no crime contra o patrimônio, houve prejuízo material, ou que, em delito contra dignidade sexual, a motivação foi satisfazer a própria lascívia, não configura valoração idônea para negatar as circunstâncias judiciais.

Ora, os vetores judiciais são, a princípio, valores sempre neutros. Para modificar essa “polaridade”, é imperioso que o juiz informe elementos concretos extraídos do processo, sendo inadmissível a negatificação de alguma circunstância com fundamento em meras suposições ou abstrações, sob pena de nulidade, por ausência de justificação válida.

Para além disso, mesmo inconscientemente, o juiz pode aplicar a mesma circunstância duas vezes para majorar a pena, incidindo no vedado *bis in idem*. Nucci (p. 402), tomando como exemplo uma circunstância que pode valorar negativamente um vetor judicial e estar prevista como agravante genérica, ensina que, diante desse aparante “conflito”, o magistrado “deve optar pela mais relevante, que, no caso, é a circunstância legal (agravante), pois prevista pela lei de maneira expressa”

Outra situação de relevo é se há necessidade de fundamentação quando a pena aplicada não excede o mínimo legal, previsto no preceito secundário do tipo penal incriminador.

Embora a doutrina de Nucci (p. 405) compreenda que, por força do art. 93, IX, da Constituição Federal, a aplicação da pena, mesmo se fixada no patamar mínimo, deve ser fundamentada, sob pena de nulidade, a jurisprudência dos Tribunais superiores (STF e STJ) compreende que, nessa hipótese, presume-se que todas as circunstâncias judiciais foram favoráveis ao agente. Por favorecer o réu, essa presunção é admitida no Direito Penal e traz mais lógica ao sistema, porquanto, como dito alhures, as circunstâncias judiciais são, a princípio, neutras.

Fixadas essas premissas gerais e cumprindo o escopo deste artigo, a aplicação da pena base está fulcrada na análise de 08 (oito) circunstâncias judiciais¹. A seguir, alguns breves apontamentos sobre cada uma delas, seguindo-se, no Anexo deste artigo, quadro analítico acerca de casos concretos, julgados nos tribunais superiores.

¹O art. 42, da Lei nº 11.343/06 acresceu aos vetores do art. 59, do Código Penal, a quantidade e a natureza da droga apreendida, tratando-as, aliás, como circunstâncias preponderantes.

4.1 Culpabilidade

A *culpabilidade*, para fins de dosimetria da pena, é o grau de reprovação social, a censura merecida pelo agente em razão do que praticou, considerando as especificidades do delito e as condições pessoais do agente. O juízo de reprovabilidade deve basear-se em elementos concretos que fujam ao tipo penal.

No seu processo decisório, o juiz deve realizar uma dupla análise da culpabilidade do agente. No primeiro momento, a *culpabilidade em sentido estrito ou normativa* é analisada para compor a existência do crime (imputabilidade, potencial consciência de ilicitude e a exigibilidade e a possibilidade de agir de acordo com o Direito). É o elemento subjetivo do tipo. Em segundo plano, na aplicação da pena, o foco do juiz deve estar na identificação do grau de censurabilidade. Tem-se, aqui, a *culpabilidade em sentido amplo*. Por isso, segundo Nucci, a culpabilidade “é o fundamento e o limite da pena” (p. 231).

No cotidiano, o que se tem visto é uma confusão entre esses conceitos. O magistrado discorre sobre a culpabilidade normativa para justificar a negatização da circunstância judicial da culpabilidade, mediante uso de expressão como “o réu agiu com consciência”; “o réu optou por não agir conforme o Direito”, dentre outras. Em casos assim, a jurisprudência vem declarando a nulidade (STJ: HC 212775/DF, DJe 09/10/2014; HC 216776/TO, DJe 04/08/2014; REsp 1269173/TO, DJe 16/12/2013).

O Quadro 1 traz, de forma analítica, os critérios considerados pelo STF e STJ como idôneos na valoração negativa da circunstância judicial alusiva à culpabilidade.

Quadro 1 Critérios avaliativos da Culpabilidade	
Premeditação e planejamento do crime	STF, RHC 134491 AgR, DJe 26/11/2018; STJ, HC 585.731/SC, DJe 01/07/2022; STJ, AgRg no HC 678.233/MG, DJe 20/6/2022)
Posição de comando em organização criminosa	STJ, AgRg no AREsp 1774511/RJ, DJe 01/03/2021; STJ, REsp 1.991.015/AC, DJe 01/07/2022; STJ, AgRg no HC 740.762/SP, DJe 24/06/2022
Modus Operandi	Embora diretamente relacionado ao vetor “circunstâncias do crime”, em casos concretos, serviu para negativar o vetor “culpabilidade” (STJ. AgRg no HC 686.905/MS, DJe 27/06/2022): a) percorrer 65km para cometer um roubo em uma cidade mais pacata para encontrar menos resistência; b) crimes de feminicídio, as diversas agressões perpetradas pelo acusado contra a vítima foram realizadas na presença da filha do casal de apenas 3 anos de idade; c) prática delitiva por meio de concurso de agentes
Violência exacerbada	a) vários golpes desferidos contra a vítima, que, adormecida, não conseguiu mobilizar qualquer reação a tempo (STF, RHC 130524, DJ 10/02/2016); b) pluralidade de tiros que atingiram a vítima, pelas costas (STJ, HC 646.905/ES, DJe 19/03/2021); c) o grande porte físico do acusado, bem como a violência física e psicológica empregada pelo réu durante o crime - tentativa de asfixia, diversos socos desferidos no rosto da vítima, que perdeu a possibilidade de escutar do lado esquerdo, ameaças de morte à ofendida e à sua família (STJ, AgRg no HC 648.938/SP, DJe 17/12/2021); d) desferimento de vários tiros contra a vítima, são elementos concretos que caracterizam a elevada reprovabilidade da conduta (STJ, AgRg no AREsp 1.805.308/AL, DJe 16/08/2021); e) agente espancou a vítima com um pedaço de madeira até que a mesma perdesse os sentidos (STJ, AgRg no HC 697.993, DJe 27/06/2022); f) a frieza e a brutalidade na execução delitiva são suficientes para firma o seu desvalor. (STJ, AgRg no HC 702.070/SP, DJe 25/03/2022).

Quadro 1 Critérios avaliativos da Culpabilidade	
Qualidade funcional do agente	a) A condição de Deputado Federal do agente não se confunde com a qualidade funcional ativa exigida para a prática do crime de concussão. (STF, RHC 132657, DJe 02/03/2016); b) em relação apenas ao delito de concussão, considerou elemento hábil a negativar a culpabilidade o fato de a acusada ocupar o cargo de Prefeita Municipal (STJ, AgRg no HC 738.385/PE, DJe 20/6/2022); c) ocupar o cargo de prefeito municipal ao cometer o crime contra a Lei de Licitações é elemento concreto, não inerente ao tipo penal e que revela maior reprovabilidade em sua conduta (STJ, AgRg no AREsp 1127434/MG, DJe 09/08/2018); d) o réu ser médico ginecologista denotado especial reprovabilidade da conduta, ultrapassando as insitas ao delito de estupro (STJ, AgRg no REsp. 1.263.108/MG, DJe 15/09/2015); e) é advogado e conhecedor das leis, merece uma maior reprovabilidade (STJ, AgRg no REsp 1.527.746/SP, DJe 03/09/2015; STJ, HC 562.028/PB, DJe 27/05/2020).
Idade da Vítima	Em crime de estupro de vulnerável, a idade da vítima Em crime de estupro de vulnerável, a idade da vítima deve influenciar na fixação da pena-base (STJ. AgRg no HC 677.747/SC, DJe de 20/6/2022)
Presença de filho menor	STJ, AREsp 1.964.508-MS, DJe 01/04/2022
Concurso de agentes	STJ, AgRg no REsp 1.960.385/MT, DJe de 12/11/2021
Abuso de confiança	STJ, HC 704.196/SP, DJe 21/06/2022

Fonte: Relatório do Grupo de Trabalho Dosimetria da Pena. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/relatorio-gt-dosimetria-da-pena-v5.pdf>

4.2 Antecedentes criminais

Os *antecedentes* referem-se ao histórico criminal do agente que não se presta para caracterizar a reincidência (Greco, Rogério. Curso direito penal: volume 1: parte geral: arts. 1º a 120 do Código Penal - 24. ed. - Barueri [SP]: Atlas, 2022). Ou seja, se somente condenações anteriores que não servem para afirmar reincidência, justificam o juízo desfavorável sobre os antecedentes, inquéritos policiais e ações penais em andamento não podem ser usados para agravar a pena-base, sob pena de violação ao princípio da presunção de inocência. É essa a compreensão da Doutrina e jurisprudência do STF (Tema 129²) e STJ (Súmula 444)³.

Assim, somente condenações transitadas em julgado, não utilizadas para reincidência, podem ser valoradas como *maus antecedentes*.

Por outra via, muito se discutiu sobre a existência ou não de um limite temporal para utilização de registro criminal pretérito, especialmente após o decurso do período depurador, previsto no art. 63 do Código Penal (cinco anos). Indagava-se se condenações cujas penas foram extintas há mais de cinco anos poderiam ser consideradas *maus antecedentes*.

O STJ tem aplicado, em alguns casos, a teoria do direito ao esquecimento para afastar a valoração de condenações muito antigas. O STF, debruçou-se sobre a questão no julgamento do Tema 150 e fixou a seguinte Tese:

Não se aplica ao reconhecimento dos maus antecedentes o prazo quinquenal de prescrição da reincidência, previsto no art. 64, I, do Código Penal, podendo o julgador, fundamentada e eventualmente, não promover qualquer incremento da pena-base em razão de condenações pretéritas, quando as considerar desimportantes, ou demasiadamente distanciadas no tempo, e, portanto, não necessárias à prevenção e repressão do crime, nos termos do comando do artigo 59, do Código Penal.

²A existência de inquéritos policiais ou de ações penais sem trânsito em julgado não pode ser considerada como maus antecedentes para fins de dosimetria da pena.

³É vedada a utilização de inquéritos policiais e ações penais em curso para agravar a pena-base.

Para ilustrar a questão, em caso concreto, a Corte Constitucional reconheceu o efeito de condenação anterior se menos de sete anos se passaram entre a extinção da pena e o novo crime.

Ainda no campo prático, em hipótese do agente com duas ou mais condenações transitadas em julgado no momento da prática de novo crime, por força do princípio da Individualização da Pena, não se pode desconsiderar nenhuma delas para fins de aplicação da sanção. Convencionou-se denominar de agente multirreincidente. Em casos assim, é possível o juiz negativar o vetor Antecedentes e, no passo seguinte, agravar a pena em razão da reincidência (CP, art. 61, I), apreciando singularmente cada condenação transitada em julgado.

Outro ponto que merece destaque é a prática – não incomum – do uso de condenações criminais do réu transitadas em julgado para valorar negativamente a conduta social e a personalidade. Coube ao STJ dirimir a controvérsia, no julgamento do Tema Repetitivo 1077 (REsp 1.794.854/DF, DJe 01/07/2021):

Condenações criminais transitadas em julgado, não consideradas para caracterizar a reincidência, somente podem ser valoradas, na primeira fase da dosimetria, a título de antecedentes criminais, não se admitindo sua utilização para desabonar a personalidade ou a conduta social do agente.

Logo, é ilegal se referir ao passado criminal do agente, mesmo detentor de condenações definitivas, para desabonar a conduta social e a personalidade do agente. Assim como é vedado o uso de atos infracionais, inclusive para considerar a personalidade *desajustada ou voltada para a criminalidade*, para incrementar a pena-base (STJ, HC 175280/RS, DJe 17/04/2013; HC 190569/DF, DJe 12/09/2012; HC 117497/SP, DJe 16/03/2009; HC 081866/DF, DJ 15/10/2007; STF, HC 211261 AgR, DJe 26/05/2022). É preciso, entretanto, ressaltar que, no julgado referido, o STF admitiu que atos infracionais anteriores pudessem ser utilizados como prova da dedicação do agente à atividade criminosa, elemento necessário para afastar a aplicação da minorante do *tráfico privilegiado* (Art. 33, § 4º, da Lei nº 11.343/06).

Valem registrar, ainda, situações com as quais comumente nos deparamos, envolvendo a valoração do vetor em tela. O caso do agente condenado por crime anterior à prática delitiva, com trânsito em julgado posterior à data do crime em apuração. Na hipótese, é possível o juiz valorar negativamente os antecedentes, exasperando a basilar (STJ, HC 693.321/SP, DJe 08/04/2022). Também não existe óbice no emprego de condenação anterior, cuja prescrição executória foi declarada, pois subsistentes os efeitos secundários da pena (STJ, AgRg no HC 697.856/PR, DJe 26/05/2022).

4.3 Conduta social

A *conduta social* refere-se ao comportamento do agente na comunidade, no ambiente familiar e no trabalho. Está retratada na relação do réu com seus parentes, seus vizinhos, na escola. Não se vincula ao fato criminoso, mas à inserção do agente em seu meio social (STJ, REsp 1.405.989/SP, DJe 23/09/2015; STJ, AgRg no AREsp 1.803.845/AL, DJe 10/06/2022). O juiz deve conhecer quem está julgando e, por isso, os elementos que caracterizam os *antecedentes sociais* devem estar concretamente demonstrados nos autos.

Segundo Greco (p. 1322), o juiz deve buscar identificar o

relacionamento com seus pares, procura-se descobrir o seu temperamento, se calmo ou agressivo, se possui algum vício, a exemplo de jogos ou bebidas, enfim, tenta-se saber como é o seu comportamento social, que poderá ou não ter influenciado no cometimento da infração penal.

Exemplos de valoração negativa incluem o mau comportamento familiar, como furtar bens de um familiar idoso, ser temido na comunidade, ou a ingestão habitual de álcool que leva a um comportamento violento. O simples envolvimento com drogas, por si só, não é suficiente para negar essa circunstância.

O Quadro 2 traz, de forma analítica, os critérios considerados pelo STF e STJ como idôneos na valoração negativa da circunstância judicial alusiva à conduta social.

Quadro 2 Critérios avaliativos da Conduta Social	
Comportamento Familiar	a) “subtrair constantemente bens de sua genitora, pessoa idosa, além de ela ter alegado em audiência que em razão de tais condutas ‘já não suporta conviver com o filho’” (STJ, AgRg no HC 717.493/SP, DJe 25/04/2022); b) Mau comportamento familiar do agravante, pois outras agressões não constantes da denúncia foram noticiadas durante a instrução probatória (STJ, AgRg no AREsp 1.845.072/SP, DJe 22/06/2021); c) A prática de ameaça e agressões a familiares e o envolvimento com tráfico de drogas (STJ, AgRg no AREsp 1.805.308/AL, DJe de 16/08/2021).
Temor na Comunidade	a) É conhecido no bairro em que reside como uma pessoa perigosa e temida (STJ, AgRg no REsp 1.960.385/MT, DJe 12/11/2021); b) O fato de ser temido no meio em que vive é motivação idônea para justificar a avaliação prejudicial da conduta social (STJ, AgRg no HC 678.916/MA, DJe 29/09/2021; STJ, REsp 1.901.105/PR, DJe 23/03/2021; STJ, AgRg no AREsp 1.895.065/TO, DJe 30/08/2021).
Ingestão habitual de bebida alcoólica, causadora de comportamento violento	STJ, AgRg no AREsp 2.001.304/MG DJe 29/04/2022.
Ébrio e drogadito habitual	O fato do réu estar habitualmente bêbado e drogado, bem como a necessidade constante de pedir dinheiro à família para comprar drogas e pagar dívidas com traficante (STJ, AgRg no HC 700.170/ES, DJe 25/03/2022).
Não pagamento de pensão alimentícia e alienação parental	a) ‘possui 3 filhos, não os acompanha, não paga pensão alimentícia’ (STJ, AgRg no AREsp 1.885.196/TO, DJe 17/12/2021); b) Alienação parental e a ausência de cuidados com seus filhos. (STJ, AgRg no AgRg no AREsp 1.843.720/DF, DJe 24/05/2021).
Stalking	a) Constantemente perseguia e ameaçava a Vítima, indicou a reiteração em prática social inadequada, o que ampara a avaliação desfavorável dessa vetorial (STJ, HC 180.167/MG, DJe 24/08/2016; STJ. HC 704.196/SP, DJe 21/06/2022).

Fonte: Relatório do Grupo de Trabalho Dosimetria da Pena. Brasília, 2022. Disponível em:
<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/relatorio-gt-dosimetria-da-pena-v5.pdf>

4.4 Personalidade do agente

A *personalidade* diz respeito ao perfil subjetivo do agente, incluindo seu caráter, índole e perfil psicológico. Sua valoração não exige um laudo técnico, podendo ser baseada em elementos concretos dos autos. A jurisprudência considera fatores como frieza, brutalidade, perversidade, egoísmo, possessividade e ciúmes descontrolados como indicativos de uma personalidade negativa. No entanto, a ausência de fundamentação concreta ou a simples menção de que a personalidade é "voltada para o delito" é considerada inidônea.

Nucci (p. 398) exemplifica fatores negativos da personalidade:

maldade, agressividade (hostil ou destrutiva), impaciência, rispidez, hostilidade, imaturidade, irresponsabilidade, mau-humor, covardia, frieza, insensibilidade, intolerância (racismos, homofobia, xenofobia), desonestidade, soberba, inveja, cobiço, egoísmo.

O referido Autor, aliás, destaca um desses aspectos: a perversidade (maldade ou crueldade). Esse traço definiria pessoas capazes de atos abomináveis, ao menos a vista do senso comum. Serão agentes marcados pela frieza e insensibilidade, cujo "alívio advém da maldade concretizada ao semelhante" (op. cit. p. 399).

Na análise da personalidade, Bitencourt (p. 299) orientar que se deve verificar a sua boa ou má índole, sua maior ou menor sensibilidade ético-social, a presença ou não de eventuais desvios de caráter de forma a identificar se o crime constitui um episódio acidental na vida do réu.

Schmitt (p. 130) refere ao caráter como pessoa humana. Serve para demonstrar a índole do agente, seu temperamento. São os casos de sensibilidade, controle emocional, predisposição agressiva, discussões antecipadas, atitudes precipitadas, dentre outras.

O STJ, no julgamento do HC 566.684/SP (DJe 17/06/2020) afirmou que a personalidade

resulta da análise do seu perfil subjetivo, no que se refere a aspectos morais e psicológicos, para que se afira a existência de caráter voltado à prática de infrações penais, com base nos elementos probatórios dos autos, aptos a inferir o desvio de personalidade de acordo com o livre convencimento motivado, independentemente de perícia. Não se admite, pois, que seja presumido que o réu ostenta personalidade distorcida em razão da gravidade do próprio delito ou com fundamento em condenação por fato posterior ao apurado nos autos.

Pela natureza, é dispensável laudo técnico, devendo magistrado colher elementos de convicção a partir da prova testemunhal, documental e do interrogatório do agente.

O Quadro 3 traz, de forma analítica, os critérios considerados pelo STF e STJ como idôneos na valoração negativa da circunstância judicial alusiva à personalidade.

Quadro 3 Critérios avaliativos da Personalidade	
Perversidade/Maldade/Crueldade (representada na frieza e na insensibilidade)	‘deve ser aferida a partir de uma análise pormenorizada, com base em elementos concretos extraídos dos autos, acerca da insensibilidade, desonestidade e modo de agir do criminoso para a consumação do delito [...]’ (STJ, HC 472.654/DF, DJe 11/03/2019; STJ, AgRg no REsp 1.918.046/SP, DJe 19/04/2021; STJ, REsp 1.794.854/DF, DJe 01/07/2021).
Relações domésticas	a) “o fato de o réu, ciente de prévia medida protetiva fixada, não apenas descumprir a restrição imposta, mas cometer novos atos de violência doméstica contra a ofendida, é circunstância que justifica a valoração negativa da vetorial personalidade (STJ, AgRg no REsp 1.918.046/SP, DJe 19/04/2021); b) O paciente atentou contra a vida de seu tio e o mantinha sob ameaças constantes para conseguir o que queria (STJ, AgRg no HC 702.070/SP, DJe 25/03/2022); c) A prática de homicídio contra pessoa que mantinha com o réu relacionamento amoroso extraconjugal autoriza a valoração negativa da personalidade (STJ, AgRg no AREsp 1.947.336/SP, DJe 29/11/2021);

Quadro 3 Critérios avaliativos da Personalidade	
Relações domésticas	d) “O egoísmo, a possessividade e ciúmes descontrolados podem consubstanciar fatores negativos da personalidade”; “especificamente quanto ao ciúme, vale reafirmar que tal estado emocional ‘é de especial reprovabilidade em situações de violência de gênero, por reforçar as estruturas de dominação masculina - uma vez que é uma exteriorização da noção de posse do homem em relação à mulher - e é fundamento apto a exasperar a pena-base’ (STJ. AgRg no AREsp 1.441.372/GO, DJe 27/05/2019); e) Diante do comportamento violento e agressivo do agente, em suas relações domésticas, incabível a exclusão da vetorial personalidade. (STJ; AgRg no HC 697.993/ES, DJe 27/06/2022).
Abuso de bebida alcoólica e agressividade, no contexto de relação doméstica	O abuso de ingestão de bebidas alcoólicas e a existência de medidas protetivas de urgência reveladoras de comportamento agressivo (STJ, AgRg no AREsp n. 1.942.898/TO, DJe 06/05/2022).

Fonte: Relatório do Grupo de Trabalho Dosimetria da Pena. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/relatorio-gt-dosimetria-da-pena-v5.pdf>

Enfim, é importante pontuar, até por lealdade articular, a existência de compreensões doutrinárias na contramão do pensamento penalístico oficial, que admite o uso dos antecedentes, da personalidade e da conduta social como critérios de individualização-aplicação da pena.

Nessa esteira, Carvalho (p. 53), com base no *princípio da secularização*⁴, entende que *existe forte tendência em subverter o direito penal do fato em prol de um direito penal do autor, quando da avaliação dos antecedentes e da conduta social.*

⁴O termo secularização é utilizado para definir os processos pelos quais a sociedade produziu uma ruptura entre a cultura eclesiástica e as doutrinas filosóficas (laicização), mais especificamente entre a moral do clero e o modo de produção das ciências. Diante da cisão entre o direito e a moral, e considerando que as pessoas são iguais, apenas aquilo que fazem deve ser valorado e punido pelo respectivo juiz do caso penal. (A secularização e a aplicação da pena: uma breve crítica ao modelo brasileiro. Acesso em: 28 set. 2025.

Em relação a personalidade, o autor afirma que, para além da inexistência de condições mínimas de o julgador estabelecer o juízo sobre a modular, dada a “deficiente formação (trans)disciplinar do operador jurídico”, a “avaliação é ilegítima sob o prisma de um direito penal de garantias balizado pelo princípio da secularização” (p. 59).

Conclui o referido autor (p. 59), que a desfavorabilidade sobre a personalidade e a conduta social do agente traduz juízo de cunho eminentemente moral, com lastro em concepções e conceitos metajurídicos, sem possibilitar o mínimo de controle técnico.

Na mesma esteira, Greco (p. 1324), ao tratar da circunstância judicial alusiva à personalidade, reconhece que

o julgador não possui capacidade técnica necessária para a aferição de personalidade do agente, incapaz de ser por ele avaliada sem uma análise detida e apropriada de toda a sua vida, a começar pela infância. Somente os profissionais de saúde (psicólogos, psiquiatras, terapeutas etc.), é que, talvez, tenham condições de avaliar essa circunstância judicial.

E conclui, afirmando que não deve ser considerada na fixação da pena por ser “ofensiva ao chamado direito penal do fato, pois prioriza a análise das características penais do seu autor”.

4.5 Motivos do crime

Os *motivos do crime* são as razões que antecederam e levaram o agente a cometer a infração penal.

Atente-se que os motivos não serão considerados em duplicidade se sua previsão já integrar o próprio tipo penal, seja em benefício do agente (§ 1º do art. 121, do CP), seja para exasperar sua reprimenda (inciso II do § 2º do art. 121, do CP), sob pena de incidir no vedado *bis in idem*.

Segundo Nucci (p. 399), “todo crime tem um motivo, que pode ser mais ou menos nobre, mais ou menos repugnante. A avaliação disso faz com que o juiz exaspere ou diminua a pena-base.”

Os motivos podem ser valorados negativamente quando o intuito é a rivalidade política ou a disputa entre facções criminosas. Também se o agente pratica a infração movido por desavença de somenos

importância e para pagar dívida ou adquirir drogas. Advirta-se que o *lucro fácil*, em crimes contra o patrimônio ou o tráfico de drogas, é considerado inerente ao tipo penal e, portanto, não pode ser usado para aumentar a pena. De igual modo, a *satisfação da própria lascívia*, nos crimes sexuais. Por ser elemento constitutivo da tipificação, não serve para fundamentar juízo negativo sobre essa modular.

O Quadro 4 traz, de forma analítica, os critérios considerados pelo STF e STJ como idôneos na valoração negativa da circunstância judicial alusiva aos motivos do crime.

Quadro 4 Critérios avaliativos dos Motivos do Crime	
Desavença de somenos importância	STJ, AgRg no HC 678.916/MA, DJe 29/09/2021.
Postagem na rede social	STJ, HC 409.775/RS, DJe 24/08/2018.
Crime do Art. 325 do CP. Busca de dinheiro fácil.	STJ, AgRg no AREsp 1.910.762/RJ, DJe 12/11/2021.
Término do relacionamento amoroso	STJ, AgRg no HC 652.779/SC, DJe 20/09/2021.
Disputa entre as facções criminosas	STJ, AgRg no REsp 1.867.815/SC, DJe 21/6/2021.
Rivalidade política	STJ, HC 478.982/SC, DJe 21/09/2020.
Pagamento de dívidas de drogas e a aquisição de drogas	STJ, AgRg no HC 662.125/ES, DJe 20/09/2021.

Fonte: Relatório do Grupo de Trabalho Dosimetria da Pena. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/relatorio-gt-dosimetria-da-pena-v5.pdf>

4.6 Circunstâncias do crime

As circunstâncias do crime referem-se aos detalhes objetivos da infração, como o local, o tempo e o *modus operandi*. São circunstâncias judiciais objetivas. O juiz deve considerar a gravidade concreta do delito, evidenciada nas condições espaciais e temporais, em que se deu a prática criminosa, e nos instrumentos e meios utilizados pelo agente.

Na definição de Alberto Silva Franco (p. 900).

Circunstâncias são elementos acidentais que não participam da estrutura própria de cada tipo, mas que, embora estranhas à configuração típica, influem sobre a quantidade punitiva para efeito de agravá-la ou abrandá-la. As circunstâncias apontadas em lei são as circunstâncias legais (atenuantes e agravantes) que estão enumeradas nos arts. 61, 62 e 65 da PG/84 e são de cogente incidência. As circunstâncias inominadas são as circunstâncias judiciais a que se refere o art. 59 da PG/84 e, apesar de não especificadas em nenhum texto legal, podem, de acordo com uma avaliação discricionária do juiz, acarretar um aumento ou uma diminuição de pena. Entre tais circunstâncias, podem ser incluídos o lugar do crime, o tempo de sua duração, o relacionamento existente entre o autor e vítima, a atitude assumida pelo delinquente no decorrer da realização do fato criminoso etc.

Nucci (p. 400) define as circunstâncias do crime como “os elementos acidentais não participantes da estrutura do tipo, embora envolvendo o delito”. E esclarece:

Quando expressamente gravadas na lei, as circunstâncias são chamadas de legais (agravantes e atenuantes, por exemplo). Quando genericamente previstas, devendo ser formadas na análise e pelo discernimento do juiz, são chamadas de judiciais.

Diz Schmitt (p. 136):

Trata-se do *modus operandi* empregado na prática do delito. São elementos que não compõem o crime, mas que influenciam em sua gravidade, tais como o estado de ânimo do agente, o local da ação delituosa, o tempo de sua duração, as condições e o modo de agir, o objeto utilizado, a atitude assumida pelo autor no decorrer da realização do fato, o relacionamento existente entre autor e vítima, dentre outros.

A valoração negativa pode ocorrer em situações, por exemplo, de invasão do domicílio da vítima; de cometimento do delito na presença de familiares da vítima; de execução do crime causando risco a terceiros, como disparos em via pública movimentada; da complexidade do esquema criminoso ou uso de compartimentos ocultos para esconder drogas; de agressões violentas e prolongadas à vítima; em caso de roubo em transporte coletivo, dada a alta circulação de pessoas.

O Quadro 5 traz, de forma analítica, os critérios considerados pelo STF e STJ como idôneos na valoração negativa da circunstância judicial alusiva às circunstâncias do crime.

Quadro 5**Critérios avaliativos das Circunstâncias do crime**

A casa como asilo inviolável do indivíduo	Abusou da criança no interior da própria casa onde todos residiam, em pleno abuso da confiança em si depositada quando a genitora dela não estava (STJ, AgRg no HC 686.470/AC, DJe de 14/03/2022; STJ, AgRg no AREsp 1.168.233/ES, DJe 16/11/2018; STJ, AgRg no HC 678.226/PR, DJe 13/10/2021).
Prática delituosa na frente de familiares	O cometimento do crime na presença dos filhos da vítima é suficiente para determinar o incremento da pena relativamente ao vetor das circunstâncias do delito (STJ, AgRg no AREsp 1982124/SE, DJe 21/02/2022; STJ, AgRg no HC 697.993/ES, DJe 27/06/2022).
Prática delituosa pondo em risco terceiros	a) “O cometimento do crime ‘em praça pública, na presença de vários populares, de modo que a conduta empreendida pôs efetivamente em risco outros bens jurídicos para além da integridade física da vítima, [...], inclusive, a vida daqueles que estavam transitando pelo local’ (STJ, AgRg no AREsp 1.803.854/AL, DJe 10/06/2022); b) “a jurisprudência do STJ admite o desvalor do aludido vetor em razão da execução de disparos em via pública” (STJ, HC 536.480/RJ, DJe 26/11/2019; STJ, AgRg no AREsp 2.055.438/PA, DJe 19/05/2022).
Complexidade do engenho criminoso	“A forma utilizada para esconder a droga em compartimentos ocultos de veículo autoriza a valoração negativa das circunstâncias do crime de tráfico de entorpecentes. (STJ, AgRg no HC 637.676/MS, DJe 24/09/2021; STJ, HC 698.362/RO, DJe 15/02/2022).
Quantidade de documentos falsificados	STJ, AgRg nos EDcl no REsp 1.975.264/SC, DJe 28/04/2022.
Duração do crime	No que se refere às circunstâncias do crime, observou o tempo das violentas agressões, que duraram a noite e a madrugada inteiras (STJ, AgRg no AgRg no AREsp 2.011.487/MG, DJe 03/05/2022).
Roubo praticado na madrugada	STJ, HC 556.481/PA, DJe 12/2/2020.
Crime de Estupro: uso de faca e local exposto ao público	STJ, AgRg no REsp 1.971.040/PE, DJe 25/02/2022.

Quadro 5 Critérios avaliativos das Circunstâncias do crime

Sofrimento da Vítima, violência exacerbada e desproporcional	a) Intenso sofrimento da vítima e a violência exacerbada e desproporcional contra ela exercida (STJ, HC 704.196/SP, DJe 21/06/2022); b) “A exagerada violência empregada contra ela, que já havia sido subjugada pela arma utilizada pelo recorrente, mas, ainda assim, foi arrastada pelos cabelos e trancada em um cômodo da casa até o final da empreitada delitiva, conseguindo de lá sair porque recolheu a chave por baixo da porta com a ajuda de uma tesoura” (STJ, AgRg no HC 698.887/SP, DJe 15/02/2022); c) Desvalor fundado no modo agressivo e violento da execução delitiva - agressões perpetradas contra funcionários e clientes. (STJ, AgRg no REsp 1.594.699/PE, DJe 22/06/2016; STJ, HC 359.152/RN, DJe 18/08/2017; STJ, AgRg no REsp 1.901.801/DF, DJe 26/02/2021; STJ, AgRg no HC 681.493/PE, DJe de 25/02/2022).
Furto mediante escalada e rompimento de obstáculo	“Na hipótese, o concurso de agentes foi valorado negativamente na culpabilidade e a escalada como circunstâncias do crime, justificando a majoração da pena-base. O rompimento de obstáculo, por sua vez, foi utilizado para qualificar o delito” (STJ. AgRg no AREsp 2.113.232/TO, DJe 27/06/2022).
Roubo duplamente majorado	Não há ilegalidade no aumento da pena-base, devido ao emprego de arma de fogo, com a majoração na terceira fase, em razão do concurso de pessoas (STJ. AgRg no AREsp 1.971.840/DF, DJe 29/11/2021).
Dentro de Estabelecimento Prisional	Anotou-se que o agente, mesmo estando preso, continuou a praticar infrações de dentro da penitenciária. (STJ. AgRg no HC 679.510/SP, DJe 03/11/2021).
Crime contra patrimônio: período noturno e disparo de arma de fogo	STJ. AgRg no HC 687.979/CE, DJe 19/10/2021.
Roubo em transporte coletivo de pessoas	No transporte público há comumente grande circulação de pessoas, o que eleva a periculosidade da ação (STJ. AgRg no HC 693.887/ES, DJe 21/02/2022).

Fonte: Relatório do Grupo de Trabalho Dosimetria da Pena. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/relatorio-gt-dosimetria-da-pena-v5.pdf>

4.7 Consequências do crime

As *consequências do crime* são o mal causado que transcende o resultado típico. Logo, não se confunda *resultado* com *consequências do crime*. Estas são os *efeitos extrapenais* da conduta.

São efeitos da conduta. Por isso, deve ser aferido o maior ou o menor dano causado pelo modo de agir, buscando, o julgador, algo que extrapole o próprio tipo.

Exemplos que justificam a valoração negativa incluem o Prejuízo financeiro considerável para a vítima ou para os cofres públicos; o trauma psicológico significativo na vítima, comprovado por tratamento psicológico; o afastamento da vítima do trabalho e perda de renda; a morte de uma vítima jovem, deixando filhos órfãos ou desamparados financeiramente.

Por outro lado, a dor e o sofrimento decorrentes da morte de uma pessoa são considerados inerentes ao crime de homicídio e, por si só, não justificam a majoração da pena.

O Quadro 6 traz, de forma analítica, os critérios considerados pelo STF e STJ como idôneos na valoração negativa da circunstância judicial alusiva às consequências do crime.

Quadro 6 Critérios avaliativos das Consequências do Crime ⁵	
Prejuízo considerável das vítimas de crimes contra o patrimônio	a) STF, RHC 117.108, DJe 21/10/2013; b) STJ, HC 268683/SP, DJe 21/10/2014; STJ, HC 274734/RJ, DJe 13/10/2014; STJ, HC 208743/MG, DJe 14/10/2014; STJ, AgRg no AREsp 288922/SE, DJe 01/08/2014).
Expressivo prejuízo aos cofres públicos: Crime contra Administração Pública e Crimes contra Ordem Tributária	a) “[...] em se tratando de infrações penais contra a ordem tributária, a extensão do dano causado pode ser invocada na primeira fase da dosimetria, como critério para exasperação da pena-base” (STF, HC 128.446, DJe 29/09/2015); b) “prejuízo sofrido pelos cofres públicos, quando o valor deste representar montante elevado” (STJ, AgRg no HC 480.933/AP, DJe 27/06/2019).

⁵ Não se consideram idôneas, para valorar negativamente a vetorial, (a) Dor e sofrimento da vítima indireta de homicídio (STJ, AgRg no HC 589.295/SP, DJe 02/06/2021); (b) disseminação de drogas na Sociedade (STJ, HC 698.362/RO, DJe de 15/02/2022); (c) comoção social, sentimento de revolta e agressão à Sociedade ordeira (STJ, AgRg no HC 629.109/ES, 21/02/2022); (d) não recuperação dos bens – crimes contra patrimônio (STJ, HC 359.152/RN, DJe de 18/08/2017).

Quadro 6 Critérios avaliativos das Consequências do Crime	
Trauma psicológico significativo	a) “cada vítima apresentou crises psicológicas e necessitou de acompanhamento especializado frente ao desequilíbrio ocasionado” (STJ, AgRg no HC 686.470/AC, DJe 14/03/2022); b) “uma das vítimas ficou nervosa e vomitando, após os fatos, tendo sido, inclusive, submetida a tratamento psicológico por cinco meses (STJ. AgRg no AgRg no AREsp 1.702.782/SC, DJe 28/09/2020); c) “trauma suportado pela vítima, menor de 7 anos de idade, que se tornou uma criança tristonha e que não participa das atividades na escola, segundo sua professora” (STJ. HC 563.256/PB, DJe 26/03/2020); d) “a vítima não ter retornado ao trabalho por vergonha da violência e da humilhação sofridas e dela ter mudado de residência com medo de ser encontrada por seu agressor ou alguém a seu mando, assim como da filha pequena do casal ter apresentado sérios transtornos comportamentais, sendo submetida à terapia psicológica para tentar se livrar do trauma, além do fato do filho mais velho da vítima, um adolescente, ter abandonado o estudo e trabalho para tentar proteger a mãe de seu agressor” (STJ, HC 614.057/SC, DJe 26/02/2021).
Idade da vítima em Crime de homicídio	“a tenra idade da vítima (menor de 18 anos) é elemento concreto e transborda aqueles ínsitos ao crime de homicídio” (STJ. AgRg no REsp 1.851.435/PA, DJe 21/09/2020).
Orfandade	“ter deixado, a vítima, filhos órfãos, pode sim ser valorado de forma negativa” (STJ, AgRg no REsp 1616691/TO, DJe 18/11/2016; STJ. AgRg no AgRg no AREsp 1.843.720/DF, DJe 24/05/2021; STJ, AgRg nos EDv nos EREsp 1.808.015/SP, DJe 12/02/2021).
Afastamento do trabalho	Vítima ficou mais de 30 dias sem trabalhar, considerando-se que ‘ajudava a sustentar a casa, juntamente com o trabalho dos seus irmãos, visto que a mãe possui deficiência visual e o pai alcoólatra’ (STJ. AgRg no AREsp 1.803.854/AL, DJe de 10/06/2022).

Fonte: Relatório do Grupo de Trabalho Dosimetria da Pena. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/relatorio-gt-dosimetria-da-pena-v5.pdf>

4.8 Comportamento da vítima

O *comportamento da vítima* é uma circunstância que deve ser neutra ou favorável ao réu. Nunca pode ser usada para aumentar a pena-base.

É pacífico no STJ o entendimento de que *o comportamento da vítima é circunstância judicial ligada à vitimologia, que deve ser necessariamente neutra ou favorável ao réu, sendo descabida sua utilização para incrementar a pena-base.* (STJ, HC 541.177/AC, DJe 12/02/2020).

Assim, ou será positiva, quando a vítima contribui para a prática do delito, ou será neutra, se não houver colaboração.

No ponto, embora o sistema adotado pelo Código Penal, na fixação da pena-base, preconize que cada circunstância judicial desfavorável leva ao afastamento do mínimo legal, de modo que não se admite a compensação entre circunstâncias judiciais negativadas e outras consideradas favoráveis, a regra é excepcionada quando se trata do comportamento da vítima.

Sendo a única vetorial do art. 59, do referido Código, que não pode ser negativada, quando o comportamento da vítima for positivado, ou seja, quando se entender que ele contribuiu para a ocorrência do delito, é admitida a compensação desse vetor com outra circunstância judicial desfavorável do art. 59, do Código Penal.

Greco (p. 1327) traz situação prática que costumeiramente nos deparamos:

Também nos crimes culposos é muito comum que a vítima contribua para o acidente. Se conjugarmos, por exemplo, a velocidade excessiva daquele que estava na direção de seu veículo com o fato de ter a vítima travessado a rodovia em local inadequado, tendo somente esta última sofrido lesões, podemos concluir que ambos, agente e vítima, contribuíram para o evento, razão pela qual o comportamento da vítima deverá ser considerado em benefício do agente quando da fixação da pena-base.

Ressalte-se que, se não tiver havido a negatивação de nenhum outro vetor, a positивação do comportamento da vítima não autoriza a fixação da pena-base em patamar abaixo do mínimo legal.

5 O processo dosimétrico e o controle do Ministério Público

Apesar dos avanços, a dosimetria da pena ainda é uma área complexa e com pontos de controvérsia. Atento a isso, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem buscado aprimorar o processo. A criação de ferramentas e alertas na Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ-Br) para indicar súmulas e precedentes relevantes durante a dosimetria; a realização de cursos e grupos de trabalho para compilar e debater a jurisprudência sobre o tema, e a discussão sobre a atualização da legislação, são sugestões advindas de Grupo de Trabalho criado naquele Colegiado para tratar a temática.

Por outra banda, no que toca a atuação do membro do Ministério Público, a prática permite asseverar que, inexoravelmente, o Órgão Ministerial deve analisar a decisão judicial para além da procedência ou não da pretensão punitiva Estadual, avançando para verificar a correta aplicação da sanção penal.

Para além de cumprir seu mister constitucional (fiscal da ordem jurídica), o membro da Instituição garantirá a concretude do Princípio da Individualização da Pena.

Ademais, uma sanção fixada sem fundamentação adequada, com fulcro em argumentos genéricos ou abstratos, portanto, inidôneos, estará fadada à declaração de nulidade, sempre em benefício do condenado, se não houver irresignação do Órgão de Acusação ao tempo e modo devidos.

Pululam nos Tribunais pátrios ações de Revisão Criminal e mesmo *Habeas Corpus*, arguindo vícios de nulidade das mais variadas matizes na Dosimetria da Pena. Tais medidas judiciais, quando acatadas, invariavelmente, favorecem o réu, reduzindo o *quantum* da pena.

Todavia, não raramente, no bojo dessas ações penais existem razões justificadoras concretas para o recrudescimento da basilar, mas, porque não houve recurso do Órgão de Acusação, não podem ser empregadas para fundamentar o juízo negativo sobre as circunstâncias judiciais.

Nesse cenário, as decisões dos Tribunais se limitam a declaração de nulidade, com a consequente redução da sanção, uma vez que, como é cediço, nessas ações (Revisão Criminal e *Habeas Corpus*) não há espaço para o julgador corrigir equívocos perpetrados pelo juízo da condenação, sob pena de violação do Princípio do *non reformatio in pejus*, inerente à natureza desses remédios judiciais.

6 Conclusão

A individualização da pena é um direito fundamental que exige dos magistrados uma análise cuidadosa e fundamentada das particularidades de cada caso. A jurisprudência do STJ e do STF, compilada e analisada neste estudo, fornece um conjunto robusto de diretrizes para a valoração das circunstâncias judiciais, buscando equilibrar a discricionariedade judicial com a necessidade de segurança jurídica e isonomia. Incumbe ao membro do Ministério Público atentar para esse aspecto relevante da Decisão Judicial, sob pena de sonegar relevante papel institucional: a busca por uma pena justa e adequada à prevenção e repressão do crime.

Referências

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Tradução de Paulo M. Oliveira. Prefácio de Evaristo de Moraes. São Paulo: Edipro, 2016.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Código penal comentado*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CHMITT, Ricardo Augusto. *Sentença penal condenatória: teoria e prática*. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2013

DELMANTO, Celso et al. *Código penal comentado*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DE CARVALHO, Salo. *Aplicação da pena e garantismo*. 3. ed. ampl. Lumen Juris. Rio de Janeiro: 2004.

FRANCO, Alberto Silva et al. *Código penal e sua interpretação jurisprudencial*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

GRECO, Rogério. *Curso de direito penal: parte geral: arts. 1º a 120 do código penal*. 24. ed. Barueri: Atlas, 2022

GUERRA, João Pedro. A secularização e a aplicação da pena: Uma breve crítica ao modelo brasileiro. *Migalhas*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/344294/a-secularizacao-e-a-aplicacao-da-pena-modelo-brasileiro>. Acesso em: 28 set. 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código penal comentado*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PRADO, Luiz Regis et al. *Curso de direito penal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

RELATÓRIO do Grupo de Trabalho Dosimetria da Pena. CNJ, [Brasília, 2022]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/relatorio-gt-dosimetria-da-pena-v5.pdf>. Acesso em: 21 maio 2023.

O CONTROLE EXTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ATIVIDADE POLICIAL: A INTEGRAÇÃO ESTRATÉGICA COM OS MECANISMOS DE CONTROLE INTERNO E SOCIAL PARA A FISCALIZAÇÃO DAS FORÇAS DE SEGURANÇA

Cláudia de Souza Cavalcanti Bezerra Viegas

Promotora de Justiça do Ministério Público da Paraíba

Resumo

O presente artigo discute o papel do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (Art. 129, VII), uma inovação no ordenamento jurídico brasileiro. Essa função não é meramente fiscalizatória, mas sim um mecanismo de freios e contrapesos destinado a garantir a eficiência e a legalidade da atuação das forças de segurança, sem, no entanto, dirigir essas instituições. O controle externo pode ser exercido nas modalidades difusa e concentrada, atuando de forma preventiva e repressiva. O estudo ressalta que o Ministério Público pode ir além do controle externo, atuando de forma integrada com o controle interno, exercido pelas Corregedorias, através do compartilhamento de informações, capacitações e elaboração de protocolos conjuntos. Além disso, o Ministério Público deve ocupar seu espaço no controle social da atividade policial, participando ativamente dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, dos quais é legalmente integrante, contribuindo para a governança participativa e a formulação de políticas públicas. Essa atuação múltipla garante maior efetividade, transparência e responsabilidade das instituições policiais, alinhada com padrões de constitucionalidade, legalidade e convencionalidade.

Palavras-chave: Ministério Público; controle externo da atividade policial; controle interno; controle social; forças de segurança.

Abstract

The present article discusses the role of the Public Prosecutor's Office (Ministério Público) in the External Control of Police Activity, as established by the Federal Constitution of 1988 (Art. 129, VII), representing an innovation in the Brazilian legal system. This function is not merely one of inspection, but rather a mechanism of checks and balances aimed at guaranteeing the efficiency and legality of the actions of the security forces, without, however, directing these institutions. External control can be exercised in both diffuse and concentrated modalities, operating both preventively and repressively. The study highlights that

the Public Prosecutor's Office can go beyond external control, acting in an integrated manner with internal control, carried out by the Corregedorias (Internal Affairs), through the sharing of information, training, and the preparation of joint protocols. Furthermore, the Public Prosecutor's Office must occupy its space in the social control of police activity, actively participating in the Public Security and Social Defense Councils, of which it is a legal member, thereby contributing to participatory governance and formulation of public policies. This multiple approach ensures greater effectiveness, transparency, and accountability of police institutions, aligning them with standards of constitutionality, legality, and conventionality.

Keywords: Public Prosecutor's Office; external control of police activity; internal control; social control; security forces.

1 Introdução

O Ministério Público, na forma como é delineado pelo artigo 127, *caput*, da Constituição Federal, é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com a incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Os bens jurídicos entregues à tutela do *Parquet* revelam sua missão eminentemente fiscalizatória, devendo agir preventivamente para que os direitos tutelados não sejam violados, bem como repressivamente quando o forem, de forma contrária ao ordenamento jurídico.

Desse modo, o constituinte originário, no artigo 129 da Constituição Federal, previu as funções institucionais do Ministério Público que é o núcleo de atuação da instituição, destacando-se dentre elas a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Carta Magna, bem como o exercício do controle externo da atividade policial. Logo, ao *Parquet* atribui-se a fiscalização da prestação do serviço público e de políticas públicas ligadas aos direitos garantidos na Carta Magna, a exemplo dos direitos sociais, da saúde, da educação e também da segurança pública, que é um serviço de relevância pública prestado exclusivamente pelo Estado.

De acordo com Basílio (2023, p.16), a Constituição Federal erigiu a segurança pública como um dever do Estado e, ao mesmo tempo, um direito difuso, e, como tal, passível de tutela jurídica, de modo que sob as perspectivas individuais e coletivas, a segurança é

um direito elementar que integra o chamado mínimo existencial, e a sua insuficiência caracteriza uma violação da dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, a fiscalização da atividade policial já seria de atribuição dos órgãos ministeriais. No entanto, considerando a peculiaridade da possibilidade de uso da força pelos órgãos de segurança pública para manutenção da ordem e da paz social, o constituinte previu um inciso específico, atribuindo ao Ministério Público não só a comum atividade fiscalizatória, mas o controle externo da atividade policial.

No entanto, a expressão “controle”, não deve ser entendida como a possibilidade de dirigir as instituições de segurança, o que representaria violação da separação dos Poderes, mas de fiscalização, para que a atividade policial seja exercida com o máximo de eficiência dentro dos limites da lei. O que se afastar da finalidade da eficaz prestação do serviço de segurança pública e da legalidade, merece ser fiscalizado, aferido e controlado, para que ocorra a adequação aos parâmetros legais.

Conforme ensina Mazzili (1991, p. 18), a atividade policial é multifária e o controle externo a ser exercido pelo Ministério Público deve recair sobre as áreas que se relacionarem mais diretamente com as funções do Ministério Público. Ou seja, o alvo do órgão ministerial é a atividade policial fim, diretamente ligada com a prestação do serviço público de segurança e a persecução penal. Atividades meio, notadamente as ligadas à administração e funcionamento interno dos órgãos de segurança, não devem ser objeto de controle externo da atividade policial, podendo, no entanto, no caso de ocorrência de ilegalidades, serem alvo de atuação ministerial com atribuição diversa, baseada na atividade fiscalizatória legal comum do *Parquet*.

Percebe-se que a ideia é a da aplicação de mecanismo de freios e contrapesos na atividade policial, ao criar um controle externo heterogêneo, exercido por instituição absolutamente independente e que não faz parte do Poder Executivo, onde se situam as forças de segurança.

Consoante Lima (2014), de forma geral, o controle pode ser exercido de dentro das próprias instituições (controle interno) e também a partir de outras instituições ou da sociedade em geral (controle externo). Todavia, transparência é indispensável para permitir a fiscalização da polícia pela população, pois não é possível a sociedade controlar uma instituição que desconhece.

No entanto, o Ministério Público não precisa ficar limitado ao controle da atividade policial na forma externa, sendo possível agir de forma integrada com o controle interno, exercido pelas corregedorias de

cada órgão, e com o controle social, por meio de atuação junto aos conselhos de segurança, de modo a ter uma atuação múltipla na fiscalização dos órgãos de segurança pública, sobretudo com atuação preventiva e de fomento de políticas públicas na área.

2 O controle externo da atividade policial no Brasil e normas regentes

O controle da atividade policial exercido de forma específica e qualificada por órgão externo, no caso o Ministério Público, é uma inovação da Constituição Federal de 1988. Antes as instituições de segurança pública tinham apenas mecanismos de controle interno de suas atividades, principalmente por meio das corregedorias, e eventualmente, poderiam ser alvo de controle genérico por parte do Ministério Público, notadamente em questões pontuais ligadas à persecução penal ou do Poder Judiciário, quando ocorresse uma ameaça ou violação de direito, obviamente mediante provocação.

Desse modo, no ordenamento jurídico vigente, como já exposto, o controle externo da atividade policial está previsto no art. 127, VII, da Constituição Federal, que o prevê como função institucional do Ministério Público, a ser exercida na forma das leis complementares da União e dos Estados.

A Lei Complementar nº 75/93, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, prevê em seu artigo 3º, os parâmetros que o exercício do controle externo da atividade policial deve considerar.

A título de exemplo de legislação complementar estadual, podemos citar a Lei Orgânica do Ministério Público da Paraíba (LC nº 97/2010), que prevê entre os seus órgãos de execução, o Núcleo de Controle Externo da Atividade Policial, como órgão concentrado, e em seu art. 37, XI, normatiza que o exercício do controle externo da atividade policial será feito através de medidas judiciais e administrativas, visando assegurar a correção de ilegalidades e de abusos de poder, bem assim a indisponibilidade da persecução penal. Também há a previsão de exercício de controle externo da atividade policial nas atribuições do Promotor de Justiça em matéria criminal (art. 45, XV), na modalidade de controle difuso.

Apesar de a Lei nº 8.625/93, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, não fazer menção específica sobre a função institucional de controle externo da atividade policial, ela

está abarcada implicitamente quando há referência, em seu artigo 25, sobre as funções dos órgãos de execução previstas na Constituição Federal.

O Conselho Nacional do Ministério Público, criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, e previsto no art. 130-A da Constituição Federal, pode expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência, incluindo-se os que visam ao controle do cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público. Com essa função regulamentar, o citado órgão tem tido um papel fundamental na normatização da atividade de controle externo da atividade policial, traçando diretrizes de atuação uniforme em todo o país.

Nessa linha, destaca-se atualmente a Resolução CNMP nº 279/2023, que dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial, estabelece objetivos de manutenção da regularidade e adequação dos procedimentos empregados na atividade policial, bem como a integração das funções do Ministério Público e das forças de segurança voltadas para a persecução penal e para o interesse público, prevendo que as funções serão exercidas de modo concentrado e difuso, estabelecendo a obrigatoriedade de fiscalização e visitas a unidades policiais, e ainda versa sobre a atuação a partir de planos de ação institucional que contenham diagnóstico, monitoramento e fiscalização da letalidade e da vitimização policial, com controle mais rigoroso das investigações envolvendo esses casos.

Também nesta seara, foi editada a Resolução CNMP nº 310/2025, que regula a atividade do Ministério Público na investigação de morte, violência sexual, tortura, desaparecimento forçado de pessoas e outros crimes ocorridos em decorrência ou no contexto de intervenções dos órgãos de segurança pública.

Uma questão que não pode deixar de ser observada, é que o controle externo da atividade policial deve pautar-se não só por padrões de constitucionalidade e de legalidade do ponto de vista do ordenamento jurídico interno, mas deve ocorrer dentro dos parâmetros de convencionalidade, considerando instrumentos internacionais dos quais o Brasil seja signatário, assim como protocolos internacionais de direitos humanos, recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (IDH).

Dentre os referidos documentos internacionais a serem considerados, podemos destacar: a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, respectivamente, em 10 de

dezembro de 1948 e em 16 de dezembro de 1966, este último promulgado pela República Federativa do Brasil por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992; a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes e o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, promulgados pelos Decretos nº 40, de 15 de fevereiro de 1991, e nº 483, de 20 de dezembro de 2006; o Protocolo de Minnesota sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilícitas, lançado pela ONU em 1991 e atualizado em 2016; o Protocolo de Istambul, apresentado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em 9 de agosto de 1999, que estabelece diretrizes internacionais para a investigação e documentação eficaz de casos de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; e os Princípios Básicos sobre o Emprego da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei, dos Princípios sobre Entrevistas Eficazes para Investigações e Coleta de Informações (Princípios de Méndez), publicado pela ONU.

As sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos possuem efeito vinculante nos casos em que o Brasil for parte, nos termos do art. 68.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e em razão das condenações que o Estado brasileiro vem sofrendo em decorrência de ações de agentes de órgãos de segurança pública, a exemplo dos casos “Ximenes Lopes vs. Brasil”, “Favela Nova Brasília vs. Brasil”, “Tavares Pereira e outros vs. Brasil”, “Honorato e outros vs. Brasil”, o controle externo da atividade policial vem adquirindo uma nova roupagem, ganhando regulamentação que permite uma atuação eficaz, mais técnica, de modo a entregar o cumprimento devido da função institucional estabelecida desde 1988.

Vieira (2025, p.16) pondera que a interpretação da Constituição em conjunto com a legislação infraconstitucional, incluindo as resoluções editadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), aponta para a necessidade de um amplo controle, intuindo uma corresponsabilidade do MP pelos resultados da segurança pública no país.

3 O exercício do controle externo da atividade policial: classificação quanto às modalidades e momento de atuação

Consoante já pontuado, o controle externo da atividade policial é função institucional do Ministério Público, com o objetivo de assegurar a regularidade e a adequação dos procedimentos policiais, bem como de

promover a integração das funções do Ministério Público com os órgãos estatais, notadamente no que concerne à persecução penal e ao interesse público.

O alvo desse controle externo são os órgãos de segurança pública mencionados no art. 144, da Constituição Federal (polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, polícias penais federal, estaduais e distrital, e guardas municipais), bem como as forças de segurança de qualquer outro órgão ou instituição, a que se atribua parcela de poder de polícia, no entanto este último deve estar relacionado com a segurança pública ou com a persecução penal.

De acordo com Ávila (2012, p.4), o controle externo da atividade policial é um conjunto de relações entre Ministério Público e Polícia com a finalidade de assegurar a eficiência da atuação policial e fiscalizar a não ocorrência de arbitrariedades, com foco na repressão de desvios ocorridos, mas, sobretudo na prevenção da reiteração de ilegalidades e na promoção do contínuo aperfeiçoamento da promoção da segurança pública, numa função de *Ombudsman* da atividade policial.

O exercício da função institucional de controle externo da atividade policial se dá de duas formas:

a) Controle difuso - é o chamado controle processual. É exercido por todos os membros do Ministério Público, quando do exame de procedimentos investigatórios de qualquer natureza, bem como de processos judiciais em que atuar, seja na área criminal, seja na cível. Nesta modalidade, a ilegalidade ou irregularidade na atividade policial aparece de forma secundária, incidental, acessória a outro fato, que é o objeto principal do processo ou procedimento;

b) Controle concentrado - é feito por órgãos especializados (núcleos, grupos ou promotorias específicas), e será exercido quando a ilegalidade ou irregularidade da atividade policial for à matéria central do processo ou procedimento, ou ainda quando houver a necessidade de providências que versem sobre melhorias e diretrizes para a atividade policial.

É de se ressaltar que quando necessário, a critério do órgão do Ministério Público, é possível a atuação conjunta entre os órgãos de execução de controle difuso e concentrado.

Em ambas as modalidades, o controle externo pode ser exercido em dois momentos:

a) Controle preventivo - é a modalidade proativa, eminentemente fiscalizadora, de caráter orientador, indutor de boas práticas e fomenta-

dor de políticas públicas, objetivando evitar irregularidades, ilegalidades e abuso de poder. Neste tipo de controle, as ações via de regra contam com a integração com as forças de segurança, a exemplo de realização de capacitações, reuniões para alinhamento de ações e estabelecimento de protocolos operacionais, fiscalização quanto ao fornecimento adequado de treinamento e equipamentos, notadamente os de menor potencial ofensivo, expedição de recomendações, orientações, notas técnicas, entre outros;

b) Controle repressivo - esta modalidade ocorre quando a irregularidade, ilegalidade ou abuso de poder já ocorreram, buscando-se a correção da situação, bem como a eventual responsabilização dos agentes de segurança envolvidos. Aqui podemos citar instrumentos comuns de atuação ministerial como o procedimento investigatório criminal, a ação penal, o inquérito civil e a ação civil pública, o termo de ajustamento de conduta, além da comunicação às corregedorias e chefias dos órgãos de segurança para apuração de infrações funcionais e medidas de caráter administrativo.

Essa é a forma comum de atuação do Ministério Público na função de controle externo da atividade policial, mas o *Parquet* pode e deve ocupar espaço em outras searas de controle das forças policiais, ampliando e fortalecendo a atuação ministerial, como veremos a seguir.

4 Aproximação com as Corregedorias das forças de segurança

O Estado detém o monopólio do uso da força, de modo que somente ele, através de seus agentes, pode legitimamente utilizar a coerção física para manutenção da ordem e segurança dos cidadãos. No entanto, para garantia dos direitos e liberdades de uma sociedade democrática, é essencial a existência eficaz de mecanismos de controle, prevenindo-se a prática de condutas abusivas e violadoras do ordenamento jurídico, possibilitando a correção de ilegalidades, a responsabilização dos agentes e a transparência de atuação para a sociedade.

A necessidade de controle de uso da força estatal remonta à Antiguidade, vez que a civilização romana e grega já regulamentava as ações das autoridades. No entanto, foi a partir da Idade Moderna, com o Iluminismo e as teorias de contrato social, que a necessidade de controle de uso da força estatal foi ganhando forma. Com a evolução histórica, notadamente após as graves violações das Guerras Mundiais, a edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e a institucionalização das polícias, o controle do uso da força passou a ser um dos pilares da democracia.

Nessa linha, em nosso ordenamento jurídico, as forças de segurança são alvos de controle externo de sua atividade, exercido pelo Ministério Público, nos termos do art. 129, VII, da Constituição Federal, e também de controle interno, realizado pelas respectivas corregedorias, na forma de leis e regulamentos existentes.

As corregedorias são os órgãos internos responsáveis pela fiscalização dos órgãos de segurança e seus agentes, com a função precípua de zelar pela legalidade e disciplina, procedendo à apuração de irregularidades, mediante a instauração de procedimentos disciplinares, além de realização de ações fiscalizatórias e de auditorias, resultando no aprimoramento da atividade policial.

Segundo Agra (2024) *apud* Medauar (2012, p. 49 e 60), o controle interno da administração pública é a fiscalização que ela exerce sobre os atos e atividades de seus órgãos, sendo que, nesse âmbito, o vocábulo ‘correição’ designa tanto o controle geral sobre a administração quanto à fiscalização setorializada de atos, agentes e atividades de determinado ente ou órgão, estando em posição hierárquica superior à da maioria dos fiscalizados, podendo, inclusive fiscalizar a conduta dos agentes em posição de comando.

A Lei nº 13.675/2018, que disciplina a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e institui o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP, ao tratar do controle interno, previu que aos órgãos de correição, que devem ser dotados de autonomia, caberá o gerenciamento e a realização dos processos e procedimentos de apuração e de responsabilidade funcional, por meio de sindicância e processo administrativo disciplinar, e a proposição de subsídios para o aperfeiçoamento das atividades dos órgãos de segurança pública e defesa social.

Antes mesmo disso, a Lei nº 13.022/2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, já previa em seu art. 13, I, o controle interno a ser exercido por corregedorias, órgãos próprios, permanentes e autônomos, com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, cuja existência e funcionamento é obrigatória nas guardas com efetivo superior a 50 (cinquenta) servidores e em todas que utilizarem armas de fogo, para apuração de infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro.

As Leis nº 14.735/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis) e 14.751/2023 (Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos

Territórios), previram os órgãos correicionais nas estruturas básicas das respectivas polícias, com autonomia em suas atividades e finalidade da prática de atos de controle interno, prevenção, orientação, fiscalização e zelo pela qualidade do serviço policial, com atuação preventiva e repressiva, nas ocorrências de infrações disciplinares e penais praticadas por seus servidores no exercício da função.

Com o mesmo desenho, tramita atualmente no Senado, sob o nº 4.637/2024, projeto legislativo que institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Penais, em cujo texto encontra-se a previsão de corregedoria autônoma, com objetivo de realização de controle interno, correição, orientação e de garantia da qualidade e avaliação do serviço policial, com atuação tanto preventiva quanto repressiva nas infrações disciplinares cometidas por seus servidores no exercício da função.

As corregedorias da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal estão previstas no Decreto nº 11.348/2023. O texto prevê, em seus artigos 56 e 57, competência da primeira para, dentre outras ações, dirigir, planejar, coordenar, controlar, executar e avaliar a atividades de correição, disciplina e assuntos internos, orientar na interpretação e no cumprimento da legislação, da doutrina e dos entendimentos jurisprudenciais, apurar as infrações cometidas por servidores, assim como propor atos normativos.

Já em relação à segunda, o decreto estabelece, no art. 62, competência para dirigir, planejar, coordenar, controlar e avaliar as atividades de acompanhamento e monitoramento da conduta dos servidores e dos procedimentos relativos à correição e à disciplina, instauração, análise e instrução dos procedimentos administrativos disciplinares no âmbito de sua competência, implementação das diretrizes para as ações de correição, incentivo às ações regionais de prevenção a práticas de condutas funcionais irregulares e orientação e implementação das diretrizes nacionais para a rede de correição e disciplina.

Possuindo escopo semelhante, com objetivo de assegurar que a atividade policial seja pautada pela legalidade, efetividade e respeito aos direitos humanos, tanto de forma preventiva, como repressiva, os órgãos de controle externo e interno podem buscar aproximação, sem perder a autonomia e independência, para agir, quando possível, de forma colaborativa, complementar ou mesmo integrada.

Dentre as formas em que os órgãos do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial e as corregedorias dos órgãos de segurança pública podem atuar na forma referenciada podemos citar:

a) Compartilhamento de informações e dados: a troca de informações entre os órgãos de controle sobre denúncias recebidas, sindicâncias instauradas, processos disciplinares e seus resultados, notícias de fato, representações, entre outros, podem ajudar a identificar de maneira mais sistêmica padrões de comportamento, históricos de múltiplas denúncias em relação a uma mesma unidade policial ou servidor, áreas de risco, fornecendo maiores subsídios para as tomadas de decisões e outras intervenções de natureza preventiva ou repressiva. Ademais, muitas vezes a mesma conduta configura infração disciplinar e ilícito penal, mas o caso não é encaminhado ao Ministério Público para o devido processamento da ação penal, exaurindo-se na seara administrativa, o que seria evitado. Para tanto, o ideal seria o desenvolvimento de um fluxo de comunicação entre as instituições, preferencialmente eletrônico, com alimentação frequente e geração de dados analíticos que possibilitem a atenção preventiva dos órgãos para determinados setores ou agentes;

b) Capacitação e treinamentos conjuntos: a realização de cursos, workshops, seminários e outras atividades formativas que envolvam os membros do Ministério Público e das corregedorias, com abordagens sobre as atribuições do controle externo e interno sobre a atividade policial, assim como sobre matérias pertinentes, a exemplo de direitos humanos, uso da força, abordagens policiais, racismo, política de gênero, entre outros temas, fortalecem a cultura da legalidade e previnem desvio e responsabilização dos agentes de segurança, através do alinhamento de boas práticas;

c) Elaboração de manuais de atuação e protocolos operacionais: a atividade policial envolve a rápida tomada de decisões, na maioria das vezes sob pressão do risco, sem possibilidade de análise detida do caso ou consulta às instâncias superiores, ocasionando, certas vezes, resultados desastrosos. A partir da repetição de casos que chegam aos órgãos de controle, é possível detectar situações de erro repetitivas e vulnerabilidades, as quais devem ser utilizadas para fomentar a elaboração de padrões operacionais a serem seguidos nas ocorrências previstas;

d) Expedição conjunta de notas técnicas e recomendações: a abordagem integrada de determinadas situações que simultaneamente possam ser alvo de controle interno e externo, é medida que fortalece a atuação de ambos os órgãos. As recomendações podem abordar práticas de policiamento, abordagens, cumprimento de diligências, procedimentos de investigação e medidas de prevenção de abusos. As notas técnicas podem esclarecer interpretações legais e orientar sobre melhores práti-

cas, contribuindo para uma atuação mais eficaz e responsável das forças de segurança e a higidez da persecução penal livre de causas de nulidade;

e) Atuação conjunta em visitas e inspeções a estabelecimentos policiais: a Resolução nº 279/2023, do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial, prevê que o órgão do Ministério Público, após a realização das visitas aos estabelecimentos policiais, órgãos de perícia técnica e aquartelamentos militares poderá solicitar a prestação de auxílio ou colaboração das corregedorias dos órgãos policiais, para fins de cumprimento das medidas apontadas como necessárias. No entanto, nada impede que a ação conjunta ocorra durante a realização das visitas, imprimindo maior rigor e controle, sobretudo em estabelecimentos cronicamente problemáticos, notadamente porque o órgão ministerial não tem atribuição para intervenção em falhas disciplinares eventualmente detectadas;

f) Acompanhamento de casos de alta complexidade ou grande repercussão: em alguns casos envolvendo excessos na ação policial, notadamente nos que resultarem letalidade, é interessante o acompanhamento por parte dos dois órgãos de controle, garantindo maior transparência, celeridade, compartilhando elementos probatórios angariados, de modo a evitar a sobreposição de esforços;

g) Realização de reuniões periódicas: o diálogo permanente entre os membros do Ministério Público e as corregedorias dos órgãos de segurança pública pode resultar no desenvolvimento de estratégias, alinhamentos de atuação e trocas de experiências que resultem em maior efetividade das ações de controle preventivo e repressivo, no âmbito de suas atribuições.

A aproximação do Ministério Público com as corregedorias dos órgãos de segurança imprime maior efetividade dos controles interno e externo, prevenindo e reduzindo ilegalidades, oferecendo transparência de ações e resultados, possibilitando a melhoria do serviço público e da persecução penal, o que imprime maior confiança da sociedade nas instituições policiais e no Ministério Público.

5 Atuação do Ministério Público junto aos Conselhos de Segurança

Os conselhos de segurança são colegiados com representantes de várias instituições e órgãos relacionados com a segurança pública e da sociedade civil, com caráter consultivo, sugestivo e de acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social.

A segurança pública foi estabelecida pelo constituinte originário, no art. 144 da Constituição Federal, como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Na mesma linha, a Lei nº 13.675/2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, previu a atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública de todos os entes federados, de forma articulada com a sociedade, com finalidade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Com o viés de integração interinstitucional e comunitário, dentre os princípios que Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social destaca-se a participação e controle social, e dentre as diretrizes, estão elencadas a participação social nas questões de segurança pública e também a colaboração do Ministério Público na elaboração de estratégias para alcance dos objetivos da referida política, conforme previsão do art. 4º, VII, e art. 5º, XIV e XVI da Lei nº 13.675/2018. No entanto, há que ser observado que além de colaborador, o Ministério Público foi previsto legalmente como integrante da composição dos conselhos, consoante o art. 21, III, da legislação referenciada.

A referida lei dispõe que o Sistema Único de Segurança Pública será integrado pelos órgãos de segurança pública previstos na Constituição Federal e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, os quais atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica. Como integrantes estratégicos do SUSP, ao lado da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estão os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social dos três entes federados.

Os Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social devem ser criados no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante proposta legislativa dos chefes dos Poderes Executivos, congregando representantes com poder decisório na estrutura governamental, para o exercício do acompanhamento dos integrantes operacionais do SUSP (órgãos previstos no art. 144 da Constituição, institutos oficiais de criminalística, medicina legal e identificação, Secretaria Nacional de Segurança Pública, secretarias estaduais de segurança pública ou congêneres, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, Secretaria Nacional de Política Sobre Drogas, agentes de trânsito, guarda portuária e polícia legislativa).

Os órgãos colegiados podem recomendar providências legais às autoridades competentes, além de propor diretrizes para as políticas

públicas de segurança pública e defesa social, objetivando a prevenção e a repressão à violência e à criminalidade.

O acompanhamento social das atividades de segurança pública e defesa social deverá considerar, dentre outros, aspectos relacionados com as condições de trabalho, a valorização e o respeito pela integridade física e moral dos seus integrantes, o atingimento das metas previstas na Lei nº 13.675/2018, o resultado célere na apuração das denúncias em tramitação nas respectivas corregedorias, assim como o grau de confiabilidade e aceitabilidade do órgão pela população por ele atendida.

A avaliação das políticas de segurança pública e defesa social será feita com a participação dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social.

Para Lima e Silva (2022, p.308), a política de segurança pública deve envolver diversos atores, e estes deverão estar comprometidos em alcançar os melhores índices dos indicadores propostos, além do monitoramento que deve ser constante, tendo o Ministério Público como indutor da ação e visando alcançar resultados satisfatórios das gestões estatais, a fim de assegurar o direito fundamental à segurança por parte dos cidadãos.

Dentre as finalidades do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social está a contribuição para a organização dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social, sendo previsto que os demais entes federados devem elaborar e implantar os seus planos correspondentes, sob pena de não poderem receber recursos da União para a execução de programas ou ações de segurança pública e defesa social. Com esse parâmetro orçamentário e também sob a ótica de que se trata de espaço de participação popular e controle social, é interessante que o Ministério Público exerça a fiscalização sobre a criação e funcionamento dos conselhos de segurança.

Agra (2019, p.142), defende que o acompanhamento e o controle das políticas de segurança pública se mostram ainda mais necessários quando se verifica, com base em dados objetivos, a ineficiência estatal no controle da criminalidade.

Logo, observam-se os conselhos de segurança pública são órgãos colegiados integrantes estratégicos do Sistema Único de Segurança Pública em todas as esferas federativas, dos quais o Ministério Público é componente, na condição de conselheiro, sendo imperioso que ocupe o seu espaço na governança participativa das políticas públicas de segurança pública e defesa social.

Inclusive, trata-se de uma seara formal de controle social e interinstitucional sobre a atividade policial, permitindo a formulação de políticas, com planejamento estratégico que considere as necessidades e peculiaridades de cada ente federado, bem como o acompanhamento e atuação das forças de segurança, do ponto de vista da legalidade e eficiência, bem como da repressão de abusos e promoção de responsabilização.

Há que se pontuar também que a representação interinstitucional e de representantes da sociedade civil, com reuniões periódicas, facilita a articulação e colaboração para a resolução de questões de segurança pública, ao permitir a rápida troca de informações e ações coordenadas com resultados potencializados.

A participação efetiva nos conselhos de segurança por parte do Ministério Público, notadamente pela sua missão constitucional de defensor da ordem jurídica e dos interesses sociais, e ainda pela função de exercício de controle externo da atividade policial é uma forma de contribuir para o fortalecimento e efetividade das políticas de segurança e promoção de direitos dos cidadãos.

Para atuação mais efetiva do órgão do Ministério Público nos conselhos de segurança, é possível a adoção das seguintes estratégias:

a) Participação regular e frequente: é importante que o órgão ministerial verifique a regularidade de constituição do conselho, a vigência dos mandatos e zele pelo comparecimento às reuniões, para a devida representatividade institucional;

b) Proatividade: a efetiva participação nos debates, inclusive com a propositura de pautas relevantes, construídas com base nas demandas relacionadas à segurança pública que chegam ao conhecimento ministerial a partir da ouvidoria, notícias de fato, processos, divulgação de dados relacionados à criminalidade, entre outros;

c) Capacitação dos membros do conselho: a oferta de palestras e cursos para os membros dos conselhos, sobretudo para os representantes da sociedade civil, relacionados à legislação e outros temas que tenham pertinência temática com a segurança pública pode ser útil para uma abordagem mais qualitativa por parte do colegiado;

d) Fiscalização qualificada: o acompanhamento das metas, fiscalização de orçamentos públicos e convênios, monitoramento da execução dos planos e projetos aprovados, exigência de transparência dos gestores públicos e utilização de dados estatísticos promovem maior efetividade às políticas de segurança pública;

e) Promoção de diálogo interinstitucional: o Ministério Público pode assumir a postura de articulador entre os diversos órgãos e repre-

sentantes da sociedade integrantes do conselho de segurança, mediando conflitos e construindo consenso para a execução das políticas de segurança e defesa social;

f) Atuação preventiva: considerando a experiência com a realidade local, o membro do Ministério Público pode identificar vulnerabilidades e necessidades da região, e propor a adoção de protocolos operacionais visando à melhoria na qualidade da atividade policial e evitando episódios ilegalidade;

g) Atuação repressiva: a partir de situações que cheguem ao conhecimento do representante do Ministério Público quando de seu assento no conselho de segurança pública e que não sejam solucionadas nessa instância de controle social e colegiado, é possível a adoção de providências no âmbito ministerial, com a instauração de procedimentos extrajudiciais que podem resultar na expedição de recomendações, celebração de termos de ajustamento de conduta, manejo de ações civis públicas, entre outros.

Com a participação efetiva nos conselhos de segurança, o Ministério Público ocupa um espaço fundamental na formulação das políticas de segurança pública e defesa social e contribui para um sistema de segurança e Justiça mais eficaz, consistindo em uma forma de controle preventivo da atividade policial, dentro da seara do controle social.

6 Conclusão

O controle externo da atividade policial, função institucional atribuída ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, representa uma inovação fundamental e um mecanismo indispensável de freios e contrapesos na fiscalização das forças de segurança. Conforme demonstrado, essa atribuição não se restringe a uma atividade meramente fiscalizatória, mas busca assegurar a eficiência e a legalidade da atuação policial, nas atividades relacionadas às funções ministeriais, sem a intenção de gerir tais instituições, adentrando em questões administrativas e relacionadas com a atividade-meio, podendo ser exercido nas modalidades difusa e concentrada, bem como em momentos de atuação preventiva e repressiva, o exercício da atividade policial deve ser sempre pautado não apenas pela observância da legislação pátria, mas também pelos parâmetros de convencionalidade e direitos humanos.

Contudo, a efetividade plena dessa missão constitucional transcende a atuação isolada do *Parquet* apenas na seara do controle

externo. A eficácia da atuação pode ser exponencialmente potencializada quando o Ministério Público adota uma abordagem múltipla, atuando de forma integrada e estratégica com as demais instâncias de controle.

Primeiramente, destaca-se a importância da aproximação com o controle interno, exercido pelas Corregedorias. Ambos os órgãos, embora independentes, possuem escopos semelhantes de garantia da legalidade e disciplina. A implementação de fluxos de compartilhamento de informações, a realização de capacitações conjuntas e a elaboração de protocolos operacionais são estratégias que fortalecem ambas as frentes, gerando maior transparência e aprimoramento dos serviços policiais.

Em segundo lugar, e de modo igualmente relevante, é imperativo que o Ministério Público ocupe seu espaço no âmbito do controle social. A Lei nº 13.675/2018 (Lei do SUSP) posiciona o Ministério Público não como um mero colaborador, mas como integrante nato dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social. A participação efetiva nesses colegiados permite ao órgão ministerial ir além da fiscalização reativa, contribuindo ativamente para a governança participativa e para a formulação de políticas públicas de segurança.

Conclui-se, portanto, que o Ministério Público moderno deve exercer seu papel de forma tridimensional: executando o controle externo direto, fomentando a eficiência do controle interno e sendo protagonista no controle social. A ocupação desses espaços, com atuação múltipla e integrada, é o caminho que assegura maior efetividade, transparência e responsabilidade das instituições policiais, alinhando a segurança pública aos preceitos constitucionais e convencionais que regem o Estado Democrático de Direito.

Referências

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. *Controle da atividade policial: interpretação à luz das normas de direito público*. Curitiba: Juruá, 2024.

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial*. Vol. 2. Brasília: CNMP, 2019. p. 133-150.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Controle externo da atividade policial pelo Ministério Público: fundamentos e áreas de atuação. *Enciclopédia Jurídica da PUCSP*, tomo VIII: processo penal, 2020.

BASILIO, Marcio Raphael Fernandes. O controle externo da ação policial: institucionalidade, limites e paradoxos. *Revista de Direito Comparado e Estudos Legislativos*, v. 12, n. 1, p. 16, jan./jun. 2023. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.5948. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/5948/11466>. Acesso em: 29 out. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11348.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.022, de 08 de agosto de 2014*. Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113022.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018*. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.735, de 23 de novembro de 2023*. Lei Orgânica Nacional das Polícias Civis. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14735.htm. Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.751, de 12 de dezembro de 2023*. Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/14751.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm. Acesso em: 25 set. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Manual de atuação do Ministério Público no controle externo da atividade policial*. 1. ed. Brasília: CNMP, 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/17945-manual-de-atuacao-do-ministerio-publico-no-controle-externo-da-atividade-policial>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 279, de 14 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/10379/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 310, de 08 de maio de 2025*. Regula a atividade do Ministério Público na investigação de morte, violência sexual, tortura, desaparecimento forçado de pessoas [...]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/11739/>. Acesso em: 13 ago. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 5637, de 2024*. Institui a Lei Orgânica Nacional das Polícias Penais, dispõe sobre suas normas gerais de funcionamento e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166308>. Acesso em: 26 set. 2025.

LIMA, Guilherme Graciano Araujo; SILVA, Rinaldo Jorge da Silva. A *Responsabilidade do Ministério Público para com a política de segurança pública*. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público e o sistema de segurança pública brasileiro. Brasília: CNMP, 2022. p. 293-310. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/250-revistas/15953-ministerio-publico-e-o-sistema-de-seguranca-brasileiro>. Acesso em: 30 out. 2025.

LIMA, Renato Sérgio de (coord.). *As corregedorias dos órgãos de segurança pública no Brasil*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/161>. Acesso em: 30 out. 2025.

LIMA, Renato Sérgio de (coord.). *Construção de uma nova narrativa democrática para a segurança pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/112>. Acesso em: 30 out. 2025.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O controle externo da atividade policial. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 664, p. 18, 1991.
PARAÍBA (Estado). Lei Complementar nº 97, de 02 de dezembro de 2010. Lei Orgânica do Ministério Público da Paraíba. Disponível em: <https://www.mppb.mp.br/index.php/pt/atos-normas-2>. Acesso em: 15 ago. 2025.

VIEIRA, Alexander Veras. O Papel do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial: tendências e desafios contemporâneos. *REI – Revista de Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 16, 2025. DOI: 10.21783/rei.v11i1.889. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/889>. Acesso em: 29 out. 2025.

O “NARCOCÍDIO” COMO NOVO TIPO PENAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS NA ORDEM JURÍDICA E SOCIAL

Marcus Antonius da Silva Leite

Promotor de Justiça do Ministério Público da Paraíba

Resumo

O presente estudo analisou a criação do “narcocídio”, através do Projeto de Lei nº 3.786/2021, que inclui o novo tipo penal na Lei nº 11.343/2006 (Lei de Drogas), qualificando a lesão corporal e a morte como resultados das condutas do narcotráfico e cominando penas mais severas para estes delitos. O PL nº 3.786/2021 representa uma tentativa do Poder Legislativo de preencher uma lacuna normativa e fornecer uma resposta à sociedade para o enfrentamento ao problema da violência instrumental no tráfico. Assim, tratou-se dos possíveis impactos na ordem jurídica e social, avaliando os limites e as controvérsias que envolvem o tema. Além disso, discutiram-se as normas internacionais acerca da política criminal de combate as drogas e a jurisprudência pertinente. Metodologicamente, adotou-se a pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, e o estudo de caso utilizando como técnica a pesquisa bibliográfica e documental. Concluiu-se que conquanto a proposta responda a uma demanda por maior rigor simbólico e operacional, sua viabilidade e efetividade dependem da superação dos vícios de inconstitucionalidade apontados e da adoção de políticas públicas integradas, que transcendam a mera resposta penal. O êxito no enfrentamento da violência no contexto do narcotráfico exige ações coordenadas nas esferas da segurança pública, inteligência, investigação e reinserção social, sob pena de a nova figura penal converter-se em mero instrumento de ampliação do poder punitivo estatal, com limitado impacto na desestruturação das organizações criminosas.

Palavras-chave: narcocídio; projeto de Lei nº 3.786/2021; Lei de drogas; narcotráfico.

Abstract

This study analyzed the creation of “narcocide” through Bill No. 3,786/2021, which includes the new criminal offense in Law No. 11,343/2006 (Drug Law), qualifying bodily injury and death as results of drug trafficking conduct and imposing more severe penalties for these crimes. Bill No. 3,786/2021 represents an attempt by the Legislative Branch to fill a regulatory gap and provide a response to society to address the problem of instrumental violence in drug trafficking. Thus, it

dealt with the possible impacts on the legal and social order, establishing the limits and controversies surrounding the issue. In addition, international standards on criminal policy to combat drugs and case law on the matter were discussed. Methodologically, descriptive research was adopted, with a qualitative approach, and a case study using bibliographic and documentary research techniques. It was concluded that although the proposal responds to a demand for greater symbolic and operational rigor, its feasibility and effectiveness depend on overcoming the unconstitutionality issues identified and adopting integrated public policies that transcend a mere criminal response. Success in combating violence in the context of drug trafficking requires coordinated action in the areas of public security, intelligence, investigation, and social reintegration, lest the new criminal offense become yet another instrument for expanding the punitive power of the state, with limited impact on dismantling criminal organizations and potentially exacerbating the phenomenon of overincarceration.

Keywords: narcocídio; Bill nº 3.786/2021; drug law; drug trafficking.

1 Introdução

Nos últimos meses, várias notícias veiculadas em portais de notícias na internet deram destaque à criação de um novo tipo penal, o denominado “narcocídio”, o crime de homicídio relacionado ao narcotráfico. No dia 21 de maio de 2025, houve a aprovação do Projeto de Lei (PL) 3.786/2021 na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal. Porém, há um longo caminho pela frente até sua sanção.

No Brasil, os dados estatísticos evidenciam uma escalada nos números de mortes violentas intencionais (MVI), entre os anos de 2012 e 2017, com considerável baixa a partir de 2021. Segundo o relatório do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2025), o ano de 2024 apresentou uma redução de 5,4% em relação a 2023, sendo a menor taxa de MVI desde 2012. Tais mortes estão fortemente ligadas às disputas entre facções criminosas no país que têm como principal atividade o tráfico de drogas (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2025).

O tráfico de drogas acompanha uma violência instrumental, que objetiva disputas territoriais, cobrança de dívidas e repressão interna entre facções, sendo o homicídio uma de suas consequências mais letais. As informações mais recentes dos órgãos de segurança pública indicam o funcionamento de dezenas de organizações crimi-

nosas que movimentam cifras bilionárias no país (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2025).

Na dinâmica do comércio de drogas ilícitas, a violência torna-se o principal instrumento para travar disputas territoriais e punir rivais, impor códigos de conduta internos, eliminar informantes e punir dívidas não pagas. A natureza instrumental e planejada dessa violência é evidenciada pelo uso massivo de armas de fogo. O tráfico de drogas difunde a violência para além das relações produzidas em seu contexto. Estudos analisam que os traficantes utilizam a mesma lógica de violência extrema para resolver conflitos do cotidiano, extrapolando para outras relações sociais (Sapori, 2020).

Este fenômeno manifesta a urgência no tratamento da questão pelo Estado. O PL 3.786/2021 representa uma tentativa do Poder Legislativo de fornecer uma resposta à sociedade para o enfrentamento do problema. Assim, o estudo objetiva analisar a criação do “narcocídio” como novo tipo penal no ordenamento jurídico brasileiro e os possíveis impactos na ordem jurídica e social, avaliando os limites e as controvérsias que envolvem o tema.

No contexto deste estudo, ordem jurídica refere-se ao conjunto de normas, instituições e procedimentos que compõem o sistema legal brasileiro, incluindo a tipificação de crimes, as penas aplicáveis e a estrutura de julgamento. Já a ordem social diz respeito à organização e à dinâmica da sociedade, abarcando aspectos como segurança pública, convivência coletiva, direitos fundamentais e o impacto da criminalidade violenta no cotidiano dos cidadãos. A interação entre essas duas esferas é central para avaliar se a criação do “narcocídio” trará efetividade no combate à violência sem agravar distorções já existentes no sistema penal.

Metodologicamente, adota-se a pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, e o estudo de caso utilizando como técnica a pesquisa bibliográfica e documental. De acordo com Gil (2008) a análise descritiva é utilizada para descrever características de determinado fenômeno, neste caso o “narcocídio”. O estudo de caso analisa um problema jurídico concreto realizando um exame mais amplo sobre o tema. A pesquisa bibliográfica procura conhecer e dialogar com a literatura acadêmica relacionada ao tema, elaborando uma síntese de estudos já publicados em periódicos, jornais e livros, problematizando-os a partir de dados e discussões contemporâneas (Marconi; Lakatos, 2017). A pesquisa documental é um tipo de pesquisa que se soma a revisão de literatura, tendo em vista que a centralidade deste estudo é analisar um documento

legislativo (PL 3.786/2021) e, de forma acessória, legislações e jurisprudências, constituindo-se estas fontes primárias o corpus da presente pesquisa (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009).

Destarte, questiona-se, qual a viabilidade e os possíveis impactos da tipificação do “narcocídio”, através do Projeto de Lei nº 3.786/2021, na ordem jurídica e social brasileira, considerando as lacunas normativas existentes e o contexto de violência associado ao narcotráfico?

A fim de responder a problemática levantada, inicialmente, será examinada a legislação vigente sobre homicídio e tráfico de drogas, identificando as lacunas normativas que justificam a iniciativa legislativa. Em seguida, será detalhado o conteúdo do projeto, incluindo a definição do novo crime, as penas previstas e a proposta de alteração da competência de julgamento do Tribunal do Júri para o Juiz singular. Por fim, será realizado o estudo de caso, primeiro, discutindo as críticas jurídicas e os possíveis impactos sociojurídicos da medida, à luz da experiência anterior com a Lei de Drogas e do fenômeno do superencarceramento, segundo, analisando-se a existência de normas internacionais e de jurisprudência dos Tribunais brasileiros sobre o assunto.

2 O Homicídio e o Narcotráfico na legislação brasileira: lacunas normativas

2.1 Os crimes contra a vida no Código Penal

A legislação brasileira vigente tipifica o crime de homicídio na forma simples, no caput do Art. 121 do Código Penal (CP), “Matar alguém”, com pena de reclusão, de seis a vinte anos. Já o homicídio qualificado, no seu § 2º, prevendo hipóteses que tornam o crime mais grave nos incisos I ao V.

§ 2º Se o homicídio é cometido:

- I - mediante paga ou promessa de recompensa, ou por outro motivo torpe;
- II - por motivo fútil;
- III - com emprego de veneno, fogo, explosivo, asfixia, tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou de que possa resultar perigo comum;
- IV - à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação

ou outro recurso que dificulte ou torne impossível a defesa do ofendido;

V - para assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou vantagem de outro crime: (Brasil, 1940)

Para estes casos, a pena é de reclusão, de doze a trinta anos. Observa-se que não há previsão no Código Penal de elemento qualificador que relacione este tipo penal ao narcotráfico, todavia, os dados demonstram que é recorrente a realização de crimes violentos contra a vida neste contexto específico.

O crime de lesão corporal, “ofender a integridade corporal ou a saúde de outrem”, caracterizado no Art. 129 do CP, ainda prevê sua forma mais grave, dependendo do resultado (§§ 1º e 2º), e a lesão corporal seguida de morte (§ 3º), com penas de reclusão cominadas de até doze anos (Brasil, 1940). Para este delito, a legislação criminal vigente não estabelece nenhuma hipótese que conecte a lesão corporal grave com o emprego de violência ou grave ameaça no narcotráfico, típico das práticas de cobrança, repressão e controle territorial inerentes à conduta criminosa.

2.2 A legislação brasileira sobre drogas: evolução histórica da política criminal

No Brasil, desde as normas mais antigas vigentes no período colonial, pertencentes ao ordenamento jurídico português, e imperial já se constata a existência de dispositivos que estabeleciam a repressão do uso e comercialização de drogas ilícitas. Contudo, tais questões eram tratadas através de posturas locais que tinham como alvo controlar a venda de drogas, como a maconha, nas feiras livres para prevenir perturbações da ordem (Ribeiro, 2016).

É sabido que essas Ordenações do Reino, até pela falta de um órgão judiciário local responsável pela sua aplicação, restavam distantes da realidade cotidiana da colônia e, no mais das vezes, seus conflitos eram solucionados por disposições locais como provimentos municipais (Ribeiro, 2016).

Na República, a política criminal de combate às drogas seguiu um “modelo sanitário”, utilizando como fundamento normas internacio-

nais, como a Convenção Internacional do Ópio realizada em 1912, da qual o Brasil foi signatário. Segundo Ribeiro (2016) este modelo higienista vigorou durante meio século, orientando as alterações legislativas e implantou um sistema médico-policial, mas a conduta do consumo de drogas ilícitas apesar de combatida veementemente não foi criminalizada até a década de 1930.

O Código Penal de 1940 tratou a matéria de forma mais moderada, inclusive descriminalizando a prática do consumo que havia sido tipificado pelo Decreto-lei 891 de 1938 (Ribeiro, 2016). Além disso, o CP de 1940 reduziu os verbos incriminadores e congregou no Art. 281 as ações de tráfico e posse ilícita, período que “se arrefeceram as preocupações oficiais relacionadas à questão das drogas” (Ribeiro, 2016).

Na década de 1960, após o golpe militar de 64, adotou-se o “modelo bélico” na política criminal relacionado às drogas com alterações legislativas. O Decreto-lei 385 de 1968 modificou o Art. 281, do CP/1940, para igualar a conduta do usuário ao do traficante e intensificar o combate a prática. A Lei 6.368 de 1976, que ficou conhecida como a Lei de Entorpecentes, dispôs em dispositivos distintos tais condutas, o que “representou, na época, um avanço, ainda que pontual, uma vez que o sistema repressivo impregnado da ideologia de segurança nacional permaneceu reforçado” (Ribeiro, 2016).

Após a Constituição Cidadã de 1988, com o novo contexto de movimentos por modelos liberalizantes que exigiam mudanças da Lei de Entorpecentes sobre a repressão ao uso de drogas ilícitas, ganha força a tese para a “descriminalização da posse para uso próprio”. Mas, nesse mesmo período, o fenômeno da globalização intensificou o comércio de substâncias psicoativas, fortalecendo organizações criminosas transnacionais. Nesta oportunidade foram impostas políticas de combate ao tráfico de drogas de cunho explicitamente militar, liderados por países como os Estados Unidos da América (Ribeiro, 2016).

A Lei 10.409 de 2002 ou a Lei de Tóxicos foi uma tentativa de mudança legislativa na Lei de Entorpecentes, contudo, em seu processo de aprovação foram impostos vários vetos que comprometerem sua eficácia. Deste “fracasso” normativo surgiu um projeto de lei, encaminhado pelo Poder Executivo para o Congresso Nacional, que resultou numa legislação integrativa e inaugural sobre a questão, não se limitando a suprir as lacunas deixadas pelos vetos na Lei de Tóxicos. Assim, a Lei 11.343/2006, denominada de Lei de Drogas, nasce representando um avanço importante na instituição da Política Nacional sobre Drogas.

As alterações trazidas pela Lei de Drogas são alvo de duras críticas. De acordo com Campos (2018, p. 32) a lei adotou dois modelos principais de controle social: o “médico-social-preventivo” ao retirar a pena de prisão para os usuários de entorpecentes e prever o tratamento para dependentes químicos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e o “punitivo e criminalizador” ao aumentar de dois para cinco anos a pena mínima para o tráfico de drogas. Contudo, ao analisar as consequências da nova Lei de Drogas no sistema de justiça criminal, Campos (2018) destaca que houve a intensificação do encarceramento de indivíduos pelo crime de tráfico, com aumento vertiginoso a partir de 2006.

Um ponto levantado é que a norma não estabeleceu critérios objetivos acerca da quantidade de posse da droga para distinguir o enquadramento nas condutas de uso pessoal e de tráfico ou comercialização, o que levou a apreciação jurisprudencial sobre o tema¹. Todavia, Campos (2018, p. 35) apresenta como outra hipótese a rejeição pelo sistema de justiça criminal do modelo “médico-sanitário”, incorporado pela lei, “ou seja, o que havia de potencialmente novo na lei foi, pouco a pouco, virando o velho de sempre”.

Ademais estas apreciações sobre a Lei de Drogas, importa destacar que a norma lista as condutas criminosas, a partir do seu Art. 33, mas nenhum dos seus dispositivos legais estabelece correlação entre o tráfico e os delitos contra a vida praticados neste contexto, existindo lacuna normativa sobre o tema.

2.3 O tráfico de drogas, o homicídio qualificado e o novo tipo penal do “narcocídio” como crimes hediondos

O professor Sérgio Bautzer (2008) compreende o crime hediondo como “aquele considerado repugnante, bárbaro e asqueroso”, os quais a CF/88 prevê no art. 5º, XLIII, determinando que sejam inafiançáveis e insuscetíveis de anistia, graça e indulto, com tratamento mais rigoroso que os demais (Brasil, 1988). A CF/88 estabeleceu a conduta do “tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem” (Brasil, 1988).

¹No julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 635659, o Plenário do STF definiu a tese de repercussão geral que descriminalizou o porte de maconha para uso pessoal, na quantidade de 40 gramas ou seis plantas fêmeas. Cf. Disponível em: https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/06/27103347/RE-635659-Tema-506-informacao-sociedade-rev.-LC-FSP-v2_27-6-24_10h11.pdf. Acesso em: 24 set. 2025.

A Lei 8.072 de 1990 que regulamentou os crimes hediondos e equiparados, representa um marco no ordenamento jurídico brasileiro ao estabelecer um regime jurídico-penal mais severo para condutas consideradas de extrema gravidade e repúdio social. Incluindo inicialmente em seu rol o tráfico ilícito de entorpecentes e o homicídio qualificado, e, posteriormente, o homicídio, consumado ou tentado, quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por 1 (um) só agente.

A lei impõe a estes crimes a caracterização de inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia, refletindo a intenção do legislador em combater com rigor tais modalidades delitivas. Nesse contexto, a recente aprovação da Emenda nº 4 ao PL nº 3.786/2021² pela CCJ do Senado Federal, propõe a inclusão do novo tipo penal da “coação criminosa no tráfico de drogas³” no rol dos crimes hediondos, acrescentando o inciso “VIII – os crimes previstos no § 1º do art. 34-A da Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006 (Lei de Drogas). (NR)” (Brasil, 2025), ao Art. 1º, Parágrafo Único da Lei 8.072/1990, materializando uma significativa expansão do espectro repressivo.

Esta abrangência não apenas equipara a nova figura delitiva àquela gravidade já reconhecida no tráfico e em homicídios qualificados, como também reforça o discurso de intolerância estatal frente à violência instrumental inerente ao narcotráfico, potencialmente impactando tanto a dosimetria da pena quanto o regime inicial de cumprimento, em sintonia com a política criminal de endurecer as consequências jurídicas para crimes vinculados ao tráfico que envolvam violência ou grave ameaça.

3 A tipificação da figura do “Narcocídio” no ordenamento jurídico

3.1 O Projeto de Lei nº 3.786/2021

A proposta do PL nº 3.786/2021 de autoria do Senador Jayme Campos, do Mato Grosso, alvitrou a modificação de artigos da Lei de Drogas. A elaboração do PL surgiu da colaboração entre o gabinete do parlamentar, a Consultoria Legislativa do Senado Federal, os juízes de Direito Moacir Tortato e Murilo Mesquita e o Desembarga-

²A emenda foi proposta pelo Relator do PL, Senador Sergio Moro.

³Como será analisado na próxima seção, este tipo penal abarcará a figura do crime do “narcocídio”.

dor Marcos Machado, magistrados do Tribunal de Justiça do Mato Grosso (TJMT) com atuação na matéria criminal envolvendo drogas ilícitas (Brasil, 2021).

Na justificativa, destacou-se a importância do PL para correção de distorções causadas na aplicação da Lei de Drogas pelos Tribunais pátrios e para preencher lacunas existentes na legislação, que comprometeriam o trabalho dos julgadores. O documento inicial do PL pautou-se em quatro sugestões: a mudança na utilização da figura do tráfico privilegiado; a criação do “narcocídio” como nova figura penal; a alteração de procedimentos processuais na fase de instrução criminal; e o perdimento dos valores e bens em favor dos entes estaduais (Brasil, 2021).

Sobre a morte no tráfico, o legislador utiliza como comparativo o latrocínio, que se distingue da conduta do homicídio previsto no Art. 121 do CP. Assim, argumentou-se que:

Analizando sob tal ponto de vista, quer nos pareceres que as mortes decorrentes do tráfico visam assegurar o domínio/poder do tráfico e fazer valer a cobrança pela droga vendida/consumida, afastando-se dos homicídios comuns.

É evidente que as mortes decorrentes do tráfico, normalmente, ocorrem por cobranças de dívidas não pagas de seus usuários, por desvios de condutas internas dos colaboradores e disputas de territórios pelo comércio, que possam trazer prejuízos à atividade, ou embaraçar seu correto funcionamento.

Não parece razoável entender que uma organização de tráfico tenha por finalidade matar seus clientes (os usuários), ou seus colaboradores internos. Tais mortes só ocorrem como um nefasto e poderoso instrumento de proteção e garantia à atividade, bem como assegurar que a droga seja paga por aquele que se incumbiu de comercializá-la ou consumiu (Brasil, 2021).

A tramitação do PL nº 3.786/2021 iniciou-se no Plenário do Senado Federal com o encaminhamento à publicação, em 27 de outubro de 2021. No dia seguinte, houve o recebimento do PL na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, abrindo-se prazo para apresentação de emendas. Não foram oferecidas emendas no prazo regimental. Ato

contínuo, em 30 de novembro de 2021, o PL foi encaminhando à relatoria, nomeado o Senador Vanderlan Cardoso, para emissão de parecer.

Nos anos de 2022 e 2023 não houve andamento do PL na Comissão. Em 19 de junho de 2024, foi apresentado relatório, com voto pela aprovação e apresentação de três emendas, entretanto, em virtude de o Senador Vanderlan Cardoso não pertencer mais ao quadro da CCJ, a matéria foi redistribuída. A nova relatoria foi designada em 02 de abril de 2025, distribuída ao Senador Sergio Moro, que ofereceu o relatório pela aprovação, ressaltando a conveniência do PL proposto em aprimorar a Lei de Drogas, no mais houve a inclusão de três emendas.

Em 09 do maio de 2025, a matéria foi incluída para apreciação na pauta da 14ª reunião da CCJ, no dia 14 do mesmo mês. Mas, com a apresentação de novo relatório pela relatoria, acrescentando mais uma emenda, a reunião foi reagendada para o dia 21. Nesta ocasião o relatório foi apreciado em decisão terminativa pela CCJ, com aprovação das Emendas nº 1-CCJ a nº 4-CCJ.

Entre as emendas aprovadas está a criação do tipo penal específico da “coação criminoso no tráfico de drogas”, com inserção de novo dispositivo legal na Lei de Drogas, o Art. 34-A. O novo tipo incluiu como resultados a lesão corporal grave, a gravíssima e a morte, como penas cominadas maiores que as previstas no CP, nos casos de lesão corporal. Conforme já destacado na seção anterior, após decisão terminativa da Comissão com aprovação das duas emendas, o texto final do PL passou a prever a inclusão do novo tipo penal no rol dos crimes hediondos, Art. 1º, Parágrafo Único, inciso VIII da Lei nº 8.072/1990 (Brasil, 2025).

Seguindo-se a tramitação do PL, o texto foi encaminhado ao Plenário do Senado federal abrindo-se prazo para interposição de recurso. Não foram apresentados recursos. Em 29 de maio de 2025, o texto final revisado foi publicado no Diário do Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados, para prosseguimento dos trâmites legislativos, nos termos do art. 65 da Constituição Federal.

3.1.1 Definição do “narcocídio”

O PL nº 3.786/2021 elaborou o conceito da figura penal do “narcocídio” como *“mortes decorrentes do tráfico de drogas que visam assegurar o domínio/poder do tráfico e fazer valer a cobrança pela droga vendida/consumida”* (Brasil, 2021, grifos próprios).

Portanto, o legislador adota o entendimento de que os homicídios e lesões corporais que resultam do narcotráfico não caracterizam o

animus necandi, o dolo do agente de designadamente matar sua vítima. Mas, a violência exacerbada e o cometimento dos delitos contra a vida no tráfico, intentam disputar o estabelecimento ou manutenção do controle sobre determinados territórios para comercialização de drogas, cobrar dívidas dos usuários e controlar os desvios daqueles que colaboram com tais organizações criminosas.

Importante salientar que no texto final do PL aprovado pela CCJ e pelo Plenário do Senado Federal o termo “narcocídio” não foi adotado explicitamente pelo legislador. O crime foi abarcado no novo tipo penal da “coação criminosa no tráfico de drogas”, com a seguinte redação:

Art. 34-A. Empregar violência ou grave ameaça com a finalidade de:

I – cobrar dívida decorrente ou relacionada ao tráfico de drogas;

II – exigir a prática de ação ou omissão relacionada ao tráfico de drogas;

III – estabelecer ou assegurar local para o tráfico de drogas;

IV – assumir o controle ou expulsar concorrência de local onde é realizado o tráfico de drogas;

V – punir colaborador, subordinado, dissidente, concorrente ou colaborador de concorrente que atue no tráfico de drogas;

VI – punir suspeito de prestar informações ou colaborar com a investigação do tráfico de drogas;

VII – impedir ou dificultar a repressão ou a investigação do tráfico de drogas; e

VIII – impedir, obrigar ou constranger testemunha ou informante a prestar depoimento em investigação ou processo judicial relativo a tráfico de drogas.

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 10 (dez) anos, e multa. (Brasil, 2025).

Como analisar-se-á a seguir, o PL contemplou a figura do “narcocídio” imprimindo penas cominadas maiores para as condutas mais graves que empregam violência ou grave ameaça no contexto do narcotráfico, além da inclusão destes delitos no rol de crimes hediondos.

3.1.2 *Penas cominadas*

Na Lei de Drogas vigente as penas previstas no Art. 33 vão de cinco a quinze anos de reclusão, e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa; já no Art. 35 vão de três a dez anos de reclusão, e pagamento de 700 (setecentos) a 1.200 (mil e duzentos) dias-multa (Brasil, 2006). Na redação original do PL nº 3.786/2021, foram propostas as seguintes cominações de penas para os crimes previstos nestes dispositivos legais:

Art. 33.....

§ 5º Nos delitos definidos no caput e no § 1º deste artigo, se ocorre emprego de violência, seja na cobrança de usuários ou colaboradores que venham a se tornar devedores, seja na disputa ou defesa de territórios contra rivais ou forças policiais, ou em qualquer outro objetivo que vise garantir o êxito ou o proveito do tráfico, que resulte:

I – lesão corporal grave:

Pena – reclusão de 7 (sete) a 18 (dezoito) anos, e multa de 700 (setecentos) a 1.800 (mil e oitocentos) dias-multa;

II – morte:

Pena – reclusão de 20 (vinte) a 30 (trinta) anos, e multa de 2.000 (dois mil) a 3.000 (três mil) dias-multa.” (NR)

Art. 35.....

§ 2º Nos delitos definidos no caput deste artigo, se ocorre emprego de violência, seja na disputa ou defesa de territórios contra rivais ou forças policiais, ou em qualquer outro objetivo que vise expandir ou garantir a associação, que resulte:

I – lesão corporal grave:

Pena – reclusão de 7 (sete) a 18 (dezoito) anos e multa de 700 (setecentos) a 1.800 (mil e oitocentos) dias-multa.

II – morte:

Pena – reclusão de 20 (vinte) a 30 (trinta) anos e multa de 2.000 (dois mil) a 3.000 (três mil) dias-multa.” (NR) (Brasil, 2021)

Após a tramitação do PL, os relatórios produzidos pela relatoria da CCJ, inicialmente do Senador Vanderlan Cardoso e depois do Senador Sergio Moro foi apresentado o novo tipo penal da “Coação Crimino-

sa no Tráfico de Drogas”, o emprego de violência ou grave ameaça nas práticas relacionadas ao tráfico, estabelecendo no texto final revisado a pena cominada de quatro a dez anos de reclusão, e multa. Já nas hipóteses qualificadoras de lesão corporal grave, gravíssima e com resultado morte as penas cominadas foram aumentadas:

§ 1º Se da violência resulta:

I – lesão corporal grave, a pena é de reclusão de 5 (cinco) a 12 (doze) anos, e multa de 500 (quinhentos) a 1.200 (mil e duzentos) dias multa;

II – *lesão corporal gravíssima*, a pena é de reclusão de 7 (sete) a 18 (dezoito) anos, e multa de 700 (setecentos) a 1.800 (mil e oitocentos) dias-multa; e

III – morte, a pena é de reclusão de 20 (vinte) a 30 (trinta) anos, e multa de 2.000 (dois mil) a 3.000 (três mil) dias-multa (Brasil, 2025, grifos próprios)

Como pode-se observar a qualificadora da lesão corporal gravíssima foi incorporada posteriormente ao PL, com pena de sete a dezoito anos, o que levou a lesão corporal grave ter a pena diminuída da proposta original para cinco a doze anos. A coação criminosa com resultado morte manteve a pena do projeto inicial de 20 a 30 anos.

3.1.3 *Transferência da competência de julgamento*

Um dos aspectos mais controversos do PL nº 3.786/2021 é a proposta de alteração da competência para o julgamento dos crimes de "coação criminosa no tráfico de drogas", que, nos casos resultantes em morte, seriam subtraídos da alçada do Tribunal do Júri e direcionados para o rito do Juízo Singular. O texto final do PL dispõe que:

Art. 56. Não sendo o réu absolvido sumariamente, nos termos do art. 397 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), o juiz designará dia e hora para a audiência de instrução e julgamento, ordenará a intimação pessoal do acusado, do Ministério Público, e do assistente, se for o caso, e requisitará os laudos periciais (Brasil, 2025, grifos próprios).

A justificativa apresentada no projeto e reiterada no relatório da CCJ assenta-se em dois pilares principais: um de natureza conceitual e outro de cunho pragmático. Conforme se depreende da justificação do PL no texto da sua propositura original,

(...) O intento deste projeto não consiste em menosprezar a instituição constitucionalmente estabelecida do Tribunal do Júri, mas enfatizar que em seu nascedouro, não foi ela concebida para enfrentar o cenário em questão. A visão conceitual do Júri é justamente dar à sociedade o poder de julgar o seu igual, quando este toma o bem mais precioso do seu semelhante, a vida. A concepção em questão tinha como ideia dar à sociedade o poder de ratificar ou reprovar um crime de morte praticado por um igual. E tal crime ocorre de várias maneiras, como um cônjuge que mata o outro por ciúmes, ou a morte por vingança decorrente de traição, ou de um desacerto em negócios, talvez em uma briga, ou em um momento de ira, são infindáveis os casos clássicos de homicídio a que pode estar sujeito qualquer homem.

O instituto não foi concebido, não está preparado e não tem condições de dar vazão à demanda do julgamento de mercenários capazes de qualquer coisa para obter o lucro no tráfico, inclusive o rotineiro descarte da vida humana, que para eles nada significa. Este mercenário não é o “igual” que deve ser julgado pela sociedade (Brasil, 2021).

Do ponto de vista conceitual, argumenta-se que o Tribunal do Júri, instituição constitucional prevista no art. 5º, XXXVIII, da CF/88, foi concebido para julgar crimes passionais, de honra ou de impulso, nos quais a sociedade é chamada a se pronunciar sobre a conduta de um “igual”, um indivíduo que, em um momento de descontrole ou sob forte emoção, comete um homicídio, com *animus necandi*. O texto do projeto defende que os homicídios praticados no contexto do narcotráfico possuem natureza distinta. Estas mortes não seriam fruto de um conflito interpessoal clássico, mas sim de uma ação mercenária, instrumental e calculada, destinada a assegurar o domínio territorial, cobrar dívidas ou eliminar concorrência no âmbito de uma organização criminosa. Nessa

perspectiva, o agente não seria um “igual” a ser julgado pela consciência social da comunidade, e sim um executor a serviço de um empreendimento ilícito, cuja lógica foge aos parâmetros tradicionais dos crimes dolosos contra a vida.

Sobre esta perspectiva, o Senador Sergio Moro, no Parecer da Relatoria do CCJ, arrazoou que,

Os juízes e desembargadores consultados nos advertiram, inclusive em audiência pública sobre o tema, que as mortes decorrentes do tráfico, normalmente, ocorrem por cobranças de dívidas não pagas de seus usuários, por desvios de condutas internas dos colaboradores e disputas de territórios pelo comércio. Assim, o crime não deveria ser julgado pelo Tribunal do Júri, como o latrocínio também não o é. (Brasil, 2025)

O argumento pragmático, por sua vez, salienta a questão da segurança. O julgamento pelo Tribunal do Júri expõe jurados leigos a potenciais retaliações e intimidações por parte de organizações criminosas, que buscam interferir no resultado do processo.

Há ainda uma razão muito prática, pois as mortes relacionadas ao tráfico de drogas são usualmente ações de organizações criminosas e jurados, em julgamentos pelo Tribunal do Júri, ficam expostos a todo tipo de intimidação e riscos em casos da espécie (Brasil, 2025)

Assim, a transferência para o juiz togado, um magistrado profissional com maior estrutura de segurança e independência funcional, pretenderia proteger a integridade dos participantes do processo e garantir a imparcialidade do julgamento, afastando o temor de coação que poderia abalar os membros do conselho de sentença.

Essa proposta, contudo, enfrenta resistências que encontram eco em correntes doutrinárias. Para uma significativa parcela da doutrina penal e processual penal, a competência do Tribunal do Júri para julgar crimes dolosos contra a vida é uma garantia constitucional de natureza material, e não meramente processual, como discute-se a seguir.

4 Os limites da tipificação do “Narcocídio”

4.1 Críticas e controvérsias jurídicas

A proposta de tipificação do “narcocídio” por meio do PL nº 3.786/2021, apesar de ser apresentada como uma solução para lacunas normativas, é alvo de críticas e controvérsias substanciais que questionam sua necessidade, eficácia e conformidade com a CF/88 e as garantias fundamentais.

Quanto à retirada da competência constitucional do Tribunal do Júri para julgar os crimes de “coação criminosa” resultantes em morte, penalistas como Eugênio Pacelli (2025) e Guilherme Nucci (2025) sustentam que o legislador infraconstitucional não pode esvaziar essa jurisdição por meio da criação de tipos penais que, em sua essência, configuram homicídio qualificado, ainda que com elementares específicas. A crítica central é que a manobra representaria uma “fraude à competência constitucional do Júri”, pois utilizaria a técnica legislativa para afastar o julgamento popular de uma categoria de homicídios que, por sua gravidade e repercussão social, justamente demandaria a participação da sociedade (Pacelli, 2025). Ainda, parte expressiva da doutrina penal sustenta que a competência do Júri para crimes dolosos contra a vida é cláusula pétrea de natureza material (CF/88, Art. 5º, XXXVIII).

A emenda aprovada pela CCJ, que incluiu a “coação criminosa resultante em morte” no rol dos crimes hediondos, acirra ainda mais esse debate. Ao mesmo tempo em que reforça a gravidade do delito, a equiparação a crime hediondo poderia ser interpretada como um argumento contrário à retirada do Júri, já que a CF/88 expressamente inclui o homicídio qualificado, com competência constitucional de julgamento pelo Tribunal do Júri, entre os hediondos. Em entrevista fornecida para a Agência Senado (2025), o Senador Fabiano Contarato (PT-ES) demonstrou ressalvas ao PL sobre a transferência da competência da jurisdição, afirmando sua inconstitucionalidade.

Acerca da redundância normativa, juristas questionam se há necessidade de criar um tipo penal, já que a motivação pode ser entendida como qualificadora no homicídio e o delito de coação já está previsto no CP. Neste sentido, argui-se que o ordenamento jurídico já dispõe de instrumentos para enfrentar a violência do tráfico de forma rigorosa. A qualificadora do homicídio prevista no art. 121, § 2º, V, do CP (“para assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou vantagem de outro crime”) é frequentemente aplicada pela jurisprudência aos homicídios

cometidos no contexto do narcotráfico, com a consequente caracterização como crime hediondo.

A fala do Senador Contarato também suscitou outra controvérsia, o *animus* do agente. O parlamentar ponderou que, na maioria dos casos de violência no tráfico, a morte é intencional (*dolo* direto), e não meramente instrumental. Ou seja, o *animus necandi* (vontade de matar) está presente como forma de impor terror e dominância (Agência Senado, 2025). Dessa forma, a tentativa de distinguir esses homicídios dos “homicídios comuns” para justificar a retirada do Júri seria artificial e juridicamente frágil, mas, principalmente, eivada de flagrante inconstitucionalidade, notadamente com a violação de cláusula pétrea, pois o *dolo* de matar é elemento central em ambos os casos.

Por fim, existem alegações de violação da proporcionalidade, individualização de pena e do princípio da legalidade material. Tais contestações e ressalvas, portanto, colocam em lados opostos a busca por eficácia e segurança na repressão ao crime organizado e a defesa intransigente das garantias constitucionais e da soberania dos veredictos populares. O desfecho dessa disputa além de definir a criação de uma nova figura penal e mudanças no procedimento judicial aplicável, determinará o próprio significado e alcance da instituição do Tribunal do Júri e das garantias fundamentais.

4.2 Possíveis impactos sociojurídicos

Conforme demonstrado por Campos (2018), a população carcerária por crimes de tráfico explodiu após 2006, majoritariamente composta por indivíduos não-violentos, de baixa periculosidade e que ocupam posições subalternas nas organizações criminosas. O PL nº 3.786/2021, ao focar na violência, não apenas no resultado morte, mas também na lesão corporal grave e gravíssima, pode prender por mais tempo e em regime mais rigoroso os “soldados” do tráfico.

Por fim, questiona-se o próprio efeito dissuasório que o PL ambiciona. A experiência internacional e nacional sugere que a severidade das penas, tem que vir associada à imediata implementação de políticas públicas na área de investigação e inteligência e não apenas no aumento de penas, para que se efetive adequadamente o combate a essa modalidade delitiva.

5. Normas internacionais e a jurisprudência sobre o tema nos Tribunais Brasileiros

5.1 O “Narcocídio” em normas internacionais

No decorrer do século XX foram firmados diversos acordos internacionais que objetivavam regular o uso de substâncias químicas e o consumo e tráfico de drogas ilícitas e nocivas. Estes documentos, assinados por diversos países, são instrumentos importantes para avaliar como o problema tem sido enfrentado. De forma direta, não há uma norma ou tratado internacional específico que crie o tipo penal “homicídio ou lesão corporal no contexto do tráfico de drogas” como uma figura autônoma, tal como propõe o PL nº 3.786/2021 com o “narcocídio”. Contudo, o tema foi amplamente abordado de maneira indireta e fragmentada em normas internacionais que buscam combater o crime organizado transnacional e o tráfico de drogas e proteger o direito à vida.

Desde fins do século XIX, o alto grau de dependência causada por substâncias como o ópio e a morfina começou a ser encarado pelos especialistas como uma questão de saúde pública. Em resposta a este cenário, em 1912, foi realizada em Haia (Países Baixos) a I Conferência Internacional do Ópio. A Convenção Internacional do Ópio foi fruto desta reunião, sendo considerado um marco histórico na regulamentação das substâncias químicas psicotrópicas. O acordo não foi totalmente exitoso, mas formalizou a primeira tentativa em nível internacional do controle do consumo e tráfico de drogas. A partir deste tratado, diversos outros acordos internacionais foram firmados nas décadas seguintes, levando os países em todo o mundo a sancionarem leis com restrições ao uso indiscriminado de drogas psicoativas (MUFA, 2024).

Neste sentido, realizou-se, em 1936, a Conferência para a repressão do tráfico das drogas nocivas realizada em Genebra (Suíça), do qual o Brasil foi signatário e promulgou o acordo através do Decreto nº 2.994/1938. Em 1961, aconteceu a Convenção Única sobre Entorpecentes, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 54.216/1964. Em seguida, a Convenção sobre Substâncias psicotrópicas, em 1971, promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 79.388/1977. Segundo a UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*), as Convenções de 1961 e 1971 tiveram o escopo de “sistematizar as medidas de controle internacional com o objetivo de assegurar a disponibilidade de drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas para uso médico e científico, e prevenir sua distribuição por meios ilícitos”.

Em 1988, a realização da Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Convenção de Viena) buscou fortalecer e complementar as medidas da Convenção Única de 1961. O Brasil ratificou o acordo com a sanção do Decreto nº 154/1991 reconhecendo o tráfico ilícito como “uma atividade criminosa internacional, cuja supressão exige atenção urgente e a mais alta prioridade” (Brasil, 1991).

A Convenção de Viena exigiu que os países tipificassem o tráfico e condutas correlatas. Embora não se mencione explicitamente “homicídio”, a violência é reconhecida como uma ferramenta intrínseca ao tráfico ilícito. A repressão a essa violência é entendida como parte essencial do combate ao tráfico em si. Como pode ser constatado no Art. 3º, “Delitos e Sanções”, do tratado.

5 - As Partes assegurarão que seus tribunais, ou outras autoridades jurisdicionais competentes possam levar em consideração circunstâncias efetivas que tornem especialmente grave a prática dos delitos estabelecidos no parágrafo 1 deste Artigo, tais como:

d) *o uso de violência ou de armas pelo delinquente;*
(Brasil, 1991, grifos próprios).

Além disso, a norma também dispõe sobre a estruturação do seu sistema de justiça de forma a combater com máxima eficácia e efeito dissuasivo os crimes conexos ao tráfico de drogas.

6 - As Partes se esforçarão para assegurar que qualquer poder legal discricionário, com base em seu direito interno, no que se refere ao julgamento de pessoas pelos delitos mencionados neste Artigo, seja exercido para *dotar de eficiência máxima as medidas de detecção e repressão desses delitos, levando devidamente em conta a necessidade de se exercer um efeito dissuasivo à prática desses delitos* (Brasil, 1991, grifos próprios).

Em 2000, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) reforçou a imperiosidade dos países signatários de tipificar uma série de condutas associadas ao crime organizado, como a associação criminosa, a lavagem de dinheiro e a obstrução da justiça. O acordo foi promulgado pelo Brasil

com o Decreto nº 5.015/2004. Os homicídios e lesões corporais praticados por grupos criminosos para assegurar seu domínio (exatamente a lógica do “narcocídio”) são consequências diretas da atuação dessas organizações. A Convenção exige que os Estados adotem medidas severas para combater a violência associada a essas atividades, o que pode justificar, no plano internacional, a criação de tipos penais mais específicos e severos.

Organismos internacionais como o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) frequentemente publicam diretrizes que reconhecem a relação entre drogas e violência. Esses documentos, ainda que não sejam juridicamente vinculantes, servem como base para orientar as políticas nacionais, pois, recomendam que os Estados fortaleçam seu aparato judicial para lidar com a violência associada ao crime organizado, o que pode ser interpretado como um endosso indireto a iniciativas como a tipificação do “narcocídio”.

Portanto, mesmo sem existir normas internacionais que tipifiquem explicitamente as mortes no tráfico, a matéria é indiretamente regulada por um complexo normativo que impõe obrigações aos países. Como analisou-se, as Convenções de Viena e de Palermo fundamentam a necessidade de combater com efetividade e rigor a violência inerente ao crime organizado transnacional e ao tráfico de drogas. Dessa forma, a iniciativa do PL nº 3.786/2021 pode ser considerada como um esforço de adequação do ordenamento jurídico interno às diretrizes internacionais, na tentativa de conferir maior efetividade ao combate da violência associada ao narcotráfico, desde que respeitada a competência do Tribunal do Júri.

5.2 Julgados dos Tribunais Brasileiros

Os tribunais brasileiros têm enfrentado a violência associada ao tráfico de drogas predominantemente por meio da combinação autônoma de tipos penais, uma vez que, até a proposta do PL nº 3.786/2021, não existia um tipo específico que aglutinasse as condutas ligadas ao narcotráfico com os resultados violentos. A jurisprudência majoritária utiliza a teoria do concurso formal de crimes (Art. 70 do CP) ou o crime continuado (Art. 71 do CP) quando os delitos são conexos.

Nesta perspectiva, a prática mais comum é processar e condenar o agente separadamente pelo crime de tráfico de drogas (Art. 33 da Lei 11.343/06) e pelo crime contra a vida ou a integridade física (homicídio qualificado ou lesão corporal, Arts. 121 e 129 do CP). A qualificadora

mais frequentemente invocada no homicídio é a do Art. 121, §2º, V, do CP: “para assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou vantagem de outro crime” (Brasil, 1940), entendendo-se que a violência é exercida para assegurar o domínio territorial, cobrar dívidas ou eliminar concorrentes do tráfico, diretamente vinculada à vantagem da atividade criminosa principal.

Contudo, uma análise da jurisprudência recente demonstra uma tentativa de superar a mera justaposição de crimes e reconhecer a natureza peculiar dessa violência. Em decisões hodiernas, há um esforço de compreender o nexo causal e, especialmente, o nexo finalístico entre o tráfico e a violência. Os tribunais têm reconhecido que o homicídio ou a lesão corporal não são fins em si mesmos, mas instrumentos de gestão e controle do empreendimento criminoso. Esse entendimento se aproxima da lógica que fundamenta o “narcocídio”. Como constata-se em Acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE) ao julgar Conflito de Jurisdição nº 0000795-27.2024.8.06.0000, do qual se extrai o seguinte trecho da ementa:

7. No caso concreto, verifica-se que a participação dos acusados na organização criminosa se deu justamente em razão da prática do homicídio da vítima Francisco Jucileudo Silva do Nascimento, em razão da vítima estar comercializando drogas sem anuência da organização criminosa Comando Vermelho, fato que está sendo apurado na ação penal nº 0201282-55.2023.8.06.0062, que tramita na 1ª Vara da Comarca de Cascavel. Ou seja, a morte apurada nos autos ação penal nº 0201282-55.2023.8.06.0062, que tramita na 1ª Vara da Comarca de Cascavel tem relação com a atuação dos acusados na organização criminosa Comando Vermelho, pois suas atuações na referida organização foram descobertas justamente em razão da prática do homicídio da vítima Francisco Jucileudo. Ademais, dos elementos de informação coletados durante o Inquérito Policial conclui-se que o autor dos disparos que resultaram na morte da vítima Francisco Jucileudo Silva do Nascimento, teria sido a pessoa de *Lourim* (Tiago Lima Lopes), também denunciado nos autos de origem que apura o crime de integrar organização criminosa.

8. *Dessa forma, verifica-se conexão entre as infrações*

(delito de integrar organização criminosa e crime de homicídio), na medida em que, conforme salientou a Juízo suscitado, argumentos que incorporo ao meu voto, há, desse modo, entre os dois fatos de relevância penal apurados em processos distintos um claro liame, em referência às circunstâncias de fato, como a forma de execução do crime de homicídio, ligado às atividades das facções criminosas. Ademais, existe uma relação entre os autores dos fatos criminosos, o que configura a conexão entre os processos, com fundamento no art. 76, III (conexão probatória, porquanto a prova do crime de homicídio, influencia na prova do crime de organização ora apurado), do Código de Processo Penal (fl. 214). 9. Ademais, consoante prescreve o art. 78, I, do CPP, no concurso entre a competência do júri e a de outro órgão da jurisdição comum, prevalecerá a competência do júri, de maneira que a competência para processar e julgar o processo de nº 0206834-63.2023.8.06.0300 (objeto deste Conflito Negativo de Jurisdição) é do Juízo da 1ª Vara da Comarca de Cascavel (suscitante), no qual está em curso a ação penal de nº 0201282-55.2023.8.06.0062, a qual versa sobre o delito de homicídio, sendo necessária, a unidade de processo e julgamento (art. 79, caput, do CPP). Ademais, o julgamento conjunto pelo Tribunal do Júri afasta a possibilidade de resultados díspares, sendo de todo recomendável o julgamento conjunto. Portanto, tratando-se de infrações supostamente perpetradas mediante conexão probatória (CPP, art. 76, I), impõe-se a reunião dos crimes para julgamento único, nos termos do art. 79 do Código de Ritos. 10. Conflito de jurisdição conhecido. Declarada a competência do Juízo da 1ª Vara da Comarca de Cascavel. Acórdão: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, em conhecer do conflito de jurisdição, para declarar a competência do Juízo da 1ª Vara da Comarca de Cascavel, ora suscitante, nos termos o voto da relatora. Fortaleza, 1º de agosto de 2024 Mário Parente Teófilo Neto Presidente do Órgão Julgador Desembargadora Lira Ramos de Oliveira Relatora (Brasil, 2024, grifos próprios).

Com fundamento na legislação atual, os juízes aplicam as regras do concurso de crimes, mas com a tendência de majorar a pena-base dentro dos limites legais, considerando a gravidade do contexto organizacional como circunstância judicial desprivilegiada. A violência é vista como agravante da conduta delituosa.

Além disso, quando o homicídio é qualificado, o que é quase regra nesses casos, ele é automaticamente enquadrado como crime hediondo. Isso implica em cumprimento de pena em regime inicial fechado e outros rigores, refletindo o entendimento da extrema gravidade dessas condutas, mesmo na ausência de um tipo penal específico.

Ademais, sobrepõe-se o entendimento de que o homicídio praticado para cobrança de dívida oriunda do tráfico se enquadra na qualificadora do inciso V, do §2º do Art. 121 do CP, assim como, as mortes decorrentes de “guerra” ou disputa territorial por pontos de venda são igualmente enquadrados como homicídio qualificado pelo vínculo com o crime de tráfico.

Portanto, a jurisprudência brasileira já reconhece a gravidade e a conexão instrumental entre o tráfico e a violência, mas opera com as ferramentas legais existentes, principalmente o homicídio qualificado. A utilização da qualificadora citada precisa ser minuciosamente demonstrada em cada caso, o que pode levar a interpretações variadas pelos tribunais. A criação do “narcocídio” ou da “coação criminosa” aponta para a superação desta lacuna, tipificando de forma clara e prévia as hipóteses de violência instrumental típicas do narcotráfico, facilitando a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário e uniformizando a jurisprudência.

6 Considerações finais

A análise empreendida demonstra que a tipificação da “coação criminosa no tráfico de drogas”, que ganhou a denominação de “narcocídio”, proposta pelo PL nº 3.786/2021, representa uma tentativa legislativa de preencher lacuna normativa ao vincular expressamente a violência instrumental à dinâmica do narcotráfico. A criação de um tipo penal autônomo, com elementares específicas, busca conferir maior precisão dogmática e operacionalidade ao sistema de justiça criminal, superando a atual dependência de combinações de tipos penais autônomos e da qualificadora do art. 121, § 2º, V, do CP.

Contudo, a proposta é permeada por significativas controvérsias jurídicas. A mais gravosa reside na alteração da competência do Tribunal

do Júri para o juízo singular nos casos de resultado morte, medida considerada por expressiva doutrina como potencialmente afrontosa à garantia constitucional do júri popular para crimes dolosos contra a vida.

No plano internacional, verifica-se que a iniciativa se alinha às diretrizes de combate à violência associada ao crime organizado transnacional, previstas em convenções como as de Viena e Palermo. A jurisprudência pátria, por sua vez, já reconhece o nexo causal entre o tráfico e os crimes violentos, embora opere com os instrumentos legais disponíveis, o que sugere que a nova tipificação aspira mais à uniformização e facilitação probatória do que à criação de uma ilicitude até então inexistente.

Conclui-se que, conquanto a proposta responda a uma demanda por maior rigor simbólico e operacional, sua viabilidade e efetividade dependem da superação dos vícios de inconstitucionalidade apontados e da adoção de políticas públicas integradas, que transcendam a mera resposta penal.

Referências

AGÊNCIA SENADO. *CCJ aprova projeto que tipifica homicídio relacionado ao tráfico de drogas*. Senado Notícias, Brasília, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/05/21/ccj-aprova-projeto-que-tipifica-homicidio-relacionado-ao-trafico-de-drogas>. Acesso em: 18 set. 2025.

ANUÁRIO *Brasileiro de Segurança Pública*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf>. Acesso em: 12 set. 2025.

BATISTA, Nilo. Política criminal com derramamento de sangue. Discursos Sediciosos. Rio de Janeiro. *Instituto Carioca de Criminologia*, 1998. Disponível em: https://www.academia.edu/16082676/_Artigo_Pol%C3%ADtica_criminal_com_derramamento_de_sangue_Nilo_Batista_1_. Acesso em: 26 set. 2025.

BATISTA, Vera Malaguti. *Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BAUTZER, Sérgio. Crimes hediondos e equiparados. Material de apoio. *Saber Direito*, Curso “Crimes hediondos e equiparados”, 2008. Disponível em: https://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalTvJustica/portalTvJusticaNoticia/anexo/Crimes_Hediondos_e_Equiparados__Sergio_Bautzer_Filho.doc. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Código penal brasileiro (1940). *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Atualizado até a Lei nº 14.745, de 29 de dezembro de 2023. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2025.

BRASIL. Lei de Crimes Hediondos (1990). *Lei nº 8.072, de 25 de*

julho de 1990. Atualizada até a Lei nº 14.874, de 18 de julho de 2024. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18072.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 154 de 26 de junho de 1991*. Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Brasília, DF, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Lei de Drogas (2006). *Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006*. Atualizada até a Lei nº 14.745, de 29 de dezembro de 2023. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 3786, de 2021*. Modifica os artigos 33, 35, 55, 56, 57 e 62-A da Lei de Drogas – Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para aperfeiçoar a legislação. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9031875&ts=1751992756235&disposition=inline>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. *Conflito de competência nº 0000795-27.2024.8.06.0000*. Relatora: Desembargadora Lira Ramos de Oliveira. Diário da Justiça Eletrônico, Fortaleza, 1º ago. 2024. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-ce/2641221291>. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. *Parecer final sobre o Projeto de Lei nº 3786, de 2021*, do Senador Jayme Campos, que modifica os artigos 33, 35, 55, 56, 57 e 62-A da Lei de Drogas – Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006, para aperfeiçoar a legislação. Relator: Senador SERGIO MORO. Senado Federal, Brasília, 2025. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9955784&ts=1751992756698&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Texto final revisado do Projeto de Lei nº 3786, de 2021, do Senador Jayme Campos*. Altera a Lei nº 11.343, de

23 de agosto de 2006 (Lei de Drogas), e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para tipificar a coação criminosa no tráfico de drogas, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2025. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9966299&ts=1751992756748&disposition=inline>. Acesso em: 20 set. 2025.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. O novo nem sempre vem: lei de drogas e encarceramento no Brasil. *Boletim de Análise Político-institucional*, n. 18, dez., 2018, p. 31-37.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MUFA – Museu do Universo da Farmácia. *Convenção Internacional do Ópio 1912*. 2024. Disponível em: <https://museudouniversodafarmacia.com.br/acervo/linha-do-tempo/convencao-internacional-do-opio/>. Acesso em: 26 set. 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de processo penal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

PACELLI, Eugênio. *Curso de processo penal*. 29. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

RAMOS, Lais Alves Xavier; MACHADO, Érica Babini Lapa do Amaral; GOMES NETO, José Mário Wanderley. Tráfico de Drogas e Homicídios: Um Estudo de Correlação a Partir do “Pacto pela Vida” em Pernambuco. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, Vol. 16, N. 1, 2025, p. 01-27. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/gTh6Nnvc53vMTB4rpNXsBLd/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 26 set. 2025.

RIBEIRO, Maurides de Melo. A evolução histórica da política criminal e da legislação brasileira sobre drogas. *IBCCRIM – Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, São Paulo, Boletim 286, set., 2016. Disponível em: https://arquivo.ibccrim.org.br/boletim_artigo/5825-A-

evolucao-historica-da-politica-criminal-e-da-legislacao-brasileira-sobre-drogas. Acesso em: 23 set. 2025.

SAPORI, Luís Flávio. Mercado das drogas ilícitas e homicídios no Brasil: um estudo comparativo das cidades de Belo Horizonte (MG) e Maceió (AL). *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.63, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/gvFVZkqJRwJN3QbyF9vrHsG/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 set. 2025.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, Rio Grande do Sul, v. 1, n. 1, jan./jun., 2009, p. 1-15. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/issue/view/734>. Acesso em: 17 set. 2025.

UNODC - Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. *Drogas: marco legal*. 2025. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/marco-legal.html>. Acesso em: 26 set. 2025.

O ESTOPIM DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: A VÍTIMA NO BANCO DOS RÉUS

Natalya Juliet Barbosa da Rocha
Bacharela em Direito

Resumo

Impulsionado pela inquietação quanto à recorrente representação da mulher exclusivamente como vítima em sociedade, o presente estudo propõe uma reflexão crítica sobre o estopim da violência doméstica e familiar, especialmente diante de dois desfechos extremos: o feminicídio e o homicídio - em suas diferentes modalidades de execução - sendo este último praticado pela ofendida contra o próprio agressor e potencial algoz. Para tanto, adota-se uma abordagem metodológica empírica, de natureza quali-quantitativa, com base na análise documental de 715 (setecentos e quinze) processos criminais de homicídio, oriundos do Estado do Rio Grande do Norte e distribuídos entre os anos de 2019 (pré-pandêmico) e 2020 (pandêmico). Os dados foram coletados por meio de pesquisa direta no Sistema Judicial Eletrônico (PJe), permitindo uma compreensão aprofundada da atuação feminina em situações-limite de violência.

Palavras-chave: violência doméstica; feminicídio; violência de gênero; ciclo de violência; mulher.

Abstract

Driven by concerns about the recurrent representation of women exclusively as victims in society, this study proposes a critical reflection on the trigger for domestic and family violence, especially in light of two extreme outcomes: femicide and homicide-in their various forms of execution-the latter being committed by the victim against her own aggressor and potential perpetrator. Furthermore, it adopts as a concrete example the legal context of the state of Rio Grande do Norte, based on the analysis of 715 (seven hundred and fifteen) criminal homicide cases, distributed between 2019 (pre-pandemic) and 2020 (pandemic). The data were obtained quantitatively and qualitatively through direct research in the Electronic Judicial System (PJe).

Keywords: domestic violence; femicide; gender violence; cycle of violence; woman.

1 Introdução

A violência de gênero em âmbito doméstico e familiar, no Brasil, ancora-se em estruturas históricas que moldaram o papel social da mulher de forma desigual e subordinada em comparação aos homens. Dessa forma, tal cenário resulta, de modo recorrente, em dois desfechos extremos que violam, sem contestação, o direito fundamental à vida: o feminicídio e o homicídio praticado pela ofendida contra o próprio agressor, permanecendo este último refém dos precedentes da invisibilidade, tudo em razão de vestígios do patriarcado e da postura omissiva adotada, não raramente, pelas instituições do sistema de justiça criminal.

Com efeito, embora as mudanças concernentes às questões de gênero tenham se desdobrado significativas na última década, a figura feminina, em escala geral, ainda associa-se à imagem de vítima, especialmente em decorrência de contínuos casos alarmantes veiculados pela mídia. Por conseguinte, persiste o entendimento de que as mulheres estariam naturalmente vinculadas à submissão, o que dificulta percebê-las como sujeitos capazes de exercer violência letal, inclusive em legítima defesa.

Nesse sentido, apesar dos esforços legislativos e de políticas públicas voltadas à proteção das vítimas de violência doméstica, o mecanismo estatal revela um descompasso: ele não apenas se faz idôneo de prevenir o feminicídio, como também falha gravemente em evitar que mulheres sejam criminalizadas e revitimizadas, ao precisarem defender-se de seus ofensores ante medidas extremas.

No mais, o fracasso institucional duplicado *in casu*, de igual maneira, aprofunda o ciclo de violência, ao transformar vítimas em criminosas, fragilizando-as ainda mais e perpetuando a invisibilidade de tais situações. Logo neste panorama, o presente estudo propõe-se a analisar o estopim da violência doméstica para além do feminicídio, incluindo os casos em que mulheres, após sobreviverem a ciclos difíceis encontram-se no banco dos réus, pois, para se protegerem, são levadas a ceifar a vida daqueles sujeitos que submetiam às agressões tipificadas pela Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), questionando os mecanismos e as falhas institucionais que envolvem tais episódios.

Em suma, o presente estudo baseia-se na análise de 715 (setecentos e quinze) processos criminais relacionados a homicídios, conduzidos no âmbito do sistema judicial do Estado do Rio Grande do Norte, e compreendendo casos iniciados entre 2019 e 2020.

A aludida base empírica permite, portanto, uma investigação detalhada das dinâmicas e particularidades do estopim da violência doméstica na região nordestina, contribuindo - como já especificado - para a compreensão de insuficiências institucionais que permeiam tanto a prevenção do feminicídio quanto a revitimização das mulheres que agem em legítima defesa contra os próprios agressores.

Com efeito, o objetivo geral da produção acadêmica em questão, consiste em analisar criticamente a atuação de mulheres que, após trajetórias de violência doméstica e familiar, cometem homicídio contra os seus agressores, evidenciando o contexto de desigualdade de gênero que marca tais ocorrências. Outrossim como objetivos específicos, pretende-se: (i) compreender o percurso da violência doméstica até os desfechos fatais nos quais as mulheres vítimas da violência figurem como sujeito ativo; (ii) identificar a forma como o judiciário se comporta face a essas situações; e (iii) avaliar a presença ou carência de políticas públicas voltadas à prevenção do feminicídio íntimo.

Ademais, adota-se uma abordagem metodológica empírica, de natureza quali-quantitativa, baseada na análise de 715 processos criminais de homicídio registrados no Estado do Rio Grande do Norte, no período de 2019 a 2020, com dados coletados diretamente no Sistema Judicial Eletrônico (Pje).

2 A violência de gênero e as implicações do feminicídio

2.1 O reconhecimento da violência de gênero no Brasil

A princípio, perante a ânsia de melhorias, o reconhecimento da violência de gênero atentou importância medular no processo histórico de enfrentamento às desigualdades permeantes das relações entre homens e mulheres no território nacional: para que o atual cenário social, político e legislativo se consagrasse, árdua e volumosa se fez a luta pela igualdade de gênero.

Embora o cenário atual esteja distante do ideal, recorda-se que, por tempo considerável as questões pertinentes à violência contra a mulher foram naturalizadas, invisibilizadas, consideradas particulares e até em casos extremos, justificadas pela paixão, com menção ao chamado “crime passionai” (motivado por afeto, emoção ou posse concernente à vítima); além disso, não contavam com procedimentos especiais (juizados, delegacias, promotorias, especializados).

De fato, certos eventos culminaram para que as mulheres fossem discriminadas positivamente como “sujeitos de direito” e minoria no Brasil: a ratificação da chamada Convenção de Belém do Pará (Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher) e a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) por exemplo, apontam relevância.

Sobre o primeiro, ocorrido no ano de 1996, pode-se considerar que, a palavra “progresso” ilustrada na bandeira do país iluminou ensaio protecionista ao decidir que a violência contra a mulher constitui violação aos direitos humanos e liberdades fundamentais. Já o segundo, além de denunciar a tolerância governamental à violência de gênero, sanou a insuficiência legislativa existente até então, robusteceu a defesa das mulheres e projetou pertencimento da nação à magnitude da causa através da repercussão do caso Maria da Penha Maia Fernandes (Instituto Maria da Penha, s.d.).

Maria da Penha, tornou-se um símbolo de luta por uma vida livre da violência. Em 1976, ela casou-se com um colombiano, Marco Antonio Heredia Viveros; juntos, estabilizaram família e logo as agressões começaram. O agressor da ativista, se comportava de modo explosivo e manteve a convivência em um ciclo vicioso¹ (Instituto Maria da Penha, s.d.).

Na década de 1983, o referido praticou dupla tentativa de feminicídio contra Maria, ora vítima: primeiro, ele desferiu-lhe um tiro, atingindo-a na região das costas e assim produzindo lesão grave permanente, com perda de mobilidade dos membros inferiores (paraplegia). Depois, sob cárcere privado, ainda tentou eletrocutá-la. Por fim, após os episódios acima detalhados, somaram-se 19 (dezenove) anos e 06 (seis) meses de uma jornada em busca de justiça (Instituto Maria da Penha, s.d.).

Em decorrência de omissão extravagante do governo pátrio, a repercussão internacional dominou aquela realidade. O Centro para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos Da Mulher (CLADEM), denunciaram o Estado brasileiro para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA) e assim, fez-se

¹O “ciclo vicioso” da violência doméstica, também conhecido como ciclo da violência, foi inicialmente descrito por Lenore Walker (1979) e compreende três fases sucessivas: a fase da tensão, a fase da agressão e a fase da “lua de mel” (reconciliação), criando um padrão repetitivo de abuso. Esse modelo, ajuda a compreender por que muitas mulheres permanecem em relacionamentos abusivos.

responsabilizado. No mais, providências forjaram-se finalmente implementadas, e a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), após intensos debates, findou sancionada pelo então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva, em 07 de agosto de 2006 (Instituto Maria da Penha, s.d.).

Dentre os dispositivos inovadores revelados, se sobressai o artigo 5º da Lei da Lei nº 11.340/2006, trazendo o conceito de violência doméstica e familiar como: “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico, dano moral ou patrimonial à mulher²”.

Com simbologia e demonstração fática das dificuldades enfrentadas pelas mulheres ao acesso à justiça, a lei supracitada marcou o início de um enfrentamento digno à violência de gênero no âmbito da violência doméstica, chamou atenção nacional e internacional de maneira realmente positiva, reconhecendo-a. Todavia, ao se observar o número crescente de feminicídios no Brasil, fácil constata-se que, embora leis específicas se exerçam em vigor, a violência contra as mulheres persiste, principalmente no âmbito da violência doméstica e familiar, sendo a mulher figurada como vítima na maioria dos casos noticiados - ou não - ante os meios de comunicabilidade.

2.2 A persistência do feminicídio e do papel da mulher como vítima

A violência de gênero envolve camadas complexas até o que convém chamar de estopim; em outros termos, à forma mais aguda: o feminicídio. Antes de tudo e em conceito sociológico, o ato criminoso a pouco mencionado acompanha o papel da mulher em sociedade e logra êxito ao enquadrar-se como o assassinato de mulheres em conjunturas nas quais elas ocupam o lugar de vítima apenas por pertencerem ao gênero feminino; e dentre tais contextos discriminatórios, está predominantemente o da violência doméstica e familiar.

²Art. 5º Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: (Vide Lei complementar nº 150, de 2015)

I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;

II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa;

III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.

Parágrafo único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual.

Na verdade, tal conduta delitiva extrema advém de um somatório de ações que compõem o ciclo de violência doméstica³, sendo algo construído de maneira contínua e orientado pelas transformações do homem médio.

Como acuradamente recorta o dossiê “O que é Feminicídio”, elaborado pela Agência Patrícia Galvão, a infração penal *in casu* classifica-se como crime de ódio. No ínterim, Eleonora Menicucci, professora da Universidade Federal de São Paulo, acrescenta e abraça a concepção em atento: “O conceito surgiu na década de 1970 com o fim de reconhecer e dar visibilidade à discriminação, opressão, desigualdade e violência sistemática contra as mulheres, que, em sua forma mais aguda, culmina na morte. Essa forma de assassinato não constitui um evento isolado e nem repentino ou inesperado; ao contrário, faz parte de um processo contínuo de violências, cujas raízes misóginas caracterizam o uso de violência extrema. Inclui uma vasta gama de abusos, desde verbais, físicos e sexuais, como o estupro, e diversas formas de mutilação e de barbárie.” (Menicucci apud Agência Patrícia Galvão, 2021, s/p).

Na legislação brasileira, os embaraços sociais abordados alicerçam os estatutos disponíveis. No entanto, expandindo o que foi dito no ponto anterior, o crime de feminicídio adquiriu importância em ocasiões variadas, gradualmente, e para além da implementação da Lei 11.340/2006, apenas em circunstância na qual procedeu-se incluído pela Lei n.º 14.994/2024 como crime próprio, ampliou com solidez e expectativas o combate à violência de gênero (a saber, era tido como mera qualificadora do delito de homicídio tipificado pelo artigo 121, *caput* do Código Penal), com pena base de reclusão, de 20 (vinte) a 40 (quarenta) anos⁴.

Uma vez recente, tal implementação não resolve a magnitude do problema, tampouco gerou resultados passíveis de análises extensas ou otimistas até então. Isto posto, o panorama calamitoso presente no Brasil alarma com insistência: 584 (quinhentos e oitenta e quatro) casos registraram-se nas delegacias do país até março de 2024 entre consumados e tentados, conforme especifica o mapa nacional da Violência de Gênero. Globalmente, 85.000 (oitenta e cinco mil) mulheres e meninas foram mortas intencionalmente no ano de 2023 (Senado Federal, 2024).

³Graduanda do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte.

⁴Doutor e Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Desses homicídios, 60% (sessenta por cento) - 51.000 (cinquenta e uma mil) - foram cometidos por um parceiro íntimo ou outro membro da família. Isso equivale a 140 (cento e quarenta) mulheres e meninas mortas todos os dias por seus parceiros ou parentes próximos, ou seja, uma mulher ou menina assassinada a cada 10 (dez) minutos (Senado Federal, 2024).

Ainda sobre as camadas da violência de gênero, cabe dizer que para além do fato da persistência do feminicídio, há de igual modo certa firmeza na condição de vítima imposta à figura feminina, tudo mediante a um encadeamento de cicatrizes proporcionadas pelo subjugamento.

Para esclarecer melhor a ligação entre a persistência do crime de feminicídio e o papel da mulher como vítima, consitui-se etapa fundamental para este estudo compreender o patriarcado como ferramenta de hierarquização que, decide dentre outros elementos, padrões comportamentais tanto para os homens como para as mulheres, assumindo um modelo pré-definido de sociedade que estabelece superioridade ante as relações cotidianas à figura masculina: Gerda Lerner, em concepção feminista moderna, faz a fineza de explicar no livro “A Criação do Patriarcado”, como institui-se premente retirar as mulheres do “lugar de vítima” e percebe-las para além de tal posição passiva, para que os vestígios ora referidos sejam desapossados e vistos ao abrigo de uma perspectiva diferente (Lerner, 2019).

Com efeito, a escritora provoca uma reflexão sobre o verdadeiro papel da mulher na construção da sociedade que conhecemos e questiona certa atmosfera de subjugamento. Dessa forma, pensar a mulher apenas como vítima ofusca um outro ângulo da sociologia do gênero. Os papéis sociais dos homens e das mulheres concordam com o tempo e meio no qual vivem, e independem da obediência permanente de um padrão pré-estabelecido até mesmo antes de qualquer natividade. Em outras palavras, as mulheres também podem ser notadas em posições de poder, a depender do tempo e meio (Lerner, 2019).

Nesse sentido, confere-se impossível não mencionar a propriedade filosófica das palavras da autora francesa, Simone de Beauvoir: na obra “O Segundo Sexo” (1952), ela comunica o “Ser mulher”, sustentando que ninguém nasce mulher, mas na realidade, torna-se mulher, cedendo aos ideais repercutidos dentre as diretrizes e princípios de determinada cultura. Logo, a questão do “tornar-se mulher” preenche momentos anteriores à vida, como a revelação do sexo biológico, modos de se vestir, hobbies, e relações afetivas; assim significa que se faz necessário abandonar as raízes relacionadas aos

papéis sociais atribuídos aos gêneros, pois não há um patriarcado permanente e imutável, tudo procede das relações e transformações do coletivo (Beauvoir 2009).

Isto posto, vislumbrar as mulheres em outros papéis, senão naqueles subjugados, requer profundidade na questão. Dessa maneira, dentre outras classificações impostas pelas Diretrizes Nacionais para Investigar para Processar e Julgar com Perspectiva de Gênero as Mortes Violentas de Mulheres - feminicídio, um tipo sobressai-se e aponta protagonismo no contexto da violência doméstica e familiar: o feminicídio íntimo.

2.3 O feminicídio íntimo e o caráter *continuum* que ele carrega

No conjunto das classificações do crime de ódio contra mulheres, e para que seja continuado o raciocínio pretendido, completa-se obrigatório perceber que, o feminicídio íntimo assume implicância central pois carrega habitualidade única no objeto principal do presente estudo: o âmbito da violência doméstica e familiar.

Sumariamente, o feminicídio íntimo define-se como aquele ocorrido no âmbito da violência doméstica e familiar. Mais ainda, ele obedece um caráter *continuum* considerando que a mulher vive um estado permanente de iminência, independente da forma de violência sofrida - física, psicológica, patrimonial, sexual ou moral. Não há um “padrão” para o estopim, sequer perfil fixo de vítima ou agressor: a qualquer momento violar-se-á o direito à vida com menosprezo à condição de mulher.

Por conseguinte, à luz de que nenhum outro tipo de feminicídio evidencia o cenário abordado pela Lei Maria da Penha, erige-se, também, a constatação de que se alarga o caminho para se repensar às possibilidades de ocupação feminina perante as desigualdades e violência, inclusive no banco dos réus, como autoras do crime de homicídio contra os próprios agressores, especialmente quando buscam romper o ciclo de violência.

Portanto, o desafio que se impõe - e que, majoritariamente, faz-se despercebido tanto pela literatura científica quanto pela prática jurídica - consiste em ilustrar a mulher exclusivamente como vítima e sobretudo, revitimizá-la sem apercebimento social, legislativo ou jurisprudencial mais amplo.

Embora os desfechos fatais no contexto da violência de gênero e doméstica, em que a mulher figura como vítima, concentrem a maior

parte das discussões, raramente se analisa com profundidade as situações nas quais ela rompe com a condição de sujeito passivo e rompe o ciclo de violência por meio de um ato igualmente extremo, tornando-se autora de um crime contra a vida - o homicídio. É precisamente nesse cenário, situado no cruzamento entre o feminicídio íntimo e a resposta da mulher à violência doméstica, que se estrutura a investigação empírica desenvolvida neste trabalho.

Isto posto, diante da centralidade do feminicídio íntimo na realidade da violência de gênero no Brasil, observar as situações em que a mulher, imersa nesse contexto de abusos e silenciamentos da violência doméstica e familiar, rompe o ciclo por meio de ato violento diverso - o homicídio do próprio agressor - revela uma dimensão pouco explorada nas análises tradicionais.

Assim sendo, a proposta desta pesquisa, portanto, é lançar luz sobre os respectivos processos marginalizados em que o protagonismo da mulher não se limita à condição de vítima fatal, mas também se revela na tentativa de sobrevivência, ainda que por caminhos juridicamente criminalizados.

3 A vítima no banco dos réus

A inversão literal ilustrada pelo título deste tópico - “A vítima no banco dos réus” - denota reconfiguração do presente estudo, no qual a análise reposiciona a perspectiva da figura feminina tradicionalmente compreendida como alvo de violência para a mulher que, em determinados contextos, assume a condição de ré em processos criminais por homicídio.

Em consonância com pesquisa empírica que examinou 715 (setecentos e quinze) ações penais envolvendo crimes contra a vida no estado do Rio Grande do Norte, nos anos de 2019 e 2020 - abrangendo o período anterior e o início da pandemia de Covid-19 -, realizou-se um recorte analítico específico: dentre os processos levantados, foram filtrados aqueles nos quais as mulheres figuram como autoras do delito de homicídio. A partir do referido subconjunto, posteriormente identificou-se ainda os casos em que elas haviam atentado contra a vida de seus próprios agressores, após sofrerem violência doméstica e familiar por parte deles.

A análise dos autos, além de revelar como o Poder Judiciário interpreta tais trajetórias e de evidenciar os limites do sistema penal na incorporação de uma perspectiva de gênero sensível às violências estruturais, também escancara uma dupla falha do Estado: a omissão na

prevenção e interrupção da violência doméstica, seguida pelo encargo punitivo da mulher que, diante da negligência institucional, reagiu de forma extrema à situação de opressão contínua.

Tabela 1 - Distribuição dos homicídios no Rio Grande do Norte (2019–2020), com destaque para feminicídios e autoria feminina

Ano	Homicídios Totais	Feminicídios (n/total)	Autoria Feminina (n/total)	Autoras Vítimas de Violência Domésticas (n/total)
2019	384	27/384	10/384	2/384
2020	331	22/331	13/331	3/331

Fonte: Elaboração da autora a partir da análise empírica de processos judiciais extraídos do sistema eletrônico PJe (2024, 2025).

Apresentados os dados numéricos, chama atenção na Tabela 1 a comprovação fática de que, o estopim da violência doméstica e familiar não limita-se ao crime de feminicídio, como de igual modo, a prática delitiva de homicídio; em termos mais claros, a violação do direito fundamental à vida - ou seja, o delito de homicídio. Diante disso, com o propósito de sustentar a tese central da pesquisa ora apresentada, destaca-se um subconjunto específico: os casos em que mulheres, após trajetórias marcadas pela violência doméstica e familiar, assumem a autoria em ações penais por homicídios praticados contra os seus próprios agressores, totalizando 05 (cinco) casos.

Com vistas a aprofundar a compreensão sobre os limites enfrentados pelas vítimas de violência doméstica e familiar, bem como a complexidade das trajetórias individuais que conduziram tais mulheres à condição de criminosas - e os paradigmas de acesso à justiça integral, optou-se por apresentar, de forma descritiva e didática, os 05 (cinco) fatos identificados na pesquisa.

Por conseguinte, serão expostos os elementos centrais de cada processo, com a devida preservação dos dados sensíveis e identificadores pessoais, de modo a garantir o respeito à privacidade das envolvidas. Paralelamente, a investigação narrativa de tais episódios busca conferir os aspectos comuns, permitindo visualizar como, perante a omissão institucional, há uma repetição sistemática da violência e por isso, algumas

mulheres precisaram recorrer a medidas extremas para romper o ciclo no qual estavam inseridas.

3.1. Caso 1 - Legítima defesa e infidelidade: a história de V.F.G

De acordo com os dados disponíveis, a autora, a sra. V.F.G., e a vítima, até o dia do fato, conviviam em união estável a aproximadamente 05 (cinco) anos, porém não tinham filhos em comum. Naquela data de 2019, a ré flagrou o então companheiro em ato de infidelidade assim que chegou na residência na qual habitavam, após o trabalho. Na ocasião, ao avistá-la, o referido passou a agredi-la: primeiro, ele desferiu um soco e lançou uma lata de cerveja contra ela, atingindo-a seguidamente na região do crânio. No instante a pouco descrito, a autora inclusive, caiu ao chão e o até então ofensor passou a esganá-la.

Nesse íterim, para se defender, a sra. V., tomou posse de uma faca e desferiu um golpe contra o parceiro, mas mesmo atingido na região das costas, ele continuou a apertar o pescoço dela. Em seguida, ao perceber que estava ferido, a agrediu ainda mais, com chutes. Por fim, ela conseguiu feri-lo em local diverso e por isso, ele se esvaiu e permaneceu vivo. Em desfecho, a autora foi presa em flagrante delito e continuou em relacionamento amoroso com a vítima, até circunstância de instrução processual. Contudo, em setembro de 2022 foi declarada a extinção de punibilidade por morte do agente: a ré foi a óbito devido a um choque séptico.

Para além dos fatos, cumpre destacar o que foi registrado em interrogatório: nele, a sra. V.F.G, afirmou que há muito tempo era vítima de agressões por parte do companheiro; que no ano de 2015 ele havia lhe quebrado as costelas, assim como em 2017 quebrou o seu braço direito; que por duas vezes distintas, ele havia permanecido preso por violência doméstica e familiar (Processo n.º 0102317-71.2019.8.20.0101, 2019).

3.2 Caso 2 - Legítima defesa e histórico de violências: a história de A.S.A.

Pelo que se sabe, a autora, a sra. A.S.A, convivia com a vítima desde os 14 (catorze) anos de idade até o dia do fato; e tinham duas filhas em comum. Em determinado dia de 2019, depois da passagem de alguns blocos de carnaval, ao chegar na residência na qual conviviam, o referido, motivado por ciúmes - como de costume, passou a xingá-la com palavras de baixo calão.

Depois disso, ela recusou acompanhá-lo a uma festa, razão pela qual ele passou a agredi-la fisicamente: primeiro, a arranhou utilizando-se da chave de uma motocicleta, segundo no qual ela tentou escapar, mas ele a segurou pelo braço, com força; imediatamente, o agressor também tomou uma faca em punho e rasgou-lhe as roupas que estava vestindo; a todo momento, ele ordenava que ela “abrisse as pernas”.

E então, prestes a ser violada, a ré desferiu um chute contra o referido e, armou-se com a faca que estava em posse dele: logo, o atingiu na região da perna e por isso, conseguiu escapar. Por fim, a autora ainda buscou ajuda pela vizinhança, e seguiu para a casa da mãe dela.

Extraí-se dos autos que o companheiro da autora foi a óbito por choque hemorrágico devido a rotura traumática de vaso sanguíneo nobre e calibroso na coxa esquerda. No mais, o crime findou sendo desclassificado: em relatório final, a autoridade policial indiciou a sra. A.A.S como incurso no delito de lesão corporal seguida de morte, nos termos do art. 129, §3º, do Código Penal.

Ao final, o Ministério Público, instado a se manifestar, encaminhou promoção de arquivamento do inquérito policial, mediante o reconhecimento do instituto da legítima defesa.

Para além dos fatos, cumpre destacar o que foi registrado em interrogatório: nele, a sra. A., contou que o companheiro costumava agir sob condutas de ciúmes excessivo, e devido a agressões físicas anteriores por parte dele, tinha diversas cicatrizes espalhadas pelo corpo: rosto, braços e pernas; que no mês anterior, ele tinha lhe ameaçado de morte e feito com que ela caísse da garupa de uma moto que pilotava; que havia sido estuprada por pelo menos três vezes; que naquele dia, não percebeu que tinha atingido o companheiro, pois o ambiente estava escuro; que não tinha a intenção de matá-lo, já que o amava muito, tanto era verdade que nunca o deixou, mesmo submetida a situação de violência. (Processo n.º 0100072-63.2019.8.20.0109, 2019).

3.3 Caso 3 - Legítima defesa e absolvição no júri: a história de L.L.S

À luz dos elementos constantes no processo, a autora, L.L.S, convivia com a vítima por cerca de 05 (cinco) meses; e não tiveram filhos em comum. Numa certa noite de 2020, o companheiro da referida a surpreendeu durante percurso que ela fazia para ir a uma festa que estava acontecendo na região.

Naquela circunstância, ele tomou as chaves que estavam em posse dela e ameaçou matá-la utilizando-se de uma faca. Ao final, a ré

tentou defender-se, empurrando-o e fugindo da localidade acima indicada, tendo acidentalmente provocado nele um ferimento fatal. Cumpre acrescentar que, depois do ocorrido, a autora encontrou com um amigo, tomou conhecimento de que a vítima havia falecido pouco tempo depois e restou presa em flagrante delito.

Superada a exposição dos acontecimentos, vale salientar o que foi registrado em termo de interrogatório: nele a sra. L., enfatizou que no dia de ocorrência dos fatos ela e o falecido estavam separados de fato em razão das agressões que sofria por parte dele; que depois de feri-lo ele ainda correu atrás dela; que não olhou para trás. Em audiência de instrução, assegurou que, nunca havia dado queixa das agressões sofridas anteriormente porque a vítima se comportava de modo agressivo e, lhe dizia que “não iria dar em nada”, pois o pai dele era policial; que antes de sair da casa na qual conviviam em conjuntura de separação, a vítima manifestou para ela que “se ela não fosse dele, não seria de mais ninguém, uma vez que a mataria”. (Processo n.º 0801087-36.2020.8.20.5300, 2020).

No mais, ela reiterou que depois do fim do relacionamento, a vítima passou a persegui-la e precisou passar a dormir na residência da mãe, por medo; que no dia do fato, a vítima estava andando com uma faca na cintura, dizendo para todo mundo que ceifaria a vida dela; que durante todo aquele dia, ele a perseguiu; que tinha feito aquilo para se defender. (Processo n.º 0801087-36.2020.8.20.5300, 2020).

Enfim, houve um júri popular em novembro de 2023 e a autora, ora ré, foi absolvida pelo conselho de sentença.

3.4. Caso 4 - Homicídio tentado e desclassificação de infração penal: a história de A.C.S.F.

À luz dos elementos constantes no processo, a autora, A.C.S.F. convivia com a vítima por aproximadamente 05 (cinco) anos; e não tiveram filhos em comum. Numa certa noite de 2020, como habitualmente, o referido iniciou uma discussão com a ré, a qual para defender-se, tomou posse uma faca de cozinha e o atingiu nas regiões das costas e abdômen. Em desfecho, vizinhos ouviram a balbúrdia e acionaram a polícia.

De acordo com os autos, a autora já havia denunciado o companheiro por violência doméstica e familiar; no mais, em interrogatório - tanto em sede policial, bem como em instrução - ela explicou que o relacionamento com a vítima era conturbado, e que ele já

havia lhe agredido fisicamente em situações diversas; que naquele dia, a vítima havia lhe agredido fisicamente; que tinha feito aquilo por causas das agressões por parte do indicado; que depois daquele episódio, eles voltaram a se relacionar; que não tinha a intenção de matá-lo, queria apenas feri-lo; que a vítima já havia lhe causado agressões piores; que as consequências psicológicas para ela foram consideráveis: não conseguia estudar; as pessoas não conseguiam se envolver com ela e por isso, se sentia excluída socialmente. (Processo n.º 0814965-28.2020.8.20.5106, 2020).

No tocante às fases processuais, extrai-se que em defesa prévia foi juntado registro de declarações da autora em ocasião anterior, a qual comprovou que de fato, ela sofreu violência doméstica e familiar por parte da vítima; no termo a pouco mencionado, ela expressou que durante uma discussão, o agressor desferiu um empurrão contra ela; sofria agressões psicológicas e ainda, solicitou medidas protetivas de urgência.

Posteriormente ao júri, que sobreveio em abril de 2024, o instituto da legítima defesa não foi reconhecido e o caso restou como de desclassificação de infração penal. No fim do processo, fez-se extinta a punibilidade da autora, pois, a vítima, em concomitância, não representou criminalmente contra a autora; o que conferia-se necessário pelo tipo de delito exigir representação criminal.

3.5 Caso 5 - Violência psicológica e o reconhecimento da legítima defesa: a história de M.E.A.S

A partir das informações documentadas, a autora, M.E.A.S, conviveu com a vítima por cerca de 06 (seis) meses - depois de estarem separados de fato por 01(um) ano - , mas se conheciam há pelo menos 02 (dois) anos; e não tiveram filhos em comum. Naquele dia, o companheiro da ré, por não se conformar com outros relacionamentos afetivos que ela tinha vivido antes da reconciliação, agiu sob conduta abusiva durante tempo considerável: ele a agrediu fisicamente, suspendendo-a pelo pescoço durante alguns segundos e com tapas; ameaçou atear fogo no corpo dela.

Em linhas gerais, a vítima continuou com a postura violenta introduzida e apontou uma arma de fogo em direção a cabeça da ré, obrigando-a a falar sobre o passado dela - como antes já havia feito - . Na sequência, ele também afirmou que “ só iria sossegar” se a matasse, a desferiu chutes, murros, a esganou; assim como a atingiu com uma faca; depois, lançou mão de uma arma de fogo e mandou que autora se

ajoelhasse, soltando o dispositivo balístico de imediato e agredindo-a com as mãos. Por fim, ao tentar possuir o objeto novamente não conseguiu, vez que a referida o pegou primeiro para se defender, e desferiu um tiro contra ele, alcançando-o de forma fatal.

Isto posto, institui-se nítida a inexistência de conduta diversa da autora, a qual inclusive acionou a polícia, provocando o próprio flagrante delito.

Não obstante dos fatos, merece destaque o que foi declarado em interrogatório: nele, a sra. M., falou que a última separação de fato havia ocorrido pois era maltratada pelo companheiro; que ele afirmava que somente seria preso em decorrência da Lei Maria da Penha caso a matasse e não por agressões físicas; que tinha reatado o relacionamento pois, acreditava que a vítima conservava certa mudança. Para mais, depois que reataram a convivência marital, ele a obrigava a descrever a respeito de outras relações afetivas vividas por ela no período no qual passaram distanciados, tudo sob ameaça, com arma de fogo em punho. (Processo n.º 0100003-21.2020.8.20.0101, 2020).

Por conseguinte, acrescentou ainda que, a vítima não se conformou com o fato de que ela havia tido outros relacionamentos afetivo antes da última reconciliação; que a partir de então, o referido a violentava psicologicamente: ele dizia que iria ceifar a vida de um rapaz com quem ela tinha se envolvido e, caso ela derramasse lágrimas por este, dispararia um tiro na cabeça; que não chegou a fugir pois, dentre as condutas de violência psicológica o companheiro ameaçava findar com a família dela e caça-la, em qualquer lugar que ela estivesse. (Processo n.º 0100003-21.2020.8.20.0101, 2020).

No que concerne ao rito do processo, o Ministério Público reconheceu o instituto da legítima defesa e solicitou o arquivamento dos autos devido à incidência de tal causa de excludente de ilicitude; dessa forma, fez-se determinado o pedido do órgão acusatório pelo juízo competente.

Como se observa nos casos analisados, as vivências dessas mulheres cristalizam-se atravessadas por diversas manifestações de violência, marcadas por omissões institucionais contínuas. Os contextos fáticos ilustram não somente a dinâmica da violência doméstica, mas também a potencialidade de desfechos fatais, e simultaneamente a falência das redes de proteção estatais. Diante disso, impõe-se à necessidade de uma reflexão crítica sobre a atuação do sistema de justiça e os limites da resposta penal à complexidade de tais cenários: e se o Estado tivesse alcançado as autoras referidas em circunstâncias nas

quais elas sofriam violência doméstica e familiar? Se não os agressores, seriam elas as vítimas?

4 Considerações críticas: a inversão do ciclo da violência e a omissão do estado

A análise empírica dos cinco casos narrados no tópico anterior evidencia de maneira consistente que, nos contextos de violência doméstica e familiar contra a mulher, o estopim da violência não somente resulta no delito de feminicídio, como pode, paradoxalmente, desaguar na reação extrema da vítima: o assassinato do próprio agressor.

Em todos os processos examinados, as mulheres que figuram como réus do delito de homicídio ou tentativa, estavam inseridas em ciclos recorrentes de violências físicas, psicológicas e morais, reiteradamente ignoradas ou mal conduzidas pelas instâncias institucionais de proteção e marcadas pela ausência de respostas protetivas eficazes. Assim, elas não puderam, portanto, agir sob conduta diversa, pelo que explica o penalista Cézaro Roberto Bitencourt sobre a ausência de exigibilidade de conduta diversa⁵: para ele, a culpabilidade exige que o agente, além de ter praticado um fato típico e ilícito, pudesse agir de outro modo, ou seja, conforme o Direito. A inexigibilidade de conduta diversa se baseia na ideia de que, diante das circunstâncias excepcionais do caso concreto, não se podia exigir do agente uma conduta diferente da que ele adotou - ainda que ela tenha sido tecnicamente ilícita. Assim, faltaria o juízo de reprovabilidade necessário para a culpabilidade, o que impede a imposição da pena (Bitencourt, 2021).

Nessa perspectiva, revela-se o que Érica Canuto conceitua como a inexistência de acesso à justiça integral, uma concepção que ultrapassa a ideia formalizada de alcance ao judiciário em matéria de defesa da mulher. Para a promotora, a justiça integral demanda a escuta ativa e qualificada das vítimas de violência doméstica e familiar, a atuação intersetorial do Estado e ainda, a

⁵Dessa forma, explica-se em detalhes: o ciclo orienta 03 (três) fases: i) na primeira, aumento da tensão, o autor comporta-se agressivo, tem acessos de raiva e as motivações em suma, conferem insignificância. Nela, a vítima adapta-se à negação; ii) já a segunda, alcança o ato de violência; em outras palavras, o objeto acumulado na fase anterior (tensão) se materializa na forma do artigo 7º da Lei Maria da Penha: em violência física, verbal, psicológica, patrimonial ou moral. Apesar de consciente, a ofendida não manifesta condições completas de desligar-se do agressor, apenas de afastar-se; iii) na terceira e última, arrependimento e comportamento carinhoso, destaca-se a característica de “Lua de Mel”: com arrependimento do agressor, há uma reconciliação inferida, com período calmo de convivência. A vítima desiste de recorrer aos direitos existentes e passa a acreditar na mudança. Por fim, a tensão mencionada na primeira fase retorna e o ciclo se reinicia.

implementação de políticas públicas que garantam segurança antes que o ciclo da violência se faça completo em sua modalidade letal, o que evidentemente não se verifica nos casos concretos expostos (Canuto, 2022).

As histórias aqui sistematizadas revelam um padrão preocupante de omissão institucional recorrente, no qual mulheres, após sucessivos episódios de violência, terminam por reagir em contextos-limite, muitas vezes sob grave ameaça à vida e à dignidade. Quando isso ocorre, o aparato estatal - que até então havia sido ausente ou ineficaz - se reativa apenas para criminalizá-las, reafirmando o ciclo de revitimização. Trata-se, como se sustenta nesta pesquisa, de uma dupla falha do Estado: a primeira, ao falhar na proteção; a segunda, ao punir com falta de controle quem agiu em legítima defesa diante da omissão.

Ao invés de interpretar essas situações sob uma perspectiva interseccional e de gênero, o sistema penal tende a desconsiderar as múltiplas camadas de vulnerabilidade que atravessam essas mulheres. A ausência de medidas de proteção adequadas, somada à insensibilidade institucional, resulta na inversão do papel social: a vítima é colocada no banco dos réus, criminalizada por sua tentativa de sobrevivência.

Essa inversão do ciclo da violência transforma a vítima em criminosa, forçando-a a ocupar o banco dos réus e perpetuando a lógica de vitimização ao negar o direito à justiça plena. Ao criminalizar mulheres que agem sob o ânimo de defesa, o sistema penal reafirma a sua incapacidade de operar com sensibilidade de gênero e atrai o distanciamento entre os discursos normativos de proteção à mulher e a prática institucional. A ausência de um olhar interseccional, que compreenda as violências como atravessadas por gênero, classe e vulnerabilidades sociais, contribui para a manutenção de um sistema de justiça seletivo e excludente.

Portanto, reconhecer a legítima defesa dessas mulheres - não apenas como uma excludente de ilicitude formal, mas como um imperativo de justiça social - concorda um passo essencial para romper o ciclo de violência e resgatar o papel protetivo do Estado. Como defende a brilhante Érica Canuto, confere-se urgente uma mudança de paradigmas que assegurem às mulheres não apenas o acesso ao judiciário, uma justiça verdadeiramente integral e humanizada, que compreenda, acolha, previna e repare (Canuto, 2022).

5 Conclusão

O presente estudo teve como objetivo examinar, sob perspectiva crítica e empírica, os casos nos quais mulheres, historicamente inseridas em contextos de violência doméstica e familiar, foram processadas

criminalmente por homicídio - e, diferentes modos de execução - contra os seus próprios agressores. A partir da análise de 715 (setecentos e quinze) processos judiciais, originários do Estado do Rio Grande do Norte, nos anos de 2019 e 2020, filtrados 05 (cinco) casos interessantíssimos de mulheres que, após enfrentarem uma rotina recortada por agressões físicas e psicológicas, reagiram sob abordagem letal.

Embora numericamente reduzidos, tais circunstância factuais revelam exatamente os objetivos traçados: a existência de casos nos quais mulheres podem - assim como o fizeram - romper com o ciclo de violência para além do papel de vítima, tudo sob o domínio do subjugamento enraizado na sociedade e, padrões de omissão estatal, revitimização institucional e negligência a na aplicação de uma justiça sensível ao gênero.

A observação aprofundada dos casos selecionados fez-se suficiente, permitindo demonstrar que, diante da negligência dos mecanismos protetivos, todas as rés denunciadas agiram em legítima defesa, tendo como única alternativa a reação extrema à continuidade da violência em concomitância a ruptura do ciclo de violência no qual estavam inseridas, ou seja, ausência de exigibilidade de conduta diversa.

Sendo assim, vale salientar que, a responsabilização penal dessas vítimas de violência doméstica, mesmo quando o contexto confere-se notório, evidencia a falência do sistema de justiça em oferecer proteção eficaz e sensível às questões de gênero.

No mais, reafirma-se à necessidade de uma mudança de paradigmas na abordagem das situações de violência doméstica e familiar, conforme propõe Érica Canuto, com foco no acesso à justiça integral. Mais do que aplicar a lei de forma fria e abstrata, institui-se fundamental que o Estado atue de maneira preventiva, acolhedora e transformadora, reconhecendo os limites impostos às mulheres e evitando que elas sejam duplamente vitimadas - primeiro por seus agressores e depois pelo próprio sistema de justiça.

Referências

SENADO FEDERAL. *Mapa nacional da violência de gênero*. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/institucional/datasenado/mapadaviolencia/#/registros-policia/tipos-de-morte>. Acesso em: 28 jul. 2025.

AGÊNCIA PATRÍCIA GALVÃO. *Uma mulher ou menina é morta a cada 10 minutos por seu parceiro íntimo ou outro membro da família*. São Paulo: Agência Patrícia Galvão, 2024. Disponível em: <https://agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/feminicidio/uma-mulher-ou-menina-e-morta-a-cada-10-minutos-por-seu-parceiro-intimo-ou-outro-membro-da-familia/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

AGÊNCIA PATRÍCIA GALVÃO. *O que é feminicídio? In: Dossiê Feminicídio*. São Paulo: Agência Patrícia Galvão, 2022. Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/feminicidio/capitulos/o-que-e-feminicidio/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

AGÊNCIA PATRÍCIA GALVÃO. Diretrizes nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres: feminicídio. *In: Dossiê Feminicídio*. São Paulo: Agência Patrícia Galvão, 2022. Disponível em: <https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/feminicidio/diretrizes-nacionais/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 1.973, de 6 de junho de 1996. Regulamenta a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 7 jun. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da Convenção de Belém do Pará. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.994, de 25 de junho de 2024. Altera o art. 121 do Código Penal para tipificar o feminicídio como crime próprio (art. 121-A). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14994.htm. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [s. d.]¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 30 jul. 2025.

INSTITUTO MARIA DA PENHA. *Ciclo da violência*. [S.l.]: Instituto Maria da Penha, [s.d.]. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/violencia-domestica/ciclo-da-violencia.html>. Acesso em: 1 ago. 2025.

INSTITUTO MARIA DA PENHA. *Quem é Maria da Penha*. [S.l.]: Instituto Maria da Penha, [s.d.]. Disponível em: <https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html>. Acesso em: 1 ago. 2025.

BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo*. Edição comemorativa 70 anos (1949–2019). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2019.

LERNER, Gerda. *A criação do patriarcado*: história da opressão das mulheres pelos homens. Tradução de Luiza Sella. São Paulo: Cultrix, 2019. Edição digital, 2019. Título original: The creation of patriarchy.

CANUTO, Érica. *Paradigmas de acesso à justiça integral para mulheres vítimas de violência*. Natal: Lumen Juris, 2022.

BITTENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*: parte especial. 27. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2021.

O EXAME CRIMINOLÓGICO NA PROGRESSÃO DE REGIME: ANÁLISE CRÍTICA DA OBRIGATORIEDADE GENERALIZADA E PROPOSTA DE ADEQUAÇÃO LEGISLATIVA

Gardênia Cirne de Almeida

Promotora de Justiça do Ministério Público da Paraíba

Resumo

O presente estudo busca examinar de forma minuciosa a recente alteração legislativa que introduziu a obrigatoriedade do exame criminológico para todos os casos de progressão de regime na execução penal brasileira. Embora, historicamente, tal exame tenha sido utilizado de forma pontual e excepcional, a nova exigência impõe um desafio estrutural de grandes proporções, especialmente pela falta de equipes multidisciplinares suficientes para atender à demanda. A pesquisa combina análise legislativa, doutrinária e jurisprudencial, bem como observações práticas da realidade da execução penal, com destaque para a experiência na Vara de Execução Penal de João Pessoa. O trabalho também discute os princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, culminando em uma proposta legislativa que visa alinhar segurança pública, viabilidade operacional e a finalidade ressocializadora da pena.

Palavras-chave: exame criminológico; progressão de regime; execução penal; proporcionalidade; política criminal.

Abstract

This paper thoroughly examines the recent legislative amendment introducing the mandatory criminological examination for all cases of prison regime progression in Brazil. Although, historically, such examination has been used in a punctual and exceptional manner, the new requirement poses a major structural challenge, especially due to the lack of sufficient multidisciplinary teams to meet demand. The research combines legislative, doctrinal and case-law analysis, as well as practical observations of criminal enforcement reality, with emphasis on the experience of the Criminal Enforcement Court of João Pessoa. The work also discusses the constitutional principles of proportionality and reasonableness, culminating in a legislative proposal that aims to align public safety, operational feasibility, and the rehabilitative purpose of the sentence.

Keywords: Criminological examination; Prison regime progression; Criminal enforcement; Proportionality; Criminal policy.

1 Introdução

A execução penal no Brasil é um campo de constante tensão entre a função ressocializadora da pena e a crescente demanda por segurança pública. Nesse cenário, um dos instrumentos mais debatidos é o exame criminológico, previsto no artigo 8º, da Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984), cuja finalidade é fornecer subsídios técnicos para avaliar o potencial de reintegração social do condenado, analisando sua personalidade e conduta.

Historicamente, o debate sobre a obrigatoriedade do exame criminológico foi pacificado pela jurisprudência, pois o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidaram o entendimento de que o exame não era um requisito obrigatório para a progressão de regime, devendo ser exigido apenas em casos excepcionais, mediante decisão judicial fundamentada¹.

Essa era a norma que vigorou por quase duas décadas, alinhando a prática forense aos princípios constitucionais da individualização da pena e da razoabilidade. Entretanto, uma recente alteração legislativa (Lei nº 14.843, de 11 de abril de 2024)² rompeu, de forma abrupta, com essa prática consolidada, posto que, ao instituir a obrigatoriedade do exame para todos os casos de progressão de regime, a nova exigência impõe um desafio estrutural sem precedentes ao já sobrecarregado sistema penitenciário.

Em verdade, a falta de equipes multidisciplinares suficientes para atender à demanda generalizada leva a atrasos processuais, viola o direito do apenado e, paradoxalmente, compromete a finalidade ressocializadora da pena.

Este estudo se propõe a realizar uma análise crítica dessa alteração, examinando seu contexto histórico e legislativo, os impactos práticos na realidade da execução penal e sua compatibilidade com os princípios constitucionais.

¹BRASIL. *Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 26 set. 2025.

²BRASIL. *Lei nº 14.843, de 11 de abril de 2024*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14843.htm. Acesso em: 26 set. 2025.

Ao final, apresento uma proposta legislativa que visa equilibrar a necessidade de segurança pública com a viabilidade operacional e os princípios ressocializadores da pena, retomando a aplicação do exame criminológico como uma medida de caráter excepcional.

2 Evolução legislativa do exame criminológico

O exame criminológico surgiu na execução penal brasileira como um instrumento de aferição científica da personalidade do condenado e de sua capacidade de reinserção social.

A Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84), em sua redação original, previa a obrigatoriedade do exame criminológico em diversas hipóteses, notadamente para a progressão de regime e concessão de benefícios. A ideia, alinhada com a criminologia positivista da época, era de que o juiz precisava de um “laudo técnico” para subsidiar suas decisões.

Todavia, com o passar do tempo, a crítica doutrinária e a evidente dificuldade prática de realizar o exame em larga escala levaram o legislador a suavizar sua exigência.

Doutrinadores já apontavam que a obrigatoriedade generalizada não encontrava respaldo na realidade do sistema penitenciário e transformava a progressão de regime, que é um direito subjetivo do apenado, em um processo excessivamente burocrático.

Nesse contexto, a Lei nº 10.792/2003³ promoveu uma alteração significativa na LEP, suprimindo a obrigatoriedade expressa do exame criminológico para a progressão de regime (revogando, na prática, a antiga redação do artigo 112).

A partir de então, o principal requisito passou a ser o cumprimento do lapso temporal e o atestado de bom comportamento carcerário emitido pelo diretor da unidade prisional, ressalvada a possibilidade de o juiz determinar o exame de forma fundamentada, em casos específicos.

Esse modelo mais flexível foi consolidado pela jurisprudência dos tribunais superiores. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supre-

³BRASIL. Lei nº 10.792, de 1º de abril de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.792.htm. Acesso em: 26 set. 2025.

mo Tribunal Federal (STF) reiteradamente entenderam pela não exigência do exame criminológico como requisito automático⁴.

O entendimento prevalente era de que a exigência indiscriminada afrontaria o princípio da individualização da pena (art.5º, XLVI, da Constituição Federal) e a própria dignidade da pessoa humana.

A mudança promovida em 2003, contudo, passou a ser criticada por setores da sociedade e por alguns segmentos políticos, que viam no afrouxamento da exigência uma suposta fragilização do controle sobre a progressão de regime, especialmente diante de casos de reincidência criminal.

O debate, alimentado pelo clamor social em torno da segurança pública, culminou na edição da Lei nº 14.843, de 11 de abril de 2024, que promoveu novo endurecimento na legislação de execução penal, retomando a polêmica.

3 A Lei nº 14.843/2024 e a crítica ao exame criminológico obrigatório

A Lei nº 14.843/2024 alterou dispositivos da Lei de Execução Penal para restabelecer a obrigatoriedade do exame criminológico como requisito para a progressão de regime. Trata-se de um diploma legal que foi aprovado de maneira célere no Congresso Nacional, sob forte apelo da opinião pública, com o objetivo declarado de reforçar os mecanismos de avaliação da aptidão do apenado para a vida em regime menos rigoroso.

A nova redação do art. 112, §1º, da LEP, é explícita:

Em todos os casos, o apenado somente terá direito à progressão de regime se ostentar boa conduta carcerária, comprovada pelo diretor do estabelecimento, e pelos resultados do exame criminológico, respeitadas as normas que vedam a progressão.

Essa transcrição evidencia a opção legislativa por retomar uma visão rígida e cientificista da execução penal, reintroduzindo a obrigato-

⁴BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial nº 2872955 - TO (2025/0073506-4)*. Agravo regimental não provido. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202500735064&dt_publicacao=28/08/2025. Acesso em: 26 set. 2025.

riedade do exame para todos os casos, sem distinção entre crimes de menor gravidade e delitos mais severos.

No plano político, a medida teve grande repercussão, sendo apresentada como resposta do Estado à crescente demanda por segurança pública.

No entanto, no plano prático, revelou-se uma inovação problemática, pois não foi acompanhada de investimentos em infraestrutura, contratação de profissionais ou ampliação da rede de atendimento psicossocial, elementos indispensáveis para a efetiva realização dos exames.

Apesar da lei exigir um exame de caráter técnico e multiprofissional, a doutrina e a jurisprudência já debatiam a sua natureza do exame criminológico e seus limites, pois o exame criminológico, por si só, não é uma medida neutra e objetiva.

Ele é um diagnóstico, e não um prognóstico exato, como a criminologia moderna já aponta, criticando a capacidade da ciência de prever, com precisão, o comportamento futuro de um indivíduo, pois avaliação se baseia em uma série de fatores, mas não há garantias de que ela seja infalível.

Além disso, a estrutura e a composição da equipe técnica, conforme estipulado pela nova lei, são meramente teóricas na maioria das unidades prisionais brasileiras, eis que a falta de profissionais capacitados e em número suficiente gera um gargalo processual.

Em verdade, o que deveria ser um auxílio ao magistrado se torna um fator de atraso e de injustiça, pois a progressão de regime, que é um direito, fica condicionada a um procedimento inviável na prática.

A jurisprudência anterior, ao exigir a fundamentação para o exame, reconhecia implicitamente essa limitação. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em diversas decisões, ressaltou que a avaliação da periculosidade do apenado não poderia ser baseada apenas em “diagnósticos vagos”, mas sim em elementos concretos, como a falta grave cometida, o envolvimento com facções criminosas ou a prática de crimes com extrema violência.

Assim, a obrigatoriedade generalizada, sem essa análise prévia, ignora a individualidade de cada apenado e o tratamento individualizado que a execução penal deve proporcionar.

Em suma, a nova lei impõe um formalismo que a realidade do sistema prisional não pode suportar. Ao invés de fortalecer a segurança, a medida pode, paradoxalmente, contribuir para a superlotação e para a frustração da finalidade da pena, que é a reintegração social.

4 O caráter abrupto e a irresponsabilidade da mudança legislativa

A alteração promovida pela Lei nº 14.843/2024 foi recebida como uma ruptura abrupta no modelo de execução penal que vinha sendo praticado no Brasil desde 2003.

O legislador, pressionado por um cenário de insegurança pública e pelo desejo de transmitir à sociedade a imagem de endurecimento penal, reinstaurou a obrigatoriedade do exame criminológico, sem qualquer preparação prévia das estruturas carcerárias.

A medida gerou o que a doutrina denomina de “legislação simbólica”: um ato normativo editado para satisfazer a opinião pública e demonstrar uma resposta imediata do Estado, mas que, no plano da execução, carece de condições reais de implementação.

Do ponto de vista da execução penal, a exigência irrestrita do exame criminológico criou um gargalo estrutural sem precedentes, tendo em vista que ausência de um número suficiente de psicólogos, psiquiatras e assistentes sociais para atender a todas as demandas inviabiliza a operacionalização da lei.

A consequência imediata foi o risco de paralisação do sistema, com milhares de pedidos de progressão represados, em violação direta ao princípio da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF). As varas de execução penal, de fato, foram pegadas de surpresa por essa modificação.

Em muitos casos, juízes e promotores, diante da inexistência de equipes técnicas para a realização dos exames, se viram em um dilema: descumprir a nova lei ou paralisar as progressões de regime.

Em um cenário de insegurança jurídica, alguns magistrados mais legalistas optaram por suspender as decisões, aguardando uma orientação ou a mínima estruturação, o que gerou um represamento ainda maior.

A própria Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e outras entidades da área do direito expressaram preocupação com a viabilidade da aplicação da lei sem o devido suporte. A decisão de alterar

a lei e exigir o exame criminológico de forma indiscriminada e da noite para o dia, sem estruturar o sistema carcerário, demonstrou uma irresponsabilidade legislativa flagrante.

O legislador se preocupou apenas em dar uma satisfação à sociedade, a qualquer custo, ignorando as consequências catastróficas para a já frágil execução penal e para os direitos dos apenados, resultando em uma norma que, longe de fortalecer a segurança pública, apenas aumenta a burocracia, causa injustiças e compromete a ressocialização.

Para compreender os limites e as possibilidades da exigência introduzida pela Lei nº 14.843/2024, é necessário situá-la no sistema constitucional e infraconstitucional, analisando como ela se harmoniza (ou não) com os princípios basilares da execução penal no Brasil.

5 O princípio da individualização da pena e o conflito com a nova lei

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, XLVI, estabelece que “a lei regulará a individualização da pena”. Porém, esse princípio não se restringe apenas à fase de aplicação da pena, mas se estende por toda a sua execução.

Ao exigir o exame criminológico em todos os casos, a nova lei tensiona esse princípio, pois impõe uma etapa idêntica para apenados com perfis e históricos completamente distintos, inclusive para aqueles sem registros de má conduta e com baixo risco de reincidência.

A norma ignora a trajetória individual de cada preso, tratando de forma igual situações que são fundamentalmente diferentes, o que pode ser considerado um grave retrocesso na política criminal brasileira.

6 A ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade

A obrigatoriedade universal do exame criminológico também pode ser questionada sob a ótica dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que exigem que as medidas estatais sejam adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito.

Embora o exame possa, em tese, contribuir para a avaliação de riscos, não há evidências empíricas de que a sua aplicação indiscriminada a todos os apenados melhore de forma significativa a segurança pública., considerando que ferramenta perde sua precisão quando

aplicada em larga escala, tornando-se, muitas vezes, um mero formulário burocrático.

O princípio da necessidade questiona se existem meios menos onerosos para atingir o mesmo fim, já que, em muitos casos, relatórios de conduta, certidões disciplinares e o histórico de trabalho e estudo fornecem dados suficientes para que o juiz avalie o mérito do apenado, sem a necessidade de um exame técnico complexo e demorado.

O custo e o atraso causados pela universalização do exame podem ser desproporcionais em relação aos benefícios esperados, pois milhares de presos terão seu direito à progressão adiado, gerando um custo humano e financeiro que será maior que o risco que a norma supostamente busca mitigar.

7 Natureza da norma: *novatio legis in pejus* e a irretroatividade

No que tange à retroatividade de alteração da Lei de Execução Penal, importante fazer menção ao Tema 1408 (Aplicação da Lei nº 14.843/2024, sobre a obrigatoriedade do exame criminológico para a progressão de regime, na execução de pena por crimes praticados antes de sua vigência), em que reconhecida repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal.

No mesmo sentido:

Ementa: Direito constitucional e penal. Recurso extraordinário. Retroatividade de alteração da Lei de Execução Penal. Exame criminológico para progressão de regime. Repercussão Geral. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que afirmou a irretroatividade da Lei nº 14.843/2024, que alterou a Lei de Execuções Penais (LEP) para tornar obrigatório o exame criminológico para a progressão de regime. Isso ao argumento de que a modificação seria mais gravosa aos apenados, de modo que não poderia ser aplicada na execução de condenação por crimes praticados antes da vigência da lei. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se é possível aplicar a Lei nº 14.843/2024, que passou a exigir o exame criminológico para a progressão de regime, para crimes praticados antes de sua vigência, em

razão da garantia de irretroatividade da lei penal mais gravosa. III. Razões de decidir 3. O debate sobre a constitucionalidade do art. 2º da Lei nº 14.843/2024, que alterou dispositivos da Lei de Execução Penal, é objeto das ADIs nº 7.678, 7.663, 7.665 e 7.672. As ações diretas, contudo, não tem o efeito de sobrestar os recursos extraordinários sobre a aplicação da lei nova na execução de crimes cometidos antes de sua vigência. 4. O Supremo Tribunal Federal, no Tema 1.319/RG (RE 1.464.013), reconheceu a repercussão geral da controvérsia sobre a aplicação retroativa de parte mais benéfica de lei penal sobre progressão de pena (art. 112, VI, a, da LEP, com a redação da Lei nº 13.964/2019) ao apenado por crime hediondo. De igual modo, no RE 1.532.446 (Tema 1.381/STF), reconheceu a repercussão geral de controvérsia sobre a aplicação da própria Lei nº 14.843/2024 na execução de pena por crimes praticados antes de sua vigência, mas em relação às alterações promovidas na LEP sobre saída temporária e trabalho externo do apenado. 5. Constitui questão constitucional relevante a discussão sobre a aplicação da Lei nº 14.843/2024, que alterou o § 1º do art. 112 da LEP, na execução de pena por crimes anteriores à sua vigência, para exigir a realização de exame criminológico para a progressão de regime. IV. Dispositivo 6. Repercussão geral reconhecida para a seguinte questão constitucional: saber se a aplicação da Lei nº 14.843/2024, sobre a obrigatoriedade do exame criminológico para a progressão de regime, na execução de pena por crimes praticados antes de sua vigência, viola a garantia de irretroatividade da lei penal mais gravosa (CF/1988, art. 5º, XL). _____ Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 5º, XL; Lei nº 7.210/1984, art. 112, § 1º; Lei nº 14.843/2024. Jurisprudência relevante citada: STF, RE 1.464.013, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário j. em 07.09.2024, RE 1.532.446, Rel. Min. Nunes Marques, Plenário, j. em 12.03.2025. (RE 1536743 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 13-06-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 23-06-2025 PUBLIC 24-06-2025).

A exigência de um novo requisito para a progressão de regime configura uma *novatio legis in pejus*, devendo ser ressaltado, que em virtude do princípio constitucional da irretroatividade da lei penal mais severa o Superior Tribunal de Justiça já pacificou o entendimento de que referida Lei a não retroage para atingir crimes cometidos antes de sua vigência⁵.

Nessa direção, o Ministro André Mendonça do Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática proferida no bojo do “Habeas Corpus” n. 240.770, decidiu, de ofício, pela irretroatividade da referida nova Lei. Colhe-se trecho, deste teor:

(...) Assim, entendo pela impossibilidade de retroação da Lei nº 14.836, de 2024, no que toca à limitação aos institutos da saída temporária e trabalho externo para alcançar aqueles que cumprem pena por crime hediondo ou com violência ou grave ameaça contra pessoa - no qual se enquadra o crime de roubo -, cometido anteriormente à sua edição, porquanto mais grave (*lex gravior*). Comunique-se, com urgência, ao Juízo da Vara de Execuções Penais, de Cartas Precatórias Criminais e do Tribunal do Júri da Comarca de Ipatinga/MG e ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Publique-se. Brasília, 28 de maio de 2024. Ministro ANDRÉ MENDONÇA Relator (...). (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 240.770 MINAS GERAIS. Relator: Min. André Mendonça, 28 de maio de 2024. Portal STF. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classe=NumeroIncidente=%22HC%20240770%22&base=decisiones&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 19 jan. 2026.).

Tal entendimento, inclusive, vem sendo aplicado pelo Tribunal do Justiça do Estado da Paraíba⁶.

⁵BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo regimental no habeas corpus nº 954025 - SP (2024/0393914-0)*. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?>

⁶BRASIL. Tribunal de Justiça da Paraíba. *Agravo de Execução Penal nº 0829507-42.2024.8.15.0000*. Disponível em: <https://pje-jurisprudencia.tjpb.jus.br/jurisprudencia/view/AZXUsBJVpPRAKQaPrKFX?words=#> Acesso em: 26 set. 2025. BRASIL. Tribunal de Justiça da Paraíba. *Agravo de Execução Penal nº 0829507-42.2024.8.15.0000*. Disponível em: <https://pje-jurisprudencia.tjpb.jus.br/jurisprudencia/view/AZXUsBJVpPRAKQaPrKFX?words=#> Acesso em: 26 set. 2025.

Essa interpretação preserva a segurança jurídica, mas não afasta os desafios para os casos futuros, que serão todos submetidos à nova exigência.

8 Conflito com a jurisprudência consolidada e a incerteza futura

Até a alteração legislativa, prevalecia o entendimento de que o exame criminológico só poderia ser determinado mediante fundamentação idônea, conforme a Súmula Vinculante 26 do STF⁷ e Súmula 439 do STJ⁸.

A nova lei, ao torná-lo obrigatório, muda esse parâmetro e cria um novo “ponto de partida” para a interpretação judicial. O questionamento que se coloca agora é se, mesmo com a nova redação, ainda será possível ao magistrado flexibilizar a exigência em casos excepcionais?

A doutrina e a jurisprudência têm se dividido sobre a possibilidade de declarar a norma inconstitucional. A tese da inconstitucionalidade material da lei ganha força, pois a obrigatoriedade absoluta e indiscriminada viola princípios fundamentais, sendo provável que o tema seja levado ao Supremo Tribunal Federal.

9 Impactos práticos e administrativos: o estudo de caso da vara de execução penal de João Pessoa

A alteração legislativa promovida pela Lei nº 14.843/2024, que reinstaurou a obrigatoriedade do exame criminológico, se chocou de forma frontal com a realidade do sistema de execução penal brasileiro.

A Vara de Execução Penal de João Pessoa é um exemplo prático e contundente desse descompasso, pois, mesmo após a vigência da nova lei, a praxe local não se curvou à exigência irrestrita do exame em todos os casos.

⁷BRASIL. supremo tribunal federal. súmula vinculante 26, do stf. para efeito de progressão de regime no cumprimento de pena por crime hediondo, ou equiparado, o juízo da execução observará a inconstitucionalidade do art. 2º da lei 8.072, de 25 de julho de 1990, sem prejuízo de avaliar se o condenado preenche, ou não, os requisitos objetivos e subjetivos do benefício, podendo determinar, para tal fim, de modo fundamentado, a realização de exame criminológico.

⁸BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Admite-se o exame criminológico pelas peculiaridades do caso, desde que em decisão motivada.

Em minha atuação, pautada pelo princípio da razoabilidade, mantive a prática de requisitar o exame apenas em hipóteses pontuais, como em crimes de natureza hedionda, reincidências múltiplas ou quando havia indícios concretos de risco à sociedade⁹.

Essa postura não é um mero ato de desobediência à Lei, mas sim uma medida pragmática e de responsabilidade, forçada pela inércia do próprio Poder Público, baseada numa razão objetiva e incontestável: a falta de estrutura para a realização de exames em massa, eis que as equipes técnicas das unidades prisionais, quando existentes, são ínfimas e não possuem condições de atender à demanda de centenas de apenados que preenchem o requisito objetivo para a progressão.

Se a exigência fosse aplicada de forma literal e indiscriminada, o sistema de execução penal da Paraíba entraria em colapso, já que milhares de pedidos de progressão ficariam represados, mantendo presos em regime mais severo, além do tempo legalmente necessário.

Tal retenção indevida não só viola o direito subjetivo do apenado, mas também representa um custo desnecessário para o Estado, que mantém indivíduos em regimes fechados, quando poderiam estar em regimes menos onerosos, de maior potencial ressocializador.

Dessa forma, a progressão de regime na Vara de Execução Penal de João Pessoa seguiu baseada em atestados de conduta, certidões disciplinares e no histórico de trabalho e estudo, reservando-se o exame criminológico para os casos que realmente o justifiquem.

É importante ressaltar, que durante minha atuação, entabulei conversas com a Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SEAP) para que equipes multidisciplinares fossem estruturadas.

No entanto, ciente de que esse processo demandaria tempo e recursos, mantive o entendimento de que a exigência do exame seria feita somente em casos pontuais, visando evitar a paralisação do sistema e garantir o direito à progressão de regime.

A experiência local de João Pessoa, portanto, serve como um microcosmo da problemática nacional, demonstrando que a legislação simbólica, desacompanhada de políticas públicas efetivas e de investimentos em infraestrutura, torna-se letra morta.

⁹INFORMAÇÃO baseada na prática comum observada nas Varas de Execução Penal, que lidam diretamente com o volume de processos.

A Lei, ao invés de garantir maior segurança jurídica, cria uma situação de inoperância, forçando os operadores do direito a adotarem medidas alternativas para evitar o completo estrangulamento do sistema e a violação de direitos fundamentais dos apenados.

A responsabilidade por essa inércia é do legislador, que se preocupou em dar uma satisfação imediata à sociedade, mas negligenciou a viabilidade e a efetividade da norma.

10 Proposta legislativa: adequação da exigência do exame criminológico

Diante do colapso administrativo e da inconstitucionalidade material que a obrigatoriedade generalizada do exame criminológico impõe, a modificação da Lei nº 14.843/2024 se faz imperativa, deixando-se claro, porém, que o objetivo não é abolir o exame, mas sim devolver a ele seu propósito original e legítimo: ser uma ferramenta de avaliação séria e aprofundada, utilizada com critério e racionalidade.

A proposta é que a legislação retome a diretriz anterior à Lei de 2024, mas com uma delimitação ainda mais clara para resguardar a segurança pública, a fim de que o exame criminológico não seja um obstáculo burocrático, mas um auxílio técnico valioso para o magistrado.

11 Retomada da discricionariedade fundamentada no caso concreto

A nova lei deve revogar a obrigatoriedade universal, devolvendo ao juiz da execução penal a prerrogativa de determinar o exame, de forma fundamentada, apenas quando houver elementos concretos que o justifiquem.

Com a devida vênia, essa abordagem é a única que se alinha aos princípios constitucionais da individualização da pena e da razoabilidade.

Um apenado com histórico de bom comportamento, que cumpriu sua pena por um crime de menor potencial ofensivo, não pode ser submetido ao mesmo rigor de um criminoso de alta periculosidade.

Em verdade, a flexibilidade do modelo anterior se mostrou eficiente e prática.

12 Obrigatoriedade delimitada para casos específicos

Embora a discricionariedade seja a regra, é prudente que a própria lei estabeleça exceções, visando garantir maior segurança e clareza.

Assim, obrigatoriedade do exame criminológico deve ser mantida para casos que, por sua natureza, demandam uma avaliação mais rigorosa e cautelosa.

Em se tratando de crimes hediondos e equiparados, a própria gravidade intrínseca desses delitos, que geram maior clamor social e riscos, justifica uma análise mais aprofundada da personalidade do apenado antes da progressão, razão pela qual, nesses casos, a avaliação multiprofissional atua como uma salvaguarda para a sociedade, sem que haja uma sobrecarga inútil do sistema.

Para os crimes praticados com violência ou grave ameaça à pessoa, a própria conduta demonstra um nível de periculosidade que merece atenção redobrada. O exame criminológico, nesse contexto, pode fornecer ao juiz informações essenciais sobre a propensão do apenado à violência e as condições para sua reintegração segura.

A violência contra a mulher, em especial, deve ser um critério de obrigatoriedade, dada a vulnerabilidade da vítima e a necessidade de proteção especial que a sociedade exige. Essa proposta busca um meio-termo pragmático, pois, ao mesmo tempo em que retira a obrigatoriedade da grande maioria dos casos, que sobrecarregam o sistema e atrasam a justiça, direciona os recursos escassos para as situações que realmente importam.

Com efeito, a segurança pública não é garantida por leis simbólicas e impraticáveis, mas por uma execução penal inteligente, que aloca seus recursos de forma estratégica. A modificação legislativa proposta, portanto, não é um afrouxamento da lei, mas sim um movimento em direção a uma política criminal mais séria, responsável e eficaz, que respeita os princípios constitucionais, honra a dignidade da pessoa humana e, em última análise, torna o sistema de justiça mais justo e funcional.

13 Conclusão

A obrigatoriedade universal do exame criminológico, reintroduzida pela Lei nº 14.843/2024, configura uma medida abrupta, desproporcional e inviável diante da realidade carcerária brasileira, pois a exigên-

cia generalizada não apenas sobrecarrega o sistema penitenciário, já em estado de coisas inconstitucional, mas também afronta diretamente os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e individualização da pena, que são pilares da nossa Constituição.

A análise histórica e jurisprudencial demonstrou que, desde a Lei nº 10.792/2003, o sistema brasileiro vinha caminhando para um modelo seletivo e mais eficiente.

A praxe judicial, consolidada pela Súmula 439 do STJ, era a de que o exame criminológico fosse determinado apenas em situações específicas e com fundamentação idônea.

Essa prática se mostrou a única forma de racionalizar o sistema, evitar atrasos indevidos e garantir que o direito à progressão de regime, quando preenchidos os requisitos, não se tornasse letra morta.

No Brasil, o legislador cedeu a pressões sociais difusas e optou por endurecer a lei sem criar as condições para sua efetiva implementação, convertendo a norma em um exemplo clássico de direito penal simbólico, desprovido de eficácia prática.

Diante desse quadro de inoperância, inconstitucionalidade e retrocesso, a legislação deve ser revista. Frise-se, que a solução não está em abolir o exame criminológico, mas em resgatar seu propósito original.

É imperioso propor uma alteração no art. 112 da Lei de Execução Penal para que o exame criminológico seja exigido apenas em casos pontuais, determinados por decisão fundamentada do juiz da execução.

Contudo, para preservar a segurança pública e manter a cautela necessária, a realização do exame deverá ser obrigatória para crimes hediondos ou equiparados, bem como para crimes praticados com violência ou grave ameaça à pessoa.

Com tal proposta, busca-se encontrar um ponto de equilíbrio entre a proteção da sociedade e a garantia dos direitos do apenado, tornando a execução penal mais justa e funcional, mas também ajustaria o sistema às suas reais condições estruturais, alinhando a letra da lei com a prática forense e os princípios constitucionais.

Referências

BRASIL. *Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984*. Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Casa Civil, 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm . Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.843, de 11 de abril de 2024*. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a monitoração eletrônica do preso, prever a realização de exame criminológico para progressão de regime e restringir o benefício da saída temporária. Brasília: Casa Civil, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114843.htm. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 10.792, de 1º de abril de 2003*. Altera a Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984 - Lei de Execução Penal e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.792.htm. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo regimental em agravo em recurso especial nº 2872955 - TO (2025/0073506- 4)*. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz. Sexta Turma, julgado em 19/8/2025, Publicado no Dje em de 25 ago. 2025. Ementa: Agravo regimental em agravo em recurso especial. Execução penal. Progressão de regime. Exame criminológico. Fundamentação concreta. Violação de condições na prisão domiciliar. Prática de falta grave. Súmula n. 439/STJ. Inexistência de reformatio in pejus. Agravo regimental não provido. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro-202500735064&dt_publicacao=28/08/2025. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo regimental no habeas corpus nº 954025 - SP (2024/0393914-0)*. Relator Ministro Rogerio Schietti Cruz. Terceira Seção, julgado em 13/8/2025. Publicado no

Dje de 21 ago. 2025. Ementa: Agravo regimental no habeas corpus. Execução penal. Progressão de regime. Lei n. 11.843/2024. Exigência de realização de exame criminológico. Irretroatividade da norma penal mais gravosa. Disposição constitucional. Art. 5º, XL, da CF/88. Execução já iniciada. Decisão mantida. Agravo regimental não provido. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202403939140&dt_publicacao=21/08/2025. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça da Paraíba. *Agravo de execução penal nº 0829507-42.2024.8.15.0000*. Rel. Gabinete 10 - Des. João Benedito da Silva, AGRAVO DE EXECUÇÃO PENAL, Câmara Criminal, juntado em 26/03/2025. Ementa: Agravo em execução penal. Crime de tráfico ilícito de entorpecentes e organização criminosa. Operação aratu. Progressão de regime. Requisito temporal observado. Requisito subjetivo. Exame criminológico. Norma da execução penal de caráter material penal. Fatos anteriores à lei. Princípio da irretroatividade da lei penal mais gravosa. Atestado de bom comportamento carcerário. Não vinculação. Réu investigado em nova operação. Operação green. Denúncia recebida. Desprovimento. Disponível em: <https://pje-jurisprudencia.tjpb.jus.br/jurisprudencia/view/AZXUsBJVpPRAKQaPrKFX?words=#>. Acesso em: 26 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula vinculante 26, do STF*. Para efeito de progressão de regime no cumprimento de pena por crime hediondo, ou equiparado, o juízo da execução observará a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 8.072, de 25 de julho de 1990, sem prejuízo de avaliar se o condenado preenche, ou não, os requisitos objetivos e subjetivos do benefício, podendo determinar, para tal fim, de modo fundamentado, a realização de exame criminológico.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Admite-se o exame criminológico pelas peculiaridades do caso, desde que em decisão motivada do caso, desde que em decisão motivada*.

INFORMAÇÃO baseada na prática comum observada nas Varas de Execução Penal, que lidam diretamente com o volume de processos.

Anexo

Esboço de projeto de lei:

PROJETO DE LEI Nº (número do PL/ano)

Ementa: Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a progressão de regime e a obrigatoriedade do exame criminológico.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 112. A pena privativa de liberdade será executada em forma progressiva com a transferência para regimes menos rigorosos, a ser determinada pelo juiz, quando o apenado tiver cumprido a fração de pena ou tempo, na forma da lei, e ostentar bom comportamento carcerário, comprovado por atestado do diretor do estabelecimento, observadas as demais condições legais.

§ 1º A decisão do juiz da execução para a progressão de regime será proferida após análise das condições subjetivas do apenado, que serão aferidas por meio de atestados de bom comportamento carcerário, certidões disciplinares e relatórios sobre o histórico de trabalho e estudo, sendo a realização do exame criminológico facultativa e determinada apenas quando houver elementos concretos que o justifiquem.

§ 2º A realização do exame criminológico, por equipe técnica multiprofissional, será obrigatória nos seguintes casos:

I - Crimes hediondos e equiparados, na forma da Lei nº 8.072/90;

II - Crimes praticados com violência ou grave ameaça à pessoa.

§ 3º O exame criminológico, quando obrigatório, avaliará a personalidade, a conduta social e a probabilidade de o condenado voltar a delinquir.

§ 4º A falta de equipe técnica ou a impossibilidade de realização do exame no prazo de [número de dias] dias não impedirá a análise da progressão, que deverá ser decidida com base nos demais elementos do processo.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

4 PROCESSO PENAL



Márcio Gondim do Nascimento

Gestão:
2019 - 2021



Leonardo Quintans Coutinho

Gestão:
2021 - 2025

Adriana de França Campos

Gestão:
2025 -



Presidentes da Associação Paraibana do Ministério Público - APMP
(Arquivo fotográfico da APMP)

DA LEI À PRÁTICA: UMA ANÁLISE TEÓRICO-CRÍTICA SOBRE A PERSPECTIVA DE GÊNERO NO PROCESSO PENAL BRASILEIRO

Marcus Antonius da Silva Leite

Promotor de Justiça do Ministério Público da Paraíba

Resumo

Ao considerar as desigualdades históricas entre homens e mulheres, este artigo problematiza o processo penal a partir da perspectiva de gênero, a fim de refletir como essa estrutura institucional se retroalimenta das desigualdades de poder entre os sexos. Para tanto, objetiva refletir criticamente os mecanismos pelos quais o processo penal brasileiro reproduz desigualdades de gênero, propondo uma releitura de suas instituições como caminho para a efetivação de uma justiça penal para os direitos humanos. Nesse sentido, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, de caráter teórico-analítico, que visa, a partir de revisão de literatura, a trazer uma análise doutrinária e legislativa do sistema penal, sob a perspectiva de gênero e dos direitos humanos, justificada a necessidade proeminente de uma justiça cada vez mais inclusiva e igualitária. Finaliza-se destacando a necessidade de sensibilidade de gênero em todas as etapas do processo penal: do acolhimento à vítima à prolação de sentença para o alcance da efetivação plena dos direitos humanos.

Palavras-chave: processo penal; perspectiva de gênero; violência contra a mulher; direitos humanos.

Abstract

Considering historical inequalities between men and women, this article problematizes the criminal process from a gender perspective in order to reflect on how this institutional structure feeds back into power inequalities between men and women. To this end, it aims to critically reflect about the mechanisms by which the Brazilian criminal justice system reproduces gender inequalities, proposing a reinterpretation of its institutions as a path toward the realization of criminal justice for human rights. In light of feminist legal theory and Pierre Bourdieu, we seek to conduct theoretical and analytical bibliographic and documentary research that aims, based on a review of the literature, to provide a doctrinal and legislative analysis of the criminal justice system from a gender and human rights perspective, justifying the prominent need for

an increasingly inclusive and egalitarian justice system. It concludes by highlighting the need for gender sensitivity at all stages of the criminal process: from the reception of the victim to the pronouncement of the sentence, in order to achieve the full realization of human rights.

Keywords: criminal procedure; gender perspective; violence against women; human rights.

1 Introdução

O processo penal brasileiro, enquanto aparato estatal de apuração de infrações penais, deve estar alinhado aos princípios constitucionais da isonomia, como a dignidade da pessoa humana, a igualdade de gênero e a não discriminação, conforme disposto no art. 5º da Constituição Federal (Brasil, 1988). Mas, apesar de a justiça social ser um pilar da sociedade democrática, preconceitos em decorrência de gênero são comumente relatados no cotidiano da prática jurídica, o que exige uma reflexão profunda sobre o tema em questão.

Preconceitos e/ou condutas abusivas em razão de gênero são reflexos das raízes históricas da sociedade patriarcal e da dominação masculina. Nesse sentido, o combate à violência de gênero, enquanto responsabilidade estatal e da sociedade civil, surge como reconhecimento dessas violações históricas que inferiorizam as mulheres e as colocam em desvantagem social em relação aos homens (Vigano; Laffin, 2019).

A luta do movimento feminista pela equidade de gênero tem avançado sobremaneira desde a década de 1960, repercutindo na elaboração de legislação ampla acerca do tema e de políticas públicas em diversos países, dentre os quais, o Brasil. No contexto brasileiro, pode-se citar, como parte desses avanços, marcos jurídicos importantes, com a implementação de leis que buscam enfrentar a violação de direitos das mulheres (Dettogni; Almeida, 2025) - a exemplo da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) e da Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015), bem como, a elaboração de políticas públicas em defesa da mulher, como a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres e o Programa Mulher, Viver sem Violência.

Todavia, é preciso avançar para alcançar o ideal, visto que a cultura de naturalização da violência de gênero insiste em perpassar os espaços institucionais. Essas práticas, quando entranhadas no sistema judicial, revelam uma lógica androcêntrica que estigmatiza mulheres nas diversas posições (vítimas, réis ou testemunhas) e constituem grave violação aos direitos humanos. Assim, pensar o direito das mulheres nesse âmbito é entender que o direito constitui um percurso de luta para a legitimação social, ratificação jurídica e releitura sobre a emancipação e a autonomia das mulheres (Guimarães; Pedrosa, 2015).

Desta feita, este artigo problematiza o processo penal a partir da perspectiva de gênero, a fim de pensar como essa estrutura institucional se retroalimenta das desigualdades de poder entre homens e mulheres. Figura como objetivo refletir criticamente os mecanismos pelos quais o processo penal brasileiro reproduz desigualdades de gênero, propondo uma releitura de suas instituições como caminho para a efetivação de uma justiça penal para os direitos humanos.

A estrutura do artigo divide-se em cinco seções. Além desta, introdutória, aborda-se o conceito de gênero, fazendo uma análise histórica sobre o seu surgimento e como, a partir disso, avançou-se no debate estatal acerca do tema. Delineiam-se, em seguida, os principais avanços na temática de gênero, quanto à legislação no campo jurídico brasileiro. Em seguida, analisam-se as atuais tensões entre o processo penal tradicional e a necessária sensibilidade de gênero; examinando-se, também, o papel fundamental dos operadores do direito na concretização dessa mudança de paradigma. Por fim, expressam-se os desafios persistentes e os caminhos possíveis para a efetivação de um processo penal comprometido com a equidade.

2 Gênero em perspectiva

Discriminar uma mulher nada mais é do que uma tentativa de reduzir suas perspectivas em benefício dos homens (Vigano; Laffin, 2019). Historicamente, a relação de inferiorização entre homens e mulheres embasou as sociedades patriarcais com estruturas sólidas e profundas, que repercutem até os dias de hoje. Nesses moldes, o poder masculino opera por meio de práticas de dominação que nem sempre são notadas, devido ao longo processo de naturalização a que foram submeti-

das. O que se observa, a partir disso, é uma lógica androcêntrica que reproduz desigualdades simbólicas e agressões contra as mulheres (Saffioti, 1999).

Em contrapartida, há o entendimento de que todos os seres humanos nascem livres e são iguais em dignidade de direitos, com capacidade de gozar desses direitos sem quaisquer distinções, inclusive de sexo, conforme assegurado nos artigos 1 e 2 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948). Tal visão delineou o contraponto à naturalização das práticas de violência de gênero por meio da atuação do movimento feminista, que, na luta pela efetivação dos direitos civis das mulheres, passou a questionar a ausência dessa concepção de direitos humanos, que prometia uma equidade, mas não a cumpria. Denotando que os direitos humanos são uma construção política e cultural, passou-se a reivindicar a sua expansão e a sua conquista para todos e todas.

Sobre isso, Guimarães e Pedroza (2015) asseveram que foi esse olhar contextualizado da historicidade da desigualdade entre os sexos que redefiniu o papel político e cultural de homens e mulheres na sociedade, permitindo um olhar para a violência contra a mulher que até então era naturalizada socialmente. Essas violências passaram a ser compreendidas “como um problema social complexo e multifacetado, configurado tanto como uma questão de saúde pública como de garantia e respeito aos direitos humanos (Guimarães; Pedroza, 2015, p. 263)”.

Nessa conjuntura, problematizar gênero é, portanto, entendê-lo enquanto uma categoria de análise histórica (Piscitelli, 2002), ou, em outras palavras, compreendê-lo enquanto elemento constitutivo das relações desiguais de poder entre homens e mulheres. Para Scott (1990, p.14), “o gênero é um elemento constitutivo de relações sociais fundadas sobre as diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é um primeiro modo de dar significado às relações de poder.”

Ainda, segundo Scott (1990), gênero é “uma maneira de se referir à organização social da relação entre os sexos.”: uma relação, histórica e cultural, fundada na hierarquização e na definição de estereótipos baseados nessa relação. O termo gênero sintetiza, em verdade, a relação desigual entre homens e mulheres e o papel social que é traçado a partir dessa distinção.

O discurso é de que o problema de gênero reside não na natureza da diferença, porque esta é própria da composição natural dos corpos femi-

no e masculino, mas no processo de diferenciação “social” que impõe, à diferença biológica, processos de hierarquização que geram as desigualdades sociais (Brah, 2006) e, conseqüentemente, as violências. Estas, que estão além do campo físico, materializam-se sobretudo no campo simbólico, no qual as condições de dominação se instauram e se reproduzem.

Tais questões tornam o debate de gênero demasiadamente complexo, porque não é apenas material, é também subjetivo/simbólico. Falar de diferenciação social é compreender como as estruturas objetivas estereotipam os sujeitos, construindo suas concepções de mundo social.

Assim, quando se fala em gênero, refere-se quase que sinonimamente à violência contra as mulheres, visto que, historicamente, carregam em si as conseqüências de violências simbólicas reproduzidas nos mais diversos espaços sociais, enquanto os homens são privilegiados no mundo social que os cerca. Claro que, dentro dessa categoria, mesclam-se outras interfaces, como raça, classe e tantas outras, embora não seja o intuito enfatizá-las neste trabalho.

Ao introduzir a estrutura judicial e penal no debate, compreende-se que sua constituição não é dissociada do contexto social, mas sim profundamente imbricada nos estereótipos sexistas de diferenciação. Esta correlação intrínseca sugere que as instituições de justiça internalizam e refletem as dinâmicas de gênero prevalentes na sociedade.

Conseqüentemente, tal inserção em estereótipos estabelece um paradoxo institucional, no qual o sistema de justiça – formalmente encarregado de prevenir e sancionar as violações decorrentes dessas diferenciações – torna-se, ironicamente, um agente de sua reprodução. Este conflito inerente sublinha a necessidade de uma análise crítica sobre a atuação do aparato legal em relação às desigualdades de gênero.

3 Gênero e os avanços legislativos quanto à questão no Brasil

No campo da justiça, o termo gênero tem ganhado cada vez mais debate, sobretudo a partir da pauta da “violência de gênero”, que passou a ser discutida, no âmbito internacional, ao final da década de 1970, com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, CEDAW (Nova York, 1979). Na ocasião, a discussão da violência contra a mulher passou a ser associada à luta pela efetivação dos direitos humanos.

Em 1993, na Conferência das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos, em Viena, a violência de gênero foi reconhecida como grave violação dos direitos humanos. E, em 1994, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher — também conhecida como a Convenção de Belém do Pará — consolidou formalmente o termo, entendendo-o como “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada” (Guimarães; Pedroza, 2015, p. 261).

O Brasil, como um país signatário dos acordos internacionais, submeteu-se aos ditames internacionais estabelecidos. Com a promulgação da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, adveio o Decreto nº 1973, de 1º de agosto de 1996 (Brasil, 1996), o qual definiu, em seu art. 1º, que a Convenção de Belém do Pará deve “ser executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém”.

Como corolário, embora a Constituição Federal de 1988 já trouxesse como princípio norteador da sociedade brasileira a isonomia, sendo assegurados às mulheres os mesmos direitos dos homens (Brasil, 1988), a adesão à Convenção Interamericana, por meio do Decreto nº 1973, foi fundamental para dar robustez ao combate à violação de direitos das mulheres.

Em consequência, o aparato jurídico em torno das questões de gênero foi ampliado e fortalecido, originando leis como: a Lei nº 10.224, de 15 de maio de 2001, que dispôs sobre o crime de assédio sexual, alterando o Código Penal; a Lei nº 10.886, de 17 de junho de 2004, que alterou o Código Penal, criando o tipo especial denominado “violência doméstica”; e a Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005, que alterou diversos termos no Código Penal brasileiro que apresentavam discriminações contra a mulher, adequando-os à Constituição de 1988, em seu princípio de isonomia entre os sexos (Bueno, 2011).

Em 2006, devido ao caso emblemático de Maria da Penha, o país instituiu, pela primeira vez, uma lei específica para o combate à violência de gênero, a Lei nº 11.340/06. Também conhecida como Lei Maria da Penha, o dispositivo caracterizou-se como um marco jurídico importante no combate à violência contra a mulher, porque qualificou e agravou as lesões corporais praticadas “prevalecendo-se o agente das relações

domésticas, de coabitação ou de hospitalidade”, conforme disposto no art. 129 do Código Penal Brasileiro, acrescido dos parágrafos 9º e 11.

A Lei Maria da Penha foi um passo importante para a visibilidade das mulheres, porque foi a primeira iniciativa a buscar coibir e punir judicialmente atos de violência praticados em razão do sexo no âmbito doméstico. Enquanto marco legal, ampliou medidas protetivas, prevenindo a criação de ações estratégicas e intersetoriais para o seu combate e punição do infrator (Detogni; Almeida, 2025).

Vale lembrar que, apesar de o conteúdo da lei tratar de um tipo de violência específica (a doméstica), inovou ao ampliar o conceito de violência para além do físico, incluindo os tipos de violência simbólica: psicológica, patrimonial, moral e sexual. Quanto às medidas protetivas, inovou a Lei Maria da Penha, em seu artigo 22, por exemplo, ao determinar aos ofensores o afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida. E foi aperfeiçoada ao longo dos anos para incluir outras obrigações aos agressores, tais como suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente (nos termos da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003); proibição de contato, aproximação ou frequência a determinados lugares; comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação (incluído pela Lei nº 13.984, de 2020) e acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio (aduzido pela Lei nº 13.984, de 2020).

A Lei Maria da Penha é uma das legislações mais abrangentes e bem elaboradas do mundo, conforme Nascimento e Dourado (2024), e representa um compromisso do Estado brasileiro em combater um fenômeno de violência comumente presente na história do país. Em decorrência dela, uma série de outras ações foram notadas, como a criação de juzizados especiais de violência contra mulher, com competência cível e criminal.

Essas ações foram imprescindíveis à criação de políticas nacionais, a exemplo da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres - instituída em 2007 pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) - que teve como foco criar diretrizes, princípios e conceitos para fomentar ações estratégicas de prevenção à violência contra a mulher, visando à garantia dos direitos femininos (Brasil, 2011).

A Lei nº 11.340/2006 (LMP), mais do que um dispositivo legal isolado, constitui um marco paradigmático no ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo um novo eixo de enfrentamento e sanção à violência de gênero. Seu impacto transcendeu o combate à violência doméstica e familiar para atuar como matriz normativa que catalisou a criação e o aperfeiçoamento de legislações correlatas, com vistas à tutela integral da mulher.

O legado da LMP manifesta-se em aprimoramentos significativos do Código Penal e em novas tipificações, como a criminalização da violência psicológica e do *stalking* (Leis nº 14.188/2021 e nº 14.132/2021, respectivamente), tipos que ampliaram a esfera de proteção feminina, penalizando condutas que representam grave ameaça à integridade psíquica e à autonomia decisória da mulher, com previsão de aumento de pena quando motivadas pelo gênero.

Adicionalmente, o dinamismo da LMP se reflete em suas próprias reformas, que visam a aprimorar a efetividade da tutela estatal. Alterações recentes, como a Lei nº 14.550/2023, fortaleceram o mecanismo das Medidas Protetivas de Urgência (MPUs), ao determinar sua concessão independentemente da instauração de inquérito policial ou ação penal. Tais emendas reforçam o caráter autônomo e a natureza de tutela jurisdicional de urgência das MPUs, priorizando a segurança imediata e a salvaguarda dos direitos fundamentais da vítima.

Ressalta-se que, por ser fatal, o feminicídio caracteriza-se como a face mais cruel das desigualdades de poder entre homens e mulheres e dos seus constructos históricos (Zacarias; Lopes, 2021). E tal conduta foi tipificada pela Lei nº 13.104/2015, especificando o crime de homicídio em razão de gênero, com alteração do art. 121 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940), para lhe adicionar o inciso VI e o § 2º-A. O que, posteriormente, foi aperfeiçoado, pela Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024, dispositivo que veio “para tornar o feminicídio crime autônomo, agravar a sua pena e a de outros crimes praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, bem como para estabelecer outras medidas destinadas a prevenir e coibir a violência praticada contra a mulher”. Tendo sido, assim, incluído o artigo 121-A no Código Penal, tipificando a conduta de “matar mulher por razões da condição do sexo feminino”.

Outrossim, em 2021, a fim de fomentar o combate à violência no campo político, instituiu-se a Lei nº 14.192, tipificando a violência política de gênero através de medidas específicas, do combate à prevenção da violência contra as mulheres no cenário político brasileiro (Detogni; Almeida, 2025).

Como se pode notar, o percurso de luta e reivindicação das mulheres pela via do direito vem sendo ampliado desde a década de 1960, de acordo com as demandas expostas pelo movimento feminista. O que se observa nacionalmente, em consequência, é uma legislação que responde a essas demandas de maneira robusta, com iniciativas que visam ao enfrentamento da violência de gênero enquanto política de Estado.

A garantia do direito da mulher na atualidade alcança diversos setores (segurança, justiça, assistência, saúde etc.), por meio de um arcabouço legal extenso. Entretanto, esbarra, ainda, em cenários limitantes. Contraditoriamente, o país que tem uma das legislações mais abrangentes e bem elaboradas do mundo (a Lei Maria da Penha) é também um dos países que lideram as taxas de violência de gênero, sendo o quinto do mundo em mortes violentas de mulheres, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas pra os Direitos Humanos (ACNUDH) – (Cunha, 2020).

Isso porque, conforme Cerqueira (*et al.*, 2021), embora a legislação seja abrangente, a aplicabilidade dela enfrenta entraves, sendo alguns deles a falta de perspectiva de gênero por parte dos agentes, bem como, a falta de articulação entre os órgãos públicos (Campos, 2011). O que repercute, consequentemente, nas lacunas observadas em termos de proteção à mulher.

Sem a adoção de uma perspectiva de gênero que transpasse do objetivo para o subjetivo, fica difícil alcançar a plenitude do direito à isonomia, que é um dos pilares da sociedade democrática. Assim, a justiça é posta no contraditório porque a instituição social encarregada de combater a violência de gênero é a mesma que reflete assimetrias nas decisões e ritos processuais.

Se a justiça é um campo contraditório, como assinalado, é porque nela se materializam, de um lado, a promessa universalista de igualdade perante a lei e, de outro, as lentes enviesadas através das quais os operadores do direito - consciente ou inconscientemente - interpretam as narrativas, as provas e as condutas de homens e mulheres.

4 Por uma perspectiva de gênero no processo penal

Pierre Bourdieu, em *A Dominação Masculina* (2014), confere às instituições sociais um papel determinante na reprodução da violência simbólica na dinâmica entre os sexos. As instituições são denominadas por Bourdieu como estruturas objetivas que delineiam a subjetividade dos indivíduos. Para o teórico, a construção da subjetividade dos sujeitos nada mais é que a incorporação daquilo que é posto pelas estruturas objetivas.

Considerando que não há neutralidade no processo penal, por reproduzir a “ordem das coisas”, é preciso muito mais que incorporar gênero no direito penal para romper “as injunções silenciosas” do mundo social. Daí a importância de, para além dos avanços legislativos, fomentar uma perspectiva de gênero no processo penal. Eis o cerne deste artigo.

Nesse sentido, mais que leis, é preciso fomentar mudanças nos valores socioculturais, que são fortemente enraizados no preconceito. Segundo Bianchini (2023, p. 88), essa “é a única chave capaz de levar à erradicação do sistema patriarcal, responsável direto pela opressão feminina/dominação masculina. O esforço de mudança que alcance cada um(a) pode levar a uma alteração da forma de viver em sociedade”. Entretanto, complementa a autora:

[...] é preciso que a real e a péssima situação da mulher em nosso País seja desvelada, para que, a partir do seu conhecimento, possa-se dar o passo seguinte, que é o de adquirir a consciência feminista, o que, por certo, levará ao envolvimento com a temática, e este, por sua vez, poderá conduzir ao tão necessário e já tardio processo de mudança, para que se possa, finalmente, alcançar o preceito constitucional que apregoa a igualdade entre homens e mulheres e, com ele, chegue-se à diminuição da violência, já que quanto mais desigualdade de gênero na sociedade, maior será a violência contra mulheres e meninas (Bianchini, 2023, p. 88).

É necessário mobilizar todo o corpo jurídico — juízes(as), promotores(as), defensores(as) e advogados(as) — em prol da formação de uma justiça que seja sensível às questões de gênero; visando a romper com decisões baseadas em estigmas sociais. É preciso, portanto, trazer equidade aos julgamentos. E isso vem sendo recomendado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, que aponta a necessidade de qualificar os operadores do direito para que possam ser aplicadores dos Direitos Humanos (CNJ, 2021).

Um primeiro passo foi dado com a edição do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estabelecido como diretriz obrigatória pela Resolução CNJ nº 492 de 2023); que assumiu uma importância crucial na reconfiguração também do Processo Penal brasileiro. Sua função precípua transcende a mera formalidade legal, posicionando-se como um instrumento metodológico destinado a transmutar a igualdade formal em igualdade material no âmbito da jurisdição criminal.

O Protocolo impõe o reconhecimento e a desativação de vieses de gênero incutidos na cultura jurídica. E isso é fundamental para evitar a revitimização secundária da mulher, coibindo a utilização de argumentos estereotipados – notadamente em crimes sexuais e de violência doméstica – que buscam desqualificar a vítima ou justificar a conduta criminosa.

Além disso, o documento fornece subsídios para que seja avaliado o material probatório em uma análise contextualizada das relações de poder. Por exemplo, em cenários de violência íntima, onde há inegável assimetria relacional e dificuldade probatória, o Protocolo orienta a valoração qualificada da palavra da vítima, desde que coesa, e exige uma perspectiva interseccional que considere as vulnerabilidades cruzadas (raça, etnia, classe).

Por conseguinte, o Protocolo atua para desvincular o exercício da função jurisdicional de práticas discriminatórias, qualificando-o como um agente de transformação social e garantindo que o sistema penal não reproduza a violência estrutural que lhe compete combater. E tal pensamento deve ser compartilhado por todos os órgãos que compõem o sistema de justiça, ainda que não haja uma normativa específica para cada instituição.

Não se trata, portanto, de criar um direito penal para as mulheres, mas de reconhecer a falsa neutralidade do direito penal tradicional e o

seu caráter androcêntrico. É colocar em xeque uma concepção de justiça moldada por e para homens, o que traz, como consequência, a invisibilização das experiências específicas das mulheres e a naturalização de vieses discriminatórios.

5 Considerações finais

Este artigo demonstrou que, apesar dos avanços legislativos de combate à violência de gênero acompanhados nas últimas décadas, o sistema de justiça penal ainda apresenta falhas quanto à equidade de gênero, devido a uma cultura androcêntrica que insiste em se fazer presente. Essa postura, conforme evidenciado em análise, é construída por uma falsa neutralidade do processo penal que faz com que os agentes da justiça reproduzam, de forma naturalizada, estigmas sociais que geram as violências.

A legislação, por mais robusta que seja, esbarra em condutas e vieses de gênero que se fazem presentes, de forma silenciosa e inconsciente, no interior dessas instituições. Sem romper com a estrutura e “a ordem das coisas”, a legislação, por si só, torna-se insuficiente, criando, assim, certas lacunas.

Diante de um cenário que se apresenta demasiadamente complexo, conclui-se pela importância de trazer a perspectiva de gênero para o processo penal, o que vai além da aplicação de leis específicas. É necessário fomentar mentalidades e romper paradigmas, incorporando princípios que vêm sendo recomendados pela Corte Internacional dos Direitos Humanos e foram materializados no Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Assim, torna-se relevante superar a violência simbólica com uma sensibilidade jurídica ao tema de gênero e suas interseccionalidades. Para isso, a relevância de investir em formação crítica e continuada de todos os que compõem o sistema de justiça, a fim de identificar e combater posturas viciosas que reproduzem desigualdades de gênero. Destaca-se, por fim, a necessidade de sensibilidade de gênero em todas as etapas do processo penal: do acolhimento à vítima à prolação de sentença. Pois, assim, se fará jus à efetivação dos direitos humanos.

Referências

BIANCHINI, Alice. Teoria feminista do direito, seus métodos e a importância da perspectiva de gênero no campo jurídico. *Revista ESMAT*, ano 15, nº 25, p. 63-92, 2023.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. *Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996*. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Belém do Pará: 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 24 set. 2025.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres*. Brasília: Presidência da República/ Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2021.

BRASIL. *Decreto 11.431, de 08 de março de 2023*. Institui o Programa Mulher Viver sem Violência. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11431.htm. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRAH, Avtar. Diferença, diversidade, diferenciação. *Cadernos Pagu* (26). p.329-376. Jan/jun, 2006.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Tradução de Maria Helena Kuhner-12º Ed-. Editora Bertrand Brasil: Rio de Janeiro: 2014.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Tradução de Reynaldo Bairão. 7º ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

BUENO, Mariana Guimarães Rocha da Cunha. *Feminismo e direito penal*. 2011; 180f. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

CAMPOS, Carmen Hein de. Razão e Sensibilidade: Teoria Feminista do Direito e Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CERQUEIRA, D; *et al.* *Atlas da violência 2021*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021.

CNJ recomenda a tribunais seguir decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Conselho Nacional de Justiça*, 15 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-recomenda-a-tribunais-seguir-decisoes-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 26 set. 2025.

CUNHA, Carolina. Femicídio - Brasil é o 5º país em morte violentas de mulheres no mundo. *UOL* [Internet]. Disponível em: <https://vestibular.uol.com.br/resumo-das-disciplinas/atualidades/feminicidio-brasil-e-o-5-pais-em-morte-violentas-de-mulheres-no-mundo.htm>. Acesso em: 30 out. 2025.

DETTOGNIL, Marcela Cristina De Angeli ; ALMEIDA, Ana Paula Santana Coelho. Contribuições da legislação na prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher. *RBPS* [Internet]. 6º de maio de 2025 [citado 27º de agosto de 2025];27(supl_2):105-13. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/rbps/article/view/48416>. Acesso em: 27 ago. 2025.

GUIMARÃES, Maisa Campos; PEDROZA, Regina Lucia Sucupira. Violência contra a mulher: problematizando definições teóricas, filosóficas e jurídicas. *Psicologia & Sociedade*, v. 27, n. 2, p. 256-266. Disponível em: https://www.scielo.br/j/psoc/a/Dr7bvbKMvcYSTw_dHDpdYhfn/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 24 set. 2025.

NASCIMENTO, Clarice Allayne Epaminondas Lopes do;

DOURADO, Jakson Luis Galdino. Violência contra a mulher e a rede de apoio: uma revisão integrativa. *Revista Aquila*. n.32. Ano XVI. Jan/Jun, 2024. Disponível em: www.pubmed.com.br. Acesso 18 maio. 2025.

ONU. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Nova York, 1979. Disponível em: . Acesso em: 28 out. 2025.

ONU. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Nova York, 1979. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/onu-1/o%20que%20e%20CEDAW.pdf>. Acesso em: 28 out. 2025.

PISCITELLI, Adriana. Re-criando a (categoria) mulher? In: ALGRANTI, Leila M. (Org.). *A prática feminista e o conceito de gênero*. Campinas: IFCH/UNICAMP, 2002, p. 7-42.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação e Realidade*. Porto Alegre, n. 2 jul/dez, 1990, p. 5-22.

VIGANO, Samira de M. Maia; LAFFIN, Samira de M. Maia. Mulheres, políticas públicas e combate à violência de gênero. *História* (São Paulo) v.38, 2019, e2019054, ISSN 1980-4369 DOI: <https://dx.doi.org/10.1590/1980-4369e2019054>. Acesso em: 24 set. 2025.

ZACARIAS, Fabiana; LOPES, Bruna Fernandes. A lei do feminicídio: considerações sobre o enfrentamento da violência contra a mulher no brasil. *Revista Reflexão e Crítica do Direito*, v. 9, n. 2, p. 13-38, jul./dez. 2021.



STO DE 1891