

3

Revista do

Ministério Público Brasileiro

RMPB

Ano 2 – nº 03
ISSN (Eletrônico): 2764-8117
jan./jun. 2025
DOI: 10.52028/RMPB03



REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO - RMPB

ano 02, n. 03, jan./jun. 2025 • Belo Horizonte • p. 1-221 • ISSN (eletrônico): 2764-8117DOI: 10.52028/RMPB03

Realização:



EQUIPE EDITORIAL

Editores Responsáveis:

Ana Maria Moreira Marchesan
Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

Antônio Sergio Cordeiro Piedade
Ministério Público do Estado do Mato Grosso

Hermes Zaneti Junior
Ministério Público do Estado do Espírito Santo

Editora Executiva:

Marília Quadros Ribeiro dos Santos
(CEAF/MPES)

Conselho Editorial:

Adriano Godoy Firmino
Ministério Público do Estado de Goiás

Ana Maria Moreira Marchesan
Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

Antonio Sergio Cordeiro Piedade
Ministério Público do Estado do Mato Grosso

Fernanda da Silva Soares
Ministério Público do Estado do Paraná

Lara Peplau
Ministério Público do Estado de Santa Catarina

Manuel Pinheiro
Ministério Público do Estado do Ceará

Maria do Socorro Milhomem Monteiro Moro
Ministério Público do Estado do Amapá

© 2025 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FÓRUM
CONHECIMENTO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico • CEP 31710-430
Belo Horizonte/MG – Brasil • Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br • E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Esta revista está catalogada em:
• RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
• Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Thaynara Faleiro Malta

Revisor: Érico Barboza
Assistente editorial: Luisa Freitas
Capa, projeto gráfico e diagramação: Walter Santos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

R454	Revista do Ministério Público Brasileiro - RMPB, ano 1, n. 2, jul./dez. 2024. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Semestral. e-ISSN: 2764-8117 Modo de acesso: www.editoraforum.com.br Título Abreviado: R. do Minist. públ. bras. DOI: 10.52028/RMPB Publicação do v. 1, n. 1, jun. 2022 pelo CDEMP, Curitiba/PR. 1. Ministério Público. 2. Direito público. I. Fórum.
------	---

CDD: 342
CDU: 342

SUMÁRIO

Editorial

**Ana Maria Moreira Marchesan, Antônio Sergio Cordeiro Piedade,
Hermes Zaneti Junior**7

Democracia na era tecnológica e Ministério Público:
quod futurum est?

Gianpaolo Poggio Smanio, Fábio Ianni Goldfinger11

1 Introdução12

2 A democracia: construção, aperfeiçoamento e crises13

3 Infocracia – perigo democrático: a política pública feita em cliques
e likes?22

4 Ministério Público e o DNA de defesa do regime democrático32

5 Ministério Público e o enfrentamento das crises e ameaças
à democracia40

6 Conclusão44

Referências46

Programas de integridade no direito eleitoral: uma análise no
contexto dos direitos, deveres e garantias fundamentais e a
ausência de legislação

Adriano Sant’Ana Pedra, Mariana Peisino do Amaral49

Introdução50

1 Programas de integridade – instrumentos de efetivação de direitos,
deveres e garantias fundamentais no direito eleitoral52

2 Implantação, normatização e fiscalização dos programas de
integridade – ausência legislativa58

Conclusão64

Referências67

Políticas públicas municipais de segurança pública e as
dimensões do direito à cidade

Roberto Magno Reis Netto, Jorge Fabricio dos Santos71

1 Introdução72

2 Políticas públicas de segurança74

2.1 Definições de políticas públicas74

2.2 As políticas públicas de segurança no Brasil75

3 Resultados e discussões76

3.1 O município enquanto promotor de segurança pública e do direito
à cidade76

3.2	Concepções do direito à cidade e as correlações com as políticas públicas de segurança.....	78
3.3	As interlocuções entre o direito à cidade e à segurança pública	81
3.4	O Centro Comunitário da Paz (Compaz) em Recife, estado de Pernambuco: sinalização de integração do direito à cidade e à segurança pública.....	83
4	Considerações finais	85
	Referências.....	86

Ministério Público resolutivo e as políticas públicas de gênero: das Recomendações CNMP nº 02/2023 e 03/2025 à prática institucional

Renata Valéria Pinto Cardoso, José Edvaldo Pereira Sales.....	95
Introdução	96
1 O Ministério Público resolutivo e o compromisso com os direitos fundamentais	97
2 A Recomendação CNMP nº 02/2023 e o protocolo para julgamento com perspectiva de gênero.....	99
3 A Recomendação CNMP nº 05/2025 e a consolidação do Ministério Público resolutivo na perspectiva de gênero.....	101
4 Criminologia feminista e as políticas de gênero no sistema de justiça.....	102
5 Desafios e potencialidades do Ministério Público na implementação das políticas públicas de gênero	104
Considerações finais	106
Referências.....	107

A ineficácia da criminalização do aborto: uma análise à luz dos direitos fundamentais e da realidade carcerária brasileira

Pedro Gonçalo Tavares Trovão do Rosário, Leonardo Marques Pereira.....	111
1 Introdução	112
2 A criminalização do aborto no Brasil.....	114
3 A descriminalização do aborto por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 442	117
4 A inexpressiva aplicação da pena de aborto e sua ineficácia.....	120
5 Considerações finais	123
Referências	125

O Ministério Público e a rede protetiva: um diálogo à organização de fluxos à luz da Resolução nº 287/2024 do CNMP

Cleander César da Cunha Fernandes.....	129
1 Introdução.....	129
2 A rede de atendimento e proteção: breves diretrizes da política de atendimento.....	131

3	O Ministério Público como expoente catalisador da rede de proteção.....	135
4	O diálogo institucional em rede.....	138
5	Conclusão	141
	Referências.....	142

O Ministério Público e a produção de saberes: uma abordagem arqueológica

André Pascoal da Silva	145	
1	Introdução	145
2	O novo perfil do Ministério Público	146
3	Os arquivos	150
4	Atividade-fim dos membros do Ministério Público e a produção de saberes.....	152
5	A produção de saberes pelas Escolas Superiores (CEAFS)	157
6	Conclusão	161
	Referências.....	166

O rei pode estar errado?O Ministério Público brasileiro como “herói da periferia”: promotores de justiça que processam o Estado e grandes corporações em ações coletivas

Hermes Zaneti Júnior	169	
1	Introdução	170
2	Controlar ou apoiar o rei? A história do Ministério Público brasileiro como uma Agência Independente <i>Pro-Accountability</i> (AIPA) e promotora do interesse público e social	171
2.1	Interesse público primário e o papel do Ministério Público na defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis: identificando um modelo.....	173
2.2	Instituições e nomes: Ministério Público, procurador-geral, <i>ombudsman</i> e promotores públicos (princípio da acionabilidade) como uma Agência Independente <i>Pro-Accountability</i>	174
2.3	Origens do Ministério Público no Brasil até o marco constitucional de 1988: uma verdadeira virada de jogo? Ópera brasileira em três atos.....	176
3	Condições de funcionalidade: disposições constitucionais e legais especializadas em tutela coletiva, e o “retrato” do Ministério Público	183
3.1	Estrutura, seleção, remuneração e funções constitucionais e legais do Ministério Público brasileiro.....	184
3.2	Protegendo os direitos homogêneos, difusos e coletivos no Brasil: o papel dos promotores de justiça como investigadores, <i>custos juris</i> e acusadores	186
3.3	Um “retrato” do Ministério Público brasileiro: dados do CNMP	193
4	Normatividade do Ministério Público no garantismo sul-americano: arranjo institucional e críticas ao neoconstitucionalismo e ao <i>nuevo constitucionalismo</i> sul-americano	197

4.1	Uma análise normativo-institucional dos resultados empíricos	197
4.2	Garantismo sul-americano e constitucionalismo	198
4.3	Tensão entre legitimação normativa e participação direta dos atingidos: efetividade, história da instituição e estímulo à resolutividade com participação cidadã	201
4.4	Poder de agenda e a necessária unidade de atuação	207
4.5	Democracias constitucionais e a crítica sociológica e política do Ministério Público	209
	Referências	213
	DIRETRIZES PARA AUTORES	219

EDITORIAL

DOI: 10.52028/RMPB.v02.i03.edit.00

A *Revista Jurídica do Ministério Público Brasileiro – RMPB* tem a satisfação de apresentar mais uma edição comprometida com a reflexão crítica, qualificada e plural sobre temas que atravessam a atuação institucional em um país em constante transformação. Em um contexto no qual as dinâmicas políticas, sociais e tecnológicas se reinventam diariamente, reafirmamos a centralidade do Ministério Público como instituição constitucional vocacionada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos fundamentais.

A presente edição reúne artigos que dialogam com desafios contemporâneos e estruturais, iluminando, sob diferentes perspectivas teóricas e empíricas, caminhos possíveis para o aprimoramento da atuação ministerial e para o fortalecimento das instituições democráticas.

Abrimos com *Democracia na era tecnológica e Ministério Público: quod futurum est?*, no qual Gianpaolo Poggio Smanio e Fábio Ianni Goldfinger analisam os impactos das tecnologias emergentes sobre os mecanismos democráticos, explorando oportunidades e tensões que se apresentam ao Ministério Público na consolidação de um ambiente digital ético, seguro e comprometido com o interesse público.

Na sequência, Adriano Sant’Ana Pedra e Mariana Peisino do Amaral discutem, em *Programas de integridade no direito eleitoral*, o papel das estruturas de *compliance* na seara eleitoral, especialmente diante da ausência de um marco legislativo específico e dos desafios relacionados à proteção dos direitos e garantias fundamentais no processo democrático.

O artigo *Políticas públicas municipais de segurança pública e as dimensões do direito à cidade*, de Roberto Magno Reis Netto e Jorge Fabrício dos Santos, aprofunda o debate sobre as interfaces entre segurança pública, governança local e urbanismo, trazendo elementos essenciais para a compreensão do papel ministerial na construção de cidades mais humanas, justas e inclusivas.

A dimensão resolutiva do Ministério Público é tratada por Renata Valéria Pinto Cardoso e José Edvaldo Pereira Sales, que, em *Ministério Público resolutivo e as políticas públicas de gênero*, analisam o conteúdo e os efeitos das Recomendações

CNMP nº 02/2023 e 03/2025, propondo caminhos para sua concretização no cotidiano institucional.

A edição também aborda temas de elevada densidade social. Em *A ineficácia da criminalização do aborto*, Pedro Gonçalo Tavares Trovão do Rosário e Leonardo Marques Pereira examinam criticamente a política criminal brasileira à luz dos direitos fundamentais e da realidade carcerária, oferecendo reflexões necessárias sobre a racionalidade penal vigente.

No campo da proteção social, Cleander César da Cunha Fernandes apresenta *O Ministério Público e a rede protetiva*, destacando os fluxos interinstitucionais orientados pela Resolução nº 287/2024 do CNMP e sua importância para a garantia integral de direitos de grupos vulnerabilizados.

A edição prossegue com *O Ministério Público e a produção de saberes: uma abordagem arqueológica*, de André Pascoal da Silva, que propõe uma leitura inovadora sobre os processos de construção discursiva e institucional do Ministério Público, ampliando os horizontes de compreensão sobre sua identidade histórica e seus mecanismos de autorreflexão.

Encerrando este número, Hermes Zaneti Júnior, em *O rei pode estar errado? O Ministério Público brasileiro como “herói da periferia”*, revisita a atuação do Ministério Público em ações coletivas e além, como agente e interveniente, na função de agente promocional de *accountability* que desafia interesses estatais e corporativos das empresas, evidenciando sua capacidade de operar como contrapeso institucional e agente de transformação social.

Os textos aqui reunidos reafirmam a vitalidade da pesquisa jurídica e o compromisso do Ministério Público com a construção de uma sociedade mais democrática, igualitária e transparente. Esperamos que esta edição contribua para o debate qualificado e inspire novas práticas, estudos e reflexões.

Desejamos a todos(as) uma excelente leitura.

Editores responsáveis

Ana Maria Moreira Marchesan

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

Antônio Sergio Cordeiro Piedade

Ministério Público do Estado do Mato Grosso

Hermes Zaneti Junior

Ministério Público do Estado do Espírito Santo



DOCTRINA
ARTIGOS

DOCTRINA

ARTIGOS

Democracia na era tecnológica e Ministério Público: *quod futurum est?*

Gianpaolo Poggio Smanio

Procurador de Justiça do Estado de São Paulo. Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo (2016-2018 e 2018-2020). *Visiting Scholar* na Duke University (USA). Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo. Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie (2020-2024). Professor Titular da Faculdade de Direito e do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor Colaborador na Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo e da Escola Paulista da Magistratura. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico (PPGDPE) da Universidade Presbiteriana Mackenzie (2013-2020).

Fábio Ianni Goldfinger

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Diretor da Escola Superior do MPE/MS. Doutorando em Direito Político e Econômico pelo Mackenzie/SP. Mestre em Processo Penal (PUC-SP). Professor de Processo Penal e Penal em cursos de pós-graduação. Autor de diversas obras jurídicas.

Resumo: A democracia não é um sistema político acabado e está em constante processo de desenvolvimento, mas há situações identificadas como crises da democracia, questões que colocam o sistema político em dificuldade de se desenvolver. Com o avanço tecnológico e das grandes plataformas digitais, a democracia enfrenta outro grave problema: a utilização das mídias sociais para substituir o espaço público de debates políticos. Como o Ministério Público, instituição vocacionada para a defesa do regime democrático, pode enfrentar essas questões e permitir que as grandes plataformas digitais não tirem a liberdade e o espaço correto para a sociedade decidir questões de políticas públicas?

Palavras-chave: Ministério Público. Democracia digital. Infocracia.

Sumário: **1** Introdução – **2** A democracia: construção, aperfeiçoamento e crises – **3** Infocracia – perigo democrático: política pública feita em cliques e *likes*? – **4** Ministério Público e o DNA de defesa do regime democrático – **5** Ministério Público e o enfrentamento das crises e ameaças à democracia – **6** Conclusão – Referências

“Foi aqui que entendi que o verdadeiro Promotor de Justiça deve – ao lado das pessoas da comunidade e autoridades locais – enfrentar os graves problemas sociais de sua comarca. Velar pelos desvalidos, pelos injustiçados, pelos desfavorecidos. Sair de seu gabinete e frequentar casebres miseráveis onde tudo falta, até mesmo a dignidade de pessoa humana, isto é, os mínimos direitos do cidadão.

Percebi que cabe ao Promotor de Justiça promover o entendimento e não a discórdia, a orientação e mão forte quando preciso. Que ele pode ser amigo sem se comprometer, que pode conviver com os poderosos e os fracos, que pode agir em nome da ordem constitucional, sem partidarismos. Que não é preciso frequentar manchetes e buscar ser a estrela do espetáculo para ganhar a confiança de sua comarca – que deve ser o mais igual, se quiser promover a igualdade.”¹

Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo

1 Introdução

Em um primeiro momento do presente artigo, será abordada a democracia em seu processo construtivo ao longo dos séculos, bem como alguns de seus conceitos; em seguida, passando às dificuldades ocasionadas pelo processo democrático vivenciado pela maioria dos países ao longo dos tempos, dificuldades essas que alguns estudiosos denominam de crises e ameaças da democracia.

Em um segundo momento, será abordado o perigo que a democracia enfrenta nessa era tecnológica, em que as grandes plataformas digitais “prendem” o cidadão de forma a retirar a sua liberdade de decisão política por meio das mídias sociais em razão da inadequação de instância de discussão, tendo em vista que o debate político ocorre fora dos locais apropriados.

Num terceiro momento, a história do Ministério Público é analisada, passando pela construção política da instituição em meio à Constituinte de 1988, que possibilitou o atual desenho do Ministério Público brasileiro, vocacionado à defesa da cidadania e com a previsão da missão constitucional de defesa da democracia.

Por fim, num quarto momento, discutem-se o papel do Ministério Público brasileiro e as suas funções para cumprir efetivamente sua missão constitucional de defesa da democracia, e como pode enfrentar as crises e constantes ameaças à democracia e, quiçá, a própria instituição.

¹ Parte do discurso de Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo, em 22 de junho de 1991, ao receber o título de “Cidadão Honorário de Nuporanga” (DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. *Revisitando uma história sem fim: o Ministério em tempos de crise*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 12).

2 A democracia: construção, aperfeiçoamento e crises

Rousseau já refletia sobre a existência ou não de uma verdadeira democracia, pois esta exige muitas condições difíceis de serem reunidas.² Espera-se, pois, uma democracia possível. Apesar das dificuldades encontradas para seu exercício, ela alcança vantagens que a tornam “para a maioria um jogo bem melhor que qualquer outra alternativa viável”.³

Ao longo dos tempos, vários estudos e teorias sobre democracia foram desenvolvidos para estabelecer a democracia dentro de um Estado,⁴ sendo suas origens referenciadas na *polis* da Grécia clássica, muito embora não há registros históricos ou escritos, nem discursos específicos sobre a democracia em Atenas, decorrendo a compreensão dessa forma de governar da época através de escritos de seus críticos.⁵

Embora o caráter das ideias e práticas democráticas gregas permaneça desconhecido, escapando de nossa compreensão, os historiadores conseguiram descobrir dados suficientes que permitissem sua reconstrução no final do século V a.C. Havia pelo menos seis condições para uma ordem democrática:⁶ cidadãos devem ter interesses harmônicos; cidadãos devem ser homogêneos (para não gerar conflitos políticos e profundas divergências); grupo de cidadãos pequeno; cidadãos devem se reunir e decidir diretamente sobre as leis e ações políticas; participação

² BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 41.

³ DAHL, Robert A. *Sobre Democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 74.

⁴ A origem etimológica de democracia traz em sua essência: *kratia*, governo; e *demos*, do povo. Como uma definição da própria origem e, para alguns, o chamado conceito grego: democracia é o governo do povo ou o governo de muitos. Ivo Dantas, por sua vez, citando o autor italiano Giovanni Sartori, nos esclarece a respeito da palavra democracia em seu sentido etimológico: “Realmente, a definição de democracia a apresenta como governo do povo. Contudo, é necessário que nos lembremos que, em grego, a expressão ‘*Demos*’ é carregada de sentido ambíguo, tal como nos esclarece GIOVANNI SARTORI: ‘No séc. V a.C. significa a comunidade ateniense reunida na EKKLESIA. Contudo, mesmo assim definida, *demos* pode ser reduzida a PHETHOS, isto é, o PLENUM, o corpo inteiro; ou a POLLOÍ, o grande número; ou a PLÉIONES, a maioria; ou a ÓCHLOS, a massa (sendo este o significado degenerado). E no instante em que DEMOS é traduzido para uma língua moderna, as ambigüidades aumentam. O termo italiano POPOLO tão bem como os equivalentes francês e alemão (PEUPLE e VOLK), transmite uma noção de uma entidade singular, enquanto a palavra inglesa PEOPLE indica pluralidade. No primeiro caso somos facilmente levados a pensar que POPOLO denota um todo orgânico que pode ser expresso por uma vontade geral indivisível, enquanto que no último exemplo dizer a palavra ‘democracia’ é como pronunciar ‘policracia’, uma multiplicidade separável constituída de cada uma das pessoas’ – conclui o conhecido pensador italiano” (*In: Teoria do Estado: direito constitucional I* (de acordo com a Constituição brasileira de 5.10.88. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1989. p. 252).

⁵ Registra-se a passagem de filósofos como Aristóteles, que não gostava do poder conferido aos pobres pela democracia, e Platão, que condena a democracia como um governo dos ineptos e defendia um sistema de governo pelos mais qualificados. DAHL, Robert A. *Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 18.

⁶ A democracia ateniense não era inclusiva, pelo contrário, tratava-se de uma democracia exclusiva, em que só alguns podiam participar da democracia – excluíam-se as mulheres, os metecos (estrangeiros) e os escravos que não podiam participar. A democracia existia apenas entre os membros da *polis*, e não entre os gregos; portanto, a democracia grega era de pequena escala.

ativa na administração da cidade; a cidade-Estado deve permanecer autônoma – política, econômica e militarmente.⁷

Próximo ao período da democracia em Atenas, o período de tradição republicana adotou visões comuns ao pensamento grego: o homem é, por natureza, um animal social e político; os seres humanos precisam viver em associação política; o homem tem que ser um bom cidadão; a boa república possui bons cidadãos e virtude cívica; e a virtude é a predisposição de procurar o bem de todos os assuntos públicos.⁸

Com o passar dos tempos, para gerir as desigualdades entre os homens e as ameaças às virtudes cívicas, sugeriu-se a criação da Constituição para refletir sobre o equilíbrio entre os interesses dos poucos e os de muitos, proporcionando um governo misto de democracia, aristocracia e monarquia, para que possam cooperar para o bem de todos.⁹ Seguiu-se a República romana, com o Sistema de Cônsules, Senado e Tribuna dos Populares, ainda a Constituição britânica, reunindo a monarquia e a Câmara dos Lordes e dos Comuns, na época considerada um sistema de governo de perfeito equilíbrio. Na visão republicana aristocrática, muito embora o povo tenha um papel importante no governo, havia uma participação restrita, tendo em vista o receio dos muitos (povo), não com função própria de governar, mas de escolher líderes competentes para a difícil função de governar a república, desde que atendidos os interesses do povo.

A república aristocrática e democrática voltara aos mesmos problemas e questionamentos da democracia grega: a) dificuldade de entender o que é interesse de poucos e de muitos; b) como lidar com conflitos de diversidades de interesses; c) como o governo republicano depende de seus cidadãos; e d) como é possível a república em sociedades grandes e tão diferentes entre si. Essas ideias de república podem ser aplicadas em Estados nacionais.¹⁰

Uma das questões inerentes à democracia na época foi resolvida através do Governo Representativo como solução para o tamanho dos Estados Democráticos, transformando esse tipo de governo democrático, aplicável aos Estados Nacionais da era moderna. Em 1820, James Mill proclamou o “sistema de representação” como a grande descoberta da modernidade, capaz de solucionar as dificuldades de

⁷ DAHL, Robert A. *Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 26-29.

⁸ DAHL, Robert A. *Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 36.

⁹ DAHL, Robert A. *Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 37.

¹⁰ DAHL, Robert A. *Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 40-41.

condução do governo pelo povo, de modo a causar uma transformação revolucionária na democracia.¹¹

Porém, a democracia representativa criou seus próprios problemas, como o surgimento de diversas e complexas instituições políticas, bem como de vários interesses e grupos de interesses; assim, a busca do bem público foi fragmentada em interesses individuais e grupais.¹²

Ao longo dos séculos, desde a ideia inicial sobre democracia, os aspectos que relacionam o povo ao poder do Estado foram se modificando e ganhando novos contornos. Discute-se, inclusive nos dias atuais, um conceito sobre democracia, e ainda não se encontrou uma definição pacífica e uniforme.

Pontua Yascha Mounk que democracia é um “conceito essencialmente contestado – um conceito que não se admite definição consensual na medida em que continuamos a discordar sobre o que exatamente tem de valioso”.¹³

A definição mais encontrada e conhecida é de autoria do estadista e ex-presidente norte-americano Abraham Lincoln:¹⁴ “É o governo do povo, pelo povo e para o povo”.

Norberto Bobbio compreende a democracia como uma forma contrária ao governo autocrático: “É o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos”.¹⁵

Robert A. Dahl aponta critérios utilizados para corresponder a determinado governo para ao menos se ter uma ideia de governo democrático: participação política efetiva; igualdade do voto; entendimento esclarecido; exercício do controle definitivo do planejado; inclusão de adultos.¹⁶

Em uma compreensão mais moderna, Yascha Mounk define que a democracia “é um conjunto de instituições eleitorais com poder de lei que traduz as opiniões do povo em políticas públicas”.¹⁷

¹¹ DAHL, Robert A. *Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 44.

¹² DAHL, Robert A. *Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. 45.

¹³ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 117.

¹⁴ Antes dessa consideração de Abraham Lincoln, feita em 1863, outros políticos já o fizeram. Thomas Cooper, em 1795, enunciou que a “Democracia é o governo do povo para o povo”. Em 1830, Daniel Webster disse que a democracia era “o governo do povo, feito pelo povo e responsável perante o povo”. Por volta de 1850, Theodore Parker definiu a democracia como “um governo de todo o povo, exercido por todo o povo, para todo o povo”.

¹⁵ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 18.

¹⁶ DAHL, Robert A. *Sobre democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. p. 50.

¹⁷ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 44.

Com o passar dos tempos e a vivência da democracia pela maioria dos países no mundo, foram detectadas algumas dificuldades e ameaças ao regime inerente à modernidade, as quais devem ser enfrentadas para a sua subsistência e continuidade; afinal, a democracia é um processo constante de aperfeiçoamento e evolução.¹⁸

Todas essas questões, que tornam difícil de manter a democracia na regência de seus princípios, se materializam nos registros que apontam que os países estão mais se afastando da democracia do que caminhando para ela. Na expressão de Larry Diamond, há uma “recessão democrática” em curso.¹⁹

Norberto Bobbio aponta os contrastes entre os ideais democráticos e a “democracia real”, ou seja, o estado atual da democracia, examinando o que foi prometido e o que foi efetivamente realizado,²⁰ deparando-se, assim, com dificuldades a serem enfrentadas no processo democrático. Nesse caminho há “pedras” que precisam ser removidas. São promessas não cumpridas pela democracia, constituindo-se em ameaças que precisam ser resolvidas no âmbito da sociedade democrática para que seja aperfeiçoada.

Dentre as promessas não cumpridas está a revanche dos interesses,²¹ consistente no fato dos representantes políticos exercerem a defesa de interesses pessoais ao invés de realizarem a defesa de interesses da sociedade que eles representam. Ainda há a permanência das elites no poder.²² As elites no poder têm como consequência uma limitação do espaço de participação no poder de um inteiro grupo social, pois este possui dificuldade de ocupar espaços de participação nas decisões que lhe dizem respeito.²³ Refere-se Norberto Bobbio ao “poder sem máscara” para criticar decisões sem transparência nos governos, pois estes devem desenvolver ações publicamente, eliminando o “poder invisível”, na medida em que a publicidade é uma das formas de controle do cidadão à democracia.²⁴ O cidadão “não educado” é outra promessa não cumprida, em razão do evidente desinteresse pelos assuntos da política, em que cidadãos votam por interesses pessoais, e não por uma opinião

¹⁸ Democracia não significa uma compreensão estática, significa um processo de continuidade transpessoal, sendo irreduzível a qualquer vínculo do processo político a determinadas pessoas e um processo dinâmico de abertura a uma sociedade ativa, oferecendo aos cidadãos um desenvolvimento de liberdade e de participação crítica no processo político, além de condições de igualdade econômica, social e política.

¹⁹ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 130.

²⁰ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 22.

²¹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 24-25.

²² As oligarquias ainda persistem no poder. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 26-27.

²³ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 28-31.

²⁴ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 31-33.

política. Essa falta de interesse dos cidadãos pela gestão pública, além de ferir a democracia, traz consigo uma crise de legitimidade e de confiança, gerando como consequência alguns dos maiores males que imperam no regime democrático: a ausência de políticas públicas através da representação²⁵ dos eleitos e a corrupção.

As promessas não cumpridas pela democracia são obstáculos surgidos no caminho democrático, em decorrência da transformação da sociedade civil.

Um primeiro obstáculo são as questões necessárias e complexas ao desenvolvimento da sociedade moderna, não imaginadas pelo projeto democrático, e exigem a participação de especialistas de diversas áreas, aumentando a participação do chamado governo dos técnicos para tratar dessas questões, como a luta contra a inflação.²⁶ Outro é o crescimento das demandas que envolvem os assuntos de Estado, que, por sua vez, aumenta o aparelho burocrático estatal, pois, à medida que se eleva a participação política dos cidadãos, as demandas vindas de baixo crescem.²⁷ Por fim, o obstáculo da “ingovernabilidade”, na medida em que o alargamento da democracia contribuiu para que a sociedade civil se emancipasse politicamente, surgindo, assim, uma inesgotável fonte de demandas dirigida ao governo, demonstrando a lentidão que os complexos procedimentos do sistema democrático impõem à classe política ao tomar as decisões adequadas.²⁸

Os problemas sociais têm diferenças de respostas entre o sistema autocrático (ou populista)²⁹ e democrático. No primeiro, por sufocar e controlar as demandas sociais, a resposta será mais rápida,³⁰ pois não há submissão aos procedimentos decisórios próprios do sistema parlamentar; no democrático, ao contrário, há que se construir a demanda, canalizada ou não pela população, com a discussão nas instâncias políticas previstas e, posteriormente, colocadas em prática pelos governantes. Assim, “a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil; a autocracia,

²⁵ Esse quadro se agrava quando se agregam a essa situação as plataformas tecnológicas das grandes mídias sociais.

²⁶ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 33-34.

²⁷ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 34-35.

²⁸ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 35-36.

²⁹ O apelo populista reside nas soluções fáceis e superficiais. Em uma das últimas eleições americanas, eleitores viram a proposta de um dos candidatos como uma marca da autenticidade e determinação, e do outro, em razão da complexidade das propostas, como uma marca da sua insinceridade e indiferença (MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 56).

³⁰ Para um populista, o problema é simples de se revolver e, para o político comprometido com a democracia, as propostas são mais elaboradas e complexas. Como pondera Yascha Mounk ao se referir aos populistas: “Talvez sua retórica se revele irresistível. Como aquele legislador estadual comentou comigo, é difícil para um político racional vencer o debate com uma resposta aprofundada quando seu rival oferece uma explicação rasa, ainda mais quando ele é capaz de espalhar sua visão simplista por meio do Twitter e do Facebook” (MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 183).

ao contrário, está em condições de tornar a demanda mais difícil e dispõe de maior facilidade para dar respostas”.³¹

Como os eleitores não gostam de pensar que o mundo é complexo, não gostam de saber que não há respostas rápidas para os seus problemas sociais; assim, parece que os políticos não são capazes de governar um mundo com problemas mais complexos, voltando-se, então, o povo a quem está mais tendente a escolher quem promete soluções mais simples.³²

Quando os indivíduos preenchem os espaços públicos, ocupando-os para resolver problemas de sua individualidade, afasta-se deles o discurso público, de maneira que o interesse público fica reduzido à curiosidade sobre as vidas privadas de figuras públicas, como, por exemplo, se observa no acesso aos portais da transparência dos órgãos públicos, em que não se acessam informações sobre contratos administrativos, licitações, projetos de leis e decisões administrativas, pois não despertam tanto interesse, mas se acessam os salários dos servidores, por mera curiosidade, para saber quanto ganham.

Hugo Nigro Mazzilli aponta outros graves riscos que podem viciar o processo democrático, como a fraude nas escolhas dos representantes, a deformação no sistema de equilíbrio de poderes, com a invasão de um poder na função de outro, e a ruptura dos princípios da igualdade e da liberdade individual.³³

Yascha Mounk aponta o populismo como um fator de desvirtuamento da democracia liberal³⁴ sob duas formas: a democracia sem direito (democracia iliberal)³⁵ e os direitos sem democracia (liberalismo antidemocrático).³⁶

³¹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 36.

³² “É por isso que os populistas – Narendra Modi, na Índia, Recep Tayyip Erdogan, na Turquia, Viktor Orbán, na Hungria, Jaroslaw Kaczyński, na Polónia, Marine Le Pen, na França, Beppe Grillo, na Itália – soam surpreendentemente parecidos, entre si, a despeito de suas consideráveis diferenças ideológicas” (MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 57).

³³ MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998. p. 43-44.

³⁴ O autor refere-se à democracia liberal como a existência de valores como a liberdade de expressão, separação de poderes ou proteção de direitos individuais. Para Yascha Mounk, a democracia está colada no liberalismo graças a diversos contingentes de condições tecnológicas, econômicas e culturais; porém, a cola está perdendo sua aderência, pois a mistura de direitos individuais e soberania está se desmanchando (MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 43-45).

³⁵ Trata-se da opção de subordinação de instituições independentes ao Executivo ou restringir direitos de minorias que desagradam (MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 45).

³⁶ Muito embora as eleições sejam regulares e competitivas, o sistema político tem favorecido uma elite que não traduz a opinião popular em políticas públicas (MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 45).

Os populistas (de esquerda ou direita) apresentam nas eleições promessas de soluções fáceis para resolver problemas,³⁷ e aqueles que apresentam projetos políticos mais complexos são considerados “enganadores”, arvoram-se em dizer que são a voz do povo (cria-se a ficção de serem os porta-vozes do povo) e os outros são traidores, com o discurso e crença de que toda a resistência ao seu governo é ilegítima. Há um ataque feroz a seus adversários políticos.³⁸

Os grupos étnicos ou religiosos sofrem ataques frequentes em campanhas eleitorais de populistas, pois não são considerados como povo “real”, e, após as eleições, sua ira se volta contra todas as instituições, sejam elas formais ou informais, que ousam de alguma forma contestar o monopólio moral da representação.³⁹

O populismo apela para se considerar o legítimo representante do povo, com a promessa de dar livre voz ao povo, como se fosse o único a manifestar a vontade popular, reivindicando o “monopólio moral da representação”.⁴⁰ A liberdade de imprensa se torna alvo, pois, ao noticiar fracassos do governo e dar voz às vítimas e minorias, desmascara a ilusão de consenso e desacredita a afirmação de que o líder populista fala pelo povo.⁴¹

Outro ponto relevante é a ausência de compromissos do povo com as políticas públicas, estando este cada vez mais alienado politicamente,⁴² reflexo do isolamento da elite política da opinião popular. Disso decorre a não identificação do povo com o político, bem como a falta de identidade das decisões dos políticos, pois não observam como reflexos de suas prioridades. O legislador perdeu parte de seu poder para os tribunais, burocratas, bancos centrais e tratados e organizações, deixando

³⁷ Utilizam como discurso que as elites políticas deixam de implementar a solução óbvia dos problemas do mundo por duas razões: ou são corruptos, ou estão trabalhando secretamente em prol de interesses externos (MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 58).

³⁸ Nas eleições americanas de 2008, eleitores tinham medo do que aconteceria se Obama vencesse o pleito eleitoral e que não era um sujeito confiável por ser “árabe”. Foram difundidas diversas teorias afirmando que Obama não era nascido nos EUA. MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 144-145.

³⁹ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 63.

⁴⁰ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 62.

⁴¹ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 63.

⁴² Como observa Paulo Brasil Menezes, “a alienação política incide nos casos em que a superinformação produz nos eleitores a sensação de que já conhecem as informações possíveis sobre os acontecimentos do cotidiano, tornando-os alheios a novas ideias e deixando de analisar um outro lado que pode ser engrandecedor, permanecendo, então, inertes e vulneráveis num espaço eleitoral obscuro”. MENEZES, Paulo Brasil. *Fake news: modernidade, metodologia, regulação e responsabilização*. 6. ed. rev., ampl. atual. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 128.

de ter os laços com aqueles que deviam representar e ainda mantendo um comprometimento com uma ideologia.⁴³ Não há mais a influência do povo na participação de políticas públicas através de seus representantes legislativos, pois estes assumem seus postos de poderes em razão de compromissos anteriormente assumidos por grupos de pressão, lobistas e doadores de campanha⁴⁴ e se veem em dificuldade de cumprir com as propostas prometidas aos seus eleitores pelos votos.

Há um abismo que separa as elites políticas das pessoas que elas deveriam representar, abismo esse decorrente do financiamento das elites políticas nas eleições,⁴⁵ fazendo com que gastem mais tempo de mandato para levantar caixa para campanhas⁴⁶ do que para se empenhar na elaboração de políticas públicas, bem como existe o distanciamento entre o povo (eleitores) e os políticos (eleitos), sendo que essa desconexão contribui para desempoderar o povo, afetando a democracia.⁴⁷

Hugo Nigro Mazzilli assevera que é longa e difícil a escolha do caminho democrático, pois há uma diferença entre prevê-la formalmente e de fato aplicá-la, colocando-a em prática. Para trilhar esse caminho de efetivo exercício da democracia, é necessário garantir um sistema constitucional que assegure a divisão de poder,

⁴³ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 80-81.

⁴⁴ Em 2005, Hillary Clinton compareceu ao casamento de Trump, muito embora estivessem politicamente em lados opostos. A explicação de Trump foi: “*I demanded that they be there—they had no choice and that’s what’s wrong with our country. Our country is run by and for donors, special interests and lobbyists, and that is not a good formula for our country’s success. With me, there are no lobbyists and special interests. My only special interest is the United States of America*” (disponível em: <https://www.politico.com/magazine/story/2015/07/hillary-and-donald-trump-were-once-friends-wedding-120610/>). Acesso em: 15 maio 2025. Tradução: “Eu exigi que eles estivessem lá – eles não tinham escolha, e é isso que está errado com o nosso país. Nosso país é governado por e para doadores, interesses especiais e lobistas, e essa não é uma boa fórmula para o sucesso do nosso país. Comigo, não há lobistas nem interesses especiais. Meu único interesse especial são os Estados Unidos da América”.

⁴⁵ Martin Gilens e Benjamin Page procuraram explicar em um artigo a seguinte pergunta: “Quem manda?”. Quem determina os rumos das políticas públicas nos EUA? Quatro teorias surgiram: uma é o cidadão médio; outra, a elite econômica; uma terceira, os grupos de interesse de massa; e uma última, os grupos de interesse restrito. Conclui-se que a elite econômica e os grupos restritos de interesses foram muitos influentes, e a população média não exerceu nenhum impacto, sendo desprezável nas políticas públicas, ou seja, a maioria não decide. Dentre as explicações, está o efeito corrosivo do dinheiro no sistema político, seja pela doação de dinheiro em campanhas eleitorais, seja pela prática da corrupção. MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 102-112.

⁴⁶ A exemplo de uma eleição do Senado dos EUA, de 1986 a 2012 o custo de uma eleição para o Senado aumentou 64%; e o de uma cadeira no Congresso, 344%. Assim, os congressistas passam mais da metade do tempo captando recursos para a próxima campanha. Nas eleições presidenciais também: Jimmy Carter e Ronald Reagan passaram a ir a eventos de angariação de fundos a cada 20 dias durante o primeiro mandato; já Obama organizou arrecadação aos fundos presidenciais a cada cinco dias (MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 113).

⁴⁷ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 116-118.

o controle da separação de poderes, o reconhecimento de direitos e garantias individuais, o respeito à igualdade e liberdade, e a existência de tomadas de decisão pela maioria, respeitados o direito da minoria, a liberdade de tomadas de decisão pelo povo (não conduzidas pelos governantes e nem uma opinião forjada por mídias sociais) e um sistema eleitoral livre.⁴⁸

Com a imaturidade democrática no Brasil e o déficit de cidadania, há pouca adesão e vontade do cidadão em fiscalizar o poder público, em participar de forma mais ativa dos mecanismos democráticos colocados à disposição da sociedade. Esse quadro crítico da saúde democrática não é exclusivo do Brasil e está presente em outras democracias, inclusive nas consideradas mais avançadas.

A democracia tem se tornado um modo de governar criticado pelos cidadãos, que a cada dia dão menos importância de viver em uma democracia, inclusive propensos a alternativas autoritárias,⁴⁹ com aspectos antidemocráticos. “Um líder forte, desobrigado de eleições, e que não necessita de apoio de uma legislatura, seria, exceto no nome, um ditador.”⁵⁰

Todas as questões relacionadas a essas crises democráticas⁵¹ são agravadas com a forma com que o cidadão é conduzido nesta era de democracia digital, este novo tempo acelerado e tecnológico, comandado pela inteligência artificial e pelo *big data*, em que os conteúdos existentes em mídias sociais são o norte da vida da grande maioria desses cidadãos, com fundamento em regras privadas próprias,

⁴⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998. p. 66.

⁴⁹ Conferir pesquisas pelo mundo apontando a preferência a governos militares ou a um líder autoritário, inclusive em democracias consideradas sólidas: MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 135-136.

⁵⁰ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 135-139.

⁵¹ O objetivo não é levantar todas as questões que afetam e geraram uma crise ou ameaça na democracia. Há outras questões e perspectivas que podem ser estudadas que afetam a democracia. Nancy Fraser, por exemplo, aponta que há uma crise na democracia e que ela não é exclusiva do campo político: o denominado “capitalismo canibal” também gera uma crise, sendo responsável por desmantelar a ordem democrática disfuncional. O termo capitalismo canibal utilizado por Fraser possui uma significação própria. Segundo Fraser, “a metáfora do canibalismo oferece diversos caminhos promissores para uma análise da sociedade capitalista. Ela nos convida a ver essa sociedade como um grande banquete institucionalizado, onde o prato principal somos nós”. Já o “capitalismo” “se refere não a um tipo de economia, mas a um tipo de *sociedade*: uma sociedade que autoriza uma economia oficialmente designada a acumular valor monetarizado para investidores e proprietários ao mesmo tempo em que devora a riqueza não economicizada de todos os demais”. Portanto, o “canibalismo capital, portanto, é um sistema ao qual devemos a presente crise. (...) O que enfrentamos, graças a décadas de financeirização, não é ‘apenas’ uma crise de desigualdade desenfreada, precarização e baixos salários. Nem é uma ‘mera’ crise do cuidado ou da reprodução social ou ‘só’ uma crise de migração e violência racial. Não é ‘simplesmente’ uma crise ecológica em que um planeta cada vez mais quente expelle pragas letais, tampouco ‘somente’ uma crise política de sucateamento de infraestruturas, aumento do militarismo e proliferação de tiranos. Ah, não, a coisa é pior: trata-se de uma crise generalizada de toda a ordem social em que todas essas calamidades convergem, exacerbando-se entre si e ameaçando nos engolir”. FRASER, Nancy. *Capitalismo canibal*. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2024. p. 14-16.

empresariais, de negócio.⁵² As diversas questões relacionadas aos assuntos de Estado, que deveriam ser debatidas no espaço público próprio, são discutidas nesses espaços privados das grandes plataformas digitais. Esta era tecnológica tem agravado a crise democrática, com sérios riscos e ameaças de sua continuidade e existência; em outra abordagem, ser substituída por uma autocracia da era digital (Estado Algoritmo), tornando-se um regime desnecessário e obsoleto, assim como as instituições que o defendem.

Neste tempo tecnológico em que vivemos, há mais uma séria ameaça à democracia, decorrente da era tecnológica: a infocracia.

3 Infocracia – perigo democrático: a política pública feita em cliques e *likes*?

Na Idade Média, a informação era acessível a uma elite seleta, pois era caro e trabalhoso difundir informação para muitos; assim, ficava mais fácil controlar questões políticas ou religiosas da época.⁵³

O homem, então, descobriu que podia replicar uma informação a um custo muito menor, a uma incrível velocidade, assim, desempenhando um papel importante no renascimento das ideias; dessa forma, “a prensa espalhou tanto a morte quanto a alfabetização, e a instabilidade e o caos com a emancipação”.⁵⁴

Atualmente, não é necessário possuir uma torre de rádio, televisão ou gráfica, basta acessar um café com *internet*. Num passado não tão distante, para se disseminar uma (des)informação ou formar uma opinião (ou ataque), era necessário muito dinheiro ou convencer os donos dos meios de comunicação a apresentá-la em suas plataformas – hoje não mais.⁵⁵ As mídias sociais (rede de usuários de forma difusa) revolucionaram a comunicação/informação, possibilitando à mensagem chegar a um público muito grande em questão de minutos (“comunicação muitos-para-muitos”).⁵⁶ As emissoras tradicionais, que antes podiam se recusar a divulgar um vídeo, seja qual fosse o motivo (político, segurança nacional, falta de interesse

⁵² O problema reside quando as escolhas dos cidadãos são guiadas por inteligência artificial, cujas estruturas não são visíveis; através de uma lógica e interesses que são desconhecidos, trata-se de uma subordinação digital.

⁵³ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 169.

⁵⁴ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 170.

⁵⁵ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 171-172.

⁵⁶ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 173.

empresarial, difamação...), que seria de interesse a milhões de pessoas, hoje não mais conseguem.

É claro que as mídias sociais trouxeram inúmeros benefícios e potencializaram a democracia, pois elas possuem uma ascensão otimista para aprofundá-la e difundi-la, surgindo uma nova força global composta por cidadãos que aspiram mais liberdade e a reforma ou revolução⁵⁷ (dependendo do momento do governo).⁵⁸

É nesse viés que a era digital trouxe outro tipo de ameaça à democracia. Em 2014 ou 2015, esse senso comum de que as mídias sociais eram predominantemente positivas à democracia começou a virar. A tecnologia de comunicação digital começou a produzir efeitos negativos no âmbito da democracia, com a consequência de causar estragos. A sociedade, quando dominada pelo poder através da informação (regime de informação), pode causar ameaças e gerar crises na democracia.

A informação digital trouxe inúmeros benefícios à democracia, como o acesso à amplitude de conhecimento geral (político, econômico, social, cultural etc.) e a possibilidade de ampliar as vozes antes silenciadas, mas trouxe, de forma ampliada, riscos de desinformação, expondo a vulnerabilidade tanto individual como coletiva, pois o compartilhamento de notícias ou informações falsas, imprecisas ou distorcidas compromete a verdade, transformando-a em fragmento enviesado e moldado por bolhas ideológicas de interesses (inclusive político) ou, ainda, em crenças pessoais.⁵⁹

O espaço público de debate na internet está corroído, e o cidadão está se tornando somente um consumidor de informações, que as recebe de forma acrítica, um espaço onde o debate é transformado em espetáculo para fins de engajamento, *likes*, e a verdade e a discussão que de fato interessam são apenas meros detalhes, uma questão de opinião.

Nota-se com muita preocupação, aos olhos do processo democrático, que o avanço das mídias sociais trouxe consigo um modo de dominação do cidadão (regime de informação). Antes, falava-se do regime disciplinar,⁶⁰ que explorava corpos e

⁵⁷ A tecnologia das mídias sociais permitiu o empoderamento do cidadão, inclusive com críticas a regimes autoritários, na Malásia, Filipinas, Venezuela, Nigéria e até mesmo na China, penetrando na “Grande Muralha” cibernética (MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 174).

⁵⁸ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 175.

⁵⁹ FORGERINI, Luchesi Fabricio. *Democracia Digital*. Ilhéus: Independently Published, 2025. p. 75.

⁶⁰ Byung-Chul contrapõe o regime disciplinar de Foucault (*vigiar e punir*) ao regime de informação, enquanto o poder disciplinar age de forma repressiva e reprime. O regime de informação através do poder *smart* não dá ordens, apenas sussurra e dá toques sutis para controlar comportamento, dominando com liberdade, comunicação e comunidade. O vigiar e punir cede espaço para o motivar e otimizar (HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 17).

energia como forma de dominação do cidadão no capitalismo industrial; hoje, fala-se em regime de informação, cuja forma de dominação se dá pelas informações, e o “seu processamento por algoritmos e inteligência artificial determina decisivamente processos sociais, econômicos e políticos”.⁶¹ A dominação do cidadão, que, em primeiro lugar, se dava pela dor e sofrimento, passou pelo entretenimento (televisão) e agora por uma “suposta” liberdade em *touchscreen* (uma prisão invisível),⁶² através do regime de informação.

Nesse regime, o cidadão deixa de ter identidade para ser mercadoria. Há o apoderamento dos indivíduos, na medida em que há elaboração de seus perfis de comportamento; assim, o habitante do planeta Terra digitalizado “não é ninguém”, mas, sim, alguém com perfil.⁶³ A liberdade é tolhida, não significando agir, mas, sim, clicar, curtir e postar.

As redes sociais *online* e seus algoritmos⁶⁴ são capazes de desempenhar a formação de grupos de pessoas com pensamentos semelhantes, reforçando a polarização e a criação de “bolhas”. Os algoritmos são projetados para amplificar o engajamento do usuário, de forma a analisar as curtidas, interações, compartilhamentos e tempo gasto observando vídeos e postagens, assim, identificando o perfil e criando um ciclo de reforço naqueles assuntos com os quais ele se identifica. Evidentemente que são eficientes para fins empresariais/econômicos, porém, são utilizados para limitar a exposição dos usuários em diferentes perspectivas e cerceando o debate tão fundamental para a democracia.

Ao excluir ou bloquear usuários com pensamentos diferentes ou mesmo ignorá-los, contribui-se para estreitar a sua bolha informacional. O *feed* do usuário torna-se um espaço homogêneo, no qual se exibem apenas ideias alinhadas às suas próprias. Essa dinâmica leva ao usuário a sensação de que todos ao redor possuem a mesma visão, levando à radicalização das opiniões⁶⁵ – eis aí os traços totalitários do regime de informação.

⁶¹ HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 7.

⁶² No regime de informação, a dominação ocorre no momento em que vigilância e liberdade se coincidem. O sentimento é de liberdade, mas a vigilância incide na geração de dados. Quanto mais intensidade de comunicação, mais a vigilância será eficiente. Assim, não são as pessoas que são livres, são as informações, os dados gerados (as pessoas estão presas nas informações, em uma prisão invisível) (HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 13-14).

⁶³ HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 22.

⁶⁴ Os algoritmos não forças autônomas, desprovidas de ação humana, são criados, ajustados e mantidos por pessoas, empresas ou instituições com interesses específicos, de modo que aqueles que os controlam, controlam essa tecnologia, têm o poder de controlar nossas decisões.

⁶⁵ FORGERINI, Luchesi Fabricio. *Democracia Digital*. Ilhéus: Independently Published, 2025. p. 67.

O dataísmo,⁶⁶ no regime de informação, possui traços totalitários, dando adeus à realidade (os cinco sentidos), não se imaginando uma realidade outra que não atrás dos dados, sendo considerado um totalitarismo sem ideologia, submetendo-se não mais a um *Führer*, um líder, mas a seus *influencers*.⁶⁷

Na hipótese de decisões coletivas, tão necessárias na democracia, haverá sempre uma parcela da população com pensamento contrário, o que não ocorre em uma ditadura ou em pequenos grupos; assim, os influenciadores digitais ganham relevância, de modo que estes aumentam a probabilidade de grande parte da população possuir a mesma opinião que a sua, opiniões essas que podem assumir aspectos positivos ou mesmo negativos (de cunhos racistas, intolerantes, criminosos, entre outros). Basta que o influenciador de alta reputação amolde para as massas a sua opinião de acordo com seu interesse.⁶⁸

Os *smart influencers* conseguem capturar os cidadãos (*followers*) na condição de súditos, um verdadeiro regime religioso (eucaristia digital), despolitizando os cidadãos através da comunicação guiada por algoritmos, não de forma livre, tampouco democrática, em um aparato de total submissão, não havendo espaço público para debates, discursos ou argumentos.

Há pessoas com contas em mídias sociais e com poder de influência e persuasão que possuem carisma, oratória envolvente e ainda uma reputação ilibada (na visão de seus seguidores). Esses *influencers*, quando exercem uma postura inflexível de suas posições, transferem suas opiniões para seus seguidores, transmitindo segurança e autoridade para aqueles que os seguem, tornando seus pontos de vista inquestionáveis. Em verdade, há um verdadeiro dogma para seus seguidores. Esse impacto pode desencadear consequências negativas e polarização social, criando

⁶⁶ O termo dataísmo foi utilizado pela primeira vez por David Brooks, do *New York Times*, em 2013: “If you asked me to describe the rising philosophy of the day, I’d say it is data-ism. We now have the ability to gather huge amounts of data. This ability seems to carry with it certain cultural assumptions — that everything that can be measured should be measured; that data is a transparent and reliable lens that allows us to filter out emotionalism and ideology; that data will help us do remarkable things — like foretell the future”. Tradução: “Se me pedissem para descrever a filosofia em ascensão da atualidade, eu diria que é o dataísmo. Agora temos a capacidade de coletar enormes quantidades de dados. Essa capacidade parece carregar consigo certas premissas culturais – que tudo o que pode ser medido deve ser medido; que os dados são uma lente transparente e confiável que nos permite filtrar o emocionalismo e a ideologia; que os dados nos ajudarão a fazer coisas notáveis – como prever o futuro”. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2013/02/05/opinion/brooks-the-philosophy-of-data.html>. Acesso em: 8 maio 2025.

⁶⁷ HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 22.

⁶⁸ O nazifascismo na Europa, nas décadas de 1920 e 1930, é um exemplo de questões imorais que podem ser aceitas pela coletividade, desde que apoiadas por pessoas influentes e consideradas como de alta reputação entre os indivíduos da população (FORGERINI, Luchesi Fabricio. *Democracia Digital*. Ilhéus: Independently Published, 2025. p. 30).

bolhas ideológicas que afetam a democracia, dificultam o diálogo e impossibilitam o consenso. O problema agrava-se quando os influenciadores, ao exercerem o poder de comunicação social, propagam *fake news*,⁶⁹ desinformações ou narrativas enviesadas para que suas opiniões sejam amplamente aceitas por seus seguidores, opiniões amplificadas pelas tecnologias modernas e psicologia de massa, podendo causar graves danos nas discussões sobre políticas públicas.⁷⁰

Há um *tsunami* de informações que embriaga e atordoia, desencadeando forças destrutivas, causando fraturas e disrupções⁷¹ massivas na democracia. A democracia construída e solidificada na esfera do pensamento, do discurso, do argumento, materializada em livros após profundos estudos, está hoje fundamentada e construída através de *likes* e cliques, portanto, correndo grave perigo.

A difusão da cultura através de livros e discursos políticos que formaram as diretrizes do regime democrático (argumentação/convencimento) está sendo rapidamente substituída por *performances* midiáticas de massa (*show* e propaganda), tornando-se quase inexistente a discussão do conteúdo político em espaço próprio, perdendo o regime a sua substância.

Essa ameaça decorre da racionalidade discursiva substituída pela comunicação afetiva. Nessa comunicação, não prevalecem os melhores argumentos, mas, sim, as *fake news* (notícias falsas), pois estas geram mais atenção do que fatos (discursos políticos longos); assim, uma notícia falsa, argumentos descontextualizados ou memes (comunicação viral que dificulta o discurso racional)⁷² disparados em uma mídia social possuem uma efetividade maior do que um argumento fundamentado (nem o discurso, nem a verdade são virais).

Há estudo⁷³ comprovando que a propagação de *fake news* em mídias sociais acontece de forma mais rápida e profunda, além de possuir um alcance maior do que a verdade. E os efeitos são mais significativos quando produzidos por notícias

⁶⁹ *Fake news*, segundo conceito de Paulo Brasil Menezes, são “como notícias desconfiguradas, que acreditam ou que fazem acreditar em algo que é enganoso, não necessariamente intencionais, mas simuladas a partir de fatos falsos ou propriamente verdadeiros, capazes de desviar a verdade, trazer dúvidas, imprecisões e desestabilizar o espaço deliberativo” (MENEZES, Paulo Brasil. *Fake news: modernidade, metodologia, regulação e responsabilização*. 6. ed. rev., ampl. atual. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 178-179).

⁷⁰ FORGERINI, Luchesi Fabricio. *Democracia Digital*. Ilhéus: Independently Published, 2025. p. 70.

⁷¹ “O mundo parece ter enfim percebido que a ‘disrupção’ (*disruption*) – a palavra predileta das elites digitais – descreve o fenômeno bastante desagradável e doloroso” (MOROZOV, Evgeny. *Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo: Ubu Editora, 2018. p. 28).

⁷² Uma das recentes eleições americanas foi marcada por memes. Disponível em: <https://edition.cnn.com/videos/politics/2020/02/27/2020-presidential-election-memes-trump-bloomberg-cillizza-the-point.cnn>. Acesso em: 2 jun. 2025. Tradução: “Memes estão se infiltrando nas eleições presidenciais de 2020”.

⁷³ VOSOUGHI, Soroush *et al.* The spread of true and false news online. *Science*, 359, 1146-1151, 2018. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aap9559>.

falsas políticas⁷⁴ do que outros assuntos, como terrorismo, desastres ou informações financeiras.⁷⁵

Nas eleições, o político (candidato) não precisa de uma plataforma de programas de governo para se eleger, mas apenas encontrar o algoritmo perfeito, que se ajuste às reações do público (eleitores);⁷⁶ assim, através de um *marketing* político psicopolítico,⁷⁷ é possível a caracterização de um perfil psicométrico,⁷⁸ influenciando o comportamento de eleitores, da mesma forma do comportamento de consumo, isso em níveis inconscientes.⁷⁹

No processo eleitoral, os eleitores não são informados de programas políticos de um partido, mas a informação “eleitoral” é usada com propósito de manipulação, não raras vezes com notícias falsas. As informações chegam de forma específica para grupos diferentes, recebendo informações diferentes, por vezes até mesmo contraditórias (caracterização de perfil psicométrico).

Esses *dark ads*,⁸⁰ anúncios sombrios e otimizados pela psicométrica, envenenam o ambiente de discurso e contribuem com a cisão e polarização da sociedade, corroendo a democracia e anulando um princípio fundamental: a auto-observação da sociedade – a democracia está em perigo.⁸¹

Dessa forma, a infocracia na campanha eleitoral se desvirtua em uma guerra de informação, sendo as mídias sociais a arena (de guerra) infocrática, vencendo aquele que possui a melhor *performance* e quem estiver mais bem preparado para

⁷⁴ O tipo de deslealdade que os chamados políticos do *establishment* sofrem e de que são acusados varia de país para país: Obama foi acusado de ter uma certidão de nascimento falsa e de se tratar de um muçulmano disfarçado; Clinton, por sua vez, foi chamado de “cofundador do Estado Islâmico”; na Índia, Modi afirmou que seus adversários são inimigos dos hindus; na Turquia, Erdogan rotulou seus adversários como defensores do terrorismo; na França (Le Pen), Alemanha (Weidel) e Itália (Salvini), afirmou-se que os políticos do *establishment* odeiam a maioria branca e cristã (MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 59-60).

⁷⁵ FORGERINI, Luchesi Fabricio. *Democracia Digital*. Ilhéus: Independently Published, 2025. p. 50.

⁷⁶ É o chamado “capitalismo de vigilância”, que se trata de um modelo de negócio baseado no monitoramento do interesse da sociedade, em que se captam dados comportamentais gratuitamente, sendo esses dados tratados para entender as pessoas; assim, quando caem em domínio da política as respectivas intenções, os eleitores se tornam vulneráveis para só receber as notícias de um só político em específico, apontando-o como a melhor opção (MENEZES, Paulo Brasil. *Fake news: modernidade, metodologia, regulação e responsabilização*. 6. ed. rev., ampl. atual. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 124).

⁷⁷ Trata-se, em resumo, do uso de técnicas de *marketing* com psicologia para fins de influenciar eleitores em suas atitudes e comportamentos, dentro de contextos políticos.

⁷⁸ Utiliza-se o perfil psicométrico para, através de suas ações, interferir na sua personalidade para influenciar em sua decisão do que comprar ou como votar. Disponível em: <https://ourdataourselves.tacticaltech.org/posts/psychometric-profiling/>. Acesso em: 12 maio 2025.

⁷⁹ HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 39.

⁸⁰ Anúncios exibidos pelas plataformas de mídia social para um público-alvo bem específico e segmentado.

⁸¹ HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 40.

a guerra de informações (armas), vencendo as eleições não quem melhor elaborar o discurso político baseado em argumentos de um programa de governo, mas quem produzir um *show* mais eficaz ao público.

As armas dessa guerra tecnológica do regime de informação são as ligações de robôs para divulgar notícias falsas; o exército de *trolls*; *bots* sociais; contas-*fake* autônomas nas mídias sociais,⁸² entre outras, tudo para disseminar informações falsas, teorias da conspiração e comentários de ódios, distorcer debates políticos, simular de maneira artificial o número de seguidores para fins de simular um poder de opinião que não existe,⁸³ ou seja, tudo para ter o poder de influenciar diretamente as eleições, de modo a conseguir até alterar opiniões nas mídias sociais para a direção desejada.⁸⁴

A infocracia (regime de informação), quando impulsionada por dados (algoritmos), “mina o processo democrático que pressupõe autonomia e liberdade de vontade”.⁸⁵ A democracia corre extremo perigo, na medida em que a interação com robôs de opinião manipula as opiniões das pessoas, cujos interesses são completamente desconhecidos, não permitindo que os cidadãos participem efetivamente de discussões políticas relacionadas à sua liberdade, direitos e políticas públicas.

Com a democracia digital, imaginou-se o surgimento de uma forma mais direta que a própria democracia direta, uma democracia em tempo real, fazendo dos *smartphones* um parlamento móvel para que os assuntos políticos pudessem ser

⁸² Essas armas tecnológicas afastam o cidadão da discussão e debates democráticos sobre liberdade, direitos e políticas públicas. Essa comunicação dirigida por algoritmos nas mídias sociais não é democrática, nem livre, deixa o cidadão despolitizado, sendo considerado apenas um gado adestrado de consumo (HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 48). O mais preocupante no cenário dessa guerra tecnológica é a velocidade em que são divulgadas as informações ou desinformações. As informações falsas são propaladas em tal velocidade que, após, não mais surte efeito a divulgação da notícia com os fatos verdadeiros (MOROZOV, Evgeny. *Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo: Ubu Editora, 2018. p. 184).

⁸³ Na guerra entre Iraque e Kuwait, conhecida como Guerra do Golfo, a opinião norte-americana estava tendente a não apoiar a intervenção americana no conflito. Foi então que uma garota kuwaitiana deu seu testemunho perante o comitê do Congresso Americano em 10 de outubro de 1990 afirmando que, enquanto trabalhava em um hospital de forma voluntária, presenciou soldados iraquianos retirar bebês prematuros das incubadoras e os deixarem no chão frio para morrer. O discurso foi repetido inúmeras vezes pelo presidente George Bush, pelo Senado e pela mídia. Porém, tratava-se de um testemunho inteiramente falso, pois a jovem chamava-se Nayirah al-Şabah e era filha do embaixador do Kuwait em Washington, Saud Nasser Al-Saud Al-Sabah. A associação *Citizens for a Free Kuwait*, organizada pelo governo do Kuwait exilado, encomendou essa campanha à empresa de relações públicas *Hill & Knowlton* (no valor de 10 milhões de dólares). Assim, os EUA aprovaram a intervenção militar, pois houve influência na dinâmica das opiniões particulares para uma decisão coletiva. KNIGHTLEY, Phillip. The disinformation campaign. *The Guardian*, 4 out. 2001. Disponível em: <https://www.theguardian.com/education/2001/oct/04/socialsciences.highereducation>. Acesso em: 10 jun. 2025.

⁸⁴ HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 42.

⁸⁵ HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 39.

debatidos a qualquer período do dia. Mas a democracia digital tem se mostrado uma ilusão completa. As mídias sociais têm sido utilizadas, por exemplo, por populistas para fins de manipulação eleitoral, colocando em risco a democracia: é uma crise profunda da democracia, pois a liberdade, garantia de direitos e as políticas públicas não entram na esfera pública política do debate, em seu espaço próprio, pois ausente a ação comunicativa.⁸⁶

Jürgen Habermas aponta uma regressão política nas democracias em razão do declínio da força racionalizadora das controvérsias públicas, demonstrando a necessidade do debate em espaço próprio. Para Habermas, “o fato de que a *força de resolução de problemas em uma democracia* depende do fluxo da política deliberativa põe em relevo o papel central da esfera da política pública”.⁸⁷

Populistas⁸⁸ e extremistas usam as plataformas digitais para moldar as massas por meio de memes, narrativas simplificadas, análises superficiais e forte apelo emocional, reduzindo a complexidade democrática a respostas fáceis, tudo para atrair seus eleitores e simpatizantes.⁸⁹

A democracia não sobrevive sem o diálogo (ação comunicativa), a escuta atenta do outro. A exclusão do outro “reforça a coação de autopropaganda de doutrinar a si mesmo com as suas próprias ideias. Essa autodoutrinação produz infobolhas autistas que dificultam a ação comunicativa”.⁹⁰ Nesse cenário de crise de escuta atenta, o outro desaparece (personalização da *internet*) ao criar e estimular a “narcisização”, ensurdecendo a voz do outro, levando à falta de empatia e a uma cegueira discursiva.⁹¹

⁸⁶ HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 49. Jürgen Habermas, pensador alemão e influente pesquisador das ciências sociais do século XX, autor da teoria da ação comunicativa, ao explicar a necessidade de um debate em ambiente apropriado, estabelece que o “caráter deliberativo da formação da opinião e da vontade é medido, na esfera pública política, pelo resultado da qualidade discursiva de contribuições, não pelo objetivo de consenso que, aliás é inatingível; pelo contrário, a ação orientação à verdade pelos participantes deve incentivar uma disputa aberta de opinião da qual emergem opiniões públicas *concorrentes*. (...) Contudo, não podemos esquecer o principal, que, em última análise decide o destino de uma democracia: julgada desse ponto de vista normativo, a formação institucionalizada da vontade como um todo precisa realmente funcionar de forma tal que os cidadãos eleitores possam ver seu consenso constitucional periodicamente comprovado pela experiência. (...) Os cidadãos precisam ser capazes de perceber sua disputa tanto como uma disputa acirrada quanto uma disputa sobre melhores razões” (HABERMAS, Jürgen. *Uma mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa*. São Paulo: Editora Unesp, 2023. p. 43-44).

⁸⁷ HABERMAS, Jürgen. *Uma mudança estrutural da esfera pública e a política deliberativa*. São Paulo: Editora Unesp, 2023. p. 45.

⁸⁸ Com adverte Yascha Mounk, a “menos que os defensores da democracia liberal consigam se erguer contra os populistas, a democracia iliberal sempre corre o risco de degradingolar numa perfeita ditadura” (MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 73).

⁸⁹ FORGERINI, Luchesi Fabricio. *Democracia Digital*. Ilhéus: *Independently published*, 2025. p. 97.

⁹⁰ HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 52.

⁹¹ HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 51.

A formação de “tribos” na rede, em razão de necessidade de identidade de um mundo de vida (sensação de pertencimento), contribui para a crise da democracia. As tribos digitais selecionam para si as informações e as implantam como sua política de identidade. Não há um discurso e tampouco diálogo (ausência de ação comunicativa), trata-se apenas de uma sagrada opinião, impossível de renunciar. Essa sagrada opinião não tem qualquer relação a fatos e não precisa de nenhuma racionalidade. É uma ditadura de identidade e da opinião “tribalista”. Surgem, então, as “câmaras de eco”,⁹² em que os usuários se cercam de orientação política similar.⁹³

No contexto acima, demonstra-se grave a crise da democracia, pois os dados de inteligência artificial estão substituindo a esfera pública discursiva (palco para as questões políticas), de modo que as políticas públicas e os exercícios de direitos estão sendo desenvolvidos, quando são, através de cliques e *likes*.

Esses traços marcantes da infocracia aniquilam os preceitos básicos dos quais é revestido o regime democrático, que, em sua essência, depende da participação (livre) dos indivíduos em todo o processo político e da formação de direitos, como a escuta atenta da maioria e da minoria, o diálogo e o poder de convencimento mediante argumentos (fundamento), tudo debatido em uma esfera pública própria, e não em uma esfera privada, em que há interesses privados (financeiros/consumo, em regra) como prioridade.

A esfera pública política não pode ser formada por influenciadores e seguidores, pois as comunidades digitais são apenas uma forma de mercadoria da sociedade e não são capazes de ação política.⁹⁴

A racionalidade comunicativa vem sendo substituída pela racionalidade digital, em que política e governo serão substituídos por planejamento e condicionamento, ou seja, acredita-se que os dados (a inteligência artificial, com o uso de *big data*) tomarão o lugar da democracia, dando “lugar a uma *infocracia impulsionada por dados* que se ocupam com a otimização da troca de informação”.⁹⁵

Os dataístas acreditam em uma sociedade completamente sem política, conforme analisa Byung-Chul Han:

⁹² DUBOIS, E.; BLANK, G. (2018). A câmara de eco é exagerada: o efeito moderador do interesse político e da diversidade da mídia. *Informação, Comunicação e Sociedade*, v. 21, n. 5, p. 729-745, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2018.1428656>. Acesso em: 1º jun. 2025.

⁹³ É o pensamento de Cass Sunstein (MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 176).

⁹⁴ HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 49.

⁹⁵ HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 77.

No momento em que um sistema social, argumentariam eles, possuir uma estabilidade satisfatória, ou seja, quando um amplo consentimento com o sistema for dominante em todas as camadas sociais, se torna supérflua a ação política em sentido enfático que poderia criar um novo estado social. Onde minguem conflitos de classes e de interesses. Eles ficam cada vez mais parecidos. Partidos e ideologias teriam sentido, continuariam argumentando os dataístas, apenas em uma sociedade na qual dominassem desigualdades sistêmicas, como injustiça social ou de classe massivas.⁹⁶

Continua Byung-Chul Han:

Da perspectiva dataísta, a democracia partidária não existirá mais no futuro próximo. Dará lugar à *infocracia como pós-democracia digital*. Políticos serão substituídos por especialistas e técnicos informáticos, que passarão a *administrar* a sociedade para além de pressupostos ideológicos e independente de interesses do poder. A política será substituída pelo *management impulsionado por dados do sistema*. Decisões socialmente relevantes serão tomadas por meio do Big Data e da inteligência artificial. Mas vão se tornar secundárias. Não é um mais em discurso e comunicação, mas um mais em dados e algoritmos inteligentes o que a otimização do sistema social promete: *a felicidade geral*.⁹⁷

Evgeny Morozov reflete também sobre a dispensa da política e o envolvimento das grandes mídias ao elaborar os seguintes questionamentos: “Por que nos dar ao trabalho de ter um Estado se o Vale do Silício pode magicamente prover sozinho os serviços básicos, desde a educação até a saúde?”. E continua: “Por que continuar a pagar impostos e financiar serviços públicos inexistentes, que poderiam ser fornecidos – com base num modelo muito diverso – pelas empresas de tecnologia?”.⁹⁸ Morozov ressalta que os cidadãos ainda não estão conscientes desses dilemas, mas talvez possam estar percebendo que “a escolha efetiva que se tem hoje não é entre o mercado e o Estado, e sim entre política e não política”.⁹⁹

Pondera Morozov que o objetivo das grandes mídias sociais não é se livrar das instituições governamentais, mas se infiltrar no Estado, com o fim de “reprogramar o Estado e torná-lo receptivo à retroalimentação, eliminando outros meios de fazer

⁹⁶ HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 70/71.

⁹⁷ HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 71.

⁹⁸ MOROZOV, Evgeny. *Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo: Ubu Editora, 2018. p. 51.

⁹⁹ MOROZOV, Evgeny. *Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo: Ubu Editora, 2018. p. 52.

política”.¹⁰⁰ Eis aí um problema para o regime democrático, pois, se não houver uma fórmula em que seja possível avaliar, exibir resultados e efeitos, suas ideias sempre perderão a batalha para o Estado Algoritmo (o novo Estado do Bem-Estar Social), pois este cumpriria os objetivos almejados pela política: otimização e eficiência.

Massimo Di Felice, refletindo sobre a possibilidade de sistemas automatizados gerirem e administrarem a coisa pública, bem como de sistemas operacionais inteligentes administrarem uma região ou cidade, lembrou que, no Japão, em uma das eleições municipais da cidade de Tama, a 140 km de Tóquio, um sistema operativo foi candidato a prefeito (prefeito-robô), com o objetivo de uma política imparcial e objetiva. Assevera o autor se tratar de uma mudança qualitativa de cultura que levará à despolitização da administração pública, em que os processos decisórios serão da lógica ideológica substituída pela conectiva. Em razão das plataformas digitais conectarem o ser humano à biodiversidade, dados e dispositivos de redes emergentes de todos os tipos, será possível substituir os parlamentares e assumir o papel do debate político, este limitado às opiniões dos indivíduos.¹⁰¹

Diante desse quadro de declínio do regime democrático, as instituições que dão sustentação ao regime democrático precisam se reposicionar e reorganizar a forma como desenvolver os fundamentos políticos envolvidos no jogo democrático. O que está em risco são mais que crises e ameaças ao regime democrático, é a modificação drástica dos fundamentos políticos em que concebemos a democracia atualmente, fazendo-se valer a observação dos dataístas ao vislumbrarem que o “empenho apaixonado pela liberdade e democracia soará como uma voz fantasmagórica de uma época que já passou”.¹⁰²

4 Ministério Público e o DNA de defesa do regime democrático

O Ministério Público é uma instituição com autonomia administrativa e financeira, não dependente de nenhum outro Poder. É mais do que um órgão. Embora não represente o Estado, é o Estado em ação. Sua missão é configurada como uma cláusula pétrea heterotópica: a defesa da ordem jurídica (artigo 127, *caput*, da Constituição Federal de 1988).¹⁰³ Mas não se trata de qualquer ordem jurídica.

¹⁰⁰ MOROZOV, Evgeny. *Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo: Ubu Editora, 2018. p. 94-95.

¹⁰¹ DI FELICE, Massimo. *A cidadania digital: a crise da ideia de democracia e participação nas redes digitais*. São Paulo: Paulus, 2020. p. 149-150.

¹⁰² HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 78.

¹⁰³ Após a Constituição de 1988, o Ministério Público não é controlado politicamente, muito embora haja várias espécies de controle externo sobre a instituição. Há diversos ministérios públicos que são controlados politicamente sob algum aspecto, como o Ministério Público americano, em que os promotores federais são indicados pelo grupo que controla o Poder Executivo; assim, mudando o governo, os quadros do Ministério Público também mudam,

O Ministério Público, através de seus membros,¹⁰⁴ atua na defesa de uma ordem jurídica qualificada pela defesa do regime democrático, ou ainda na defesa de interesse social ou individual indisponível.¹⁰⁵

O caminho percorrido para se chegar à construção do atual modelo de Ministério Público foi longo e com a presença ininterrupta de diversos membros do Ministério Público da época, nos 20 meses antes da proclamação da nova Constituição.

O Ministério Público antes de 1988 possuía um estreito relacionamento com o Poder Executivo,¹⁰⁶ seja pela estrutura constitucional da época,¹⁰⁷ seja pelas suas funções institucionais, o que facilitou todo o processo de construção durante a Constituinte de 1988 e a compreensão exata do que poderia se tornar, considerando ainda que muito antes algumas¹⁰⁸ vezes já bradavam o Ministério Público como defensor da sociedade.¹⁰⁹

pois há um quadro de confiança e passível de demissão. Por sua vez, no que se denomina de Ministério Público distrital, em algumas cidades americanas, os promotores são eleitos diretamente pelo povo, não havendo ligação a nenhum Poder de Estado; assim, o controle fica nas mãos de eleitores e o promotor lança seu nome em um jogo político partidário. Na França, o Ministério Público possui um controle exercido pelo Conselho Superior da França, controlado pelo Ministério da Justiça. Já no Ministério Público Espanhol, o promotor geral, que pode interferir em qualquer assunto tratado pela instituição, é indicado pelo governo; portanto, o governo controla toda a instituição (KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88. In: SADEK, Maria Tereza (org.). *O sistema de Justiça*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1999. p. 113-115).

¹⁰⁴ Também conhecidos como *Parquet*. Os reis queriam colocar seus representantes em pé de igualdade aos juízes, daí a denominação de *Parquet* aos membros do Ministério Público, como se observa de mais uma valiosa lição de Tornaghi: “A fim de conceder prestígio e força a seus procuradores, os reis deixaram sempre clara a independência desses em relação aos juízes. O Ministério Público constituiu-se em verdadeira magistratura diversa das dos julgadores. Até os sinais exteriores dessa proeminência foram resguardados; membros do Ministério Público não se dirigiam aos juízes do chão, mas em cima do mesmo estrado (*parquet*) em que eram colocadas as cadeiras desses últimos e não se descobriam para lhes endereçar a palavra, embora tivessem de falar de pé (sendo por isso chamados *Magistrature debout*, Magistratura de pé)” (TORNAGHI, Hélio. *Compêndio de Processo Penal*. Tomo I. Rio de Janeiro: José Kofino, 1967. p. 14).

¹⁰⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. Democracia: o papel do Ministério Público brasileiro. In: FLACH, Michael Schneider (org.). *Ministério Público, Estado de Direito, Justiça e Sociedade*. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022. p. 158.

¹⁰⁶ O Ministério Público da década de 1970 tinha intensa vinculação com o Poder Executivo. Era vigente a Constituição de 1967, na qual o Ministério Público estava inserido no Capítulo do Poder Executivo (Capítulo VII, Seção VII).

¹⁰⁷ Na década de 1970, por exemplo, o Ministério Público de São Paulo era uma unidade orçamentária da Secretaria de Justiça, a que menos recebia recursos à época, bem como era o secretário de Justiça quem deferia férias e licenças-prêmios aos promotores. Nesse período, raramente havia audiência entre o chefe da instituição e o governador (DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. *Revisitando uma história sem fim: o Ministério em tempos de crise*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 18).

¹⁰⁸ A construção do caminho de um Ministério Público vocacionado à defesa da cidadania e da democracia iniciou-se antes da Constituinte de 1988. A construção da política institucional passou por diversos textos normativos antes de sua transformação para “defensor da cidadania”, como o Código de Processo Civil de 1973, que previu a instituição na defesa do interesse público (art. 82, III), em uma fase em que o Ministério Público crescia moldado ao Executivo, em pleno regime autoritário. O Ministério Público já se empenhava na construção institucional de defesa da sociedade, tendo em vista o surgimento dos novos direitos indisponíveis nos anos de 1970 e 1980, abraçando para si a legitimidade na defesa desses novos direitos, frente à alegada incapacidade da sociedade de defender seus próprios direitos (sociedade civil hipossuficiente) (ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2002. p. 29-33).

¹⁰⁹ Alfredo Valladão já concebia a ideia do Ministério Público como própria de um poder de Estado e defensor da sociedade: “O Ministério Público se apresenta como a figura de um verdadeiro poder do Estado. Se Montesquieu

Até mesmo nas Assembleias Constituintes de 1934 e 1946, já se discutia um novo perfil para o Ministério Público, conforme destaca Mario Dias:

Na justificação da emenda n. 1.036, apresentada ao anteprojeto da Constituição de 46, pelo ilustre constituinte Hermelindo Castelo Branco e subscrita por nomes dos mais destacados, lêem-se ainda as seguintes palavras de profundo alcance moral, as quais infelizmente não conseguiram impressionar a douta Assembléia:

“Desnecessário será, por sem dúvida, insistir-se aqui na demonstração da conveniência em serem adotadas na nova Carta Política que se vai votar para o país, preceitos que assegurem eficazmente a liberdade de juízo, de pensamento e de ação do Ministério Público. Basta que recordemos as palavras com que os ilustres Deputados Odilon Braga, José Alkmim e Negrão de Lima justificaram na Assembléia Constituinte de 1934, a emenda n. 952:

[Ao lado do Poder Judiciário, como representante da sociedade e dos interesses que ela protege, órgão também da lei e fiscal da sua execução, surge o Ministério Público. O rol dos deveres que lhe são assinalados em nossas leis de organização judiciária é de insuperável relevância. Nos povos de espírito comunitário, tal qual o nosso, nos quais o indivíduo é deficiente como defensor dos interesses abstratos da coletividade, sobe de ponto essa emissão de alta inspeção legal e de assistência tutelar, inerente ao Ministério Público. Este, porém, até aqui não era um poder: era apenas uma função. O poder é livre, autônomo, não obedece a subordinação alguma, salvo a da Constituição. Reduzido a uma função que se interpunha entre o Judiciário e o Executivo, mas subordinado a este, o Ministério Público era um órgão atrofiado e falho. Ora bem; se o cidadão brasileiro, por sua formação comunitária, deve ser considerado um fator cívico deficiente, que tudo espera do próprio poder público; e se, pela ordem natural das coisas, ao Ministério Público é quem incumbe suprir tal deficiência, que nos restava fazer? Elevá-lo, como fez o anteprojeto, à categoria de poder constitucional, libertando-o da influência do Executivo e fortalecendo-o perante o Judiciário. É o que faz a emenda]”.¹¹⁰

tivesse escrito hoje o ‘Espírito das Leis’, com certeza não seriam três, e sim quatro poderes. Ao órgão que legisla, ao que executa, ao que julga, se acrescentaria outro órgão: o que defende a sociedade e a lei perante a justiça, tanto se a ofensa parte dos indivíduos como dos próprios poderes do Estado” (LYRA, Roberto. *Teoria e Prática da Promotoria Pública*. II ed. Ed. Sérgio Antônio Fabris, 1989. p. 23). No mesmo sentido, Mário Dias: “Esta, a posição indiscutível que compete ao MP, isto é, a de Quarto Poder do Estado, ou seja: Poder Legal, Poder Fiscalizador, Poder Coordenador ou que outra denominação de lhe queira dar, quando no exercício de sua atribuição precípua de agente da lei e fiscal de sua fiel execução; e não a de simples ‘órgão do Estado” (DIAS, Mario. *Ministério Público: instituição, atribuições, processo*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1955. p. 314-315).

¹¹⁰ DIAS, Mario. *Ministério Público: instituição, atribuições, processo*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1955. p. 51-52.

Esse modelo atual do Ministério Público não foi gestado dentro do Congresso Constituinte, mas foi levado de fora para dentro, apresentado por membros dedicados aos congressistas, apontando as linhas gerais sobre a futura instituição.¹¹¹

O Ministério Público, antes de 1988, não podia ser visto como uma “instituição”, pois os *promotores públicos*¹¹² podiam exercer a advocacia de forma simultânea, não eram admitidos via concurso público, havia nomeações *ad hoc*, inclusive para acusações em júri, os procuradores-gerais dos estados eram nomeados ao alvedrio dos governadores, havia consultoria judicial e a representação da Fazenda Pública¹¹³ era parte do conjunto de atribuições dos promotores públicos.¹¹⁴

No início da década de 1980, o regime militar dava sinais de exaurimento, e os indícios do retorno à democracia eram evidentes, sinalizados pelo próprio regime à época. Assim, em 28 de junho de 1985, foi convocada pelo então presidente José Sarney a Mensagem 330, convocando a Assembleia Nacional Constituinte.

Foi realizado o VI Congresso Nacional do Ministério Público, com o tema de fundo “Justiça e Constituinte”, em São Paulo (26 a 29.6.1985), onde estiveram

¹¹¹ SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. Memórias das lutas pela obtenção do texto do Ministério Público na Constituição de 1988. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel (coord.). *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 23.

¹¹² Na década de 1930, a tradição do país era a denominação “promotor público” aos membros do Ministério Público. Alguns discordavam dessa designação, pois, desde as “ORDENAÇOENS DO SENHOR REY D. MANUEL. LIVRO V.”, fontes de nosso Direito, já se encontrava a denominação “promotor de justiça”, que já vigorava no estado de Minas Gerais. Porém, é comum algumas pessoas ainda hoje se referirem ao “promotor público”.

¹¹³ Muito embora na EC nº 69 o Ministério Público tenha migrado para o Capítulo do Poder Judiciário, suas funções ainda continuaram imbricadas ao Poder Executivo, como se notou do art. 95, §2º, da EC nº 69: “Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público estadual”.

¹¹⁴ Os militares na época aparelharam a Procuradoria-Geral da República para, em nome da União, zelar pelos princípios constitucionais ditados pelo regime da época. O procurador-geral da República, na época, era o único legitimado a acionar o STF no controle de constitucionalidade, porém, como advogado do Poder Executivo federal, não havendo espaço para levar adiante representações da oposição. Em 1967, criou-se a figura do “abuso de direitos individuais”, em que o procurador-geral da República representava no STF aqueles que abusassem dos direitos individuais previstos no art. 150 da CF (liberdade de manifestação de pensamento e de convicção política). Em 1969, a Junta Militar reformou a Constituição através da Emenda 1, previu a escolha exclusiva do presidente da República do procurador-geral da República (art. 95), previu que o procurador-geral da República poderia requerer de forma preliminar a suspensão do exercício do mandato parlamentar até decisão final do STF (art. 32, §5º) e também conferiu ao procurador-geral do Estado o poder de solicitar ao Tribunal de Justiça a intervenção nos municípios para assegurar a obediência à Constituição Estadual, bem como prover a execução de lei ou ordem judicial (art. 15, §3º, d). Ainda em 1977, o presidente Geisel baixou o chamado “Pacote de Abril”, criando, entre outras medidas, a chamada advocatória, na qual o procurador-geral, e somente ele, poderia solicitar ao STF para que chamasse para si qualquer julgamento de causas processadas em quaisquer juízos ou tribunais do país, se decorresse imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas. Nota-se que todo esse “aparelhamento” que serviu a um Estado autoritário passou a servir a um Estado democrático, evidentemente com os devidos ajustes necessários realizados pelo constituinte de 1988, em especial conferindo ao Ministério Público a independência entre os demais Poderes (ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2002. p. 40-42).

presentes mais de mil participantes e foram propostas dezenas de teses, sendo apresentados, entre outros, documentos relevantes à *Carta de São Paulo*. Após o Congresso, a CONAMP realizou uma pesquisa de âmbito nacional, indagando aos promotores sobre todos os temas passíveis de serem disciplinados pela Constituição. Com as teses aprovadas no Congresso e os dados da pesquisa, a CONAMP¹¹⁵ preparou um anteprojeto batizado de Anteprojeto-Síntese.¹¹⁶

Para se tratar de uma nova estrutura constitucional do Ministério Público, foi realizado o 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações Estaduais de Ministério Público, em Curitiba, de 19 a 21 de junho de 1986.¹¹⁷

O movimento de membros do Ministério Público na constituinte e sua possível ascendência no campo jurídico e político¹¹⁸ pelo Constituinte de 1988, tornando-o notavelmente guardião da sociedade e defensor da democracia, com previsão de diversas prerrogativas, causou um levante contra as aspirações ministeriais, de modo que panfletos apócrifos, telegramas, cartas, eram encaminhados aos

¹¹⁵ O documento possuía 70 disposições, com 15 artigos com vários parágrafos, incisos e alíneas. Para que a sociedade compreendesse mais facilmente quem era o chefe da instituição, a proposta previa o *promotor-geral de Justiça* (em lugar de procurador-geral de Justiça).

¹¹⁶ Foi composta uma comissão formada por Araldo Ferraz Dal Pozzo (SP), Anísio Bispo dos Santos (MS), Antônio Bassi (PR), Sérgio D'Andréa Ferreira (RJ) e Wladimir Giacomuzzi (RS) (SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. Memórias das lutas pela obtenção do texto do Ministério Público na Constituição de 1988. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel (coord.). *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 31).

¹¹⁷ Ponto a se destacar era que o Ministério Público Federal não fazia parte da CONAMP, muito embora o procurador-geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence, estava presente no encontro. Havia alguns pontos contrários às lideranças dos ministérios públicos estaduais, como a forma da escolha da chefia. Os estados sustentavam que os chefes dos ministérios públicos dos estados, como da União, deveriam pertencer à carreira. Porém, Sepúlveda Pertence não era, então sustentou que a escolha da chefia poderia ser de fora da carreira; no entanto, a tese vencedora foi das lideranças estaduais, tornando-se Sepúlveda Pertence o último dos procuradores-gerais estranhos à carreira. Antes de 1981, quando da edição da primeira lei orgânica nacional do Ministério Público, que estabeleceu que o procurador-geral seria escolhido entre os membros da carreira do Ministério Público, os governadores poderiam nomear ao cargo qualquer pessoa "confiável", tendo-se notícias de que o Ministério Público já foi chefiado por pessoas estranhas à instituição, como dentista, fazendeiro e leigos no mundo jurídico (ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2002. p. 47).

¹¹⁸ A aproximação do Ministério Público junto ao Poder Executivo, com atuação no campo político, ganhou uma visibilidade maior nos anos 1950, quando o governo de São Paulo, de Carvalho Pinto, levou vários promotores e procuradores para exercerem cargos, como secretário de Segurança Pública, criando-se um hábito em São Paulo que, quando queriam um secretário de Segurança ou secretário de Justiça, chamavam um promotor, politizando a classe e dando visibilidade política. Porém, com a constituinte, a construção de que a imagem do Ministério Público deveria ser uma instituição independente trouxe à baila a necessidade de vedações à carreira como imagem de se garantir uma neutralidade institucional, situação que se consolidou no texto constitucional e vedou o exercício de atividades estranhas à carreira ministerial. Na pesquisa feita pela CONAMP em 1985, 61% do total dos entrevistados consideraram que as vedações deveriam constar do texto constitucional, sendo 40% a favor da vedação à advocacia, 24% da vedação da atividade político-partidária e 2% da possibilidade do exercício a algum cargo do Poder Executivo (ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2002. p. 49).

parlamentares para desmontar todo o estudo encaminhado aos parlamentares constituintes.¹¹⁹

A aprovação do texto constitucional de 1988 foi exaltada por alguns parlamentares constituintes à época que acompanharam de perto a mudança do Ministério Público em prol da sociedade.¹²⁰

O Ministério Público que hoje conhecemos no atual texto constitucional não foi obra do acaso ou da sorte. Foram em torno de 20 meses de trabalho, entre 1º.2.1987, data da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, e 5.10.1988, com a promulgação da Constituição. Houve o esforço de membros do Ministério Público¹²¹ que se dedicaram, passando por vários meses na ponte aérea São Paulo-Brasília, e renunciaram a interesses pessoais para defender a existência do mais avançado modelo de Ministério Público que existe no mundo, um projeto de proteção aos interesses da sociedade em benefício da cidadania e do país. Não se buscaram interesses corporativistas e pessoais, e sim, a bem da verdade, o pleito era de mais trabalho.

Antes mesmo da formação da Constituinte para esse novo modelo de Ministério Público, já havia discussão institucional para que o Ministério Público fosse destinatário e instrumento “de preservação da legalidade democrática”.

¹¹⁹ Alguns panfletos diziam: “Um instrumento nazista está prestes a ser legalizado pela Constituinte”, “MP, 4º Poder que ameaça a sociedade brasileira” e “A Máfia do Ministério Público será o calcanhar de Aquiles nas próximas eleições”. SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. Memórias das lutas pela obtenção do texto do Ministério Público na Constituição de 1988. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel (Coord.). *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 55.

¹²⁰ Dentre alguns discursos registrados, cite-se Adolfo de Oliveira (PL-RJ): “Acho que a nova estrutura, as novas prerrogativas do Ministério Público constituem certamente um dos melhores aspectos da nova Constituição; para um País organizado, para uma democracia realmente forte, que assegure direitos a todos, o novo Ministério Público vem representar uma conquista do povo. O Ministério Público foi colocado inteiramente a serviço das instituições e do povo brasileiro”. SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. Memórias das lutas pela obtenção do texto do Ministério Público na Constituição de 1988. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel (Coord.). *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 113.

¹²¹ A exemplo, Walter Sabella possuía dois anos para a escrita de sua tese de pós-graduação na USP, sob a orientação dos professores José Cretella Jr., Odete Medauar e Hélio Helene, deixando inconclusa sua tese, bem como renunciou as aulas que ali ministrava, bem como o Curso Preparatório do Professor Damásio de Jesus; Araldo Dal Pozzo renunciou às aulas de processo civil nas Universidades Mackenzie e Moji das Cruzes; e Burle Filho renunciou a cadeira de Direito Administrativo da PUC de Santos. Os mesmos, junto com a promotora do Distrito Federal Elza Lugon, chegaram a ficar 32 horas ininterruptas em uma pequena sala do PRODASEN até que se fosse concluída a digitação do texto final (SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. Memórias das lutas pela obtenção do texto do Ministério Público na Constituição de 1988. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel (coord.). *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 43-45).

A questão foi colocada em discussão na Assembleia da Associação Paulista do Ministério Público em 1º de março de 1982, em plena ditadura. Foi proposto pelos promotores de São Paulo Cláudio Brochetto, Liliana Buff de Souza e José Celso de Mello Filho um abaixo-assinado para colocar em votação uma moção para que o Ministério Público fosse destinado como “instrumento da legalidade democrática”, cujo objetivo era que a instituição deixasse de acompanhar a fisionomia de um Estado autoritário para ser um instrumento de liberdade democrática.¹²²

Havia cerca de 200 pessoas, sendo que a proposta foi colocada em votação e, na primeira votação, com votos contados a partir do braço levantado de cada um, houve um empate. O então presidente da Associação, Cláudio Ferraz Alvarenga, em vez de dar o voto de desempate, solicitou que nova votação fosse realizada, e houve novo empate! O presidente então deveria dar o voto de desempate, mas, antes, interrompeu a assembleia e foi para a sala da presidência para refletir sobre aquela decisão, pois seria uma decisão delicada, tendo em vista que, à época, a ditadura no país estava em vigência. O presidente retornou e votou a favor da proposição: o Ministério Público deveria zelar pela preservação da legalidade democrática.¹²³

O tema foi novamente discutido, anos mais tarde, já em vésperas da Constituição de 1988, no Congresso Nacional do Ministério Público, cujo objetivo era colher subsídios para os trabalhos preparatórios da Assembleia Nacional Constituinte. Fora então levantada novamente a tese da “defesa da legalidade democrática” pelos promotores Luiz Antônio Guimarães Marrey, Paulo Afonso Garrido de Paula e Pedro Falabella Tavares de Lima, porém, a tese não foi levada em conta pela comissão constituída pela Confederação Nacional do Ministério Público (CONAMP).

Após a realização do Congresso Nacional de Promotores de 1985, bem como a resposta de milhares de questionários enviados pela CONAMP a todos os membros do Ministério Público¹²⁴ a fim de subsidiar o trabalho do Constituinte, a entidade nacional de classe nomeou uma comissão composta por promotores de Estados diferentes¹²⁵ que consolidava todo aquele material até então disponibilizado; porém,

¹²² MAZZILLI, Hugo Nigro. Democracia: o papel do Ministério Público brasileiro. In: FLACH, Michael Schneider (org.). *Ministério Público, Estado de Direito, Justiça e Sociedade*. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022. p. 166-167.

¹²³ MAZZILLI, Hugo Nigro. Democracia: o papel do Ministério Público brasileiro. In: FLACH, Michael Schneider (org.). *Ministério Público, Estado de Direito, Justiça e Sociedade*. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022. p. 167.

¹²⁴ Quanto à íntegra desse questionário e à quantificação das respostas, conferir: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. Memórias das lutas pela obtenção do texto do Ministério Público na Constituição de 1988. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel (coord.). *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 120-122.

¹²⁵ Composição da referida comissão: Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo (SP), Antônio Bassi (PR), Anísio Bispo dos Santos (MS), Sérgio D’Andrea Ferreira (RJ) e Wladimir Giacomuzzi (RS).

tal comissão desconsiderou qualquer referência do Ministério Público e Democracia na sua consolidação provisória, que se destinava a servir de base para que fosse votada a Carta de Curitiba, encontro que seria realizado em meados de 1986 com todas as lideranças do Ministério Público brasileiro (1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes das Associações de Ministério Público). Com esse material, um texto nacional seria fechado, com as reivindicações da instituição à Constituinte que se aproximava.

De forma paralela aos trabalhos realizados pelo Ministério Público a serem discutidos e solidificados em Curitiba, o governo federal encarregou a uma comissão que apresentasse um anteprojeto para os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, nascendo assim a chamada Comissão Afonso Arinos. Nessa comissão, havia uma subcomissão que trabalhava um capítulo sobre o Ministério Público, então chamada de Subcomissão Pertence, tendo em vista que o então procurador-geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence, presidia uma das subcomissões.

Foi nessa subcomissão que, pela primeira vez, uma proposta de texto constitucional conceituou o Ministério Público como encarregado da defesa do regime democrático,¹²⁶ abandonando a expressão controversa de “defesa da legalidade democrática”.

O país estava mudando. Havia um sentimento de reconstitucionalização democrática em razão da nova fisionomia do Estado. Era outro o clima decorrente do fim da ditadura. Havia sentido, pois, a presença constitucional de uma instituição que zelasse pelo regime democrático, de forma a ocupar um espaço vazio que existia entre o Estado e a sociedade (que pode existir tanto em uma democracia como em uma ditadura).

Após intenso trabalho do constituinte, a Constituição Federal de 1988 foi promulgada, reformulando e moldando o Ministério Público para a defesa da cidadania, sendo incumbido de relevantes funções, como a de defensor do regime democrático, atribuindo para tanto diversas prerrogativas e poderes (artigos 127 e seguintes da CF).

Contudo, essa função de defesa do regime democrático pelo Ministério Público atualmente encontra-se severamente ameaçada, correndo o risco da própria instituição se tornar obsoleta, bem como a própria democracia, ao menos como a conhecemos e foi moldada ao longo dos séculos.

¹²⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. Democracia: o papel do Ministério Público brasileiro. In: FLACH, Michael Schneider (org.). *Ministério Público, Estado de Direito, Justiça e Sociedade*. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022. p. 169.

5 Ministério Público e o enfrentamento das crises e ameaças à democracia

Não existe um meio fácil de solucionar as crises¹²⁷ e as ameaças que pairam sobre a democracia. Visto de outro ângulo, a própria implementação e a continuidade do processo democrático já são difíceis.

Yascha Mounk sugere que “toda democracia deveria ter a postos um conjunto de mecanismos institucionais efetivos para traduzir a opinião popular em políticas públicas”.¹²⁸ As instituições de defesa da democracia não só precisam atuar de forma mais contundente nos processos eleitorais, mas também precisam encontrar mecanismos para obter um equilíbrio entre capacidade técnica e respeito à vontade popular.¹²⁹

No Brasil, o Ministério Público é uma das instituições vocacionadas à defesa da cidadania e possui a função constitucional de “defesa do regime democrático”, expressão cujo conteúdo apresenta diversos entendimentos e interpretações.

Esclarece Hugo Nigro Mazzilli¹³⁰ que, para que o exercício da defesa do regime democrático pelo Ministério Público seja bem desempenhado, há princípios que devem iluminar suas atuações, como zelar para: a) a existência de mecanismos para que a maioria do povo tome decisões concretas sobre as questões que digam respeito ao controle do exercício do mandato dos que foram eleitos; b) o funcionamento frequente dos canais de manifestação (sufrágios frequentes); c) que o poder, através de emenda constitucional, não suprima as garantias fundamentais do exercício da democracia; d) que haja liberdade no funcionamento dos canais de controle; e) que sejam apurados corretamente os resultados das manifestações populares; f) sejam efetivamente cumpridas as decisões ali tomadas (dever positivo); g) que seja combatido o desvio de cumprimento das decisões tomadas (dever negativo); h) que seja priorizada a defesa da sociedade marginalizada.

A proteção ao sistema eleitoral, do regular processo eleitoral, da fiscalização nos dias de eleições, evidentemente decorre da atribuição de defesa da democracia,¹³¹

¹²⁷ Sobre a palavra crise, aponta Ortega Y Gasset: “Não sei por que costumamos entender a palavra ‘crise’ com uma significação triste; crise é senão mudança intensa e profunda; pode ser mudança para pior, mas também mudança para melhor (...)”. GASSET, José Ortega. *O que é filosofia?* Rio de Janeiro: Livro Ibero-americano Ltda., 1984. p. 40.

¹²⁸ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 118.

¹²⁹ MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 123.

¹³⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998. p. 39-40.

¹³¹ MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. Ministério Público Eleitoral. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coords.). *Ministério Público II: Democracia*. São Paulo: Editora Atlas, 1999. p. 150-176.

assim como a proteção e a efetivação dos direitos fundamentais da pessoa humana, pois estes são meios para o eficaz funcionamento dos mecanismos do regime democrático.¹³²

Na atuação da defesa de direitos difusos e coletivos, o Ministério Público funciona como um arranjo institucional para a ampliação do direito ao acesso à justiça como forma de alargar a democracia, incluindo os marginalizados e minorias em políticas públicas, garantindo e efetivando seus direitos.¹³³ A atuação pode ocorrer como uma “dupla porta” de acesso à justiça, uma com os mecanismos e instrumentos extrajudiciais (autocompositivos, práticas restaurativas, entre outros meios de atuação) utilizados como meio para a solução de conflito apresentada, e a outra através dos mecanismos e instrumentos judiciais, já mais tradicionais, para fins das providências à tutela judicial.

A democracia tem sucumbido à falta de atuação dos representantes políticos, seja pelo distanciamento (de representatividade) entre os eleitos e seus eleitores, seja pela falta de atuação nos assuntos relacionados às políticas públicas para a efetivação de direitos (liberalismo antidemocrático). Nesse contexto, o Ministério Público pode contribuir equilibrando o jogo democrático, entre outras, por duas formas: com a proximidade ao cidadão mediante atendimento ao público e com a participação efetiva na canalização e implementação de políticas públicas.

Pode soar estranho, mas a instituição que leva à “pecha” de não ser democrática em razão dos seus membros não se submeterem ao crivo do voto popular¹³⁴ é justamente aquela que pode contribuir com as demandas populares no lugar daqueles em quem o povo votou e confiou para que cuidassem da representação para a realização de seus direitos.

Diante do quadro de crises e ameaças à democracia vivenciadas nos últimos anos, mostra-se cabal o acerto do Constituinte de 1988 ao atribuir ao Ministério Público a função de defesa do regime democrático.

A contribuição para a implementação de políticas públicas canalizadas pelo Ministério Público implica em uma forma de defesa da democracia, em especial a

¹³² MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. *Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 16-17.

¹³³ Assim, o Ministério Público deve atuar como garantidor do acesso da sociedade marginalizada às mais diversas áreas de direitos fundamentais, como o meio ambiente, urbanismo e habitação, portadores de necessidades especiais, idosos, saúde, consumidor, cidadania, mas especialmente na área de direitos da infância e juventude, de fundamental importância, pois traz consigo a perspectiva na formação de novos cidadãos.

¹³⁴ Observação feita por Hugo Nigro Mazzilli. Conferir: MAZZILLI, Hugo Nigro. *Democracia: o papel do Ministério Público brasileiro*. In: FLACH, Michael Schneider (org.). *Ministério Público, Estado de Direito, Justiça e Sociedade*. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022. p. 171-172.

de superação das crises instaladas na democracia pelas *big techs*. O estágio de implementação do ciclo político para transformar as decisões políticas em ações compreende esforços, conhecimentos e recursos empregados, através de servidores públicos ou atores não governamentais, para que estabeleçam e gerenciem as ações necessárias. Em razão de dificuldades encontradas na implementação de políticas públicas, “em que as ações dos agentes divergem das intenções de seus principais e assim distorcem os *outcomes* políticos”,¹³⁵ cresce a necessidade “de se considerar esses cuidados nos estágios anteriores do processo político, como na formulação da política, por meio de um complexo design da política”.¹³⁶ O Ministério Público não se limita às burocracias de aplicação da lei, nem a meros acusadores ou fiscais da ordem jurídica, mas, em razão da estrutura constitucional, possui uma atuação transversal de atribuições, projetando-se como agentes políticos, produtores sociais, fomentadores e comprometidos para que as políticas públicas sejam direcionadas a direitos e garantias fundamentais e sejam efetivadas, contribuindo para a continuidade e evolução do projeto democrático.¹³⁷

Outro viés de atuação na defesa do regime democrático é a aproximação dos cidadãos aos assuntos relacionados ao poder público. Assim, o atendimento ao público torna-se essencial para que o Ministério Público conheça os problemas que afligem a sociedade e enfrente-os. O contato real com a sociedade dimensiona melhor a forma de atuação. Para Hugo Nigro Mazzilli, o promotor de justiça, em regra geral, “é procurado por um povo sofrido e paciente, com direitos calcados aos pés pelos poderosos; um povo extremamente pobre e carente; um povo humilde e respeitoso; um povo mal instruído e desassistido em todos os sentidos”.¹³⁸

Como a cidadania brasileira ainda se encontra desorganizada e, em regra, pouco consciente sobre o acesso ao sistema de justiça relacionado às demandas sociais, a identificação dos problemas sociais exige muito da iniciativa e da receptividade do próprio Ministério Público; assim, ainda que seja necessário o aperfeiçoamento das vias adequadas de relacionamento com a sociedade, o atendimento ao público continua sendo uma larga porta de entrada para que a instituição possa, ouvindo a sociedade, atender as demandas sociais criadas pelo processo democrático ainda em andamento.

¹³⁵ HOWLETT, M.; RAMESCH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Tradução técnica: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 187.

¹³⁶ HOWLETT, M.; RAMESCH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Tradução técnica: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 187.

¹³⁷ SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. *REI – Revista Estudos Institucionais*, v. 7, n. 2, p. 681-701, 2021. p. 687.

¹³⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998. p. 95.

Outra forma de atuação do Ministério Público é o fomento da participação da sociedade civil na gestão pública democrática, como nos conselhos municipais de políticas públicas, nos orçamentos participativos, para potencializar o controle social e contribuir para que o cidadão participe mais ativamente dos assuntos públicos, efetivando os princípios da democracia.¹³⁹

Ainda, outra forma de defesa da democracia é a efetiva participação no sistema interamericano e no sistema internacional de proteção dos direitos humanos.¹⁴⁰ O Brasil possui várias condenações em razão de violações a direitos humanos,¹⁴¹ porém, há pouca atuação do Ministério Público para a verificação de monitoramento quanto ao cumprimento de recomendações, bem como das decisões do sistema interamericano e do sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

A democracia, como a conhecemos, está se modificando (crise?) em razão do avanço tecnológico das poderosas plataformas digitais. É um caminho sem volta. Resta ao Ministério Público se reorganizar e decidir qual caminho seguir. O caminho escolhido muito provavelmente se relaciona com a forma de democracia que existirá no futuro.

¹³⁹ Nesse viés, o Ministério Público, ao participar, estimular, postular ou exigir a criação, instalação e o funcionamento regular dos conselhos de definição de políticas públicas nas áreas sociais, como na saúde, educação, assistência social, criança, idoso, portadores de necessidades especiais, indígenas, segurança pública, meio ambiente em suas múltiplas esferas, entre outros, e ainda na gestão democrática do ensino, com a criação, instalação e regular funcionamento dos conselhos de escolas, entre outras articulações de instâncias de democracia participativa e as de democracia representativa (GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. p. 113-114).

¹⁴⁰ No âmbito do CNMP, há a Recomendação nº 96/2023, em que o Ministério Público prevê a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ainda no âmbito do CNMP, há a Resolução nº 262/2023, que institui, dentro do CNMP, o Comitê Permanente Nacional de Monitoramento da Implementação de Decisões de Órgãos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (CONADH), nos casos em que o Estado brasileiro seja parte ou interessado, vinculado à Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e à Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP (CDDF). Porém, há de se dar um passo além, ou seja, a necessidade de essa forma de atuação ser irradiada para dentro de todo o Ministério Público brasileiro.

¹⁴¹ O Estado brasileiro já foi condenado pela Corte Interamericana por mais de 10 casos envolvendo violação de direitos humanos atualmente. Dentre eles, podemos mencionar o caso Ximenes Lopes, julgado pelo tribunal interamericano em julho de 2006. A partir daí, sobrevieram as condenações nos casos Sétimo Garibaldi (setembro de 2009), Escher e outros (novembro de 2009), Gomes Lund e outros (novembro de 2010), Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde (outubro de 2016), Favela Nova Brasília (fevereiro de 2017), Povo Indígena Xucuru e seus membros (fevereiro de 2018), Herzog (março de 2018), Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus (outubro de 2020), Márcia Barbosa de Souza e outros (setembro de 2021) e Sales Pimenta (junho de 2022). Com a exceção do caso Povo Indígena Xucuru e seus membros (2018), as demais condenações internacionais contra o Brasil referem-se à omissão do Estado para efetuar medidas eficazes para reprimir delitos ou proteger pessoas, gerando impunidade e, conseqüentemente, violações a direitos humanos.

6 Conclusão

A democracia liberal foi o sistema político que dominou o mundo por boa parte do século, mas essa época corre o risco de ter chegado ao seu fim. Um sistema de direitos sem democracia parece se impor ao cidadão, na medida em que o sistema político ignora a vontade popular, caminhando ao desmantelamento do regime democrático rumo a uma “forma de ditadura”.

Essas crises e ameaças da democracia hoje existentes já foram percebidas séculos atrás e, sob outra forma, mais modernas e tecnológicas, são as mesmas que envolvem as grandes plataformas digitais, e ainda não encontramos um caminho a avançar para o aperfeiçoamento do regime democrático.

Diante desse quadro, cabe às instituições que defendem a democracia suportar os ataques que ameaçam a democracia e renovar o sistema político que, por muitos anos, apesar de todas as suas fragilidades, trouxe paz, felicidade e realização para muitos.

A real democracia (ligada à ideia de direito de participação política) é aquela em que há a atuação colegiada da sociedade, seja através de associações civis, conselhos municipais, terceiro setor ou outros mecanismos legais e judiciais que possibilitam ao cidadão apresentar, debater e deliberar propostas concretas, fiscalizar o uso do poder e o abuso dele, exigir as prestações de contas e transparência do trato com a coisa pública imprescindível numa democracia.

A Constituição não se defende, e suas “promessas” não se executam sozinhas. É necessário instituições comprometidas com o regime democrático para assegurar a sua existência e o desenvolvimento dos direitos e garantias individuais e coletivos previstos.

Trata-se de assegurar a efetivação da cidadania, própria do regime que assegura ao cidadão a possibilidade de interferir na formação de políticas públicas.

É desafiador atualmente saber em qual estágio de desenvolvimento se encontra nosso processo democrático, por quais crises e ameaças a democracia brasileira está passando e como poderá o Ministério Público atuar diante desse quadro.

Certo é que o Ministério Público, instituição “político-jurídica”, precisa agir para libertar o cidadão (sociedade) desse presídio “transparente”, onde há uma liberdade imaginária ao se criar a ilusão de que há uma “liberdade da ponta dos dedos”.¹⁴²

¹⁴² HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022. p. 19.

A proximidade dos membros do Ministério Público com o cidadão, através do atendimento ao público,¹⁴³ é um dos caminhos para se retomar o projeto e ampliar a defesa do regime democrático, na medida em que a instituição poderá canalizar as demandas sociais e trazê-las para dentro de um espaço político público de debate correto e pertinente para o desenvolvimento de políticas públicas.

A instituição também deve atuar em outras frentes de igual importância para o restabelecimento do projeto democrático constitucional, não se limitando apenas ao campo da tutela no âmbito eleitoral ou do patrimônio público, no que tange às questões que envolvam corrupção ou improbidade administrativa.

Muito além, a defesa do regime democrático passa por atuações estratégicas no âmbito da defesa do consumidor, pois, no mundo atual, é necessária a elaboração de meios de proteção ao consumidor contra os abusos praticados no âmbito da internet, seja através de *sites*, seja através de violações legais das grandes mídias sociais.¹⁴⁴

Passa ainda pela atuação na área da educação. Sem dúvidas, há necessidade de que a população precise de uma educação para navegar nesse imenso mar de informações digitais da *web* de forma segura, com mais discernimento e responsabilidade. É uma nova era da educação básica, pois não basta mais apenas ensinar o cidadão a ler e escrever, mas uma alfabetização científica e tecnológica.¹⁴⁵ Isso sem dúvidas pode criar um ambiente digital e saudável à democracia, para os cidadãos poderem navegar de forma segura e com a atenção devida às questões de desinformação e *fake news*, além do respeito às diversidades de perspectivas, tão fundamental no exercício democrático. Há que se encontrar meios de educar o cidadão digitalmente, como uma forma de política pública.¹⁴⁶

As Escolas dos Ministérios Públicos são importantes nessa quadra da história da instituição, na medida em que há necessidade de entregar ao membro um

¹⁴³ O atendimento ao público não deve se limitar ao burocrático atendimento de gabinete. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/noticias/2015/05/mpms-desenvolve-em-dourados-o-projeto-promotoria-comunitaria-mp-mais-perto-de-voc>. Acesso em: 5 maio 2025.

¹⁴⁴ A questão vem ganhando contornos judiciais já há algum tempo. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/posts/noticias/stf-define-parametros-para-responsabilizacao-de-plataformas-por-conteudos-de-terceiros/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

¹⁴⁵ Nesse sentido, o cumprimento da Lei nº 12.965/14, em seu art. 26: “O cumprimento do dever constitucional do Estado na prestação da educação, em todos os níveis de ensino, inclui a capacitação, integrada a outras práticas educacionais, para o uso seguro, consciente e responsável da internet como ferramenta para o exercício da cidadania, a promoção da cultura e o desenvolvimento tecnológico”.

¹⁴⁶ Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/hotsite/mpon/>. Acesso em: 1º jul. 2025. O *MP ON* centraliza iniciativas do MPRS voltadas à proteção da criança e do adolescente no meio digital. Acreditamos que a promoção da educação digital é fundamental para o uso seguro da internet e para a prevenção de crimes cibernéticos, como o abuso sexual *online* de crianças e adolescentes.

“pensar”, refletir e questionar o *status* social, sobre todas essas questões que levam suas ações em prol do regime democrático.

Nesse viés, algumas reflexões sobre a democracia e a instituição são necessárias: qual democracia está sendo ou será defendida? O que se espera daquele Ministério Público tão festejado pelo Constituinte de 1988, em que lhe foi atribuída a defesa da democracia?

E se o membro do Ministério Público, guardião do regime democrático, também estiver aprisionado ao regime de informação, haverá democracia a ser defendida? Qual democracia?

Se o modelo do regime político estiver sendo efetivamente modificado pela tecnologia, está o Ministério Público preparado para o futuro que se desenha nesse novo “modelo de democracia”?

Certo é que chegou o momento de provar que o Constituinte de 1988, como alguns queriam fazer crer, não “cochilou” ao destacar o Ministério Público na defesa da democracia; pelo contrário, acertou o constituinte na escolha da instituição que contribui e ainda contribuirá muito para o pleno e saudável desenvolvimento da democracia.

Democracy in the technological age and Public Prosecutor: *quod futurum est?*

Abstract: Democracy is not a finished political system and is in constant development, but there are situations identified as crises of democracy, issues that put this political system in difficulty to develop. With technological advancement and the rise of big digital platforms, democracy faces another serious problem: the use of social media to substitute the public space of political debate. How can the Public Prosecutor’s Office, an institution dedicated to the defense of the democratic regime, face these issues and ensure that the big digital platforms do not take away the freedom and the proper space of society to decide on matters of public policy?

Keywords: Public Prosecutor’s Office. Digital democracy. Infocracy.

Referências

- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.
- BOBBIO, Norberto. *Igualdade e Liberdade*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

- BONAVIDES, Paulo. Os dois Ministérios Públicos: o da Constituição e o do Governo. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão *et al.* (coords.). *Ministério Público e a ordem social justa*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- DAHL, Robert A. *Sobre Democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- DAHL, Robert A. *Democracia e seus críticos*. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. *Revisitando uma história sem fim: o Ministério em tempos de crise*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.
- DI FELICE, Massimo. *A cidadania digital: a crise da ideia de democracia e participação nas redes digitais*. São Paulo: Paulus, 2020.
- DIAS, Mario. *Ministério Público: instituição, atribuições, processo*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1955.
- DUBOIS, E.; BLANK, G. A câmara de eco é exagerada: o efeito moderador do interesse político e da diversidade da mídia. *Informação, Comunicação e Sociedade*, v. 21, n. 5, 2018, p. 729-745. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2018.1428656>.
- FISCHER, Douglas; PEREIRA, Frederico Valdez. *As obrigações processuais penais positivas – segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.
- FRASER, Nancy. *Capitalismo canibal: como nosso sistema está devorando a democracia e o planeta e o que podemos fazer a respeito disso*. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2024.
- GASSET, José Ortega. *O que é filosofia?* Rio de Janeiro: Libro Ibero-americano Ltda., 1984.
- GOULART, Marcelo Pedrosa. *Ministério Público: teoria e práxis*. São Paulo: De Direito, 1998.
- GOULART, Marcelo Pedrosa. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.
- HAN, Byung-Chul. *Infocracia: digitalização e a crise da democracia*. 1. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2022.
- HOWLETT, M.; RAMESCH, M.; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora*. Tradução técnica: Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88. In: SADEK, Maria Tereza (org.). *O sistema de Justiça*. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1999.
- LYRA, Roberto. *Teoria e Prática da Promotoria Pública*. II ed. Ed. Sérgio Antônio Fabris, 1989.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. *Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. Democracia: o papel do Ministério Público brasileiro. In: FLACH, Michael Schneider (org.). *Ministério Público, Estado de Direito, Justiça e Sociedade*. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2022.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 1997.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. 3 ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.
- MENEZES, Paulo Brasil. *Fake news: modernidade, metodologia, regulação e responsabilização*. 6. ed. rev., ampl. atual. São Paulo: Juspodivm, 2025.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MOROZOV, Evgeny. *Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo: Ubu Editora, 2018.

SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. Memórias das lutas pela obtenção do texto do Ministério Público na Constituição de 1988. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel (coord.). *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. *REI – Revista Estudos Institucionais*, v. 7, n. 2, p. 681-701, 2021.

TORNAGHI, Hélio. *Compêndio de Processo Penal*. Tomo I. Rio de Janeiro: José Kofino, 1967.

TUSHNET, Mark. *The New Forth Branch: Instructions for Protecting Constitutional Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coords.) *Ministério Público II: democracia*. São Paulo: Atlas, 1999.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SMANIO, Gianpaolo Poggio; GOLDFINGER, Fábio Ianni. Democracia na era tecnológica e Ministério Público: *quod futurum est?*. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 02, n. 03, p. 11-48, jan./jun. 2025. DOI: 10.52028/RMPB.v02.i03.SP.01.

DOCTRINA

ARTIGOS

Programas de integridade no direito eleitoral: uma análise no contexto dos direitos, deveres e garantias fundamentais e a ausência de legislação

Adriano Sant'Ana Pedra

Professor na Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Procurador Federal na Advocacia-Geral da União (AGU). Pós-Doutorado no Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor em Direito do Estado (PUC-SP). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais (FDV). Mestre em Física Quântica (UFES).

Mariana Peisino do Amaral

Promotora de Justiça do MPES (2005), atua na 1ª Promotoria da Infância e Juventude de Cariacica, no CADP, como Dirigente, e na Assessoria Jurídica do Gabinete da PGJ. Graduada em Direito (FDV – 2003) e em Administração (UFES – 1999). Mestranda pela FDV (2025).

Resumo: O presente estudo teve como foco a compreensão dos programas de integridade no contexto do direito eleitoral. Como parte de uma agenda global no combate à corrupção, o reconhecimento e a efetivação da importância dos programas de integridade precisam ser compromissos reais. O financiamento público de campanhas com o direcionamento de bilionária soma financeira sendo destinada aos partidos políticos coloca sob preocupação o próprio sistema democrático, senão observadas condutas íntegras e éticas. Tal risco revela preocupação quanto à efetivação de direitos fundamentais, ao mesmo tempo em que é revelador de um dever fundamental de tais agremiações para com a transparência, a moralidade e o regime democrático. Surgem os programas de integridade como uma ferramenta garantidora da efetivação dos direitos e o cumprimento dos deveres inerentes a cada um dos atores da vida em sociedade. O problema centrou-se em verificar, considerando os programas de integridade instrumentos para assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais dos cidadãos e dos deveres fundamentais dos partidos políticos, a necessidade de legislação que contenha a obrigatoriedade na implantação, bem como na fiscalização da eficácia dos mesmos no cenário do direito eleitoral. A partir de um método exploratório, foi visitada a literatura pertinente.

Palavras-chave: Partidos políticos. Programas de integridade. Fiscalização. Direitos fundamentais. Efetividade.

Sumário: Introdução – **1** Programas de integridade – instrumentos de efetivação de direitos, deveres e garantias fundamentais no direito eleitoral – **2** Implantação, normatização e fiscalização dos programas de integridade – ausência legislativa – Conclusão – Referências

Introdução

Em um aumento sem precedentes, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) recebeu 4,96 bilhões de reais para as eleições de 2024, mais que o dobro do valor destinado em 2020, que foi de 2,03 bilhões de reais. O grandioso valor não apenas suscita questionamentos acerca da equidade no acesso aos recursos eleitorais, mas também destaca a urgência da existência de uma rigorosa fiscalização sobre sua utilização.

Com tamanha quantia em jogo, a falta de um primoroso controle pode favorecer práticas corruptas e comprometer, ainda mais, a confiança da população nas instituições democráticas. Em pesquisa do IPEC (2023) relativa ao índice de confiança social da população nacional, revelou-se que os partidos políticos ocupam o último lugar dentre todas as instituições listadas, com meros 34 pontos de 100 possíveis, considerados todos os segmentos sociodemográficos avaliados.

Em relevante estudo da USP, Bertran¹ identificou, em uma grande operação de enfrentamento à corrupção, a qual teve como núcleo de apuração o Distrito Federal, bem como os estados do Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo, que todos os grandes partidos da política nacional estiveram de alguma forma envolvidos, contrariando o senso comum de que a operação teria se voltado a investigar atos de um único partido.

O indicador mais curioso e que motivou o destaque foi que, segundo o estudo, cerca de 18% dos réus em primeiro grau tinham filiação partidária, superando a própria estatística da população em geral, que, segundo a pesquisa, aponta um índice de 10% de pessoas com filiação, sugerindo que “algumas pessoas com filiação partidária tenham se aproximado dos esquemas de corrupção pelo apoio que oferecem aos partidos e aos próprios políticos”.

De tais evidências, no contexto global de enfrentamento à corrupção, emergem os programas de integridade como balizadores de padrões adequados de comportamentos a serem seguidos, sendo adotados por diversas instituições e

¹ BERTRAN, M. P.; VILAÇA, L.; RODELLO, I.; MORILAS, L.; & RIBEIRO, E. M. S. Neutralidade e viés judicial: filiação partidária e os réus da Operação Lava Jato. *SciELO Preprints*, 2022, p. 19. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4689> (Original work published 2022).

organizações como uma forma de garantir a transparência e a conformidade com as normas legais e éticas.

No entanto, no campo do direito eleitoral, os partidos políticos, como atores centrais do processo democrático e como destinatários de bilionária verba pública para consecução de tal anseio de democracia, não são submetidos a qualquer tipo de exigência de implantação e programa de integridade em suas estruturas e práticas.

Nesse contexto, investigar a relação entre o direito eleitoral e os programas de integridade requer a reflexão sob a perspectiva dos direitos, deveres e garantias fundamentais a serem observados pelos partidos políticos, tanto em sua organização interna quanto em suas práticas eleitorais, ou seja, requer refletir em que medida os programas de integridade devem ser implantados, normatizados e fiscalizados no âmbito do direito eleitoral.

Adotando, *a priori*, os passos do legislador brasileiro, o presente trabalho considerou em suas premissas iniciais o uso da expressão programa de integridade em referência aos planos que tenham como conteúdo programático a busca por práticas que almejem adequações comportamentais e legais sob todos os seus aspectos, abrangendo a integridade, o *compliance* e a governança, ou seja, unificando a linguagem utilizada pela legislação brasileira para se referir a tais práticas, não sendo um objetivo desenvolver as distinções categóricas em si.

Nesse cenário, questiona-se sobre a necessidade de uma legislação específica que regulamente a implantação, normatização e fiscalização dos programas de integridade, diante do papel instrumental dos programas de integridade, no cenário do direito eleitoral, no cumprimento de direitos fundamentais dos cidadãos, deveres fundamentais dos partidos políticos.

Desta feita, importante se torna a investigação sobre a necessidade ou não de reformas ou construções legislativas no direito eleitoral brasileiro, no sentido de fortalecer a integridade e a transparência nas práticas partidárias, assegurando, assim, o respeito aos direitos, deveres e garantias fundamentais dos cidadãos e a legitimidade do processo democrático.

Através de uma análise baseada nos direitos, deveres e garantias fundamentais, discute-se a ausência de uma regulamentação específica, que imponha aos partidos políticos a adoção de programas de integridade, pode ser considerada um obstáculo para a consolidação de direitos, deveres e garantias fundamentais. E o desafio se estende no sentido de garantir que essas medidas não sejam meramente simbólicas e que sua implementação seja monitorada de forma adequada pelas autoridades eleitorais.

1 Programas de integridade – instrumentos de efetivação de direitos, deveres e garantias fundamentais no direito eleitoral

A corrupção compromete o bom funcionamento das instituições democráticas, e a implementação de programas de integridade nos partidos políticos pode ser vista como uma maneira de garantir proteção contra práticas corruptas que minam a legitimidade do processo eleitoral.

Extremamente importante a análise trazida por Lenio Streck² ao se referir a Dworkin:

De acordo com Dworkin, o fenômeno jurídico deve ser encarado como um fenômeno interpretativo. Em sua concepção de direito como integridade, “o raciocínio jurídico [legal reasoning] é um exercício de interpretação construtiva”, de modo que o direito de uma comunidade “consiste na melhor justificativa que sustenta as práticas jurídicas como um todo”; consiste, pois, “na história narrativa que faz dessas práticas o melhor que elas podem ser”.

Em consonância com tal linha de pensamento, percebe-se que a adoção de programas de integridade dentro do âmbito do direito eleitoral merece destaque como uma ferramenta que pode ser interpretada nas dimensões dos direitos, deveres e garantias fundamentais.

Sua análise sob a ótica das três categorias permite uma compreensão mais profunda da importância dos programas para a proteção do processo democrático e da legitimidade das instituições políticas, especialmente no que concerne aos partidos políticos.

Quando se reflete acerca dos programas de integridade sob um viés constitucional, percebe-se que se desvelam como verdadeiro contributo para o desenvolvimento social de um povo e se sustentam por uma abordagem solidária, merecendo resgatar as palavras de Gonçalves e Fabriz:³

² STRECK, Lenio Luiz; MORBACH JUNIOR, Gilberto. Interpretação, integridade, império da Lei: o direito como romance em cadeia. *R. de Direitos e Garantias Fundamentais – FDV*, Vitória, v. 20, n. 3, p. 47-66, set./dez. 2019. p. 48. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18759/rdgf.v20i3.1795>.

³ GONÇALVES, Luísa C. S.; FABRIZ, Daury C. Dever fundamental: a construção de um conceito. In: DE MARCO, Cristian; PEZELLA, Maria Cristina C.; STEINMETZ, Wilson (orgs.). *Teoria geral e mecanismos de efetividade no Brasil e na Espanha*: Tomo I. Joaçaba: Editora Unoesc, 2013. – (Série Direitos Fundamentais Cívicos). p. 87-96; LANGSETH, Petter; STAPENHURST, Rick; POPE, Jeremy. *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption*. Washington, DC: The Economic Development Institute of the World Bank, 1997. p. 88.

Embora as características foquem na figura estatal, torna-se claro que cumprir esses objetivos somente é viável se a sociedade se mobilizar como um grupo de indivíduos, afinal, equidade, fraternidade e harmonia são adjetivos que pressupõem pluralidade de sujeitos.

Como será visto adiante, ao se pensar nos programas de integridade para os partidos políticos, como instrumento de efetivação de deveres fundamentais, é essencial ter em mente a reflexão trazida por Colnago e Pedra:⁴

Logo, os assim chamados “deveres fundamentais” não assumem uma função mitigadora ou restritiva, mas sim promocional ou de complementação dos direitos fundamentais, em nítida relação de coordenação. Assim, como nos direitos, sua aplicação prática exige a observância de uma reserva de proporcionalidade.

Ou seja, independentemente de como são categorizados, certo é que o texto constitucional apresenta diversos deveres fundamentais garantidores da coexistência do desenvolvimento econômico e social em um ambiente seguro.

As inquietações levantadas no presente estudo se mostram pertinentes, em especial quando se pensa no destinatário das normas e de suas interpretações, eis que o escopo do ordenamento é efetivamente assegurar benefícios coletivos concretos, atuais e futuros, conforme acentua Peces-Barba Martínez.⁵

Portanto, os programas de integridade podem ser analisados como um mecanismo que assegura a efetivação, por um lado, de direitos fundamentais dos cidadãos, ao garantir, entre outros, a transparência e a equidade no processo eleitoral, e, por outro, de deveres fundamentais dos partidos políticos, ao assegurar que cumpram suas funções com responsabilidade ética, desvelando como garantidores de importantes preceitos democráticos fundamentais.

A primeira perspectiva a ser abordada é a dos programas de integridade como um meio de se alcançarem os direitos fundamentais dos cidadãos no contexto eleitoral. Segundo Ronald Dworkin,⁶ devemos compreender os direitos fundamentais

⁴ COLNAGO, Cláudio O. Santos; PEDRA, Adriano S. Banco de dados e Tutela de dados pessoais na internet: o meio ambiente digital como parâmetro substantivo de controle da Lei de Proteção de dados pessoais pela Justiça Constitucional. In: DIAS, Handel Martins; GAVIÃO FILHO, Anizio Pires; CANOSA, Eduardo Andrés Velandia (orgs.). *Anais do IV Congresso Mundial de Justiça Constitucional: justiça constitucional e os direitos fundamentais de terceira dimensão*. Belo Horizonte: Dialética, 2020. p. 71.

⁵ PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. Los deberes fundamentales. *Doxa*, n. 04, 1987. ISSN 0214-8876, p. 336. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14198/DOXA1987.4.19>.

⁶ DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

como aqueles que asseguram a igualdade de tratamento e a dignidade dos indivíduos. Deriva daí uma compreensão de que, no cenário político, a implementação de programas de integridade pelos partidos políticos pode ser vista como uma proteção do direito à transparência, um corolário do direito à informação e à participação política justa.

A perspectiva dworkiana nos revela ainda uma ideia de que a democracia deve garantir que os cidadãos tenham acesso a um processo eleitoral limpo e justo, em que as regras do jogo sejam claras e seguidas de forma equitativa. Nessa linha, os programas de integridade atuariam de maneira a assegurar que os partidos políticos respeitem princípios éticos e legais, protegendo os eleitores contra práticas corruptas, fraudulentas ou que violem regras estruturantes do sistema democrático, o que configura um direito essencial para o exercício da cidadania plena.

Ainda sob tal perspectiva do renomado teórico, ao abordar os direitos como princípios essenciais para a dignidade e igualdade, pode ser percebida uma base teórica robusta para a análise de como os programas de integridade podem ser considerados não apenas uma necessidade para a governança partidária, mas também um direito fundamental dos cidadãos no contexto democrático.

Ronald Dworkin,⁷ em sua teoria dos direitos, argumenta que a integridade deve ser uma qualidade central das instituições democráticas, assegurando que as regras e procedimentos sejam aplicados de maneira justa e equitativa. No contexto eleitoral, os partidos políticos, ao adotarem programas de integridade, estão garantindo que os direitos políticos fundamentais – como o direito ao sufrágio livre e o direito a eleições transparentes e justas – sejam efetivamente protegidos.

Ronald Dworkin,⁸ em sua obra *Levando os direitos a sério*, defende que os direitos fundamentais são princípios que orientam o ordenamento jurídico, garantindo a proteção dos valores mais importantes de uma sociedade democrática, de maneira que os direitos não são meros enunciados prescritivos, mas princípios morais que devem ser observados pelos legisladores e aplicados pelos tribunais de forma a promover a justiça e a igualdade.

Por outro viés, se olharmos para os programas de integridade sob o prisma das obrigações que os partidos políticos têm para com a sociedade e o sistema democrático, eles podem ser entendidos como catalisadores de diversos deveres fundamentais. Isso ocorre porque os partidos, como atores fundamentais no processo

⁷ DWORKIN, Ronald. *Justiça para Ouriços*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

⁸ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

democrático, têm a responsabilidade de garantir que suas práticas estejam alinhadas com padrões éticos, legais e transparentes.

Sendo assim, trazer à discussão sob a perspectiva dos deveres fundamentais é pensar sua instrumentalidade, merecendo ênfase a reflexão de Pedra:⁹

Para muitas pessoas, o vocábulo “dever” ainda remete à ideia de limitação de direitos, castração de liberdades individuais e autoritarismo estatal. De fato, os deveres fundamentais restringem as liberdades das pessoas a quem o dever é imposto. Contudo, o enfrentamento do tema dos deveres fundamentais tem servido para mostrar o outro lado da moeda: os deveres prestam-se para realizar direitos fundamentais.

Os partidos têm o dever de atuar de maneira transparente e conforme as leis e princípios éticos, sendo especialmente relevante no contexto da moralidade pública, uma vez que os partidos políticos são essenciais para a intermediação entre a sociedade e o governo, ou seja, a adoção de programas de integridade pode ser vista como um dever de garantir práticas eleitorais e políticas éticas e transparentes, o que levará à efetivação de deveres fundamentais, cumprindo assim a lógica desejada dentro de um sistema democrático.

Ao contribuir para assegurar a confiança dos eleitores e manter a legitimidade das instituições democráticas, o controle da integridade se legitima cabalmente como um instrumental fundamental, eis que, em um Estado democrático, no qual o poder emana do povo, os partidos têm o dever de preservar essa relação de confiança, garantindo que suas práticas estejam em conformidade com os valores democráticos, merecendo destaque as considerações de Berger:¹⁰

A partir dessa concepção assentada em valores éticos comuns de determinada sociedade que ultrapassam (transcendem), porque se fundamentam na solidariedade, passa ser exigido do cidadão um agir comprometido na efetiva participação política.

Nesse sentido, a implementação de programas de integridade nos partidos políticos reforça o papel de responsabilidade ética dos partidos como agentes da democracia, isso quer dizer, sob o prisma dos deveres fundamentais, os programas

⁹ PEDRA, Adriano. A importância dos deveres humanos na efetivação de direitos. In: ALEXY, Robert *et al.* (orgs.). *Níveis de efetivação dos Direitos Fundamentais Cívicos e Sociais: um diálogo Brasil e Alemanha*. Joaçaba: Editora Unoesc, 2013. p. 296.

¹⁰ BERGER, Rosa Elena K.; PEDRA, Adriano Sant’Ana. O dever fundamental de desobedecer diante de um governo corrupto e opressivo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte. n. 116, p. 19, jan./jun. 2018.

de integridade também assumem uma posição central e, estando ele comprometido, acarreta no cidadão um compromisso em mesmo nível de entrega e responsabilidade.

De acordo com Norberto Bobbio,¹¹ a proteção dos direitos fundamentais implica necessariamente na imposição de deveres correlatos às instituições e agentes sociais:

Com relação à segunda inversão, a primazia do direito não implica de forma alguma a eliminação do dever, pois direito e dever são dois termos correlatos e não se pode afirmar um direito sem afirmar ao mesmo tempo o dever do outro de respeitá-lo.

Os partidos políticos, por serem atores essenciais na intermediação entre o cidadão e o poder, têm o dever de atuar de maneira transparente e ética. Mesmo que a legislação brasileira não imponha, até o presente momento, a obrigatoriedade de programas de integridade aos partidos, esse dever pode ser extraído dos princípios constitucionais, especialmente aqueles que regem a moralidade administrativa e a dignidade da pessoa humana, como disposto nos arts. 37 e 1º, III da CF/88.

A teoria de Dworkin¹² sobre o valor da integridade no direito também apoia a ideia de que os partidos políticos têm o dever moral e jurídico de adotar práticas que garantam o respeito às normas éticas, de modo a preservar a legitimidade do sistema eleitoral. Um partido que não implementa mecanismos de integridade está, de certa forma, violando o dever de lealdade para com a sociedade e, em última instância, prejudicando a confiança dos eleitores no processo democrático. Portanto, a adoção de programas de integridade é um instrumento de efetivação de deveres fundamentais dos partidos políticos para que possam desempenhar seu papel de forma ética e transparente.

Partidos são agremiações políticas, ou seja, organizações que atuam em nome do interesse público e, como tal, têm a obrigação de adotar práticas que garantam a transparência e a ética em sua atuação, como compromisso com os fundamentos da República, como a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Sob a ótica de Ronald Dworkin, os deveres dos partidos políticos em adotar programas de integridade podem ser justificados com base em sua teoria dos direitos como princípios. Para Dworkin, os deveres dos agentes políticos estão diretamente ligados à proteção dos direitos fundamentais. Logo, ao implementarem programas de integridade, os partidos estão cumprindo sua obrigação de garantir que o processo

¹¹ BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 94.

¹² DWORKIN, Ronald. *Justiça para Ouriços*. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. 200.

eleitoral seja conduzido de maneira justa, promovendo a igualdade e o respeito às regras democráticas.

Partindo para a análise sob a terceira ótica, a interpretação da função preventiva, é necessário refletir sobre o conceito de garantia fundamental como sendo um conjunto de meios e instrumentos jurídicos que visam assegurar o pleno exercício dos direitos fundamentais. Nos reportando aos ensinamentos de Dworkin, Lunardi leciona:¹³

(...) “se o demandante tem um direito contra o réu, então este tem um dever correspondente, e é este dever, e não algum novo dever criado pelo tribunal, que justifica a sentença contrária a ele”. Com efeito, se o autor da ação tem realmente o direito a uma decisão judicial em seu favor, deve ter a garantia de poder receber esse direito.

Deve-se reforçar a ideia de que as garantias fundamentais são as estruturas jurídicas destinadas a preservar e proteger os direitos e, por conseguinte, os deveres fundamentais contra abusos e omissões. No âmbito do direito eleitoral, os programas de integridade devem atuar como uma ferramenta preventiva na medida em que estabelecem diretrizes, normas e mecanismos que impedem práticas que poderiam comprometer a transparência, a ética e a moralidade no processo eleitoral.

Conforme Paulo Bonavides¹⁴ destaca, as garantias fundamentais não se limitam a remediar violações de direitos após elas ocorrerem, mas também desempenham um papel essencial de prevenção, garantindo que o sistema democrático funcione de maneira adequada e justa desde o início.

Essa abordagem preventiva é essencial porque, ao garantir que os partidos políticos adotem condutas adequadas desde o princípio, os programas de integridade não apenas evitam a corrupção e a desinformação, mas funcionam como uma garantia fundamental, prevenindo práticas irregulares e preservando a confiança do eleitorado na democracia.

Os programas de integridade, portanto, podem exercer um papel de protagonismo no rol das garantias fundamentais no direito eleitoral, pois permitiriam assegurar que os partidos políticos cumpram seus deveres de transparência e ética, ao mesmo tempo em que garantam que os direitos fundamentais dos cidadãos sejam respeitados em um ambiente democrático, justo e transparente.

¹³ LUNARDI, F. C. A hermenêutica dos direitos fundamentais à luz do pós-positivismo e do neoconstitucionalismo. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais – FDV*, v. 12, 2012, p. 96. DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v0i12.181>.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2012.

O artigo 14 da Constituição Federal brasileira assegura o direito dos cidadãos à participação política por meio de eleições periódicas, livres e justas, permitindo os programas de integridade que essa norma constitucional seja efetivada, já que eles servem como um mecanismo de controle preventivo contra possíveis abusos de poder e práticas eleitorais ilegais.

Conforme argumenta Jorge Miranda,¹⁵ as garantias fundamentais são instrumentos essenciais para a efetivação de um Estado Democrático de Direito e, nesse contexto, os programas de integridade funcionam como uma garantia fundamental preventiva, impedindo que práticas corruptas ou ilegais comprometam o processo eleitoral, ou seja, oferecem um mecanismo de controle que atua antes de eventuais irregularidades serem praticadas, permitindo que os partidos políticos se submetam a padrões de conduta ética de forma contínua e estruturada, como uma garantia fundamental para a proteção da democracia e do processo eleitoral.

2 Implantação, normatização e fiscalização dos programas de integridade – ausência legislativa

A discussão acerca da existência e consequente eficácia dos programas de integridade nos partidos políticos brasileiros, em meio ao atual cenário de ausência legislativa, é um tema complexo e crucial para o fortalecimento da democracia e da transparência no país.

Se não há legislação específica que preveja a obrigatoriedade de implantação de programas efetivos de integridade, assim como um modelo de normatização e fiscalização que os torne efetivos, o presente debate se torna palco para reflexões nos modelos de governança na gestão dos partidos políticos.

Segundo a Transparência Internacional, por meio de seu relatório anual de pesquisa,¹⁶ o Brasil ocupa a posição 104, de um total de 180, no *ranking* de percepção de corrupção, tendo obtido 36 pontos de um total de 100 possíveis segundo os critérios de monitoramento da instituição, estando atrás de países vizinhos como Suriname, Guiana, Chile, Uruguai, Colômbia e Argentina.

Em brilhante reflexão sobre o comportamento em tais cenários, Susan Rose-Ackerman¹⁷ leciona:

¹⁵ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 3. ed. Tomo IV. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

¹⁶ Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>. Acesso em: 30 out. 2024.

¹⁷ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government: causes, consequences, and reform*. New York, NY: Cambridge, 1999. p. 2.

Diferenças em cultura e valores básicos existem em todo o mundo, mas há um traço humano que é universal e central para explicar as experiências divergentes de diferentes países. Esse traço motivador é o interesse próprio. Os críticos o chamam de ganância. Economistas chamam isso de maximização da utilidade. Seja qual for o rótulo, as sociedades diferem na maneira como definem e canalizam o interesse próprio. A corrupção endêmica sugere uma falha generalizada em explorar o interesse próprio para propósitos legítimos e produtivos.¹⁸ (Tradução nossa)

A corrupção, quando enraizada em instituições públicas, “mina a legitimidade do governo”,¹⁹ sendo um fator comprometedor da sensação de pertença dos indivíduos, elemento fundamental para a existência de um Estado Democrático de Direito, com destaque para um modelo eleitoral cuja participação política depende de uma crença em sua capacidade de funcionamento. Merecem destaque, mais uma vez, as palavras da professora:

Ela assume um conjunto de leis e requisitos de programas públicos. Em vez disso, autoridades corruptas, vendo os benefícios financeiros de aceitar subornos, frequentemente têm a discricão de redesenhar suas atividades. Eles podem criar escassez, atraso e burocracia para encorajar o suborno.²⁰ (Tradução nossa)

No Brasil, os programas de integridade têm suas raízes em uma série de marcos legais, institucionais e sociais plantados ao longo das últimas décadas, sendo possível extrair alguns enunciados prescritivos no direito pátrio, a saber: Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), seu Decreto Regulamentar nº 11.129/2022 e o Decreto nº 11.529/2023, o qual instituiu o Sistema Nacional de Integridade, Transparência e Acesso à Informação.

¹⁸ *Obviously, subtle differences in culture and basic values exist across the world. But there is one human motivator that is both universal and central to explaining the divergent experiences of different countries. That motivator is self-interest, including an interest in the well-being of one's family and peer group. Critics call it greed. Economists call it utility maximization. Whatever the label, societies differ in the way they channel self-interest. Endemic corruption suggests a pervasive failure to tap self-interest for productive purposes.*

¹⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government: causes, consequences, and reform*. New York, NY: Cambridge, 1999. p. 26.

²⁰ *It assumes a given set of laws and public program requirements. Instead, corrupt officials, seeing the financial benefits of accepting bribes, frequently have the discretion to redesign their activities. They may create scarcity, delay, and red tape to encourage bribery.*

A Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) prevê a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira, merecendo o seguinte destaque:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções: [...] VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.

Conforme aponta Leal,²¹ partidos que adotam tais programas estariam a demonstrar compromisso com a responsabilidade política e com a integridade de suas ações, o que fortalece a confiança do eleitorado. Ocorre, porém, que, em vasta pesquisa pela rede de computadores, identificou-se que apenas dois²² partidos políticos, no Brasil, possuem propostas de programas de integridade, sendo que, em um deles, constataram-se ações isoladas de diretórios regionais, e não da agremiação em âmbito nacional.²³

Segundo José Jairo Gomes,²⁴ o direito eleitoral é o ramo jurídico que visa regular o processo democrático, promovendo a igualdade entre os candidatos e a transparência do processo, de tal sorte, fazendo a integridade emergir, na atuação dos partidos, como um requisito essencial para que tal legitimidade seja assegurada.

É quase intuitiva a sensação de que a corrupção partidária afeta não apenas a legitimidade dos resultados eleitorais, mas também o próprio conceito de representação política, gerando descrédito na sociedade em relação às instituições democráticas. Conforme argumenta Pope:²⁵ “Democracias emergentes, em particular, enfrentam consideráveis riscos políticos se a corrupção não for contida, pois os corruptos podem enfraquecer enormemente a autoridade e capacidade do Estado incipiente”²⁶ (tradução nossa).

²¹ LEAL, Octavio. *Transparência e Governança nos Partidos Políticos*. Curitiba: Juruá, 2019.

²² Disponível em: <http://static.psd.org.br/wp-content/uploads/2019/05/30155540/Anteprojeto-conformidade-15-05-19.pdf>. Acesso em: 29 out. 2024.

²³ Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/1BYIzDDW7bLZKa_fFeKmaGLVuTMlkwcHH. Acesso em: 29 out. 2024.

²⁴ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2022.

²⁵ LANGSETH, Petter; STAPENHURST, Rick; POPE, Jeremy. *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption*. Washington, DC: The Economic Development Institute of the World Bank, 1997. p. 1.

²⁶ *Emerging democracies, in particular, brave considerable political risks if corruption is not contained, as the corrupt can greatly weaken the authority and capacity of the fledgling state.*

Com base nos princípios de justiça de Dworkin,²⁷ os partidos possuem um dever implícito de adotar práticas éticas que protejam a confiança pública, dever, já dito, decorrente da função crucial que os partidos desempenham na mediação entre o eleitorado e o governo, ou seja, sua responsabilidade de assegurar que o processo eleitoral reflita a vontade legítima dos cidadãos não pode ser vista apenas como uma exigência normativa, mas como uma obrigação constitucional decorrente dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, embora essa ausência de regulamentação específica para os partidos políticos gere um vácuo normativo, não exime os partidos do dever moral e político de adotar tais programas. Ao contrário, os partidos, sendo instituições que desempenham papel central na democracia, devem ser os primeiros a promover a ética e a transparência em suas atividades.

É importante destacar que a própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 17, determina que os partidos devem obedecer “aos preceitos democráticos”, o que poderia ser interpretado como uma base normativa para a exigência de integridade nas práticas partidárias.

Como argumenta Diogo Rais,²⁸ os partidos políticos devem agir não apenas para cumprir com as exigências legais mínimas, mas também para assegurar que suas ações fortaleçam a democracia e a confiança pública, pois essa é uma responsabilidade inerente ao seu papel institucional.

Além disso, o conceito de responsabilidade política, conforme explorado por autores como Bernard Manin,²⁹ implica que os partidos políticos têm o dever de prestar contas não apenas a seus filiados e candidatos, mas também ao público em geral. Ao proteger a integridade do processo eleitoral, os partidos políticos estão, em última instância, assegurando o exercício de direitos políticos fundamentais, como o direito ao voto livre e à participação democrática.

Dworkin³⁰ enfatiza que a democracia deve ser um sistema que garanta a igualdade de condições para todos os cidadãos, e isso só pode ser alcançado quando as instituições envolvidas, especialmente os partidos políticos, agem de maneira íntegra e responsável.

A teoria dos deveres implícitos de Dworkin oferece um suporte teórico para esse argumento ao defender que as instituições públicas têm a obrigação de agir

²⁷ DWORKIN, Ronald. *O direito da liberdade: a leitura moral da constituição norte-americana*. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

²⁸ RAIS, Diogo. *Integridade no Processo Eleitoral*. Brasília: Fórum, 2017.

²⁹ MANIN, Bernard. *Os princípios do governo representativo*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

³⁰ DWORKIN, Ronald. *Justiça para Ouriços*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

de maneira que respeite e promova os direitos fundamentais dos cidadãos. Assim, a adoção de programas de integridade não seria apenas uma boa prática, mas um dever fundamental dos partidos políticos para assegurar a confiança pública e o respeito às regras democráticas.

Essa lacuna legislativa abre espaço para a reflexão sobre a necessidade de reformas no direito eleitoral, com o intuito de regulamentar não apenas a obrigatoriedade de implantar programas de integridade nos partidos, mas também de criar mecanismos de fiscalização da efetividade dos mesmos.

Além disso, a implantação de programas de integridade pode servir como um diferencial competitivo para os partidos em um cenário eleitoral, pois os que se destacam por sua transparência e compromisso com a ética podem atrair eleitores que valorizam esses princípios, especialmente em um contexto no qual o combate à corrupção é uma demanda crescente da população. Como argumenta Meirelles,³¹ partidos que adotam práticas de integridade têm maior capacidade de estabelecer uma relação de confiança com o eleitorado, o que pode ser decisivo em uma eleição.

Entretanto, ante a ausência legislativa, a adoção voluntária de programas de integridade pelos partidos políticos carrega enormes desafios, a começar pela falta de uma fiscalização oficial, que pode levar a uma implementação superficial desses programas, sem garantir sua efetividade real.

Como alerta Pinto,³² sem uma cultura institucional robusta de integridade e sem mecanismos claros de monitoramento e *accountability*, os programas de integridade podem ser meramente simbólicos, servindo apenas para melhorar a imagem pública dos partidos, sem trazer mudanças substanciais em suas práticas internas.

Como já contextualizado, os partidos não são alcançados pela obrigatoriedade de introduzirem programas de integridade e, caso voluntariamente decidam implementá-los, não haveria previsão para mecanismos de fiscalização aplicáveis. Nesse sentido, conforme assinala Rodrigues,³³ a falta de fiscalização efetiva pode transformar os programas de integridade em meros instrumentos simbólicos, sem real impacto na prevenção de práticas ilícitas dentro dos partidos.

A discussão sobre a fiscalização dos programas de integridade nos partidos políticos é fundamental, visto que a ausência de mecanismos formais de fiscalização

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2018.

³² PINTO, Renato. *A ética na política brasileira: desafios e perspectivas*. Brasília: Fórum, 2021.

³³ RODRIGUES, Grazielle M. Corrupção política: uma (nova) mirada à luz da “face oculta dos direitos fundamentais” e do princípio anticorrupção. *Razón Crítica*, v. 11, p. 205-228, 2021. DOI: <https://doi.org/10.21789/25007807.1726>.

gera uma lacuna que compromete a efetividade dos programas de integridade, uma vez que os partidos podem adotar tais iniciativas de forma superficial ou simbólica.

Como argumenta Figueiredo,³⁴ a criação de comissões de ética internas, com poderes para investigar e sancionar práticas irregulares, seria uma forma de garantir que os partidos operem de acordo com os princípios de integridade e transparência, ou seja, a criação de órgãos independentes de fiscalização, a adoção de mecanismos internos de controle e a criação de uma Comissão Nacional de Integridade Partidária são instrumentos jurídicos e institucionais que precisam ser considerados.

É importante destacar também a necessidade de participação social na fiscalização dos programas de integridade. A criação de canais de denúncia acessíveis ao público e a garantia de transparência nas práticas partidárias são fundamentais para que a sociedade civil possa exercer seu papel de controle social sobre os partidos políticos. A participação ativa dos cidadãos no monitoramento das atividades partidárias é um componente essencial para garantir a integridade no processo eleitoral e para fortalecer a democracia.

A implantação de estruturas de fiscalização independentes para os programas de integridade nos partidos políticos pode ser vista como uma medida de reforço das garantias fundamentais no direito eleitoral. Essa fiscalização assegurará que os partidos sigam os princípios éticos e as regras que norteiam o processo eleitoral, prevenindo abusos e assegurando que os direitos fundamentais dos eleitores sejam respeitados.

No decorrer das pesquisas do presente estudo, desvelou-se o paradigmático Projeto de Lei do Senado, proposto em 2017 pelo senador Antônio Anastasia, identificado como PLS nº 429/2017.³⁵ Por meio dele, foi proposta a regulamentação dos artigos 14, §3º, inciso V, e 17, da Constituição Federal, a fim de “aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade”.

A partir de uma justificação de motivos consistente, foi possível perceber a preocupação do legislador com a ampliação de práticas de integridade também para os partidos políticos, asseverando que, como qualquer pessoa jurídica, devem refletir as melhores e mais modernas práticas nacionais e internacionais de controle.

O PLS chega ao ponto de destacar a existência na atualidade de correntes defensoras da aplicação da Lei nº 12.846 para os partidos políticos, o que encontra dificuldades interpretativas dada a natural distinção entre as categorizações jurídicas de empresas e agremiações políticas.

³⁴ FIGUEIREDO, Fernanda. *Compliance Político e Governança Ética*. São Paulo: Almedina, 2018.

³⁵ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131429>. Acesso em: 30 out. 2024.

Tais linhas de pensar expostas no projeto convergem com o esposado por Rose Ackerman,³⁶ eis que não se revela como a melhor saída um mero agir punitivo, o qual pode ser, em verdade, um mero agir simbólico, não estruturante:

A corrupção não é um problema que pode ser atacado isoladamente. Não é suficiente para o direito penal procurar maçãs podres e puni-las. Claro, o estado pode precisar estabelecer credibilidade punindo funcionários corruptos altamente visíveis, mas o objetivo de tais processos é atrair notícias e apoio público, não resolver o problema subjacente.³⁷

Sob tal perspectiva, a obrigatoriedade de implantação de programas de integridade associados a um claro e rigoroso sistema de normatização e fiscalização será um importante marco para a consolidação de uma cultura de probidade e respeito com os recursos públicos, sendo ao mesmo tempo um potencializador da democracia.

A criação de mecanismos que busquem verdadeiramente o respeito às regras e enunciados jurídicos voltados a efetivar os direitos fundamentais insculpidos na carta de princípios deve ser um compromisso coletivo, sendo claro que não basta a adoção de medidas que sirvam como meras cortinas de fumaça, eis que, se não forem consistentes e estiverem voltadas a serem uma mudança cultural, provavelmente nada resolverão.

Conclusão

Os programas de integridade surgiram como resposta à crescente demanda por transparência e ética nas instituições, especialmente no setor público, tendo como finalidade promover a conformidade com as normas legais e garantir que as organizações atuem também prevenindo práticas corruptas e promovendo a responsabilização dos agentes envolvidos.

No contexto do direito eleitoral, os partidos políticos são peças-chave para a manutenção da democracia, pois não apenas organizam o processo de escolha dos representantes, como, ainda, são agentes influenciadores do debate político e da construção do Estado democrático.

³⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government: causes, consequences, and reform*. New York, NY: Cambridge, 1999. p. 266.

³⁷ *Corruption is not a problem that can be attacked in isolation. It is not sufficient for the criminal law to search for bad apples and punish them. Of course, the state may need to establish credibility by punishing highly visible corrupt officials, but the goal of such prosecutions is to attract notice and public support, not solve the underlying problem. Anticorruption laws can only provide a background for more important structural reforms.*

Destaca Rose-Ackerman:³⁸

A mudança fundamental requer comprometimento do topo do governo e disposição para seguir adiante à medida que o esforço anticorrupção se desenrola. (...) Campanhas anticorrupção podem ser usadas para minar oponentes políticos e disciplinar grupos problemáticos. Os reformadores devem resistir àqueles que usariam uma cruzada anticorrupção para limitar a oposição política. (...) Somente mudanças estruturais nos incentivos corruptos subjacentes incorporados à operação do governo podem realizar mudanças confiáveis.³⁹ (Tradução nossa)

Dada a transversalidade de seu alcance, os programas de integridade podem não apenas constituir uma ferramenta de conformidade, mas uma expressão concreta dos princípios democráticos que garantem a legitimidade do processo eleitoral.

Espraiando para os mais diversos campos, a adoção de programas de integridade pelos partidos políticos é uma forma de assegurar que as práticas eleitorais sejam conduzidas de acordo com princípios éticos e legais, posto que garante que os partidos ajam com responsabilidade.

Certo é que a integridade partidária é um mecanismo de efetivação de direitos fundamentais dos cidadãos e, portanto, um mecanismo de efetivação de deveres fundamentais dos partidos, atingindo o patamar de garantidora dos ditames constitucionais, embora a prática demonstre estar ainda aquém desse ideal, pois a falta de uma legislação específica de normatização e de mecanismos de fiscalização pode tornar a implantação desses programas inconsistente e, muitas vezes, simbólica.

Em linhas conclusivas do presente estudo, é possível afirmar o quão é fundamental que o PLS nº 429/2017 possa tramitar com a brevidade e o debate necessários e, ao final, se torne um comando cogente para que não apenas sejam implantados tais programas de integridade, mas que sejam efetivos, o que só ocorrerá com os respectivos instrumentos de fiscalização.

Como apontado, a Constituição Federal, ao estabelecer como direitos fundamentais a moralidade e a transparência na administração pública e ao garantir o direito dos cidadãos a eleições justas, cria um dever implícito de que os partidos

³⁸ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government: causes, consequences, and reform*. New York, NY: Cambridge, 1999. 266 p.

³⁹ *Fundamental change requires commitment from the top of government and a willingness to follow through as the anticorruption effort unfolds. (...) Anticorruption campaigns can be used to undermine political opponents and discipline troublesome groups. Reformers should resist those who would use an anticorruption crusade to limit political opposition. (...) Only structural changes in the underlying corrupt incentives built into the operation of government can accomplish credible change.*

políticos atuem de maneira ética e transparente; porém, a falta de regulamentação sobre a fiscalização dos programas, mesmo quando adotados voluntariamente, levanta preocupações sobre a superficialidade e a eficácia de tais medidas.

A adoção voluntária de programas de integridade pode ser vista como uma estratégia de legitimação, mas, sem mecanismos de fiscalização, é possível que esses programas sejam apenas simbólicos, sem trazer mudanças substanciais para a cultura ética dos partidos, ou seja, a ausência de mecanismos de fiscalização é igualmente preocupante.

Esse vazio normativo não apenas impede a consolidação de uma cultura de integridade dentro dos partidos, mas também dificulta o exercício da fiscalização por parte da sociedade civil e dos órgãos públicos. Sem uma estrutura formal, verificadora se os partidos estão implementando os programas de integridade de maneira adequada, o risco de que essas iniciativas sejam adotadas apenas de forma superficial ou simbólica é alto.

Portanto, embora o trabalho tenha demonstrado que os programas de integridade possam ser vistos como instrumentos de efetivação de direitos fundamentais dos cidadãos e de deveres dos partidos, garantidores dos ditames constitucionais, há uma necessidade clara de avanços legislativos e institucionais para promover sua implementação efetiva.

A ausência de uma lei que obrigue os partidos políticos a adotarem programas de integridade e a falta de normatização e mecanismos de fiscalização criam um ambiente de incerteza e permissividade, que compromete a qualidade do processo eleitoral e a confiança pública nas instituições partidárias.

A integridade, como fundamento, cria um ambiente de maior transparência e participação social, permitindo que a sociedade civil, as organizações não governamentais, grupos de pesquisa e movimentos sociais sejam incentivados a participar de todo o processo de construção democrática e, quando necessário, denunciar eventuais falhas.

A implementação eficaz de programas de integridade também depende da formação de lideranças e membros dos partidos, pois fazer rodar programas de integridade reais requer que os partidos invistam na educação interna de seus filiados e lideranças, promovendo ética, transparência e governança, revelando compromisso de sua alta administração, permitindo, assim, alcançar um caminho viável para o fortalecimento de uma nova cultura que promova um compromisso verdadeiro com a democracia.

Integrity programs in electoral law: an analysis in the context of fundamental rights, duties and guarantees and the absence of legislation

Abstract: The present study focused on understanding integrity programs in the context of electoral law. As part of a global sustainable development agenda, recognizing and implementing the importance of integrity programs needs to be a real commitment. The public financing of campaigns with the allocation of billions of financial sums being allocated to political parties puts the democratic system itself under concern if integrity and ethical conduct are not observed. Such a risk reveals concern regarding the enforcement of fundamental rights, at the same time as it reveals a fundamental duty of such associations towards transparency, morality and the democratic regime. Integrity programs emerge as a guaranteeing tool for the realization of rights and the fulfillment of duties inherent to each actor in life in society. The problem focused on verifying how integrity programs can be considered instruments to ensure compliance with the fundamental rights of citizens and the fundamental duties of political parties. Using an exploratory method, the relevant literature was visited.

Keywords: Political parties. Integrity programs. Oversight. Fundamental rights. Effectiveness.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2020.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Os partidos políticos e a democracia representativa*. São Paulo: Saraiva, 2020.

BERTRAN, M. P.; VILAÇA, L.; RODELLO, I.; MORILAS, L.; RIBEIRO, E. M. S. (2022). Neutralidade e viés judicial: filiação partidária e os réus da Operação Lava Jato. *In: SciELO Preprints*, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4689> (Original work published 2022).

BERGER, Rosa Elena K.; PEDRA, Adriano Sant'Ana. O dever fundamental de desobedecer diante de um governo corrupto e opressivo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 116, p. 11-62, jan./jun. 2018.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 19 nov. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022*.

BRASIL. *Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023*.

COLNAGO, Cláudio O. Santos; PEDRA, Adriano S. Banco de dados e Tutela de dados pessoais na internet: o meio ambiente digital como parâmetro substantivo de controle da Lei de Proteção de dados pessoais pela Justiça Constitucional. *In: DIAS, Handel Martins; GAVIÃO FILHO, Anizio Pires; CANOSA, Eduardo Andrés Velandia (orgs.). Anais do IV Congresso Mundial de Justiça Constitucional: justiça constitucional e os direitos fundamentais de terceira dimensão*. Belo Horizonte: Dialética, 2020. p. 69-84.

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

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DWORKIN, Ronald. *O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana*. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

DWORKIN, Ronald. *Justiça para Ouriços*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução: Luís Carlos Borges; [revisão técnica Gildo Sá Leitão Rios: revisão da tradução Silvana Vieira]. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 593.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Direitos Fundamentais e Filosofia Constitucional Contemporânea*. São Paulo: Saraiva, 2014.

FIGUEIREDO, Fernanda. *Compliance Político e Governança Ética*. São Paulo: Almedina, 2018.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2022.

GONÇALVES, Luísa C. S.; FABRIZ, Daury C. Dever fundamental: a construção de um conceito. In: DE MARCO, Cristian; PEZELLA, Maria Cristina C.; STEINMETZ, Wilson (orgs.). *Teoria geral e mecanismos de efetividade no Brasil e na Espanha*: Tomo I. Joaçaba: Editora Unoesc, 2013. – (Série Direitos Fundamentais Cíveis). p. 87-96.

LANGSETH, Petter; STAPENHURST, Rick; POPE, Jeremy. *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption*. Washington, DC: The Economic Development Institute of the World Bank, 1997.

LEAL, Octavio. *Transparência e Governança nos Partidos Políticos*. Curitiba: Juruá, 2019.

LUNARDI, F. C. A hermenêutica dos direitos fundamentais à luz do pós-positivismo e do neoconstitucionalismo. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais – FDV*, v. 12, 2012, p. 59-96. DOI: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v0i12.181>.

MANIN, Bernard. *Os Princípios do Governo Representativo*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2018.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 3. ed. Tomo IV. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. 563p.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. Los deberes fundamentales. *Doxa*, n. 04, 1987. ISSN 0214-8876, p. 329-341. DOI: <http://dx.doi.org/10.14198/DOXA1987.4.19>.

PEDRA, Adriano. A importância dos deveres humanos na efetivação de direitos. In: ALEXY, Robert et al. (orgs.). *Níveis de efetivação dos Direitos Fundamentais Cíveis e Sociais: um diálogo Brasil e Alemanha*. Joaçaba: Editora Unoesc, 2013. p. 281-301.

PRADO, Maria Clara; MENDES, Fábio. *O controle da corrupção partidária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PINTO, Renato. *A ética na política brasileira: desafios e perspectivas*. Brasília: Fórum, 2021.

RAIS, Diogo. *Integridade no Processo Eleitoral*. Brasília: Fórum, 2017.

RODRIGUES, Grazielle M. Corrupção política: uma (nova) mirada à luz da “face oculta dos direitos fundamentais” e do princípio anticorrupção. *Razón Crítica*, v. 11, p. 205-228, 2021. DOI: <https://doi.org/10.21789/25007807.1726>.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government: causes, consequences, and reform*. New York, NY: Cambridge, 1999, 266 p.

SALLES, Antonio. *A transparência e o combate à corrupção nos partidos políticos brasileiros*. Porto Alegre: Juruá, 2021.

SCHEDLER, Andreas. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. Perspectivas. São Paulo: Almedina, 2022.

STRECK, Lenio Luiz; MORBACH JUNIOR, Gilberto. Interpretação, integridade, império da Lei: o direito como romance em cadeia. *R. de Direitos e Garantias Fundamentais – FDV*, Vitória, v. 20, n. 3, p. 47-66, set./dez. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.18759/rdgf.v20i3.1795>.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption Perception Index – 2023*. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>. Acesso em: 28 abr. 2024.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PEDRA, Adriano Sant’Ana; AMARAL, Mariana Peisino do. Programas de integridade no direito eleitoral: uma análise no contexto dos direitos, deveres e garantias fundamentais e a ausência de legislação. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 02, n. 03, p. 49-69, jan./jun. 2025. DOI: 10.52028/RMPB.v02.i03.ES.02.

DOCTRINA

ARTIGOS

Políticas públicas municipais de segurança pública e as dimensões do direito à cidade

Roberto Magno Reis Netto

Doutor em Geografia. Mestre em Segurança Pública pela Universidade Federal do Pará. Oficial de Justiça do TJPA. Professor da UFPA.

Jorge Fabricio dos Santos

Doutorando em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental. Mestre em Segurança Pública pela Universidade Federal do Pará. Oficial da Reserva da PMPA (Coronel). Advogado e Professor do IESP. *Lattes*: <http://lattes.cnpq.br/2274425533276987>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0349-183X>.

Resumo: Este artigo tem como objetivo verificar as conexões entre as políticas públicas municipais de segurança e o direito à cidade nos municípios brasileiros, sendo empregada uma pesquisa de natureza aplicada, bibliográfico-documental, qualitativa e exploratória sobre os direitos relativos à segurança pública e os demais que compõem o direito à cidade, como saúde, moradia, saneamento básico, entre outros. Os principais resultados demonstram que há previsão constitucional e legal dos municípios brasileiros tanto para promoção da segurança pública quanto para o direito à cidade, principalmente pelas políticas públicas. Dessa forma, a realização das políticas de segurança pública enquanto instrumento da Lei nº 13.675/2018 pode propiciar não somente a ordem pública, com mitigação de eventos criminais e de violência, mas os direitos que integram o direito à cidade, de modo a promover o acesso das populações mais vulneráveis aos serviços públicos essenciais.

Palavras-chave: Direitos. Instrumento. Serviços públicos.

Sumário: 1 Introdução – 2 Políticas públicas de segurança – 3 Resultados e discussões – 4 Considerações finais – Referências

1 Introdução

Políticas públicas de segurança historicamente são realizadas pelo Governo Federal, pelos estados federados e pelo Distrito Federal, tendo como função definir as formas de atuação de suas instituições de segurança pública, especialmente as polícias, com estabelecimento de parâmetros gerais e seus planos estratégicos, os quais indicam processos, metas e meios de mensuração dos serviços prestados.

Embora o problema de insegurança no Brasil seja sentido nos municípios, somente com a Lei nº 13.675/2018 (norma que instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social – PNSPDS e o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP) é que, formalmente, esses entes federativos passaram a integrar efetivamente o sistema de segurança pública, mesmo com a estipulação da instituição das guardas municipais prevista no art. 144 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O poder público local deveria, segundo a PNSPDS, implementar suas respectivas políticas públicas de segurança (BRASIL, 2018), sendo que esse serviço público poderia correlacionar-se ao direito à cidade.

Após a apresentação do tema deste estudo, estabeleceu-se como problema desta pesquisa: como as políticas públicas municipais de segurança são apresentadas para a efetivação do direito à cidade? Partindo desse questionamento técnico-científico, foi estruturada como objetivo geral do artigo a verificação das conexões entre as políticas públicas municipais de segurança e o direito à cidade nos municípios brasileiros e, como objetivos específicos, a) descrever os parâmetros das políticas públicas de segurança no âmbito municipal; b) apresentar o direito à cidade e suas diversas dimensões; e c) demonstrar uma discussão acerca da integração do direito à cidade e das políticas públicas municipais de segurança.

A pergunta-problema parte da hipótese de que as políticas públicas de segurança adotadas nos municípios brasileiros promovem o direito à cidade dentro dos serviços propostos no que tange à preservação da ordem pública, à prevenção de delitos e aos meios de proteção de direitos fundamentais.

O artigo em tela demonstra relevância institucional, pois se propõe a desvelar as concepções de segurança pública por meio de políticas no espaço local, correlacionando-se com as premissas do direito à cidade, o que possibilitará estabelecer elementos que podem ser utilizados pelo poder público municipal na promoção de ambos os direitos.

Também observa-se a pertinência social do estudo, na medida em que, com a devida compreensão do papel do município nas políticas públicas, integrando segurança pública e as dimensões do direito à cidade, os serviços prestados pelo

ente local podem atender de forma mais efetiva os demais direitos fundamentais da população.

Do mesmo modo, há evidente importância acadêmica do artigo, uma vez que há um número limitado de pesquisas publicadas sobre as temáticas de forma integrada, de modo que os resultados deste artigo podem contribuir para a interpretação científica desses elementos jurídicos e sociais.

Como elemento metodológico, o estudo, quanto à sua finalidade, deu-se de forma aplicada, pois as análises desenvolvidas durante o fazer acadêmico tiveram o intuito de descrever elementos de direitos muito requeridos pelas populações dos centros urbanos, de maneira a contribuir para possíveis decisões do poder público na execução de serviços para atendimento de direitos fundamentais (PRODANOV; FREITAS, 2013). No que diz respeito aos procedimentos técnicos, optou-se por uma pesquisa bibliográfica e documental, mediante o processamento analítico de estudos acadêmicos, principalmente artigos, teses, dissertações, bem como de normas jurídicas nacionais que tratam do tema políticas públicas de segurança municipal e direito à cidade (GIL, 2008).

Concernentemente à forma de abordagem, foi estruturada uma pesquisa qualitativa, uma vez que as fontes de dados foram textos publicados (bibliográficos e normativos), selecionados e colhidos em acervos que disponibilizam essas publicações de forma gratuita (GIL, 2008). Foi produzida, conforme o parâmetro de objetivos do estudo, uma pesquisa exploratória, tendo em vista que a meta foi apresentar, de forma ampla, a integração entre as políticas públicas promovidas pelos municípios no campo da segurança pública e do direito à cidade (GIL, 2008).

Menciona-se que os procedimentos de coleta de dados bibliográficos ocorreram com o acesso remoto aos acervos virtuais dos diretórios de busca do *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e, com relação aos dados documentais, nos *websites* institucionais do Governo Federal e em outros sítios eletrônicos que disponibilizam dados e informações sobre o tema.

Por fim, o presente estudo teve como lócus de pesquisa todo o território brasileiro, mais especificamente os municípios sobre os quais foram analisadas as aplicabilidades das políticas tanto sobre segurança pública quanto para promoção do direito à cidade, de modo que foi utilizada a técnica de análise de conteúdo descrita por Bardin (2016), a qual assenta-se na análise e compreensão dos textos acadêmicos e jurídicos para, a partir da leitura, fazer as devidas conexões entre as unidades de registro (UR) com os termos “direito à cidade” e suas vertentes “moradia”, “gestão democrática ou participativa”, “serviços públicos adequados”, “mobilidade

urbana”, “planejamento urbano”, “proteção do patrimônio” e “meio ambiente”, “saneamento básico” e “lazer”, correlacionando-os aos direitos fundamentais promovidos pela UR “segurança pública”, como “vida”, “liberdade”, “incolumidade física” e “propriedade”, conforme as unidades de contexto estabelecidas pelos documentos em suas integralidades.

2 Políticas públicas de segurança

2.1 Definições de políticas públicas

O termo “política pública” não possui um consenso, de modo a variar de acordo com o entendimento de quem a promove, seus objetivos e destinatários, podendo ser desenvolvida pelo próprio Estado em parceria com outros segmentos sociais (GIANEZINI *et al.*, 2017). Entende-se que as políticas públicas são caracterizadas como ação própria do Estado em governos democráticos (SOUZA, 2006), voltada à concretização de interesses coletivos (BUCCI, 2006), enquanto Gomes e Ferreira (2018, p. 28) afirmam que “[...] políticas públicas são programas governamentais que visam à realização de determinados objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”, evidenciando uma prestação estatal a fim de atender demandas sociais.

De acordo com Martins (2018), as políticas públicas estão intimamente ligadas ao Poder Executivo, pois são resultado da função política ou de governo, não se confundindo com a função legislativa (na construção de leis) e a jurisdicional, que é materializada pelas sentenças.

Sob uma perspectiva jurídica, Freitas (2016) aponta que as políticas públicas são meios de implementar dispositivos constitucionais sob responsabilidade do dirigente público, as quais não podem ser omitidas, uma vez que atendem aos direitos fundamentais (MASTRODI; IFANGER, 2019), com aplicação de recursos públicos para sua efetivação (TEIXEIRA, 2002).

As políticas públicas são fornecidas no Brasil para atender pessoas em vulnerabilidade social quanto ao direito à saúde (CARMO; GUIZARDI, 2018), à educação (DIÓGENES; SILVA, 2020) e ao meio ambiente (MAGANHINI; COSTA, 2019), sendo também aplicáveis à segurança pública.

Dentre vários direitos fundamentais, a segurança, conforme o art. 144 da Constituição Federal, caracteriza-se no diploma normativo máximo como obrigação estatal, sendo provida a todos os que se encontrem no território brasileiro (BRASIL, 1988).

2.2 As políticas públicas de segurança no Brasil

A atual concepção das políticas voltadas à segurança pública modificou-se, tendo em vista a percepção de como o Estado passou a implementar mecanismos de proteção aos direitos fundamentais, de modo a haver distinção entre “políticas de segurança pública” e “políticas públicas de segurança”.

Enquanto as “políticas de segurança pública” eram realizadas exclusivamente pelas forças policiais e pelo sistema de justiça penal, principalmente pelas polícias militares e polícias civis estaduais, sistema prisional, Ministério Público e Judiciário, com foco prioritário na repressão criminal, as “políticas públicas de segurança”, tendo como elemento principal a preservação da ordem pública, passaram a direcionar esforços de várias instituições estatais (não somente policiais) e não estatais para estabelecer meios tanto de repressão criminal quanto de prevenção de ilícitos penais e de condutas que sejam contrárias à ordem pública e à harmonia entre os atores sociais, com promoção de direitos diversos (OLIVEIRA, 2002; VILARDI, 2010; TRINDADE, 2015).

No dizer de Grobério e Pedra (2022), no Brasil ainda são utilizados instrumentos de políticas de segurança pública, com medidas ligadas a determinados governos, e não como elementos de Estado, sendo caracterizadas por atuar de forma reativa e não preventiva, abandonadas quando há mudanças de gestor público, com resultados não satisfatórios e, em muitas ocasiões, sem dar a devida atenção às vítimas criminais (SUXBERGER; CANÇADO, 2017).

Para o presente estudo, a relevância dessa distinção é essencial, pois, com as políticas públicas de segurança, o papel de todos os entes federativos brasileiros, inclusive os municípios e seus serviços prestados (SPANIOL, 2015), concorre para o êxito na prestação estatal da proteção das pessoas, conforme o art. 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

De modo diverso, Spaniol (2016) defende a integração entre as “políticas de segurança pública” e as “políticas públicas de segurança”, materializadas pela participação de todos os atores impactados, com transparência de sua construção, implementação e monitoramento, com a socialização de responsabilidades, bem como a construção da confiança dos cidadãos-usuários nas instituições de segurança pública.

Complementando as percepções desses pesquisadores, Filocre (2009, p. 147-148) descreve as políticas de segurança pública como:

[...] um conjunto de programas, estratégias, ações e processos atinentes à manutenção da ordem pública no âmbito da criminalidade, incluídas neste contexto questões sobre violência, insegurança, inclusive subjetiva.

No Brasil, está em vigor a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, instituída pela Lei nº 13.675/2018, que também criou o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), com o objetivo de integrar todas as organizações de segurança pública da União, estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2018). Essa política nacional trouxe os municípios para desenvolver atividades em prol da segurança pública, dentro de suas instituições e políticas públicas municipais (MEDEIROS, 2021).

3 Resultados e discussões

3.1 O município enquanto promotor de segurança pública e do direito à cidade

Historicamente, a segurança pública vem sendo desenvolvida pelas instituições policiais em sua maioria, principalmente pelos estados federados e pela União, mesmo com a previsão do art. 144 da CF/88, que possibilitou que os municípios participassem naquele momento pelas atividades ostensivas das guardas municipais na proteção de seus bens, serviços e instalações.

Somente em 2014 esses órgãos receberam um tratamento jurídico mais apurado, pela Lei nº 13.022/2014 (Estatuto das Guardas Municipais), que especificou suas competências no campo da segurança pública local, com o fito de torná-las mais profissionais, na medida em que a norma jurídica determinou que sejam criadas por meio de lei, com requisitos de investidura nos cargos e capacitação (BRASIL, 2014).

Nesse mesmo ano, com a Emenda Constitucional nº 82/2014, foi inserida na CF/88 a previsão dos órgãos de trânsito de todos os entes federativos como instituições de segurança pública, nisso inclusos os municipais, com destinação à execução da segurança viária.

Com a adoção da Lei nº 13.675/2018, o município passou a figurar como ente federativo integrante do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e, compondo com os estados federados, Distrito Federal e União, foi colocado como promotor de segurança pública mediante atuação de seus órgãos, como as guardas municipais e os órgãos de trânsito, junto à comunidade local (BRASIL, 2018).

Essa norma federal estabeleceu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), aplicável em todo o território brasileiro, englobando estados

e municípios, indicando que cada um desses se estruture em planos regionais e locais, com os parâmetros de integração federativa, respeito às competências locais, participação social, gestão da informação e controle social (BRASIL, 2018).

A PNSPDS (BRASIL, 2018) estabeleceu aos municípios e a todos os demais entes federativos os objetivos de: a) proteção dos direitos humanos, respeito ao Estado Democrático de Direito e promoção da cidadania; b) prevenção e repressão das infrações penais e administrativas; c) promoção da paz social e da segurança como direito fundamental; d) integração e cooperação entre os órgãos de segurança pública e defesa social; e) fortalecimento das ações de prevenção social da violência e da criminalidade; f) valorização e capacitação permanente dos profissionais de segurança pública, incluindo guardas municipais; e g) uso qualificado da informação, da produção de estatísticas e da análise criminal.

E, como instrumentos, a PNSPDS elencou: guardas municipais, conselhos municipais de segurança, planos municipais de segurança, integração de dados e informações, convênios e consórcios públicos, políticas de prevenção social e financiamento e recursos (BRASIL, 2018).

Há compreensão entre os pesquisadores de segurança pública de que o papel dos municípios é extremamente importante nas ações que venham a desaguar nas tipologias criminais, das menos danosas às mais graves (SAMPAIO, 2024), além das atribuições inerentes às guardas municipais, temas intensamente estudados no Brasil (ARAÚJO; COUTINHO, 2020; SOARES NETO; RODRIGUES, 2022; ALMEIDA, 2025; SANTOS, 2025). Isso porque esses entes federativos detêm a capacidade de gerir iniciativas sociais nos campos da educação, saúde, mobilidade urbana, lazer, infraestrutura urbana, entre outros (DIAS NETO, 2005; PIMENTA, 2014; SANTOS; REINERT JUNIOR, 2021).

Porém, pesa ainda a concepção, embora haja legislação em sentido inverso, de que a segurança pública não é atribuição municipal (MELO; SANTOS, 2021; PIMENTA, 2014). Não obstante, há iniciativas, em todo o Brasil, de municípios que assumiram essa responsabilidade com a adoção de planos de segurança urbana, estudos sobre a temática e institucionalização de conselhos municipais para debater o assunto e apresentar possíveis linhas de ação, com o intuito de executar mecanismos preventivos ao crime (DIAS NETO, 2005).

Experiências de políticas públicas estão sendo aplicadas em vários municípios brasileiros, e não somente nas capitais dos estados e em regiões metropolitanas, como apresentado por Pimenta (2014) no município de Mossoró/RN, por Castro (2018) em Boa Vista/RR, por Farias (2018) em Campos dos Goytacazes/RJ, por Santos (2021) em Camaçari/BA e por Santos (2019a) em Canoas/RS.

3.2 Concepções do direito à cidade e as correlações com as políticas públicas de segurança

No centro da discussão da segurança pública produzida pelos municípios brasileiros, a correlação com o direito à cidade é bastante estreita, em razão de este englobar diversos outros direitos que são vivenciados nos aglomerados urbanos. Entretanto, ocorre que esse direito não está descrito literalmente em nenhuma norma constitucional (embora mencionado no art. 182, *caput*) ou mesmo infraconstitucional, o que não descarta, conforme ponderação de Mello (2017), suas repercussões mediante requisitos encontrados na Lei nº 10.257/2001, de modo explícito.

Nessa norma, conhecida como Estatuto da Cidade, destacam-se, como componentes do direito à cidade, os direitos à moradia adequada, à gestão democrática da cidade, a serviços públicos adequados, à mobilidade urbana, ao planejamento urbano, à proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico da cidade, à proteção do meio ambiente no espaço urbano, ao saneamento básico e ao lazer (BRASIL, 2001). Contudo, segundo Saule Junior e Libório (2021), não se deve interpretar esse direito somente pela soma dos demais direitos prestados pelo município.

Amanajás e Klug (2018, p. 29) descrevem que “o direito à cidade é um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras”. Com semelhanças ao direito ao meio ambiente equilibrado, o direito à cidade é espraiado a toda a coletividade municipal, sendo necessariamente democrático e igualitário, ou seja, usufruído por todas as pessoas, independentemente de suas condições socioeconômicas.

Oliveira (2020) afirma que o direito à cidade promove elementos que compreendem a dignidade da pessoa humana, o mínimo existencial necessário às condições de viver no ambiente urbano, sendo, portanto, considerado um dos direitos humanos.

Para Harvey (2014), o direito à cidade não está limitado ao usufruto do acesso ao espaço urbano, indo além, podendo inclusive modificá-lo para atendimento do interesse da coletividade; para isso, a população deve possuir capacidade de decidir como deve ocorrer (ou não) o processo de urbanização. Para esse autor, o direito à cidade está enquadrado como direito humano, de maneira que a cidade é, em si mesma, o meio de produção da vida econômica, social e cultural.

Nessa concepção do direito à cidade, Lefebvre (2001) destaca que o ambiente urbano deve ser utilizado de maneira igualitária por todos (PERSICOTTI; MYSZCZUK; MEIRELLES, 2024) e defende uma visão contrária à apropriação capitalista do espaço municipal (OLIVEIRA, 2020), além de políticas públicas de inclusão social, como defende Rolnik (1997).

Esses parâmetros de Harvey e Lefebvre foram previstos na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, em que: “O Direito à Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social” (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006). A norma internacional defende o tratamento especial aos denominados grupos vulneráveis, considerando-o como direito humano e congregando os demais direitos dessa natureza, como os civis, políticos e econômicos, bem como à saúde, à cultura e à segurança pública (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006).

Dentro da premissa do direito à moradia adequada, Silva, Dusek e Miranda (2022, p. 8) entendem que este integra o direito à cidade, uma vez que “a questão da moradia é tida como prioritária no tocante à consecução ou oferecimento de condições adequadas de vida à população”, portanto considerado um direito humano previsto em normas internacionais e no texto constitucional (SILVA, 2018; RODRIGUES, 2022; PEREIRA; SANTOS, 2024), compondo elemento da dignidade humana, sendo necessário para que outros elementos do direito à cidade sejam atingidos, como o direito à segurança (BERNARDI; MEDA, 2017), principalmente às populações socialmente vulneráveis (DUARTE, 2017).

No direito à gestão democrática da cidade, Oliveira (2020) destaca a necessidade de implementá-la como instrumento de efetivação da dignidade das populações locais, inclusive no direcionamento de políticas públicas, com seus projetos e programas de reforma urbana, também previstos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988; SILVA; RODRIGUES, 2018), a exemplo do plano diretor municipal (REIS; VENÂNCIO, 2016; PEREIRA; FONSECA, 2018). É essa população que concebe suas necessidades (SILVA; RODRIGUES, 2018; CAMERA; MACIEL, 2019) e que deve decidir com base em informações da gestão pública (GASPAR, 2016; CASIMIRO; MACHADO, 2019); para tanto, é necessário criar canais de diálogo e parcerias efetivas entre o poder público e a sociedade civil (AMORIM *et al.*, 2024).

No que tange ao direito a serviços públicos adequados, Mariano e Carvalho (2021) defendem que a prestação estatal municipal deve ocorrer de maneira orientada pelo planejamento urbano e materializada pelo plano diretor, que são direcionados pela CF/88, na medida em que, em muitos centros urbanos, esses serviços não são fornecidos de forma igualitária para todos, impedindo o real exercício do direito à cidade por grupos vulneráveis (NASCIMENTO; BAUTISTA; CAVALCANTI, 2017; VIVEIROS, 2021; PIRES, 2023).

Quanto ao direito à mobilidade urbana, configura-se hoje como um dos maiores desafios à concretização do direito à cidade, pois, como apresenta Oliveira (2024, p. 9), no Brasil há “baixa disponibilidade, má qualidade do serviço, falta de informação

e precariedade da infraestrutura de acessibilidade [que] podem resultar em barreiras ainda maiores”, penalizando ainda mais as classes despossuídas, as quais residem em regiões distantes dos grandes centros, para onde se deslocam para o trabalho, ensino (PINHEIRO; DIAS; VIEIRA, 2025), saúde (MOURA, 2022) e outras necessidades, realidade nacional oriunda de um modelo de urbanização excludente (FELTRAN, 2016; DANTAS, 2022).

O direito ao planejamento urbano está correlacionado ao direito à cidade quando da abordagem integrada de “equipamentos urbanísticos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural” (FERNANDES; MICHELON, 2021, p. 43), tendo em vista o aumento significativo das populações urbanas, que estabelece patamares de gestão mais apurados para atender às demandas sociais por serviços (PIRES; CEZAR, 2016; GUIMARÃES; ARAÚJO, 2018). Para tanto, discussões com os segmentos sociais de todos os matizes são imprescindíveis para um planejamento urbano democrático (VIEIRA; DIAS, 2022).

O direito à cidade também tem como elemento interno o direito à proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico da cidade, que Muniz e Damasceno (2019, p. 8) relacionam à preservação de “qualquer bem físico ou não, que possa representar a realidade de parcela da população de um determinado lugar, e que tenha significado cultural para esse grupo”, porém sem haver óbice ao desenvolvimento da cidade, devendo ser efetivado por meio de planejamento coerente. A ausência desse elemento pode ser prejudicial à forma de vivência das populações locais, haja vista a perda de sentido de pertencimento e posterior descolamento da participação social nos destinos da cidade (SIMÃO; CAVALLAZI, 2017; BENGIO, 2018), o que não vem sendo aplicado nos planos diretores na maioria dos municípios brasileiros (PÊSSOA; CARELLI; BANDEIRA, 2025).

Atualmente, um elemento de grande atenção em âmbito internacional, vide a 30ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2025, a ser realizada na cidade de Belém, capital do estado do Pará, é o direito à proteção do meio ambiente no espaço municipal, uma vez que a ausência de planejamento urbano adequado propicia que a cidade mantenha-se insustentável no quesito meio ambiente (DE CARLI, 2020; FREITAS; COUTO, 2021; SILVA; GORCZEVSK, 2021), deixando de atender aos preceitos da Constituição Federal de 1988 (GUERRA; GERSTENBERGER; ALMEIDA, 2024) quanto à qualidade de vida saudável (BODNAR; BERNDSEN, 2020).

O direito ao saneamento básico, considerado como direito relativo à dignidade humana correspondente ao direito à cidade sustentável (ANTON; BOZZA, 2024), é

caracterizado pela universalização, de modo a atender os pressupostos de justiça social a todos os segmentos socialmente marginalizados quanto à saúde e à dignidade humana (FEITOSA; ALBUQUERQUE, 2024; SILVA; BRAGA JUNIOR, 2024; SILVA, 2025), em virtude de suas respectivas hipossuficiências financeiras. É perceptível que, quanto mais a urbanização avança, os problemas relacionados ao saneamento (abastecimento de água, coleta de lixo e tratamento de esgoto sanitário) das classes menos favorecidas economicamente aumentam de forma nefasta (DIAS; RAIOL; NONATO, 2017; SANTANA *et al.*, 2021).

Por fim, há o direito ao lazer enquanto dimensão do direito à cidade, em que há paridade com demais direitos sociais, como educação e trabalho (CANCIO; NUNES, 2017), tendo previsão na Constituição Federal de 1988. Entretanto, esse direito não é observado nas gestões públicas municipais (VERSIANI *et al.*, 2019), tendo em vista o limitado acesso às suas áreas de promoção pelas pessoas de grupos sociais menos abastados (RECHIA, 2025).

3.3 As interlocuções entre o direito à cidade e à segurança pública

O direito à cidade, como exposto anteriormente neste artigo, congrega alguns direitos, em regra, promovidos pelos municípios às suas populações, e, para tal, instrumentos como plano diretor e políticas públicas são implementados para resolver determinados problemas locais que afligem as pessoas vulneráveis, como, por exemplo, nas áreas de educação e saúde. O mesmo raciocínio aplica-se à segurança pública municipal, uma vez que a percepção de insegurança é comum e o gestor local é sempre instado pelos munícipes a direcionar esforços para a resolutividade dessa problemática (AMANAJÁS; KLUG, 2018).

Normalmente, aos municípios, mediante atuação de seus órgãos, cabem serviços que podem ser fatores de prevenção social da violência, sendo por isso imprescindível a adoção de políticas públicas que integrem seus serviços básicos, com fins de urbanismo e cidadania, articulados com atendimentos de segurança pública.

No âmbito da segurança pública, a Lei nº 13.675/2018 define os parâmetros de segurança para todos os entes federativos e, quanto aos municípios, descreve no art. 9º, §4º: “Os sistemas estaduais, distrital e municipais serão responsáveis pela implementação dos respectivos programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento, respeitado o disposto nesta lei federal” (BRASIL, 2018).

Essa liberdade de desenvolver meios de promoção de segurança pública é relevante para os municípios, pois, como demonstrado pelo Guia Segurança no Município 02, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o poder público local pode “[...] orientar ações específicas de prevenção e controle da letalidade” (FBSP, 2022a). É necessário que tais meios sejam integrados aos demais entes federativos para a excelência na prestação estatal desse serviço público, principalmente de cunho preventivo aliado aos serviços de urbanismo social, uma vez que, segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, mais de 85% da população brasileira vive nas cidades (FBSP, 2022a).

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública destaca também que a atuação dos municípios na execução de segurança pública deve abarcar os eixos: sistema de gestão integrada; governança participativa e controle social; ordenamento territorial urbano; informação, inteligência e operações de segurança; e prevenção social da violência e promoção de cultura de paz (FBSP, 2022b).

Mais recentemente, com a decisão judicial do Recurso Extraordinário (RE) nº 608.588 pelo Supremo Tribunal Federal sobre a participação efetiva dos municípios em segurança pública (BRASIL, 2025), esses entes federativos ganharam mais protagonismo nas políticas públicas de segurança, em especial com as atividades das guardas municipais, assemelhando-se às polícias militares no campo do policiamento ostensivo, principalmente em ações preventivas, como no caso de crianças e adolescentes e outros grupos sociais vulneráveis (IPEA/FBSP, 2025).

Em âmbito municipal, pode-se compreender que a segurança pública se relaciona diretamente com esse direito, pois, sem condições mínimas de segurança, não há possibilidade de usufruir de forma plena tudo o que pode ser oferecido pela e na cidade, como destacam Lefebvre (2001) e Harvey (2014).

O direito à cidade, em conexão com a segurança pública, pode ser estabelecido pela participação social na gestão urbana, sendo exemplificada pela existência de conselhos comunitários de segurança, policiamento comunitário e de proximidade e planejamento urbano participativo para prevenir violências, como meios de democratizar o espaço público, enfrentando as desigualdades produzidas pelo sistema excludente em vigência que leva à criminalidade (ROLNIK, 1997).

Uma forma de desenvolver uma melhor segurança municipal é a prática de política urbana (BEZERRA, 2024) que reordena o espaço social, tornando-o mais seguro e democrático, não permitindo a desordem pública (ROCHA, 2023). Nesse modelo de política urbana, direcionada ao exercício das populações urbanas, enquadra-se a chamada segurança cidadã, que Lira e Cerqueira (2022, p. 353) compreendem como “um caminho que se articula na perspectiva do direito à cidade

como uma alternativa democrática, republicana e constitucional”, ou seja, seu foco são as pessoas menos abastadas, com participação popular e com foco no caráter preventivo (CORRALO; KEMMERICH, 2016), uma vez que as políticas de cunho repressivo não são historicamente eficientes (SANTOS, 2019b).

Costa (2023) discorre que o direito à cidade é considerado como direito humano ao propiciar que as pessoas locais usufruam uma cidade justa, sustentável e democrática, que, com suas políticas públicas concentradas no bem-estar dessas pessoas, coopera para a redução da violência (GARROTE; MEDA, 2017; ESPANHOL; ÂNGELO, 2021).

3.4 O Centro Comunitário da Paz (Compaz) em Recife, estado de Pernambuco: sinalização de integração do direito à cidade e à segurança pública

Um exemplo atual da atuação do poder público municipal em ações que promovam o direito à cidade e, em consequência, a segurança pública é a política pública relativa ao Pacto pela Vida (Plano Municipal de Segurança Urbana e Prevenção da Violência) no município de Recife, estado de Pernambuco, desde 2012 sendo apresentada por vários equipamentos públicos e notabilizada pelos Centros Comunitários da Paz (Compaz). Esses centros são estruturas físicas que objetivam promover a cultura de paz a fim de prevenir a violência e propor formas de sociabilidade diversas das atualmente observadas em comunidades vulneráveis, muitas vezes marcadas por formas opressoras de convivência (SCHUMACHER, 2024). O Compaz baseia-se no urbanismo social, com melhorias na infraestrutura urbana, na mobilidade urbana e na prestação de serviços, bem como em habitações sociais, sob forte inspiração das Bibliotecas Parques da Colômbia, sendo direcionado à redução dos índices de violência urbana.

Schumacher (2024), ao analisar a efetividade dos equipamentos sociais do Compaz, destaca que há resultados promissores nessa iniciativa municipal do direito à cidade quanto à segurança pública local, evidenciando a redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) entre 2016 e 2017 no Compaz Eduardo Campos e a ausência de registro, em 2018, de homicídios no bairro do Alto Santa Terezinha, onde está localizado um dos Compaz, de modo que Rêgo (2018) também assevera a redução dos CVLI em todos os bairros que receberam os equipamentos.

Limeira (2022) aponta a participação popular das pessoas integrantes dos bairros nas decisões públicas no Compaz, o que se correlaciona ao direito à cidade, promovendo inclusive a justiça restaurativa.

Embora Fonte (2018) afirme que os municípios não têm competência para gerir segurança pública, demonstrando desconhecimento sobre o tema, a pesquisadora aponta que esse ente federativo está mais próximo da população, oferecendo serviços de saúde, educação e assistência social. No Recife, o Compaz, a partir de 2013:

Fornecendo estruturas capazes de prover tanto espaços de convivência comunitária, quanto serviços de qualidade para as populações mais vulneráveis, o centro objetiva, numa perspectiva de trabalhar a prevenção, não só garantir a inclusão social, como o fortalecimento comunitário (FONTE, 2018, p. 28).

Essa política enquadra-se como um modelo de segurança cidadã com ocupação de espaços (NUNES *et al.*, 2023), mediante um urbanismo social e inclusão cidadã, evitando modelos repressivos que acabam por aumentar os conflitos e as formas de violência nas comunidades mais socialmente vulneráveis (CASTRO; HART, 2024).

Com relação a essa política pública municipal, Sampaio (2024) afirma que, embora ela tenha sido iniciada em Recife seis anos antes da criação do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) pela Lei nº 13.675/2018, já provia premissas próprias da função municipal em questões preventivas, com articulações multidisciplinares e interinstitucionais, a fim de se alcançarem resolutividades pacíficas dos conflitos.

Na América Latina, há exemplos de promoção do direito à cidade por políticas municipais que auxiliam sobremaneira a segurança pública urbana, como em Medellín, Colômbia, mediante as premissas do urbanismo social e do desenvolvimento socioespacial, com implementação de espaços munidos de infraestrutura de educação, cultura e lazer com segurança em regiões socialmente menos favorecidas (FELLOWS; MELO, 2021), sendo inclusive possibilitada a participação social (RESTREPO, 2014), objetivando a prevenção situacional de crimes (CHAVERRA; CELIS, 2021).

Outro exemplo apresenta-se com o Plano Comunal de Segurança Cidadã de Peñalolén, uma cidade de porte médio, com 248.000 habitantes, localizada na região metropolitana de Santiago, Chile, em que as iniciativas locais, com foco na prevenção de crimes, congregam a aplicação da legislação com melhorias sociais, econômicas e da estrutura urbana, como iluminação inteligente, além da participação comunitária na segurança pública, permitindo a coesão social.

Diante do extenso referencial teórico analisado neste estudo, observa-se que o direito à cidade, mediante suas dimensões de direitos, correlaciona-se intimamente com a segurança em âmbito municipal por intermédio da aplicação de políticas públicas, uma vez que o bom viver nos centros urbanos depende de inúmeros serviços,

dentre estes aqueles prestados pelas instituições que agem de forma preventiva e repressiva contra as práticas delituosas, as quais afetam negativamente a cidadania dos munícipes, principalmente os mais vulneráveis socialmente.

4 Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo verificar as possíveis conexões entre as políticas públicas referentes à segurança pública em âmbito municipal e o direito à cidade nos municípios brasileiros, com utilização de uma pesquisa aplicada, bibliográfico-documental, qualitativa e exploratória, a fim de responder à pergunta-problema do estudo.

Após a aplicação dos preceitos metodológicos sobre as publicações científicas e as legislações nacionais em vigência, foi possível responder de forma satisfatória à pergunta-problema, demonstrando-se, pelos seus principais resultados, a existência de correlação entre as políticas públicas de segurança em âmbito municipal e o direito à cidade.

Dentre os principais resultados desta pesquisa, compreende-se que os municípios brasileiros detêm a competência constitucional de realizar atividades em segurança pública, sendo essa prerrogativa reforçada pela Lei nº 13.675/2018, ao mesmo tempo em que esses entes federativos são dotados de protagonismo na promoção do direito à cidade.

Nesse sentido, é relevante esclarecer que o direito à cidade é considerado como um conjunto de direitos fundamentais destinados à boa convivência no espaço urbano, como mobilidade urbana, moradia adequada, saneamento básico, meio ambiente equilibrado, lazer, serviços públicos adequados e gestão democrática da cidade. A efetividade desses direitos, quando articulada às políticas públicas de segurança municipal, contribui para a redução de violências e desigualdades, fortalecendo a cidadania, sobretudo de grupos socialmente vulneráveis.

A análise realizada permitiu constatar que as políticas públicas municipais de segurança, quando orientadas pela perspectiva da segurança cidadã, do urbanismo social e da participação popular, aproximam o direito à cidade da realidade concreta das populações urbanas, indo além de práticas repressivas e assistindo a população em suas múltiplas demandas.

Por fim, os achados deste estudo indicam que fortalecer a atuação municipal em segurança pública, integrada às dimensões do direito à cidade, constitui caminho relevante para a construção de cidades mais justas, democráticas e seguras, reafirmando a necessidade de políticas públicas que articulem prevenção, inclusão social, planejamento urbano e garantia de direitos fundamentais.

Municipal public security policies and the dimensions of the right to the city

Abstract: This article aims to examine the connections between municipal public security policies and the right to the city in Brazilian municipalities. The study employs an applied, bibliographic-documentary, qualitative, and exploratory research approach on rights related to public security and others that constitute the right to the city, such as health, housing, basic sanitation, among others. The main results demonstrate that there is constitutional and legal provision for Brazilian municipalities to promote both public security and the right to the city, primarily through public policies. In this sense, the implementation of public security policies as instruments of Law No. 13,675/2018 can foster not only Public Order, by mitigating criminal and violent events, but also the rights that make up the right to the city, thereby promoting access by the most vulnerable populations to essential public services.

Keywords: Rights. Instrument. Public services.

Referências

ALMEIDA, Yuri da Silva Gomes de; PORTILHO, Alexandre Marcondys Ribeiro. Análise da evolução das atividades desempenhadas pela Guarda Civil Municipal de Oiapoque desde a sua criação até 2024. *Revista Acadêmica Online*, Brasil, v. 11, n. 58, p. 1-22, 2025.

ALVARADO, Nathalie; MUGGAH, Robert. Crimen y violencia – Un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe. Sector de Instituciones para el Desarrollo. *Documento para Discusión*, n. 8, IDB-DP-644, p. 1-40, nov. 2018.

AMANAJÁS, Roberta; KLUG, Letícia. Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Buno (orgs.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília: Ipea, 2018. p. 29-44.

AMORIM, Andara Christine Alves de; SANTOS JÚNIOR, Jair Lopes dos; MONTIEL, Nycolas Setuba; SILVAS, Wenas Santos. A importância da gestão democrática: reflexões sobre participação popular, direito à cidade e educação. *Colirium: Revista de Estudos Representacionais e Representologia*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 25-46, 2024.

ANTON, Edgar; BOZZA, Roseli de Fátima Bialeski. Dignidade da pessoa humana e o direito à cidade sustentável: saneamento básico como meio para concretizar o direito à cidade sustentável. *Revista Foco – Interdisciplinary Studies*, Curitiba, v. 17, n. 11, e6774, p. 1-20, 2024.

ARAÚJO, Francisco das Chagas Araújo; COUTINHO, Diógenes José Gusmão. O papel constitucional da guarda municipal no âmbito das políticas de segurança públicas no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, São Paulo, v. 6, n. 12, p. 125-141, dez. 2020.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; SANTOS, Mariana Chies Santiago. Políticas Públicas de Segurança no Brasil: avaliação e perspectivas desde a experiência do PRONASCI. In: MELLO, Kátia Sento Sé; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti; FILPO, Klever Paulo Leal (orgs.). *Potencialidades e incertezas de formas não violentas de administração de conflitos no Brasil e na Argentina*. Porto Alegre, 2018. p. 191-209.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70 Brasil, 2016.

BENGIO, Fernanda Cristine dos Santos. Subjetividade, patrimônio e cidade: apropriações turísticas e culturais no bairro da Campina. *Caderno 4 Campos PPGA/UFPA*, Belém, n. II, v. II, p. 23-27, 2018.

BERNARDI, Renato; MEDA, Ana Paula. Estigmas territoriais urbanos: do direito à moradia adequada ao direito à cidade. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 18-33, jul./dez. 2017.

BEZERRA, Luana de Oliveira. *“Morreu na contramão atrapalhando o tráfego”*: análise do direito à cidade e os desafios para a sua efetivação no Município de Natal/RN. 2024. 97f. Monografia (Bacharelado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024.

BODNAR, Zenildo Bodnar; BERNDSEN, Guilherme. A efetividade da tutela do meio ambiente urbano e o direito à cidade sustentável. *Revista Jurídica Direito & Paz*, São Paulo, ano XIII, n. 42, p. 197-211, 1^o sem. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014*. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13022-8-agosto-2014-779152-publicacaooriginal-144726-pl.html>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 082, de 16 de julho de 2014*. Inclui o §10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc82.htm. Acesso em: 10 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, nos termos do §7^o do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13675.htm. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Guardas municipais podem fazer policiamento urbano, decide STF*. Julgamento com repercussão geral estabeleceu que a atuação das corporações municipais deve respeitar as atribuições de outros órgãos de segurança pública. STF, 20 fev. 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/guardas-municipais-podem-fazer-policiamento-urbano-decide-stf/>. Acesso em: 18 set. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (coord.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-51.

CAMERA, Sinara; MACIEL, Renata. A efetivação das funções sociais da cidade por intermédio da cidadania para a gestão democrática nas cidades. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 376-412, 2019.

CANCIO, Gustavo Santiago Torrecilha; NUNES, Nátali Bozzano. Um olhar sobre a cidade a partir das políticas públicas de lazer. In: *Congresso Internacional de Direitos Humanos – Trabalho, Direitos Humanos e suas Fronteiras*, UCDB – Universidade Católica Dom Bosco, UFMS – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, 14 a 16 de agosto de 2017.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. *Caderno de Saúde Pública*, v. 34, n. 3, p. 1-14, 2018.

CASTRO, Liliana Oliveira de. *Análise sobre segurança pública na cidade de Boa Vista-Roraima*. 2018. 68f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia). Universidade Federal de Roraima. Boa Vista, 2018.

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de Castro; HART, María Victoria Alarcón. Seguridad pública más allá de la represión El papel de las ciudades del cuidado para superar la exclusión. *A&P Continuidad*, n. 20/11, p. 100-111, jul. 2024.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; MACHADO, Raquel Ramos. Democracia participativa na gestão pública eficiente da cidade. *A&C – Revista de Direitos Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 78, p. 115-135, out./dez. 2019.

CERQUEIRA, Josemar Dias. *O município na segurança pública*. 2014. 82 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública). Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Direito. Salvador, 2014.

CHAVERRA, Carlos Santiago Agudelo; CELIS, Deiman Cuartas. El Modelo Medellín y su Enfoque de los Problemas de Seguridad: Urbanismo Social y Prevención Situacional del Delito, 2008-2015. *Revista Memorias Forenses*, Medellín, n. 5, p. 29-47, 2021.

CORRALO, Giovani da Silva; KEMMERICH, Jonathã. A estrutura do poder municipal e as políticas de segurança: um novo paradigma federativo. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 126-140, fev./mar. 2016.

COSTA, Breno Patrick Pereira. *O direito à cidade como instrumento de pacificação social: dos estudos criminológicos da Escola de Chicago aos princípios e diretrizes urbanísticos brasileiros*. 2023. 22f. Trabalho de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade Federal do Pará, Belém, 2023.

DANTAS, Denner Moraes. *Direito à cidade e mobilidade urbana: uma avaliação de implementação da política nacional de mobilidade urbana (Lei nº 12.587/12) no município de Mossoró-RN*. 2022. 120f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

DE CARLI, Franco Guerino. *Cidades inteligentes: dignidade humana e direito a um meio ambiente sustentável*. 2020. 105 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2020.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; RAIOL, Raimundo Wilson Gama; NONATO, Domingos do Nascimento. Saneamento e direito à cidade: ponderações sobre abastecimento de água e esgotamento sanitário na Cidade de Belém/P. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1784-1814, 2017.

DIÓGENES, Elione Maria Nogueira; SILVA, Ricardo da. Políticas públicas de educação no Brasil: epistemologias. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 6, n. 5, p. 27912-27929, maio 2020.

DUARTE, Marise Costa de Souza. “Cidade dos homens”: os direitos à moradia (digna e adequada) e à cidade (sustentável) em debate. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 9-26, jan./jun. 2017.

ESPANHOL, Joanita Araújo; ÂNGELO, Michelly Ramos de. Segurança pública: a população no planejamento urbano. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 74-95, ago./set. 2021.

FARIAS, Judith Esther dos Santos Ferreira Guedes. *Segurança pública municipal: práticas de administração institucional de conflitos em Campos dos Goytacazes – RJ*. 2018. 146f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Políticas Públicas, Conflito e Cidadania). Universidade Federal Fluminense. Campos dos Goytacazes, 2018.

FEITOSA, Larissa Sousa; ALBUQUERQUE, Maria Claudia. Cidade sustentável e o direito ao saneamento básico no contexto da COP 30: estudo de caso sobre o Município de Mocajuba (PA). p.428-435. In: VEIGA, Fábio da Silva; OLIVEIRA, Frederico Antônio Lima de; BACELAR, Jeferson (orgs.). *Direitos Fundamentais e Sustentabilidade Ambiental*. Vol. II. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2024.

FELLOWS, Winnie Emily; MELO, Marina Felizardo Laurênio de. Urbanismo social e desenvolvimento sócio-espacial: a experiência da cidade de Medellín (Colômbia). *RCHITECTON – Revista de Arquitetura e Urbanismo*, Recife, v. 6, n. 9, p. 118-137, 2021.

FELTRAN, Fernanda Rodrigues. Instrumentos de efetivação do direito à cidade: a Lei 12.587/2012 – política nacional de mobilidade urbana como instrumento de efetivação do direito à cidade. *Revista Direito & Dialogicidade*, Crato, v. 7, n. 1, p. 86-104, jan./jun. 2016.

FERNANDES, Karina Macedo; MICHELON, Giovana Lima. Do planejamento urbano ao direito à cidade: perspectivas jurídicas e políticas sobre a questão urbana no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da FMP*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 30-50, 2021.

FLOCRE, Lincoln D'Aquino. Classificações de políticas de segurança pública. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, ano 3, ed. 5, p. 146-158, ago./set. 2009.

FONTE, Maria Isabel Suassuna da. *Localização de um centro comunitário (COMPAZ) na Cidade do Recife: uma aplicação do Método Fitradeoff*. 2018. 64f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2018.

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

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. *Guia Segurança no Município 02: Caminhos para construção de uma cultura de paz*. São Paulo: FBSP, 2022b.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. *Guia Segurança no Município 01: Caminhos para construção de uma cultura de paz*. São Paulo: FBSP, 2022a.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO DE 2006. *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*. 03 Setembro 2007. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-a-Cidade.pdf>. Acesso em: 13 set. 2025.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FREITAS, Vladimir Passos de; CLAYTON Santos do Couto. Desafios na implementação do plano diretor como garantia de um meio ambiente ecologicamente sustentável. *Revista Catalana De Dret Ambiental*. Tarragona, v. 12, n. 1, p. 1-38, 2021.

GARROTE, Thaís de Moraes; MEDA, Ana Paula. Medo, violência e criminalidade urbana: limitações ao exercício do direito à cidade. In: ARANÃO, Adriano; DAVID, Décio Franco; ESTEVÃO, Roberto da Freiria (orgs.). *Violência e Criminologia*. 1. ed. Jacarezinho, PR: UENP, 2017.

GASPAR, Floriana de Fátima. *Gestão democrática e participação popular [manuscrito]: a construção de sujeitos e a busca pelo direito à cidade*. 2016. 198f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2016.

GIANEZINI, Kelly; MANIQUE, Letícia Barretto; GIANEZINI, Miguelangelo; LAUXEN, Sirlei de Lourdes; BARBOSA, Gabriel Dario; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. *Revista de Políticas Públicas*, São Luis, v. 21, n. 2, p. 1065-1084, 2017.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 9, n. 2, p. 155-178, ago./dez. 2018.

GROBERIO, Sonia do Carmo; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Segurança pública como responsabilidade de todos: análise à luz da teoria dos deveres fundamentais e das políticas públicas de segurança. *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto-SP, a. XXVII, v. 31, n. 1, p. 217-239, jan/abr. 2022.

GUERRA, Isabella Franco; GERSTENBERGER, Fatima Cristina Santoro; ALMEIDA, Maíra Villela de. Meio ambiente urbano: desafios para a efetivação de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade ambiental. *Revista Internacional Consinter de Direito*, Curitiba, ano 10, n. 19, p. 177-192, 2024.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; ARAÚJO, Douglas da Silva. O direito à cidade no contexto das *smarts cities*: o uso das TIC's na promoção do planejamento urbano inclusivo no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 3. p. 1788-1812, 2018.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA 2025; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. *Atlas da violência 2025*. Brasília: IPEA/FBSP, 2025.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMEIRA, Juliana Villar. *COMPAZ – Política pública de redução da violência através da promoção da cidadania: análise teórica e prática sob uma perspectiva jurídica*. 2022. 114f. Dissertação (Mestrado em Direito). Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Brasília, 2022.

LIRA, Pablo; CERQUERIA, Daniel. Questão da (in)segurança pública: segurança cidadã na perspectiva do direito à cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (orgs.). *Questões, desafios e caminhos [recurso eletrônico]*. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 341-362.

MAGANHINI, Thais Bernardes; COSTA, Adriana Vieira da. Políticas públicas ambientais: aplicadas ao desenvolvimento econômico e ambiental. *Revista Internacional Consinter de Direito*, ano 5, n. 8, p. 149-164, 2019.

MARIANO, Cynara Monteiro; CARVALHO, Harley Sousa. Acesso aos serviços públicos e planejamento urbano: pensando a efetivação do Estado social na cidade de Fortaleza. *A&C – Revista de Direitos Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 84, p. 67-85, abr./jun. 2021.

MARTINS, Ricardo Marcondes. “Políticas públicas” e Judiciário: uma abordagem neoconstitucional. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 145-165, jan./mar. 2018.

MASTRODI, Josué; IFANGER, Fernanda Carolina de Araujo. Sobre o conceito de políticas públicas. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 24, n. 9, p. 5-18, set./dez. 2019.

MEDEIROS, Kálita Hilario Trindade de. *O Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Difusão de Políticas Públicas de Segurança em três estados brasileiros (RS, PR e ES)*. 2021. 112f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2021.

MELLO, Cláudio Ari. Elementos para uma teoria jurídica do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 2, p. 437-462, 2017.

MELO, Wagner Pureza de; SANTOS, Kátia Paulino dos. Atuação da Guarda Civil Municipal de Macapá e suas implicações na gestão da segurança pública. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 29050-29069, mar. 2021.

MOURA, Paula Deluca de. *Mobilidade urbana e Direito à cidade: controvérsias e caixas-pretas*. 2022. 206 f. Dissertação (Mestrado em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

MUNIZ, Maria Âgueda Pontes Caminha; DAMASCENO, Jaks Douglas Uchôa. A preservação do patrimônio histórico-cultural: desafios e soluções no desenvolvimento da cidade. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza*, Fortaleza, v. 25, n. 2, ano 25, p. 13-38, 2019.

NASCIMENTO, Manuela Maria; BAUTISTA, Diana Carolina Gómez; CAVALCANTI, Rogério Luiz Souto. Distribuição espacial e acesso a serviços públicos essenciais em políticas de habitação de interesse social. *Revista de Políticas Públicas*, São Luis, v. 21, n. 1, p. 225-244, 2017.

NUNES, Carlos Francisco Oliveira; FREIRE, Patrícia de Sá; TEIXEIRA, Clarissa Stefani; BIZ, Alexandre Augusto; RIGO, João André. Segurança Cidadã: Paradigmas e Ocupação Territorial no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, v. 14, n. 12, p. 217-251, maio/ago. 2023.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria a prática. Políticas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria a prática. In: ILANUD (org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo, 2002. p. 43-62. Disponível em: <http://www.observatoriodeseguranca.org/files/livro-prevdo crime%20ILANUD.pdf>. Acesso em: 9 set. 2025.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de; SILVA NETO, Manoel Lemes da. Do direito à cidade ao direito dos lugares. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, e20190180, p. 1-13, 2020.

OLIVEIRA, Diego Buss. *Justiça na mobilidade e direito à cidade: análise das condições de mobilidade urbana, transporte público coletivo e acesso à cidade na percepção das pessoas com deficiência em Porto Alegre/RS*. 2024. 211 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2024.

PEREIRA, Carla Maria Peixoto; FONSECA, Luciana Costa da. “E que é a cidade, se não for o povo”: contribuições do modelo de democracia participativa para a concretização do direito à cidade. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 16-33, jul./dez. 2018.

PEREIRA, Elson Manoel; SANTOS, Samuel Steiner dos. Direito à cidade e a questão da moradia. O Programa Minha Casa Minha Vida na Grande Florianópolis: desafios de análise. In: CANELLA, Francisco; PERES, Lino Fernando Bragança (coord.). *Crítica da política habitacional as lutas por moradia em Santa Catarina: moradia e habitação em Santa Catarina*. Volume 1. Florianópolis: Editora UDESC, 2024.

PERSICOTTI, Fabiana Guancino; MYSZCZUK, Ana Paula; MEIRELLES, Jussara Maria Leal de. Bases hermenêuticas para a formulação de um conceito de direito à cidade: justiça, cidadania e equidade. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 73-106, 2024.

PÊSSOA, Eleonora Bahr; CARELLI, Mariluci Neis; BANDEIRA, Dione da Rocha. Patrimônio cultural, plano diretor e o direito à cidade no Brasil: estado da arte. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 27, n. 62, e6258765, p. 1-21, jan./abr. 2025.

PIMENTA, Melissa Rafaela Costa. *A política pública de segurança em Mossoró-RN: uma avaliação de processo da implantação da guarda civil (2009-2013)*. 2014. 141 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2014.

PINHEIRO, Ana Manoela Piedade; DIAS, Daniella Maria dos Santos; VIEIRA, Bruno Soeiro. Direito ao transporte e à cidade: desafios da mobilidade urbana no terminal de ônibus do Guamá em Belém-PA. *Revista Aracê*, São José dos Pinhais, v. 7, n. 2, p. 6000-6019, 2025.

PIRES, George Niclaides de Moraes; CEZAR, Larissa Wegner. O direito à cidade e o desenvolvimento sustentável urbano: dilemas do planejamento urbano moderno. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 123-142, jul./dez. 2016.

PIRES, Jéssica Marcondes. *Má distribuição de serviços e precarização do transporte público na cidade de São Paulo: Uma análise dos violadores do exercício do direito à cidade por pessoas periféricas*. 2023. 50f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2023.

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.

RECHIA, Simone. Lazer, cidade e cidadania: mais informação, mais possibilidades de acesso. In: MOREIRA, Evando Carlos; PEREIRA, Raquel Stoilov; REVERDITO, Riller Silva (orgs). *Esporte e lazer para a vida [recurso eletrônico]: do direito à experiência vivida*. 1. ed. Várzea Paulista [SP]: Fontoura, 2025.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 7, n. 2, p. 222-247, 2016.

RÊGO, Rodrigo Ramos Silva. *Política pública e redução da criminalidade urbana: Uma análise empírica do COMPAZ em bairros do Recife*. 2018. 36f. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2018.

RESTREPO, Nataly Montoya. Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos. *Estudios Políticos*, Medellín, n. 45, p. 205-222, jul./dez. 2014.

ROCHA, Lorena Raggiotto; POMIN, Andryelle Vanessa Camilo; SOARES, Marcelo Negri. Revitalização de espaços urbanos e o direito à cidade: uma experiência maringáense na concretização da dignidade humana como direito da personalidade no combate à criminalidade. *Revista Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 1368-1395, 2023.

RODRIGUES, Arlete Moysés. O direito à cidade e à moradia nas cidades brasileiras. *Espaço e Economia – Revista Brasileira de Geografia Econômica*, Rio de Janeiro, ed. 24, p. 1-25, 2022.

ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 1997.

SAMPAIO, Felipe. Segurança Pública: As Cidades no Centro do Debate. *Revista do Susp*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 27-50, jul./dez. 2024.

SANTANA, Leonardo Silverio Gonçalves de; VILA VERDE, Mariane Reis; MELLO, Marcia M. Couto; CAVALCANTE, Marília Moreira; SILVA, Ana Licks Almeida. Cidade e cidadania: inequidades sociais e a garantia ao saneamento básico. *Revista Baru – Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, Goiânia, v. 7, n. 1, e8871, p. 1-12, 2021.

SANTOS, Daiane Mendes dos. A democracia participativa e a política de segurança pública de Canoas/RS. *Caderno de Direitos e Políticas Públicas*, a. 1, v. 1, n. 1, p. 2-17, jan./jun. 2019a.

SANTOS, André Leonardo Copetti. Políticas criminais, direito à cidade e capital social. Reflexões sobre a sustentabilidade de políticas públicas de tratamento da criminalidade e da violência. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, n. 3, p. 727-765, 2019b.

SANTOS, Rodrigo Pereira dos; REINERT JUNIOR, Adival José. Responsabilidade municipal na segurança pública. *Monumenta*, Paraíso do Norte, PR, v. 2, n. 1, p. 84-91, mar. 2021.

SANTOS, Sara de Andrade. *CISP – um modelo de gestão integrada em segurança pública no município de Camaçari (BA)*. 2021. 104 f. Dissertação (Magíster em Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais. Salvador, 2021.

SANTOS, Jonatan Rodrigues dos. A importância da guarda municipal na efetivação da segurança pública cidadã. *Revista Foco*, v. 18, n. 8, e 9415, p. 1-11, 2025.

SAULE JÚNIOR, Nelson; LIBÓRIO, Daniela Campos. Questões chave sobre a noção jurídica do direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, v. 13, n. 3, p. 1466-1494, 2021.

SCHUMACHER, Erica Oliveira Cavalcanti. *Direitos humanos e formação de agenda nas políticas públicas: o caso dos Centros Comunitários da Paz (COMPAZ) no Recife/PE*. 2024. 118f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2024.

SILVA, Ivone. Cultura patrimonialista e política urbana: o desafio do direito à cidade e à moradia. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 53-67, jul./dez. 2018.

SILVA, Jailce Campos e; RODRIGUES, Lucas Rego Silva Rodrigues. A gestão democrática das cidades: perspectivas e desafios da realidade brasileira. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 45-64, jan./jun. 2018.

SILVA, Jonilson Pereira da. *Saneamento básico e governança: caminhos para o direito às cidades inteligentes e sustentáveis*. 2025. 134f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2025.

SILVA, Jonilson Pereira da; BRAGA JUNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes. Enfrentando desigualdades: o desafio do acesso e direito ao saneamento básico no Brasil. *Cadernos de Direito Actual*, n. 25, p. 292-308, 2024.

SILVA, Suelem da Costa; GORCZEWSK, Clovis. Perspectivas da proteção ao meio ambiente ante o Estatuto da Cidade. *Revista da Faculdade de Direito da FMP*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 72-84, 2021.

SILVA, Mário Luiz da; DUSEK, Patrícia Maria; MIRANDA, Maria Geralda de. Direito à cidade e à moradia: o vácuo entre a lei e a realidade. *Revista Juscontemporânea*, Rio de Janeiro, v. 2, p. 1-23, set. 2021/ago. 2022.

SIMÃO, Maria Cristina R.; CAVALLAZI, Rosângela L. Preservação do patrimônio urbano e direito à cidade: interseções e desvios. In: *The Overarching Issues of the European Space: Society, Economy and Heritage in a Scenario*. Porto: FLUP, 2017. p. 289-300.

SOARES NETO, Brivaldo Pinto; RODRIGUES, Diana. Política de segurança pública municipal: uma análise sobre coalizões de defesa no município de Belém (Pará). In: *IX Encontro Brasileiro de Administração Pública*, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022. Sociedade Brasileira de Administração Pública Brasil. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/858.pdf>. Acesso em: 12 set. 2025.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

SPANIOL, Marlene Inês. Políticas municipais de prevenção à violência no Brasil: Desafios no campo da segurança pública e análise da experiência de Canoas/RS. In: *XVII Congresso Brasileiro de Sociologia*, 20 a 23 de julho de 2015, Porto Alegre. Disponível em: <http://automacaodeeventos.com.br/sociologia/sis/inscricao/resumos/0001/R1373-1.PDF>. Acesso em: 9 set. 2025.

SPANIOL, Marlene Inês. *Políticas municipais de prevenção à violência no Brasil: desafios e experiências no campo da segurança pública*. 2016. 250 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; CANÇADO, Mayara Lopes. Políticas públicas de proteção à vítima: uma proposta de arranjo institucional de segurança pública. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, v. 15, n. 20, p. 32-58, 2017.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. *Revista AATR*, Salvador, p. 1-11, 2002.

TRINDADE, Arthur. Estado, governança e segurança pública no Brasil: Uma análise das secretarias estaduais de Segurança Pública. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 8, n. 4, p. 607-632, out./nov./dez. 2015.

VERSIANI, Isabela Veloso Lopes; PEREIRA, Anete Marília; SILVA, Rodrigo Arlindo dos Santos; FERNANDES, Júlia Marques. Direito ao lazer e políticas urbanas: análise a partir do estatuto da cidade e inserção no plano diretor. *Confluências – Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, Niterói, v. 21, n. 1, p. 79-101, 2019.

VIEIRA, Bruno Soeiro; DIAS, Larissa Coelho Lima. O planejamento urbano de uma cidade justa: democracia, diversidade e equidade como critérios de justiça social no direito coletivo à cidade. *Prisma Jur.*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 367-385, jul./dez. 2022.

VILARDI, Rodrigo Garcia. *Redução da insegurança pública: política pública de segurança ou política de segurança pública*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Penal). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

VIVEIROS, Daniely Silva de. Acesso a bens e serviços públicos e território: notas gerais sobre o (des)caso com a atenção primária na cidade do Rio de Janeiro. *Cadernos de Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 205-224, jul./dez. 2021.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

REIS NETTO, Roberto Magno; SANTOS, Jorge Fabricio dos. Políticas públicas municipais de segurança pública e as dimensões do direito à cidade. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 02, n. 03, p. 71-94, jan./jun. 2025. DOI: 10.52028/RMPB.v02.i03.PA.03.

DOCTRINA

ARTIGOS

Ministério Público resolutivo e as políticas públicas de gênero: das Recomendações CNMP nº 02/2023 e 03/2025 à prática institucional

Renata Valéria Pinto Cardoso

Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará. Mestra em Segurança Pública pela Universidade Federal do Pará.

José Edvaldo Pereira Sales

Doutor e Mestre em Direitos Humanos (PPGD/UFPA). Especialista em Direito Eleitoral (UNISUL/SC). Especialista em Filosofia (ESTÁCIO). Graduado em Direito (UFPA) e Filosofia (UNISUL/SC).

Resumo: O artigo analisa a atuação do Ministério Público na promoção e garantia de políticas públicas de gênero a partir das Recomendações CNMP nº 02/2023 e 03/2025, que consolidam o paradigma de atuação resolutiva e antipatriarcal. Utilizando abordagem qualitativa, jurídico-analítica e interdisciplinar, examina marcos normativos, literatura especializada e experiências institucionais. Embora haja avanços formais, persistem desafios estruturais, como fragmentação ministerial, resistência à transversalidade de gênero e escassez de dados integrados. A efetivação da justiça de gênero exige mudança cultural e formação crítica contínua. A criminologia feminista é essencial para superar práticas revitimizantes e construir respostas institucionais transformadoras.

Palavras-chave: Ministério Público resolutivo. Criminologia feminista. Recomendação CNMP nº 02/2023. Recomendação CNMP nº 03/2025. Justiça de gênero.

Sumário: Introdução – **1** O Ministério Público resolutivo e o compromisso com os direitos fundamentais – **2** A Recomendação CNMP nº 02/2023 e o protocolo para julgamento com perspectiva de gênero – **3** A Recomendação CNMP nº 05/2025 e a consolidação do Ministério Público resolutivo na perspectiva de gênero – **4** Criminologia feminista e as políticas de gênero no sistema de justiça – **5** Desafios e potencialidades do Ministério Público na implementação das políticas públicas de gênero – Considerações finais – Referências

Introdução

As quatro décadas de redemocratização no Brasil, inauguradas com o processo constituinte de 1988, marcam uma trajetória ambivalente no tocante à efetivação dos direitos fundamentais, em especial no campo da igualdade de gênero. Nesse percurso, o Ministério Público brasileiro tem sido instado a assumir um papel proativo na indução e controle de políticas públicas, superando o viés tradicionalmente repressivo para consolidar-se como uma instituição resolutiva, comprometida com a promoção da justiça social e a transformação das estruturas discriminatórias (SOUZA, 2022; PIRAJÁ, 2022).

No plano normativo, marcos como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), a Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) impõem ao Estado o dever de agir positivamente na erradicação da violência de gênero e na promoção de condições equânimes entre mulheres e homens. Dessa forma, a Recomendação CNMP nº 02/2023 foi um marco para a centralidade da perspectiva de gênero no Ministério Público, estabelecendo-se como um instrumento normativo orientador da atuação institucional ao fixar diretrizes para a incorporação da perspectiva de gênero no exercício das funções institucionais, inclusive mediante articulação com políticas públicas de prevenção e enfrentamento à violência contra as mulheres.

Mais recentemente, a Recomendação CNMP nº 03/2025 consolidou a urgência de uma atuação resolutiva e transformadora por parte do Ministério Público no enfrentamento à violência de gênero. Ao estabelecer diretrizes que orientam uma intervenção articulada, sensível e transversal, com foco na proteção integral de mulheres, o documento reafirma o compromisso institucional com a promoção da igualdade material e da justiça social, fortalecendo a função constitucional do Ministério Público de defensor dos direitos fundamentais e indutor de políticas públicas efetivas.

Contudo, apesar do arcabouço normativo existente, observa-se uma lacuna significativa entre os compromissos formais assumidos pelo Ministério Público e a prática institucional efetiva. Pesquisas indicam que a atuação ministerial ainda se mostra fragmentada, pouco integrada às redes de proteção e limitada à via penal, com baixa articulação com políticas públicas estruturantes (WIECKO, 2017). Além disso, há evidências de que o sistema de justiça ainda reproduz práticas revitimizantes, culpabilizadoras e androcêntricas, como demonstram estudos sobre a dupla vitimização das mulheres em crimes sexuais (WEILER *et al.*, 2022; ANDRADE, 2015) e a resistência institucional à perspectiva feminista na criminologia (CARVALHO; WEIGERT, 2020).

Nesse contexto, o problema de pesquisa que orienta este artigo pode ser assim formulado: como o Ministério Público brasileiro tem incorporado as Recomendações CNMP nº 02/2023 e 03/2025 em sua prática institucional, especialmente no que tange à indução e ao controle de políticas públicas de gênero, a partir do paradigma resolutivo e quais são os desafios e as potencialidades para uma atuação resolutiva do Ministério Público orientada pela perspectiva de gênero?

O objetivo geral do artigo é analisar criticamente a incorporação da Recomendação CNMP nº 02/2023 e da Recomendação CNMP nº 03/2025 pelo Ministério Público brasileiro, com foco na indução das políticas públicas de gênero sob a ótica do paradigma resolutivo. A relevância desta pesquisa reside na possibilidade de contribuir com a reflexão crítica sobre o papel do Ministério Público na efetivação da democracia substancial, com base na justiça de gênero, na interseccionalidade e nos direitos humanos. Trata-se de uma abordagem que compreende a violência de gênero não apenas como um fenômeno individual e penal, mas como expressão de desigualdades estruturais que exigem respostas institucionais integradas, resolutivas e transformadoras (CARVALHO; WEIGERT, 2020; AGUSTINA, 2022).

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa é de natureza qualitativa, com abordagem jurídico-analítica e perspectiva interdisciplinar. Utiliza como procedimentos a análise documental das Recomendações CNMP nº 02/2023 e 03/2023, de resoluções e tratados internacionais de direitos humanos, além de revisão bibliográfica especializada em Ministério Público resolutivo, políticas públicas e criminologia feminista. Também são considerados relatórios institucionais e estudos empíricos recentes que evidenciam boas práticas, limites e contradições da atuação ministerial no campo das políticas públicas de gênero (ANABUKI, 2021; MILANEZ *et al.*, 2022).

Ao discutir os sentidos e limites da atuação resolutiva com perspectiva de gênero, pretende-se contribuir com o aperfeiçoamento institucional do Ministério Público, em sintonia com os compromissos democráticos assumidos em 1988 e com os desafios contemporâneos de uma justiça antipatriarcal, inclusiva e transformadora.

1 O Ministério Público resolutivo e o compromisso com os direitos fundamentais

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público um novo desenho institucional, afastando-o de sua tradicional feição de defensor da ordem pública e atribuindo-lhe um protagonismo na tutela de direitos fundamentais, na defesa do regime democrático e na fiscalização da atividade estatal (BRASIL, 1988, art. 127). A redemocratização do país exigiu a ressignificação de suas funções para além da

atuação repressiva, inserindo-o no campo da promoção ativa de justiça social, da garantia de direitos e da indução de políticas públicas.

Nesse cenário, a proposta de um Ministério Público resolutivo emerge como resposta institucional aos desafios da complexidade social e das múltiplas vulnerabilidades que marcam a sociedade brasileira. De acordo com Souza (2022), a resolutividade se estrutura como paradigma de atuação voltado à transformação da realidade social, mediante estratégias extrajudiciais e proativas, com foco na solução qualificada de conflitos, na pactuação interinstitucional e no fortalecimento das redes de proteção. Trata-se de um modelo que rompe com o viés reativo e individualizado da ação penal tradicional e aposta em intervenções integradas, baseadas na escuta ativa, no diálogo com os territórios e no reconhecimento das desigualdades estruturais.

Pirajá (2022) complementa ao afirmar que o Ministério Público resolutivo é aquele que se ancora em quatro eixos principais, quais sejam, o protagonismo na defesa dos direitos fundamentais; articulação com políticas públicas; escuta ativa da sociedade; e busca por soluções estruturantes e sustentáveis para os conflitos sociais. Essa concepção dialoga com a ideia de “Ministério Público agente de transformação social”, apto a fomentar práticas que reduzam desigualdades, combatam discriminações e promovam justiça interseccional.

No campo dos direitos das mulheres, essa atuação resolutiva ganha contornos ainda mais relevantes, tendo em vista que a desigualdade de gênero não pode ser enfrentada apenas pela via repressiva. A violência contra a mulher, como expressão de uma estrutura patriarcal, exige respostas institucionais múltiplas, coordenadas e fundadas em políticas públicas contínuas, com foco preventivo, educativo e reparador (AGUSTINA, 2022; ANDRADE, 2015). É nesse ponto que a resolutividade se torna instrumento estratégico para a concretização de um Ministério Público transformador e com perspectiva feminista.

As instituições democráticas exigem a incorporação ativa e crítica da perspectiva de gênero em suas instituições e práticas. Conforme aponta Osório (2010), o exercício da cidadania pelas mulheres, ao introduzir novos temas e sujeitos no debate político, promove uma renovação dos sentidos da democracia, desafiando estruturas tradicionais de poder marcadas pelo patriarcado. A pesquisa de Osório evidencia que, embora tenham ocorrido avanços formais de combate às violências de gênero, esses processos continuam atravessados por práticas culturais excludentes e pela subvalorização simbólica da mulher como sujeito político pleno.

Osório (2010) evidencia que a democracia permanece limitada quando aceita a convivência entre discursos igualitários e práticas que silenciam ou subalternizam

as mulheres. A transversalidade do debate de gênero é condição indispensável para que o Estado atue de forma coerente com os princípios democráticos. A ausência dessa abordagem resulta na manutenção de estruturas simbólicas de dominação e na reprodução de exclusões sob a justificativa de uma suposta neutralidade institucional. Assim, uma democracia robusta requer que instituições públicas, como é o caso do Ministério Público, reconheçam ativamente as desigualdades de gênero e atuem para desestabilizá-las, assegurando o acesso equitativo aos direitos, à participação política e à cidadania plena.

A incorporação da perspectiva de gênero à atuação resolutiva implica reconhecer que o Ministério Público deve superar uma racionalidade jurídica neutra e abstrata, assumindo-se como parte de uma estrutura estatal com deveres específicos de combate à desigualdade, à violência e à exclusão. Como destacam Rêgo e Oliveira (2022), o reposicionamento da vítima como sujeito de direitos, e não como mera fonte de prova, está no cerne da atuação resolutiva, especialmente nos casos de violência de gênero, em que a revitimização institucional ainda constitui uma chaga aberta no sistema de justiça.

Por isso, a resolutividade não é apenas um modelo organizativo, mas uma orientação ética, jurídica e política da atuação ministerial. Ela requer, além de instrumentos normativos e operacionais, uma mudança de cultura institucional que valorize a escuta sensível, a pactuação com a sociedade civil, a atuação intersetorial e o compromisso com a reparação de desigualdades historicamente estruturadas. No campo das políticas públicas de gênero, isso significa atuar não apenas na repressão dos casos de violência, mas na sua prevenção, na cobrança pela existência e efetividade das políticas e na indução de programas que promovam a equidade e autonomia das mulheres.

Assim, a consolidação de um Ministério Público resolutivo com perspectiva de gênero depende da articulação entre normatividade, formação institucional, reconhecimento das assimetrias estruturais e da valorização das experiências de boas práticas já em curso em diversas unidades do país. É a partir dessa base que se pode examinar, nos dois próximos tópicos, os contornos e as implicações das Recomendações CNMP nº 02/2023 e 03/2025 como marco normativo promotor de justiça de gênero e indutor de políticas públicas no campo da igualdade.

2 A Recomendação CNMP nº 02/2023 e o protocolo para julgamento com perspectiva de gênero

A edição da Recomendação nº 02/2023 pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em 24 de janeiro de 2023, representa um marco na institucionalização

da perspectiva de gênero no âmbito do Ministério Público brasileiro. Com fundamento na Recomendação nº 128/2022 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e no Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero (CNJ, 2021), bem como em tratados internacionais de direitos humanos, como a CEDAW (1979) e a Convenção de Belém do Pará (1994), a norma do CNMP busca orientar uma mudança de paradigma na atuação institucional: da neutralidade jurídica formal para o reconhecimento das desigualdades estruturais de gênero como fator determinante para a justiça substantiva.

A Recomendação nº 02/2023 estabelece que todos os membros do Ministério Público devem incorporar a perspectiva de gênero em suas atividades finalísticas, compreendendo que a desigualdade entre mulheres e homens é fruto de construções sociais, históricas e culturais. O texto também determina que os órgãos ministeriais devem promover ações formativas, revisar fluxos e rotinas institucionais e atuar em articulação com políticas públicas de enfrentamento à violência de gênero e de promoção da equidade.

Tal diretriz está em consonância com a jurisprudência internacional dos sistemas de proteção dos direitos humanos, que reafirma o dever de diligência reforçada do Estado na prevenção e reparação da violência contra as mulheres (OEA, 1994; ONU, 1979). No campo interno, dialoga com os avanços normativos, como a Lei Maria da Penha (2006), a Lei do Feminicídio (2015) e, mais recentemente, a Lei nº 14.192/2021, que visa coibir a violência política de gênero. Entretanto, a Recomendação vai além da atuação penal e reconhece que a transformação das estruturas patriarcais exige o engajamento do Ministério Público em políticas públicas com enfoque interseccional.

O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ (2021) traz diretrizes metodológicas e interpretativas que podem e devem ser aplicadas também no âmbito ministerial. O documento orienta a análise contextual dos casos, o enfrentamento dos estereótipos de gênero, o reconhecimento das múltiplas formas de discriminação e a valorização da escuta ativa e qualificada das vítimas. Esses princípios não apenas desafiam o formalismo jurídico, como demandam uma prática institucional comprometida com a escuta, a reparação e a transformação das estruturas que perpetuam a desigualdade.

Entretanto, a implementação efetiva da Recomendação CNMP nº 02/2023 encontra obstáculos relevantes, dentre os quais se destacam a cultura institucional ainda predominantemente androcêntrica, a resistência de parte da carreira à incorporação da perspectiva de gênero e a fragilidade das políticas públicas em muitos contextos locais. Embora haja avanços normativos e experiências promissoras em alguns estados, ainda é reduzido o número de unidades ministeriais que atuam de

forma articulada e contínua com as redes de proteção e com os gestores das políticas públicas de gênero.

Por outro lado, algumas boas práticas institucionais têm revelado o potencial transformador da Recomendação. Experiências como a criação de núcleos especializados em gênero, a emissão de recomendações administrativas para aprimoramento de políticas públicas e o desenvolvimento de programas de escuta ativa e justiça restaurativa demonstram a possibilidade de uma atuação resolutiva com perspectiva de gênero no Ministério Público. Tais práticas ainda são pontuais, mas indicam caminhos possíveis para a institucionalização de uma cultura ministerial antipatriarcal.

Desse modo, o cumprimento da Recomendação nº 02/2023 exige não apenas normatização, mas um movimento institucional de formação continuada, monitoramento, incentivo à inovação e valorização das práticas sensíveis às desigualdades. A próxima seção examinará como a criminologia feminista pode contribuir para esse processo, oferecendo um arcabouço teórico crítico à reprodução de estereótipos e práticas revitimizantes no sistema de justiça, bem como caminhos para a construção de um Ministério Público verdadeiramente comprometido com a justiça de gênero.

3 A Recomendação CNMP nº 05/2025 e a consolidação do Ministério Público resolutivo na perspectiva de gênero

A Recomendação CNMP nº 3, de 6 de março de 2025, constitui um marco normativo consolidador para o fortalecimento institucional da atuação ministerial com perspectiva de gênero. Fundamentada em instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) e a Convenção de Belém do Pará, e em compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito da Agenda 2030 da ONU (ODS 5), a Recomendação estabelece diretrizes concretas destinadas a consolidar uma cultura jurídica sensível às desigualdades históricas enfrentadas por mulheres e meninas.

O documento reconhece que a violência doméstica e familiar contra a mulher é um fenômeno multifacetado, que demanda uma resposta transversal, articulada e qualificada das instituições do sistema de justiça. Para tanto, propõe medidas estruturantes em seis eixos: (i) atuação integrada das membras e membros do Ministério Público; (ii) aprimoramento das estruturas de atendimento; (iii) articulação com a rede de enfrentamento à violência; (iv) promoção de estudos e análise situacional; (v) criação e fortalecimento de promotorias especializadas; e (vi) criação de núcleos ou centros de apoio com abrangência estadual ou regional.

A Recomendação reitera a importância da incorporação da perspectiva de gênero como critério transversal de atuação institucional, que ultrapassa o âmbito do direito penal e exige engajamento em áreas como direito da família, infância e juventude, saúde, trabalho e moradia. Nesse sentido, estabelece procedimentos como o uso sistemático do Formulário Nacional de Avaliação de Risco, o atendimento humanizado e a escuta qualificada das vítimas, a articulação com órgãos da rede de proteção e a promoção de capacitação contínua em gênero e raça para membros, membras, servidores e servidoras do Ministério Público.

A importância jurídica e política da Recomendação reside na sua capacidade de impulsionar a institucionalização de uma atuação ministerial mais comprometida com os direitos fundamentais das mulheres. Ao estabelecer mecanismos de fiscalização, orientação e articulação, a Recomendação CNMP nº 03/2025 contribui significativamente para a efetivação dos princípios constitucionais da dignidade humana, da igualdade de gênero e do acesso à justiça, reforçando o papel do Ministério Público como agente de transformação social e garantidor de direitos em contextos de vulnerabilidade.

A consolidação de uma atuação ministerial comprometida com os direitos das mulheres exige não apenas ajustes normativos, mas também o abandono de paradigmas jurídicos patriarcais e a adoção de referenciais críticos, como os fornecidos pela criminologia feminista, que desvelam as estruturas de desigualdade reproduzidas no sistema de justiça e propõem práticas institucionais alinhadas à justiça de gênero.

4 Criminologia feminista e as políticas de gênero no sistema de justiça

A incorporação da perspectiva de gênero na atuação ministerial pressupõe uma ruptura epistemológica com as tradições jurídicas patriarcais que historicamente informam o funcionamento do sistema de justiça. Nesse ponto, a criminologia feminista constitui um campo teórico imprescindível para a compreensão crítica das práticas institucionais e para a construção de um Ministério Público resolutivo e antipatriarcal.

A criminologia feminista surge na década de 1970 como resposta às lacunas e distorções da criminologia clássica, marcada por um viés androcêntrico que ou invisibilizava as mulheres, ou as reduzia a categorias estigmatizantes (HERNÁNDEZ, 2021). Como aponta Smart (1977), esse paradigma dominante criminaliza a transgressão de papéis de gênero, classificando as mulheres que violam normas penais como “desviantes da feminilidade”, e não apenas como autoras de ilícitos.

Essa abordagem consolidou práticas discriminatórias no âmbito penal e processual, legitimando respostas judiciais assimétricas e revitimizantes.

No contexto latino-americano, autoras como Agustina (2022) e Andrade (2006) têm destacado que a violência contra a mulher não é apenas um problema de ordem penal, mas uma expressão de uma estrutura de poder baseada na desigualdade de gênero, cuja reprodução é reforçada por um sistema de justiça que opera a partir da neutralidade formal. Essa neutralidade, no entanto, é apenas aparente, pois oculta os privilégios de gênero, classe e raça que informam decisões judiciais, atuações investigativas e omissões institucionais.

A noção de dupla vitimização, presente em diversos estudos (WEILER *et al.*, 2022; ANDRADE, 2006), refere-se ao ciclo de violência que atinge a mulher vítima não só pela agressão inicial, mas também pela forma como ela é tratada pelas instituições – especialmente polícia, Ministério Público e Judiciário. As práticas que desqualificam a fala da vítima, exigem provas inatingíveis, culpabilizam o comportamento feminino ou ignoram os contextos de desigualdade são formas de perpetuar a violência de gênero no interior do próprio sistema que deveria combatê-la.

A crítica criminológica feminista evidencia, portanto, que o enfrentamento à violência de gênero exige mais do que reformas legais. Implica uma transformação cultural e institucional que passa pela escuta qualificada, pelo reconhecimento das desigualdades estruturais e pelo engajamento dos operadores do sistema de justiça na promoção de direitos. Como observa Carvalho (2020), ao dialogar com a criminologia crítica, a criminologia feminista contribui para a compreensão do sistema penal como um espaço de reprodução de violências simbólicas e estruturais, desafiando o punitivismo acrítico e propondo alternativas orientadas pelos direitos humanos das mulheres.

O Ministério Público que se propõe resolutivo e comprometido com a equidade de gênero deve revisar suas práticas investigativas, suas decisões de arquivamento, suas estratégias de atuação coletiva e suas formas de diálogo com as políticas públicas. Incorporar a criminologia feminista como referência teórica significa, sobretudo, abandonar a neutralidade como parâmetro e assumir um posicionamento institucional claro em favor da justiça de gênero.

Como alerta Hernández (2021), a marginalização da criminologia feminista nas academias e nos espaços institucionais é reflexo da dificuldade de enfrentamento do viés patriarcal internalizado nas ciências jurídicas e nos saberes penais. Por isso, sua incorporação no campo do Ministério Público deve ser parte de uma estratégia formativa, crítica e contínua, voltada à desconstrução de estereótipos e à construção de práticas institucionais emancipadoras.

A análise que se segue examinará como tais princípios vêm sendo, ainda que de forma incipiente, incorporados por práticas institucionais que buscam articular as Recomendações CNMP nº 02/2023 e 03/2025 à indução e ao controle das políticas públicas de gênero, destacando os desafios e as potencialidades dessa atuação.

5 Desafios e potencialidades do Ministério Público na implementação das políticas públicas de gênero

A construção de um Ministério Público resolutivo, comprometido com a equidade de gênero, exige a superação de desafios institucionais, normativos e culturais que ainda limitam a atuação eficaz na indução e controle das políticas públicas voltadas às mulheres. Embora a Recomendação CNMP nº 02/2023 e a Recomendação CNMP nº 03/3035 representem um avanço importante na incorporação da perspectiva de gênero à prática institucional, a concretização de seus preceitos ainda enfrenta entraves que revelam a persistência de uma lógica institucional centrada no paradigma penal tradicional e na ausência de uma abordagem transversal das desigualdades.

Estudos realizados no último ano identificaram que, apesar de haver iniciativas isoladas de enfrentamento à violência de gênero, como campanhas educativas, protocolos locais e grupos de trabalho especializados, a maioria dos ministérios públicos estaduais ainda apresenta dificuldades em consolidar uma atuação sistêmica, articulada e resolutiva no campo das políticas públicas (WIECKO, 2017; MILANEZ *et al.*, 2022; ANABUKI, 2021; RÉGO; OLIVEIRA, 2022; BARBOZA; STUKER, 2021). A ausência de núcleos especializados, a fragmentação das estratégias e a baixa interlocução com a gestão pública local foram apontadas como obstáculos recorrentes.

O relatório também evidencia que práticas exitosas estão associadas à atuação de membros e membras com formação em gênero e compromisso institucional com a transformação social. Casos como o do Ministério Público do Acre, com o seu Centro de Atendimento à Víctima (CAV), e do Ministério Público de Pernambuco, com o projeto MP por Elas, demonstram que é possível estruturar políticas institucionais voltadas à promoção da equidade de gênero com base em articulações intersetoriais, escuta ativa e foco na prevenção da violência.

Um dos principais entraves à implementação efetiva das políticas públicas de gênero no âmbito do Ministério Público é a resistência institucional à transversalização do tema. Muitas unidades ainda compreendem a temática como de responsabilidade exclusiva das promotorias de violência doméstica, ignorando que a equidade de gênero deve atravessar todas as áreas de atuação – infância, educação, saúde,

meio ambiente, direitos humanos, entre outras. Essa fragmentação impede a consolidação de uma política institucional articulada e interseccional.

Outro desafio é a carência de dados estruturados e integrados, o que dificulta o diagnóstico das violências e a formulação de estratégias baseadas em evidências. A Recomendação CNMP nº 04/2025, ao incentivar a alimentação automatizada do Cadastro Nacional de Violência Doméstica (CNVD), representa um passo importante na institucionalização da cultura de dados, essencial para o monitoramento das políticas públicas e para a responsabilização do Estado pelas omissões na proteção às mulheres.

Apesar dos obstáculos, os últimos anos têm sido marcados por importantes avanços normativos no âmbito do CNMP e do CNJ, como a Resolução CNMP nº 259/2023, que institui a Política Nacional de Gênero no Ministério Público, e a Resolução CNJ nº 254/2021, que estabelece o protocolo para julgamento com perspectiva de gênero. Tais normativas criam um arcabouço institucional que permite maior segurança jurídica, previsibilidade e direcionalidade às ações ministeriais no enfrentamento à desigualdade de gênero.

Incorporar a perspectiva de gênero como eixo transversal da atuação institucional do Ministério Público significa reconhecer que a desigualdade entre homens e mulheres não é um problema pontual ou de competência isolada, mas, sim, uma estrutura que se manifesta em todas as áreas de formulação e implementação de políticas públicas. Essa abordagem exige formação continuada, mudança cultural e a revisão dos fluxos institucionais para incorporar critérios de equidade e não discriminação em todas as esferas do sistema de justiça.

Como defende Segato (2012), o enfrentamento da violência de gênero deve articular os direitos humanos universais à escuta atenta das realidades locais e das formas de organização social que foram deslegitimadas pela colonialidade do poder. Nesse sentido, o Ministério Público pode atuar como mediador entre os marcos normativos internacionais e as demandas concretas das mulheres, especialmente aquelas que vivem em territórios periféricos, rurais e indígenas, contribuindo para o fortalecimento de suas autonomias e da justiça comunitária.

A resolutividade, nesse contexto, não se restringe à celeridade ou à eficiência administrativa, mas implica compromisso político com a transformação das estruturas patriarcais e a construção de respostas institucionais integradas, plurais e restaurativas. A efetivação da transversalidade de gênero nas práticas ministeriais é, assim, condição fundamental para a consolidação de uma democracia substancial e de uma atuação institucional verdadeiramente orientada pela justiça social.

Considerações finais

A construção de um Ministério Público resolutivo, voltado à transformação das desigualdades estruturais e à promoção da justiça social, exige a incorporação da perspectiva de gênero como fundamento de sua atuação institucional. A análise desenvolvida neste artigo permitiu identificar que as Recomendações CNMP nº 02/2023 e 03/2025, ao orientar a atuação ministerial sob a ótica da equidade de gênero, representam marcos normativos relevantes, mas cuja efetividade depende de condições político-institucionais ainda em consolidação.

Retomando o problema de pesquisa, qual seja, a relação entre o Ministério Público resolutivo e a implementação das políticas públicas de gênero à luz da Recomendação CNMP nº 02/2023 e da Recomendação CNMP nº 03/2025, os dados e referências analisados apontam que persistem desafios relevantes, como ausência de estrutura especializada em muitas unidades ministeriais, fragmentação da atuação, escassez de dados integrados e resistência institucional à transversalidade de gênero. Contudo, também foram identificadas potencialidades importantes, como a existência de boas práticas institucionais, o fortalecimento da normatividade interna e o engajamento crescente de membros e membras na construção de estratégias transformadoras.

A pesquisa demonstrou que a superação da desigualdade de gênero não se esgota na resposta penal, sendo indispensável a atuação resolutiva do Ministério Público como indutor de políticas públicas preventivas, reparadoras e promotoras de direitos. A escuta qualificada, a intersetorialidade, a formação permanente e o diálogo com as comunidades são elementos-chave para a construção de uma prática institucional antipatriarcal.

Em termos de contribuições teóricas e institucionais, o artigo reforça a centralidade da criminologia feminista e das epistemologias decoloniais para a crítica às práticas jurídicas ainda marcadas pela neutralidade formal e pela revitimização. O compromisso com a equidade de gênero exige do Ministério Público não apenas o cumprimento normativo de resoluções e recomendações, mas a adoção de uma postura ética, política e epistemológica orientada pelos direitos humanos das mulheres em sua pluralidade interseccional (SEGATO, 2012; ANDRADE, 2006; CARVALHO, 2020).

Por fim, é importante que o CNMP e os ministérios públicos dos estados avancem na construção de indicadores de gênero, institucionalizem núcleos especializados com caráter transversal, desenvolvam formações críticas baseadas em abordagens feministas e interseccionais, e ampliem o diálogo com as redes de

proteção e os movimentos sociais. Só assim será possível concretizar o potencial transformador do Ministério Público na consolidação de uma democracia substantiva, que reconheça e enfrente as múltiplas formas de opressão que marcam a experiência histórica das mulheres brasileiras.

Resolutive Public Prosecutor's Office and gender public policies: from CNMP Recommendations No. 02/2023 and No. 03/2025 to institutional practice

Abstract: The article analyzes the role of the Public Prosecutor's Office in promoting and guaranteeing gender public policies based on CNMP Recommendations No. 02/2023 and No. 03/2025, which consolidate a resolute and anti-patriarchal paradigm. Using a qualitative, legal-analytical, and interdisciplinary approach, it examines normative frameworks, specialized literature, and institutional experiences. Despite formal advances, structural challenges persist, such as ministerial fragmentation, resistance to gender mainstreaming, and lack of integrated data. Achieving gender justice requires cultural change and continuous critical training. Feminist criminology is essential to overcome revictimizing practices and build transformative institutional responses.

Keywords: Resolutive Public Prosecutor's Office. Feminist criminology. CNMP Recommendation No. 02/2023. CNMP Recommendation No. 03/2025. Gender justice.

Referências

AGUSTINA, J. R. *Violência de gênero em América Latina: uma mirada crítica desde los feminismos latinoamericanos*. 2022. Disponível em: <https://genderlatam.org>. Acesso em: 10 jul. 2025.

ANABUKI, Luísa. Transversalidade de gênero no trabalho escravo contemporâneo: possibilidades de atuação pelo Ministério Público do Trabalho. *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*, 2021.

ANDRADE, V. M. de. Soberania patriarcal e violência contra a mulher: reflexões sobre o direito penal brasileiro. *Revista Sequência*, n. 50, p. 73-95, 2005. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2016/02/4f33baebd636cb77eb9a4bdc2036292c.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2025.

BARBOZA, Priscila da Silva; STUKER, Paola. De fiscal da ordem jurídica a autor de denúncias: a atuação do Ministério Público na aplicação da lei maria da penha. In: AQUINO, Luseni; ALENCAR, Joana, STUKER, Paola. *A Aplicação da Lei Maria da Penha em Cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2021.

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

CARVALHO, Salo de. Tensões atuais entre a criminologia feminista e a criminologia crítica: a experiência brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, ano 28, n. 166, p. 85-116, 2020. Disponível em: https://assets-compromissoeatitude-igp.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/02/1_8_tensoes-atuais.pdf. Acesso em: 9 jul. 2024.

CARVALHO, S. de; WEIGERT, K. Criminologia feminista com criminologia crítica: perspectivas teóricas e teses convergentes. In: WEIGERT, K. (org.). *Criminologia feminista*. Rio de Janeiro: Revan, 2020. p. 17-44. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/J38D6fZ7QztDVMjDhsR3N8c>. Acesso: 8 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso: 1º ago. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Recomendação nº 2, de 24 de janeiro de 2023*. Dispõe sobre a atuação do Ministério Público com perspectiva de gênero. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 19, p. 84, 26 jan. 2023. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos_institucionais/Recomendacao_CNMP_2_2023.pdf. Acesso em: 30 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Recomendação de Caráter Geral nº 3, de 6 de março de 2025*. Recomenda a adoção de medidas que fortaleçam a atuação dos Ministérios Públicos da União e dos Estados com perspectiva de gênero. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 45, p. 142-143, 7 mar. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/recomendacao-de-carater-geral-cn-n-3-de-6-de-marco-de-2025-05152025030700143>. Acesso em: 1º jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). *Recomendação nº 04, de 19 de março de 2025*. *Recomenda a alimentação automatizada do Cadastro Nacional de Violência Doméstica*. Brasília: CNMP, 2025.

HERNÁNDEZ, J. F. Criminología feminista: una revisión bibliográfica. *Revista IUS*, v. 15, n. 2, p. 333-354, 2021. Disponível: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8180153>. Acesso: 12 jul. 2025.

ONU. *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*. Nova York, 1979. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>. Acesso em: 8 jul. 2025.

OSÓRIO, Conceição. Gênero e democracia. *Outras Vozes*, n. 31-32, p. 4-23, ago./nov. 2010. Disponível em: https://www.wlsa.org.mz/wp-content/uploads/2014/11/Genero_democracia.pdf. Acesso em: 29 jul. 2025.

MILANEZ, Francisco Borges; NASCIMENTO, Cleber Augusto do; CUMMINGS, Malcon Jackson; LUÍZ, Ronilson de Souza. O Ministério Público na perspectiva da Lei Maria da Penha (Lei Federal n.º 11.340/06). *Conjecturas*, Goiânia (MG), v. 22, n. 13, 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/364081160_O_Ministerio_Publico_na_perspectiva_da_Lei_Maria_da_Penha_Lei_Federal_n_1134006. Acesso em: 28 jul. 2025.

PIRAJÁ, F. R. Diretrizes orientativas para uma atuação resolutiva no Ministério Público. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Manual de Atuação Resolutiva no Ministério Público Brasileiro*. Brasília: CNMP, 2022. p. 83-104.

PIRAJÁ, F. R. Teoria Geral do Ministério Público Resolutivo. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Manual de Atuação Resolutiva no Ministério Público Brasileiro*. Brasília: CNMP, 2022. p. 19-42.

RÊGO, Patrícia de Amorim; OLIVEIRA, Antônia Francisca de. A ressignificação da vítima na atuação resolutiva do Ministério Público: o caso do Centro de Atendimento à Vítima de Violência de Gênero (CAV) do Ministério Público do Estado do Acre (MPAC). *Revista Jurídica do MPAC*, Rio Branco, v. 1, n. 2, p. 156-173, abr. 2022. DOI: 10.59133/rjmpac.v1i2.33. Disponível em: <https://ojs.mpac.mp.br/index.php/revista/article/view/33>. Acesso em: 21 jul. 2025.

SEGATO, R. L. Gênero e colonialidade: em busca de chaves de leitura e de um vocabulário estratégico descolonial. *e-cadernos CES*, Coimbra, n. 18, p. 106-131, 2012. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/1533>. Acesso em: 28 jun. 2025.

SEGATO, R. L. Antropologia e direitos humanos: alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais. *Mana*, v. 12, n. 1, p. 207-236, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mana/a/tRYDbv8ZQf9SJmpvSywtjb/>. Acesso em: 2 ago. 2025.

SOUZA, A. M. Princípios da resolutividade na atuação do Ministério Público. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Manual de Atuação Resolutiva no Ministério Público Brasileiro*. Brasília: CNMP, 2022. p. 45-51.

WEILER, Ana Luísa Dessoy; BENFICA, Melina Macedo; NIELSSON, Joice Graciele. A dupla vitimização e culpabilização das vítimas de crimes sexuais no sistema de justiça criminal do Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 131-153, 2022. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/anais/congresso-internacional-de-ciencias-criminais/assets/edicoes/2022/arquivos/46.pdf>. Acesso: 1º ago. 2025.

WIECKO, Ela. Estratégias do Ministério Público para atender as Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres. *Revista Gênero*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 29-48, dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/revistagenero/article/view/31262>. Acesso em: 29 jul. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARDOSO, Renata Valéria Pinto; SALES, José Edvaldo Pereira. Ministério Público resolutivo e as políticas públicas de gênero: das Recomendações CNMP nº 02/2023 e 03/2025 à prática institucional. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 02, n. 03, p. 95-109, jan./jun. 2025. DOI: 10.52028/RMPB.v02.i03.PA.04.

A ineficácia da criminalização do aborto: uma análise à luz dos direitos fundamentais e da realidade carcerária brasileira

Pedro Gonçalo Tavares Trovão do Rosário

Doutor em Direito (Direito Constitucional e Político). Mestrado e Doutorado em Universidades Portuguesas e Espanholas. Doutor *Honoris Causa* pela Universidade Latino-Americana e do Caribe (ULAC). Membro Internacional da Comissão de Direito à Educação. Professor Permanente do PPGDIR/UFMA.

Leonardo Marques Pereira

Mestrando em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Advogado licenciado. Assessor Jurídico da 13ª Procuradoria de Justiça Cível do Ministério Público do Estado do Maranhão. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário UNDB.

Resumo: O presente estudo tem como objetivo analisar a previsão legal do aborto no Código Penal e a discussão acerca da sua descriminalização por meio da ADPF nº 442. Além disso, examinam-se a eficácia da criminalização e seu impacto sobre a saúde pública e os direitos das mulheres. A pesquisa adota uma metodologia de natureza qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise documental. Foram utilizados dados normativos, doutrinários, artigos científicos, decisões judiciais e fontes empíricas oficiais, como os sistemas SENAPPEN, IBGE e Fiocruz. Os dados foram sistematizados segundo categorias analíticas definidas previamente, com recorte temporal entre 2010 e 2022. O objetivo foi verificar se a manutenção da penalização do aborto se mostra compatível com os princípios constitucionais, especialmente os direitos à vida, à saúde e à autonomia da mulher. Conclui-se que a criminalização do aborto se revela ineficaz, considerando o baixo número de mulheres efetivamente punidas frente à alta incidência da prática no país.

Palavras-chave: Início da vida. Criminalização do aborto. Direitos fundamentais. Saúde pública.

Sumário: **1** Introdução – **2** A criminalização do aborto no Brasil – **3** A descriminalização do aborto por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 442 – **4** A inexpressiva aplicação da pena de aborto e sua ineficácia – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O reconhecimento do direito à vida na Constituição demonstra uma preocupação abrangente com a proteção da existência humana, incluindo a fase intrauterina. No entanto, essa garantia pode entrar em conflito com outros princípios constitucionais, como a autonomia individual e o bem-estar da gestante. A capacidade de modificar, obter ou extinguir direitos está intrinsecamente ligada à liberdade de decisão, permitindo que os indivíduos exerçam controle sobre suas escolhas e seu próprio corpo.

No contexto da interrupção da gravidez, observa-se que as mulheres possuem a prerrogativa de decidir sobre seu corpo, o que também se configura como uma questão de saúde pública. A clandestinidade da prática acarreta riscos significativos, sujeitando as gestantes a procedimentos inseguros, muitas vezes realizados sem condições adequadas, comprometendo não apenas a sua segurança física, mas também o direito à saúde.

O aborto no Brasil está criminalizado pelo Código Penal nos artigos 124 e 126, com exceções previstas, mas a prática continua a ocorrer de forma recorrente. Estudos indicam que a legislação vigente não impede sua ocorrência, demonstrando que o fenômeno atravessa todas as classes sociais, grupos religiosos e níveis de escolaridade. Em meio a essa realidade, surgiu a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 442, que questiona a constitucionalidade da penalização da prática e propõe sua descriminalização até a 12ª semana de gestação.

Diante desse cenário, surge a seguinte pergunta de pesquisa: a criminalização do aborto no Brasil é eficaz na proteção da vida e na redução da prática, ou revela-se ineficaz diante da realidade social?

O objetivo deste trabalho é analisar a efetividade da criminalização do aborto, investigando em que medida a penalização contribui ou não para a diminuição dos casos, além de discutir a definição do momento em que juridicamente se reconhece o início da vida. Pretende-se, ainda, examinar a capacidade do ordenamento jurídico em conciliar a proteção da vida intrauterina com os direitos fundamentais da gestante, como a autonomia e a saúde.

Justifica-se a relevância deste estudo pela necessidade de refletir criticamente sobre a atual política criminal adotada no Brasil, especialmente à luz da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 442, que propõe a descriminalização do aborto até a 12ª semana de gestação, evidenciando um tema de profunda implicação social, jurídica e de saúde pública.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, adotou-se o raciocínio indutivo, com base na análise de casos concretos que permitem alcançar conclusões generalizáveis dentro dos limites científicos. Foram utilizados os métodos sociojurídico crítico, que

considera a interação entre as normas jurídicas e a realidade social, e o jurídico-descritivo, voltado à sistematização das normas aplicáveis ao tema.

A investigação baseou-se em revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial. Dentre os documentos institucionais analisados, destacam-se os dados estatísticos da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), o Boletim Epidemiológico nº 20 do Ministério da Saúde (FIOCRUZ, 2020) e a Pesquisa Nacional de Saúde (IBGE, 2013).

No âmbito jurisprudencial, foi examinada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 442 (ADPF nº 442), protocolada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) no Supremo Tribunal Federal e discute a constitucionalidade dos artigos 124 e 126 do Código Penal à luz dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição de 1988.

A presente pesquisa possui abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, com fundamento na análise doutrinária, legislativa e jurisprudencial acerca da criminalização do aborto no Brasil e das discussões constitucionais correlatas, especialmente no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF). A análise foi complementada com dados empíricos, obtidos a partir de fontes oficiais e reconhecidas, com o objetivo de ilustrar os impactos sociais, econômicos e sanitários da criminalização da prática.

Foram utilizados dados obtidos por meio da Diretoria de Inteligência Penitenciária (2024), com ênfase nas estatísticas referentes ao perfil de mulheres presas por envolvimento com abortos clandestinos, priorizando as tabelas relativas ao sexo, escolaridade, faixa etária e natureza do delito.

Dados sociodemográficos e de saúde pública foram extraídos da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS), edição de 2013, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2015. A escolha dessas edições decorreu da consistência metodológica e da relevância dos recortes apresentados quanto à faixa etária das mulheres que realizaram aborto, suas condições socioeconômicas e grau de escolaridade.

Informações complementares também foram coletadas a partir de publicações da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), especialmente no que se refere às consequências sanitárias do aborto inseguro no país. Foram considerados estudos técnicos publicados entre 2012 e 2022, com ênfase em relatórios sobre morbidade materna, acesso à saúde reprodutiva e impactos do aborto em mulheres em situação de vulnerabilidade.

A sistematização dos dados empíricos foi feita por meio de análise documental, com fichamento temático e organização dos conteúdos segundo categorias analíticas

previamente definidas, como: perfil das mulheres afetadas, condições de saúde pública, seletividade penal e princípios constitucionais violados.

Por fim, esta pesquisa recorreu às técnicas de revisão bibliográfica, documental e jurisprudencial, fundamentando-se na análise de artigos, livros, teses e demais materiais acadêmicos, com o objetivo de oferecer respostas ao problema proposto, assim como documentos de órgãos institucionais.

2 A criminalização do aborto no Brasil

Os homens se organizam em sociedade com o propósito de preservar e aprimorar seus bens civis, os quais incluem não apenas aspectos materiais, mas também direitos fundamentais. Locke (1973, p. 9) define esses bens civis como “a vida, a liberdade, a saúde física e a libertação da dor, e a posse de coisas externas, tais como terras, dinheiro, móveis, etc.”.

A respeito da liberdade, é necessário destacar que esta consiste na possibilidade de o indivíduo agir conforme sua vontade. Nesse sentido, a liberdade implica o poder de realizar aquilo que se deseja, desde que respeitados os limites impostos pelo convívio social. Montesquieu (1973, p. 73) ressalta que, “se um cidadão pudesse fazer o que as leis proíbem, ele já não teria liberdade, porque os outros também teriam este poder”.

Por sua vez, Mill (1991) entende a liberdade como a proteção contra a tirania dos governantes políticos. Ele destaca que a luta entre liberdade e autoridade é uma constante ao longo da história. No passado, essa batalha se dava principalmente entre súditos e governantes, pois os governos exerciam o poder em oposição aos governados, sendo lideranças que ascendiam ao comando por meio da conquista ou da herança.

Já para Paine (1989), o ser humano nasce com direitos naturais inerentes à sua existência, assim como adquire direitos civis, os quais derivam de um direito social. Dessa forma, é importante destacar que a sociedade é construída com o propósito de assegurar direitos de forma mais eficaz, ou seja, não se busca uma maior positivação de direito, o que de fato se é pretendido é que esses direitos possam ser exercidos.

Nesse contexto, a limitação do poder estatal para a proteção da liberdade foi buscada por meio do estabelecimento de direitos políticos e da criação de freios constitucionais capazes de restringir os atos dos tiranos (MILL, 1991). Não obstante, é importante ressaltar que a liberdade do indivíduo deve ser compreendida à luz do princípio de que não pode interferir na liberdade alheia, sendo esse o seu limite fundamental.

Nessa perspectiva, o Brasil, assim como diversos outros países, incorporou em seu ordenamento jurídico a criminalização do aborto, sendo este definido como “a interrupção da gravidez com a destruição do produto da concepção” (MIRABETE, 2015, p. 62), ou seja, consiste no fato da mãe promover a eliminação do feto.

O tipo criminoso está previsto nos artigos 124 a 127 do Código Penal, conforme transcrevo a seguir:

Aborto provocado pela gestante ou com seu consentimento

Art. 124 - Provocar aborto em si mesma ou consentir que outrem lho provoque:

Pena - detenção, de um a três anos.

Aborto provocado por terceiro

Art. 125 - Provocar aborto, sem o consentimento da gestante:

Pena - reclusão, de três a dez anos.

Art. 126 - Provocar aborto com o consentimento da gestante:

Pena - reclusão, de um a quatro anos.

Parágrafo único. Aplica-se a pena do artigo anterior, se a gestante não é maior de quatorze anos, ou é alienada ou debil mental, ou se o consentimento é obtido mediante fraude, grave ameaça ou violência

Forma qualificada

Art. 127 - As penas cominadas nos dois artigos anteriores são aumentadas de um terço, se, em consequência do aborto ou dos meios empregados para provocá-lo, a gestante sofre lesão corporal de natureza grave; e são duplicadas, se, por qualquer dessas causas, lhe sobrevém a morte (BRASIL, 1940, n.p.).

Conforme explica Cunha (2016), o aborto pode ser dividido em diferentes categorias. O aborto natural corresponde à interrupção involuntária da gestação, normalmente associada a complicações de saúde da mulher, não sendo passível de punição. Já o aborto acidental decorre de causas fortuitas.

Há ainda o aborto legal, cuja prática é admitida nas hipóteses descritas no artigo 128 do mesmo diploma legal. O aborto denominado miserável ou socioeconômico é aquele motivado por extrema pobreza ou pela falta de condições materiais para manter a criança após o nascimento; embora compreensível do ponto de vista social, essa justificativa não isenta o agente da responsabilização penal segundo a legislação brasileira (CUNHA, 2016)

O aborto eugênico, por sua vez, é aquele realizado em razão da constatação de que o feto possui graves deficiências físicas ou mentais, mas não é permitido no ordenamento jurídico nacional. Existe ainda o chamado *honoris causa*, cuja motivação seria evitar a gestação em casos extraconjugais, sendo igualmente considerado crime. Por fim, há classificações conforme o estágio gestacional: o

aborto ovular, realizado até a oitava semana; o embrionário, praticado até a décima quinta semana; e o fetal, que ocorre após esse período (CUNHA, 2016).

O crime previsto no artigo 124 do Código Penal, segundo Cunha (2016), tem como sujeito ativo a mulher grávida, sendo considerado um crime de mão própria, ou seja, apenas ela pode praticá-lo. A conduta prevista consiste na ação da gestante que, “por intermédio de meios químicos, físicos ou mecânicos, provoca a interrupção da gravidez, destruindo a vida intrauterina” (CUNHA, 2016, p. 94).

Dessa forma, constata-se que existem diversas formas pelas quais a gestante pode realizar o aborto, todas elas, no entanto, têm como finalidade a interrupção da vida em desenvolvimento no útero. É importante destacar que o Código de Processo Penal apontou uma ressalva no artigo 128, inciso I, de que “não se pune o aborto praticado por médico: I - se não há outro meio de salvar a vida da gestante”.

Nas palavras de Aragão (2019, p. 137), “o aborto necessário demonstra o autêntico estado de necessidade, e, portanto, só é realizado quando não houver nenhum outro meio para salvar a vida da gestante”, desta existindo uma possibilidade no próprio ordenamento jurídico para que as mulheres não possam interromper a gestação quando existir risco de vida.

Bitencourt (2017) observa que o crime de aborto se caracteriza por ser de execução pessoal, ou seja, apenas a gestante pode praticá-lo diretamente ou consentir que outra pessoa o faça. Ele destaca que, embora não se enquadre tecnicamente entre os crimes contra a pessoa, o valor jurídico tutelado é a existência humana em processo de formação.

Com isso, fica claro que o objeto de proteção é a vida que se desenvolve no corpo das mulheres e que ainda se encontra em processo de formação, por isso é visto como um crime praticado contra o ser humano.

Segundo Cunha (2016), a responsabilização penal pelo aborto exige a presença de dolo, entendido como a intenção consciente de interromper a gestação ou de permitir que isso aconteça. Se essa intenção estiver ausente, a conduta não configura infração penal. Por tratar-se de um delito material, considera-se que ele se consuma com a morte do feto ou a destruição do embrião, mesmo que isso ocorra fora do útero, desde que seja decorrência das ações abortivas.

De acordo com Boiteux (2017), a criminalização do aborto configura um instrumento de repressão direcionado às mulheres, por meio do qual a sociedade se vale de um mecanismo legalizado que retira a autonomia sobre seus corpos e contribui para a geração de graves problemas na área da saúde pública.

Nessa mesma linha de pensamento, Londras e Enright (2018) ressaltam que a existência de normas que criminalizam o aborto equivale a negar à mulher sua

condição de sujeito de direitos, ao impedir que ela exerça autonomia plena sobre seu próprio corpo, especialmente no que se refere à decisão sobre a continuidade ou não da gestação.

Dessa forma, fica claro que o aborto, enquanto objeto de tipificação penal, não se restringe apenas à proteção da vida fetal, mas suscita debates mais amplos sobre autonomia, dignidade, igualdade de gênero e justiça social, evidenciando a necessidade de reflexão crítica sobre o equilíbrio entre a proteção legal da vida e os direitos fundamentais das mulheres.

3 A descriminalização do aborto por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 442

A indefinição quanto ao início da vida humana é um dos pontos centrais no debate sobre sua proteção jurídica. Bitencourt (2017) explica que o desenvolvimento da vida começa com o zigoto, que se transforma em embrião e, posteriormente, em feto. A eliminação desse processo vital, desde o estágio inicial até o início do parto, configura aborto, podendo ou não ser considerado crime conforme o ordenamento jurídico aplicável.

Essa indeterminação colabora para a controvérsia sobre o início da vida e fundamenta a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 442, que propõe a descriminalização do aborto com base na teoria do sistema nervoso, segundo a qual a vida só se inicia com o desenvolvimento do sistema nervoso.

Segundo Moraes e Bitencourt (2024), a maior atuação do STF sobre casos polêmicos tem ocorrido em virtude da deficiência ou inércia das demais instituições, o que contribui diretamente para o protagonismo do Supremo Tribunal Federal, uma vez que a falta de atuação ou a incapacidade dos demais órgãos impõe a necessidade de uma ampliação da intervenção da Corte Suprema.

A argumentação em favor da descriminalização também se baseia no fato de que, ao se tratar do aborto, lida-se com um problema que perpassa a saúde pública e envolve diretamente os direitos relacionados ao controle reprodutivo e à autodesignação das mulheres, tendo um impacto amplo sobre a morbidade materna (MATOS, 2010). Nesse sentido, é importante destacar que o debate sobre a legalização do aborto tem sido impulsionado por movimentos feministas, que reivindicam o direito das mulheres de decidirem sobre seus corpos.

Matos (2010) enfatiza que, apesar de a legislação brasileira ter positivado no Código Penal o instituto que criminaliza a prática do aborto, esse ato continua sendo

uma realidade para diversas mulheres no Brasil, que, independentemente da existência do tipo penal, o praticam.

A ADPF nº 442, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), requer que o Supremo Tribunal Federal declare a não recepção parcial dos artigos 124 e 126 do Código Penal, argumentando que a criminalização do aborto viola princípios fundamentais da Constituição da República.

No caso da ADPF nº 442, propõe-se que o Supremo Tribunal Federal reconheça a inconstitucionalidade parcial dos artigos 124 e 126 do Código Penal, permitindo a descriminalização do aborto até a 12ª semana de gestação. A ação questiona a compatibilidade da criminalização com a Constituição, argumentando que ela viola princípios como a dignidade da pessoa humana, ao negar às mulheres autonomia sobre seus corpos e decisões reprodutivas (DE PINHO; BRITO; PIMENTA, 2019).

Ressalta-se também que o aborto, embora possa atingir todas as mulheres, impacta de forma mais severa aquelas em situação de vulnerabilidade, como negras, indígenas e pobres, ferindo os princípios da cidadania, da igualdade e da vedação à discriminação. Ademais, a penalização compromete direitos fundamentais, como o direito à saúde, à integridade física e mental, e à proteção contra tratamentos cruéis ou degradantes, reforçando a necessidade de revisão constitucional sobre o tema (DE PINHO; BRITO; PIMENTA, 2019).

Outrossim, é importante considerar que, embora a Constituição Federal de 1988 não trate expressamente do tema, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou em situações semelhantes. Um exemplo disso foi a decisão na ADPF nº 54, por meio da qual se reconheceu o direito da mulher de optar pela interrupção da gestação quando o feto apresenta ausência de formação encefálica (CARVALHO *et al.*, 2021).

Trata-se dos casos de anencefalia, nos quais, segundo a ciência, mesmo com a continuidade da gravidez, o recém-nascido não possui expectativa de vida. Nesse contexto, o aborto representa uma forma de evitar sofrimento adicional à família, que alimenta esperanças em relação à criança.

Sobre esse assunto, Borges (2012, p. 13) esclarece que:

A partir dessa decisão, todas as gestantes de fetos anencéfalos tem o direito de interromper a gravidez, sem necessidade de autorização judicial para isso, pois tal conduta não é tipificada como aborto. Ressalta-se, contudo, que isso não significa que a mulher é obrigada a interromper a gestação. A decisão do STF garante que a mulher tenha direito de escolher se quer ou não prosseguir com a gestação, respeitando-se tanto as que optarem por prosseguir com a gravidez quanto as que preferirem interrompê-la.

É necessário lembrar, ainda, que a interrupção da gravidez pode ocorrer de forma provocada, involuntária ou intencional. No caso da última hipótese, o STF já firmou entendimento, no julgamento do *Habeas Corpus* nº 123.306, de que é inconstitucional penalizar a prática do aborto voluntário nos três primeiros meses de gestação.

Não obstante, o STF, no julgamento da ADI nº 3.510, permitiu a realização de pesquisa com células-tronco embrionárias que sejam consideradas inviáveis ou que se encontrem congeladas há mais de três anos, chegando ao seguinte posicionamento a respeito do assunto:

III - A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À VIDA E OS DIREITOS INFRACONSTITUCIONAIS DO EMBRIÃO PRÉ-IMPLANTO. O Magno Texto Federal não dispõe sobre o início da vida humana ou o preciso instante em que ela começa. Não faz de todo e qualquer estágio da vida humana um autonomizado bem jurídico, mas da vida que já é própria de uma concreta pessoa, porque nativa (teoria “natalista”, em contraposição às teorias “concepcionista” ou da “personalidade condicional”). E quando se reporta a “direitos da pessoa humana” e até dos “direitos e garantias individuais” como cláusula pétrea está falando de direitos e garantias do indivíduo-pessoa, que se faz destinatário dos direitos fundamentais “à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, entre outros direitos e garantias igualmente distinguidos com o timbre da fundamentalidade (como direito à saúde e ao planejamento familiar). Mutismo constitucional hermeneuticamente significativa de transpasse de poder normativo para a legislação ordinária. A potencialidade de algo para se tornar pessoa humana já é meritória o bastante para acobertá-la, infraconstitucionalmente, contra tentativas levianas ou frívolas de obstar sua natural continuidade fisiológica. Mas as três realidades não se confundem: o embrião é o embrião, o feto é o feto e a pessoa humana é a pessoa humana. Onde não existir pessoa humana embrionária, mas embrião de pessoa humana. O embrião referido na Lei de Biossegurança (“in vitro” apenas) não é uma vida a caminho de outra vida virginalmente nova, porquanto lhe faltam possibilidades de ganhar as primeiras terminações nervosas, sem as quais o ser humano não tem factibilidade como projeto de vida autônoma e irrepetível. O Direito infraconstitucional protege por modo variado cada etapa do desenvolvimento biológico do ser humano. Os momentos da vida humana anteriores ao nascimento devem ser objeto de proteção pelo direito comum. O embrião pré-implanto é um bem a ser protegido, mas não uma pessoa no sentido biográfico a que se refere a Constituição (STF - ADI: 3510 DF, Relator.: AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 29/05/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/05/2010).

Dessa forma, fica claro que o STF tem promovido uma visão mais progressista sobre o assunto. Contudo, a discussão ultrapassa o campo das opiniões individuais, pois o aborto é um fato cuja ocorrência decorre da ausência de políticas públicas adequadas por parte do Estado e torna-se ainda mais grave quando se observa o impacto econômico e social envolvido na questão (CARVALHO *et al.*, 2021).

Mendanha *et al.* (2025, p. 9) ressaltam que:

A teoria neurológica da vida, que considera a morte encefálica como o fim da vida humana, aplica-se de modo simétrico: se a cessação irreversível das funções encefálicas representa o fim da vida, a sua inexistência congênita significa que a vida humana, em sentido pleno, nunca chegou a existir. Assim, a decisão do STF buscou harmonizar a proteção da vida com a dignidade da gestante, afastando o sofrimento físico e psíquico prolongado diante de uma gestação inviável.

Diante do exposto, constata-se que a criminalização do aborto no Brasil é um tema complexo, que envolve aspectos jurídicos, sociais, de saúde pública e de direitos fundamentais. Embora o Código Penal tipifique a prática em seus artigos 124 a 127, e somente a admita em hipóteses excepcionais, previstas no artigo 128, a realidade demonstra que a interrupção da gestação continua a ser uma prática recorrente, especialmente entre mulheres em situação de vulnerabilidade.

As diferentes classificações do aborto, os critérios doutrinários sobre o início da vida e os posicionamentos recentes do Supremo Tribunal Federal evidenciam uma crescente tensão entre o texto legal vigente e as demandas sociais contemporâneas.

A atuação do STF em casos como a ADFP nº 54, ADI nº 3.510 e o *Habeas Corpus* nº 123.306 reforça o papel da Corte na proteção de direitos diante da omissão legislativa. Nesse contexto, o debate sobre a descriminalização do aborto ganha legitimidade não apenas sob o prisma da autonomia reprodutiva das mulheres, mas também como resposta necessária às implicações da negligência estatal, que agrava desigualdades e compromete a saúde e a dignidade das cidadãs brasileiras.

4 A inexpressiva aplicação da pena de aborto e sua ineficácia

Diversas mulheres, independentemente de sua condição econômica, crença religiosa ou faixa etária, recorrem ao aborto. Aquelas que possuem recursos financeiros mais elevados optam por realizar o procedimento em clínicas especializadas, onde há maior controle sanitário e acompanhamento adequado.

Já as que enfrentam dificuldades socioeconômicas, representando a maior parte da população brasileira, acabam recorrendo a métodos arriscados, o que contribui para índices elevados de complicações de saúde e mortalidade (SANTOS *et al.*, 2013).

Conforme apontado pela Organização Mundial da Saúde, aproximadamente 45% dos procedimentos de interrupção da gestação realizados globalmente ocorrem de maneira arriscada. Segundo essa entidade, entre 2010 e 2014, o número médio de abortos chegou a 55 milhões (CARVALHO; VIEIRA; SARACENI, 2020).

A porcentagem de mulheres que vieram a óbito por conta do aborto se divide da seguinte forma:

A partir dos dados extraídos pelo DataSUS, o mapa exemplifica os casos de aborto entre os anos de 2010 a 2019 no Brasil. De modo que, os estados com maiores índices de aborto nos últimos 10 anos foram São Paulo com o total de 133350 (20.27%), Minas Gerais com 66649 (10.13%) e Rio de Janeiro que teve 66269 (10.07%) casos de abortos

[...] o resultado de maior porcentagem foram mulheres com idade de 20 a 29 anos, com 44.70%, seguido por mulheres de 30 a 39 anos com taxa 33.17%, logo seguido por jovens de 15-19 anos aparecendo 14.71%, percebe-se também a faixa etária de 40 aos 49 anos com 6.38% de casos registrados, como contraste é possível observar que a menor porcentagem é representada por 1.04%, caracterizada por mulheres de 10 a 14 anos (BONFIM *et al.*, 2021, p. 5).

Diante desses dados, observa-se que a maior parte das mulheres que recorrem ao aborto está na faixa etária entre 20 e 29 anos. E, tendo em vista os altos índices de cometimento do delito, é possível afirmar que as políticas públicas voltadas à prevenção da gravidez não planejada ainda se mostram insuficientes no país.

Como consequência, muitas mulheres acabam recorrendo a procedimentos inseguros, os quais frequentemente resultam em complicações graves, como hemorragias, infecções, perfuração uterina e, em alguns casos, infertilidade irreversível. Em situações mais extremas, a ausência de atendimento médico adequado pode levar à morte.

Ao procurarem atendimento médico durante um processo de abortamento, essas mulheres vivenciam impactos físicos, psicológicos e sociais. Na maioria das vezes, apresentam sintomas que exigem intervenção médica imediata, mas evitam expor suas emoções e experiências. O sentimento de solidão, medo, angústia, culpa e autocensura é recorrente, assim como o receio de serem julgadas, punidas ou tratadas com desrespeito (SANTOS *et al.*, 2013).

Destaca-se que, no cenário do direito contemporâneo, o debate central gira em torno de como as instituições que integram o sistema de justiça podem oferecer respostas eficazes aos problemas sociais que emergem como consequência das transformações da modernidade (MORAES; BITENCOURT, 2024).

Nesse sentido, no Brasil, informações levantadas pelo instituto responsável por estatísticas nacionais, com base na Pesquisa Nacional de Saúde de 2013, indicam que cerca de um milhão de mulheres no país se submeteram a abortos induzidos naquele período (IBGE, 2013).

O órgão de saúde nacional ressalta que a proibição do aborto impacta, sobretudo, mulheres jovens, solteiras, em situação de desemprego ou exercendo atividades informais, além daquelas de origem negra, com menor nível de escolaridade e residentes em regiões periféricas.

Uma análise divulgada no estudo intitulado Aborto e Saúde Pública no Brasil: 20 anos (2009) apontou que, entre adolescentes de 17 a 19 anos, grande parte das gestantes possui dependência financeira de familiares ou do parceiro, não teve planejamento para a gravidez e utilizou misoprostol para interrompê-la. Por meio desses dados, fica evidente a concentração de abortos entre jovens, os quais, por falta de uma vida estruturada, tiveram que apelar para a interrupção da gravidez.

Com base em dados da Organização Internacional de Saúde, aproximadamente metade das concepções no mundo ocorre sem planejamento, sendo que 11,11% das mulheres optam pela interrupção da gestação. No Brasil, as estatísticas indicam que em torno de 31% das gestações são finalizadas por meio do aborto, sendo esta uma das causas predominantes de mortalidade materna (SILVA, 2022).

Diante desse cenário, é possível supor que, em diversas situações e instituições de saúde, o aborto induzido seja alvo de julgamento por parte dos profissionais responsáveis pelo atendimento dessas pacientes.

Uma pesquisa conduzida por Laurenti *et al.* (2003) em todas as capitais do país e no Distrito Federal identificou um fator de correção de 1,4 aplicado à razão de óbitos maternos, chegando ao índice ajustado de 74 falecimentos a cada 100 mil nascimentos. Esse cenário difere do observado em países desenvolvidos, onde as taxas de morte relacionadas ao aborto são substancialmente menores (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2005, p. 8).

O Boletim Epidemiológico nº 20 do Ministério da Saúde (FIOCRUZ, 2020) revelou que, entre 1996 e 2018, foram registrados 38.919 óbitos maternos no Brasil, dos quais 1.896 (4,87%) decorreram de abortos, tornando essa a quarta maior causa de mortalidade de gestantes no período.

As diretrizes estabelecidas pela entidade mundial de saúde destacam que a criminalização da prática e a restrição ao seu acesso não impedem sua ocorrência, mas aumentam os riscos à saúde das mulheres que recorrem a procedimentos clandestinos. A estimativa dessa organização é de que, em países onde o aborto é legalizado, aproximadamente 90% dos procedimentos sejam realizados com segurança, enquanto essa proporção cai para 25% em nações onde há restrições legais à prática (SILVA, 2022).

De acordo com dados da Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN, 2024), por meio da Diretoria de Inteligência Penitenciária, no ano de 2024, apenas 18 mulheres encontram-se presas no Brasil pelo crime de aborto. Esse número representa uma fração ínfima do total da população carcerária feminina e evidencia a baixa efetividade da criminalização do aborto como instrumento de repressão estatal.

Embora a prática seja tipificada como crime nos artigos 124 a 127 do Código Penal, a realidade demonstra que a punição judicial é rara, seja pela dificuldade de apuração e comprovação do delito, seja pelo fato de que, na maioria dos casos, as investigações não avançam devido à ausência de flagrante ou denúncia formal.

Assim, a manutenção do aborto como crime não se traduz em um meio eficaz de controle, resultando em um cenário no qual a criminalização persiste mais como um dispositivo simbólico do que como um instrumento real de aplicação penal.

Diante desses dados, questiona-se a eficácia do instituto da criminalização do aborto, uma vez que seu impacto na contenção da prática é praticamente nulo. Em vez de reduzir a incidência do aborto, a proibição apenas empurra as mulheres para a clandestinidade, aumentando os riscos à saúde e à vida, especialmente entre aquelas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

O sistema penal brasileiro, que já enfrenta superlotação e dificuldades estruturais, demonstra, nesse caso, uma seletividade penal evidente, priorizando a repressão de determinados delitos enquanto outros permanecem à margem do sistema punitivo.

O número reduzido de presas por aborto confirma a ineficiência dessa criminalização e reforça o debate sobre a necessidade de revisão da legislação, seja para adequá-la a princípios de saúde pública e direitos reprodutivos, seja para evitar o uso do sistema penal como um meio ineficaz de coerção estatal.

5 Considerações finais

A análise realizada permitiu compreender que a criminalização do aborto no Brasil, embora ainda vigente nos artigos 124 a 127 do Código Penal, encontra-se

em crescente tensionamento com os princípios constitucionais consagrados pela Constituição Federal de 1988, especialmente os relacionados à dignidade da pessoa humana, à autonomia da mulher, à saúde e à igualdade. A diversidade de correntes teóricas acerca do início da vida demonstra que não há consenso jurídico ou científico sobre o marco inicial da proteção penal, o que fragiliza a fundamentação da criminalização absoluta da prática.

Verificou-se, ademais, que a manutenção do aborto como crime tem se mostrado ineficaz sob a perspectiva prática, já que o número de punições é extremamente reduzido frente à elevada incidência da prática em condições inseguras, sobretudo entre mulheres em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Esse cenário revela um impacto direto sobre a saúde pública, contribuindo para complicações clínicas severas e, em muitos casos, para a mortalidade materna evitável.

A judicialização da temática, com destaque para a ADPF nº 442 e outras ações constitucionais correlatas, evidencia o papel cada vez mais relevante do Supremo Tribunal Federal diante da omissão legislativa em regulamentar a questão com base em evidências científicas e parâmetros de direitos humanos. As decisões já proferidas, como no caso da ADPF nº 54 e no *Habeas Corpus* nº 123.306, apontam para uma tendência de reconhecimento da autonomia reprodutiva como dimensão essencial da cidadania das mulheres.

Assim, conclui-se que a criminalização do aborto, nos moldes atuais, precisa ser urgentemente repensada. A descriminalização parcial, ao menos nos estágios iniciais da gestação, surge como uma alternativa constitucionalmente mais adequada, capaz de equilibrar a proteção à vida com os direitos fundamentais das mulheres. O enfrentamento do aborto como questão de saúde pública e justiça social exige, ainda, políticas públicas inclusivas, educação reprodutiva e garantia de acesso a serviços de saúde seguros e humanizados.

The ineffectiveness of abortion criminalization: an analysis in light of fundamental rights and the Brazilian prison reality

Abstract: This study aims to analyze the legal regulation of abortion under the Penal Code and the ongoing debate on its decriminalization through ADPF 442. Furthermore, it examines the effectiveness of criminalization and its impact on public health and women's rights. The research adopts a qualitative methodology, based on bibliographic and documentary analysis. It includes the examination of legislation, legal doctrine, scholarly articles, judicial decisions, and official empirical data from sources such as SENAPPEN, IBGE and Fiocruz, covering the period between 2010 and 2022. Data were organized according to predefined analytical categories to evaluate whether the continued criminalization of abortion aligns with constitutional principles, particularly the rights to life, health, and women's autonomy. The study concludes that criminalization proves ineffective, considering the low number of Brazilian women actually penalized compared to the high incidence of the practice across the country.

Keywords: Beginning of life. Abortion criminalization. Fundamental rights. Public health.

Referências

- ANDRADE, Liliane Lopes. A determinação do início da vida: ciência versus direitos. *Tempus – Actas de Saúde Coletiva*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 115-131, 2013.
- ANJOS, Karla Ferraz dos *et al.* Aborto e saúde pública no Brasil: reflexões sob a perspectiva dos direitos humanos. *Saúde em Debate*, v. 37, p. 504-515, 2013.
- ATIENZA, Manuel. *El derecho como argumentación*. Barcelona: Ariel, 2006.
- ARAGÃO, Nikolly Sanches. A descriminalização do aborto no Brasil. *Boletim Conteúdo*, 2019.
- BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. Parte especial: dos crimes contra a pessoa. 12. ed. rev. e ampl. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2017.
- BOMFIM, Vitória Vilas Boas *et al.* Mortalidade por aborto no Brasil: perfil e evolução de 2000 a 2020. *Research, Society and Development*, [S.l.], v. 10, n. 7, p. e49910716866, 2021.
- BORGES, Suyane Machado. A questão da interrupção da gravidez de feto anencéfalo no STF – uma análise da ADPF 54. *Revista de Direito dos Monitores da Universidade Federal Fluminense*, v. 5, n. 12, p. 101-114, 2012.
- BOITEUX, Luciana. A ADPF 442, dignidade das mulheres, democracia e o STF. *Boletim IBCCrim*, v. 25, n. 294, p. 5-7, 2017.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Políticas Penais. *Dados estatísticos do sistema penitenciário: 16º ciclo SISDEPEN* (jan. a jun. 2024). Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relipen/relipen-1- semestre-de-2024.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 442*. Disponível em: https://apublica.org/wp-content/uploads/2018/08/adpf_442_-federal_-codigo_penal_-aborto_-legislador_positivo_-direito_comparado_-ausencia_direito_fundamental_ao_aborto_vf_1_.pdf. Acesso em: 1º jun. 2025.
- BRASIL. Código Penal. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 1º jun. 2025.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1º jun. 2025.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Aborto e saúde pública no Brasil: 20 anos*. Brasília: Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/livro_aborto.pdf. Acesso em: 1º jun. 2025.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na ADPF 54*. Relator: Min. Marco Aurélio. Distrito Federal, p. 1-433, 2012.
- CARDOSO, Bruno Baptista; VIEIRA, Fernanda Morena dos Santos Barbeiro; SARACENI, Valeria. Aborto no Brasil: o que dizem os dados oficiais?. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n. suppl 1, p. e00188718, 2020.
- CARVALHO, Leticya Almeida *et al.* ADPF 442: um olhar crítico sobre aborto e saúde pública. *Anais da Semana Universitária e Encontro de Iniciação Científica* (ISSN: 2316-8226), v. 1, n. 1, 2021.
- CUNHA, Rogério Sanches. *Manual de direito penal: parte especial* (arts. 121 ao 361). 8. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2016.

DE PINHO, Marina Schuwartan Furbino; BRITO, Ronaldo Figueiredo; PIMENTA, Sátina P. Marcondes. Nem presa, nem morta: a criminalização do aborto como violação de direitos humanos e fundamentais à luz da ADPF 442. *Jures*, v. 12, n. 22, p. 1-30, 2019.

FIOCRUZ. *Mortalidade materna no Brasil*. Boletim Epidemiológico nº 20/MS (maio, 2020). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020. Disponível em: <https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/atencao-mulher/mortalidade-materna-no-brasil-boletim-epidemiologico-n-o-20-ms-maio-2020/>. Acesso em: 1º jun. 2025.

GOZZO, Débora; MOINHOS, Deyse dos Santos. A disposição do corpo como direito fundamental e a preservação da autonomia da vontade. In: *Anais do XXIII Congresso Nacional do CONPEDI*. p. 161-187. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=72fed322f249b958>. Acesso em: 1º jun. 2025.

IBGE. *Pesquisa Nacional de Saúde: 2013: ciclos de vida: Brasil e grandes regiões*. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 92 p.

JEFFERSON, Thomas; MADISON, James; JAY, John. *Escritos políticos*. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1985. 365p.

LOCKE, John. *Carta Sobre a Tolerância*. Lisboa: Edições 70, s.d.

LONDRAS, Fiona de; ENRIGHT, Máiréad. *Repealing the 8th: Reforming Irish Abortion Law*. Bristol: Policy Press, 2018.

MATOS, Maurílio Castro de. *A criminalização do aborto em questão*. São Paulo: Almedina, 2010.

MATOS, Priscila Batista de. Direito à vida do nascituro na fase intrauterina. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, v. 15, n. 47, p. 83-113, jan./jun. 2016.

MEIADO, Guilherme de Paula. O início da vida: uma análise sobre a teoria adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro. *Rev. Cien. UniSALESIANO*, ano 7, n. 15, jul./dez. 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de direito constitucional*. 1. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDANHA, Daniel Silva *et al.* Aborto: legalização em caso de risco à vida da gestante e criminalização nos demais casos. *Nativa – Revista de Ciências Sociais do Norte de Mato Grosso*, v. 2, n. 1, 2025.

MIRABETE, Julio Fabbrini. *Manual de direito penal*. Parte especial. v. 2. São Paulo: Atlas, 2015.

MILL, John Stuart. *Sobre a Liberdade*. Petrópolis: Vozes, 1991.

MONTESQUIEU. *Do Espírito das Leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, Tiago de Sousa; BITENCOURT, Caroline Müller. O Supremo Tribunal Federal e a democracia em crise no Brasil: pressupostos institucionais para um modelo inclusivo de interação institucional. *Pensar – Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 29, n. 4, p. 1-14, 2024.

PAINE, Thomas. *Os Direitos do Homem*. Petrópolis: Vozes, 1989.

PIRES, Teresinha Inês Teles. Uma abordagem interpretativa dos fundamentos jurídicos do julgamento da ADPF 54: dignidade humana, liberdade individual e direito à saúde. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 577-598, jul./dez. 2013.

SANTOS, Vanessa Cruz *et al.* Criminalização do aborto no Brasil e implicações à saúde pública. *Revista Bioética*, Brasília, v. 21, p. 494-508, 2013.

SILVA, Isabella Marya Pereira da. *A ineficácia jurídica da criminalização do aborto consentido no Brasil sob uma perspectiva da dificuldade de responsabilização penal pela sua prática*. Disponível em: <https://dspace.mackenzie.br/items/83f74e75-c0e8-4962-b392-207744a75330>. Acesso em: 1º jun. 2025.

WESTPHAL, Fernanda Prince Sotero. A questão da legalização do aborto no Brasil: a dicotomia entre Estado laico e função religiosa. *Amicus Curiae*, v. 5, n. 5, 2011.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ROSÁRIO, Pedro Gonçalo Tavares Trovão do; PEREIRA, Leonardo Marques. A ineficácia da criminalização do aborto: uma análise à luz dos direitos fundamentais e da realidade carcerária brasileira. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 02, n. 03, p. 111-127, jan./jun. 2025. DOI: 10.52028/RMPB.v02.i03.MA.05.

O Ministério Público e a rede protetiva: um diálogo à organização de fluxos à luz da Resolução nº 287/2024 do CNMP

Cleander César da Cunha Fernandes

Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória. Pós-Graduado em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes. Pós-Graduado em Direito Constitucional pela Universidade Gama Filho. Promotor de Justiça no Estado do Espírito Santo.

Resumo: O artigo analisa o papel do Ministério Público como agente articulador da rede de proteção infantojuvenil, à luz da Resolução nº 287/2024 do CNMP, que dispõe sobre sua atuação integrada na defesa de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Parte-se da evolução histórica da política de atendimento, desde práticas filantrópicas e tuteladoras até a consagração do paradigma da proteção integral, com base na Constituição de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesse contexto, o texto destaca o Ministério Público como catalisador da articulação institucional entre os diversos atores da rede (saúde, educação, assistência social, segurança pública e sistema de justiça), reforçando sua missão constitucional e seu compromisso com a resolutividade, a humanização e a transformação social. Por fim, o diálogo institucional em rede é apontado como premissa para a concretização de fluxos integrados e da efetividade do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA).

Palavras-chave: Ministério Público. Rede protetiva. Diálogo institucional. Criança e adolescente. Sistema de garantia de direitos.

Sumário: **1** Introdução – **2** A rede de atendimento e proteção: breves diretrizes da política de atendimento – **3** O Ministério Público como expoente catalisador da rede de proteção – **4** O diálogo institucional em rede – **5** Conclusão – Referências

1 Introdução

Incumbir o Ministério Público da defesa dos interesses sociais indisponíveis, especificamente sob o recorte da proteção dos interesses difusos, coletivos e individuais relativos à criança e ao adolescente, coloca a instituição ministerial na

responsabilidade ímpar de efetivar direitos fundamentais a um grupo que goza de prioridade absoluta em todos os planos (judicial, extrajudicial, administrativo, social e familiar).

O desafio à concretude dessa missão impõe um acompanhamento *pari passu* à modernização normativa, que avança cotidianamente no cenário social e jurídico, impulsionando os poderes constituídos e os órgãos de proteção e justiça à atenção especializada, principalmente encabeçada pela Lei nº 13.431/2017 e pela Lei nº 14.344/2022.

Em face disso, o presente artigo propõe uma reflexão a partir dos encaminhamentos prescritos pela Resolução nº 287/2024 do CNMP, ao dispor sobre a atuação integrada do Ministério Público na efetiva defesa e proteção das crianças vítimas ou testemunhas de violência.

Para isso, é necessária uma incursão pelos trilhos percorridos pela política de assistência no atendimento à população infantojuvenil, anteriormente monofocal no provimento de uma “situação irregular”, para uma visão difusiva da proteção integral, por meio da rede de atendimento, consistente na colaboração descentralizada das entidades federativas em conjunto com a sociedade, numa sinergia atualmente denominada de Sistema de Garantia dos Direitos (SGD).

Ladeado a isso, o Ministério Público, alçado à defesa dos interesses sociais (*ombudsman*), com os instrumentos afetos à consecução de suas atribuições judiciais e extrajudiciais, torna-se um constante vigilante da garantia da prioridade absoluta, assegurando à criança e ao adolescente a proteção de todos os seus direitos.

O objetivo aqui é caminharmos em linhas convergentes a esse papel, outrora por demais conhecido de todos os atores jurídicos – e, principalmente, daqueles que militam na área –, partindo da premissa de que, para além de uma análise processual/procedimental vinculada a manifestações e pareceres, seja em gabinete, seja no ambiente de um fórum, os membros da instituição devem encarar suas atribuições como verdadeiros trabalhadores sociais, indo às ruas, contatando representantes da sociedade, conhecendo a comunidade na qual trabalham e deixando-se conhecer (MACIEL *et al.*, 2024, p. 681), para conhecer os problemas *in loco* e melhor encaminhar as soluções, com reuniões cotidianas com a rede protetiva e os órgãos afetos (Secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social municipais e estaduais), tornando-se um organismo vivo de conhecimento e composição de conflitos, utilizando, sobretudo, o diálogo institucional de rede.

2 A rede de atendimento e proteção: breves diretrizes da política de atendimento

Antes de trilharmos uma digressão sobre a política de atendimento como o conjunto de instituições, princípios, ações, programas e diretrizes que dirigem a elaboração de planos destinados à tutela dos direitos infantojuvenis (MACIEL *et al.*, 2024, p. 502), a construção até a chegada desse conceito perpassa a consolidação do direito fundamental à formação integral de crianças e adolescentes.

Outrora, inicialmente no Brasil Império, a proteção da infância e juventude não tinha reconhecimento constitucional; tal tarefa era relegada à caridade religiosa ou a grupos filantrópicos (exemplo por excelência: a Roda de Expostos), estando os governos locais no controle sistêmico de órfãos (Câmara Municipal), deixando a cargo dos particulares o atendimento, primordialmente pela Igreja e seus missionários.¹

No entanto, o debate sobre a política assistencial dessa categoria ascendeu com a instituição do Código de Menores, em 1927, assumindo o Estado sua atribuição no atendimento à infância, definindo, assim, um novo projeto jurídico e institucional: não punitivo, recuperador, disciplinar, tutelar e paternal, articulando convênios e reorganizando a assistência de forma mais científica, restringida a crianças abandonadas ou delinquentes. Porém, a responsabilidade estatal para com a infância e juventude somente foi mais bem compreendida e assumida na década de 1960, com a inauguração do Estado do Bem-Estar Social, coexistindo com a velha assistência caritativa e filantrópica (MARCÍLIO, 1998, p. 223).

Instaura-se, assim, o entendimento de rede de assistência que não passava de “caridade oficial” (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 29), ancorada na questão médico-higienista, a qual se preocupava com as altas taxas de mortalidade infantil por meio de campanhas de higiene e saúde pública, balizada pela política jurídico-criminal da delinquência correlacionada à pobreza social, categorizando o termo *menor* em estreita ligação à infância abandonada e à vadiagem, tornando-se, por consequência

¹ Nesse sentido, Maria Luiza Marcílio (1998, p. 135) explica: “Mesmo transferindo a proteção à criança expostas para outras entidades, a Municipalidade não se isentou de seus encargos financeiros e do controle da criação das crianças sem-família (pelo menos até que estas completassem sete anos de idade). Com a chamada Lei dos Municípios, de 1828, essas obrigações das Câmaras Municipais foram reformuladas, abrindo-se uma brecha para que elas se livrassem de tão difícil obrigação. Pela nova lei, em todo lugar onde houvesse Santas Casas, as Câmaras poderiam repassar a estas, oficialmente, seu dever de cuidar dos expostos. Diante das dramáticas e constantes penúrias materiais das Rodas de Expostos e da relutância das municipalidades em auxiliá-las, as Assembléias Provinciais acabaram por subsidiar as Misericórdias nessa função. Esse sistema de filantropia pública, associada à privada, mudou o papel caritativo da assistência das Misericórdias ao menor desvalido. No Império, as Misericórdias passaram a estar a serviço e sob o controle do Estado, por imposição de decretos provinciais, perdendo assim, sua autonomia e parte de seu caráter caritativo”.

lógica, a atuação coercitiva estatal por meio da polícia. Assim, a assistência se resumia ao acolhimento das crianças pobres em instituições conveniadas ou oficiais (internatos de menores ou orfanatos) e ao sistema de internação e reabilitação dos menores delinquentes, centrando-se na figura do Juízo de Menores.

O reconhecimento ampliado de proteção integral surge somente com a promulgação da Constituição da República de 1988, seguido imediatamente da aprovação legislativa do Estatuto da Criança e do Adolescente, assim descrito por Ana Carolina Figueiro Longo (2025, p. 162):

Esta foi uma demanda de diversos setores da sociedade civil, na busca do reconhecimento de direitos da criança e do adolescente, não apenas quando em situação de vulnerabilidade, mas em todos os aspectos de sua vida civil. Este processo de reconhecimento de direitos, no Brasil, positivou-se com a inclusão no texto da Constituição de 1988 do reconhecimento da criança e do adolescente como sujeito de direitos, e tem seu ponto alto com a incorporação ao ordenamento brasileiro da Convenção sobre os Direitos da Criança, na ONU, e com a publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/1990.

A partir dessa corporificação, nas instâncias internacional e nacional, o pilar da proteção integral rompe com a cultura da situação irregular, fundado nos macroprincípios da prioridade absoluta e no princípio do superior interesse da criança e do adolescente, como normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata em todas as áreas e campos normativos e administrativos,² dirigindo todos os agentes sociais a uma política de atendimento acima de qualquer outra, na concretização material desse direito fundamental.

O centro das atenções emerge na proteção não somente aos desamparados e delinquentes, mas a todo o público infantojuvenil, desde o seu nascimento até a maioridade, num acompanhamento permanente que melhor garanta seus interesses, atuação esta que, a partir desse marco, deve ser harmônica por todas as entidades federativas.

Por opção constitucional, operou-se o fenômeno da descentralização político-administrativa em coparticipação com a sociedade civil, distribuindo a todas as

² Valter Kenji Ishida afirma: “Não se trata apenas de uma recomendação, mas de uma verdadeira diretriz determinante nas relações da criança e do adolescente com os pais, família, sociedade e Estado (Paulo Lôbo, Código Civil, Famílias, p. 45, *apud* Maria Berenice Dias, Manual de direito das famílias, p. 53). A CF, em seu art. 227, afastou a doutrina da situação irregular e passou a assegurar direitos fundamentais à criança e ao adolescente, passando estas de objeto para sujeito de direitos. Tratou na verdade de uma alteração de modelos, ou de forma de atuação” (ISHIDA, 2019, p. 24).

entidades competências que apontam para uma nova composição entre Estado e sociedade civil,³ cuja estratégia centra-se na perspectiva de cidadania, com a contribuição para a formação de novos espaços institucionais de participação e deliberação popular, numa gestão conjunta das políticas públicas (CAMPELLO; CARVALHO, 2015, p. 5).

O tripé de sustento da política de atendimento, formado pela família, sociedade e Estado, despe-se do arcaico modelo hierárquico anteriormente centrado no Juízo de Menores e coloca todos os atores sociais – público, privado, organizações do terceiro setor – numa espécie de roda de discussão, de forma a articular a melhor efetivação dessa política.

Parametrizado ao art. 227 da Constituição da República, o art. 86 do ECA não deixou lacunas quando prescreveu que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios”, articulação e integração tangíveis graças ao comando constitucional da assistência social como política de Estado, ao lado da seguridade social, da saúde e da previdência social.

Não só, o legislador traça, em continuidade ao art. 86, linhas de ação a serem seguidas nessa nova política, inaugurando um mínimo de ações à tutela digna dessa categoria, operadas pelos agentes protetivos, numa classificação – segundo Carlos Gomes da Costa – em quatro eixos: políticas sociais básicas, políticas de assistência social, política de proteção especial e política de garantias (COSTA, 1993, p. 30).

Inicia-se, assim, a partir das linhas diretrizes, o entendimento de rede, muito bem delineado por Rizzini, “como um tecido de relações e interações que se estabelecem com uma finalidade e se interconectam por meio de linhas de ação ou trabalhos conjuntos” (RIZZINI, 2007, p. 111).

Nessa configuração da política de atendimento, o art. 88 do ECA vem logo em sequência, com as diretrizes encaminhadas aos entes federativos para fins de integração, articulação e transversalidade no atendimento protetivo. Primordialmente, em nível federal, ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

³ Veja o art. 227, §7º, da Constituição da República: “No atendimento dos direitos da criança e do adolescente levar-se-á em consideração o disposto no art. 204”. Por sua vez, o art. 204: “As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - *descentralização político-administrativa*, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (grifo nosso).

(CONANDA) compete elaborar as diretrizes dessa política; em nível estadual, cabe aos estados federativos, por meio dos Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente; na esfera municipal, atuam os Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), em união de esforços com os conselhos tutelares.

Nota-se que, não mais importante que os outros, a municipalização do atendimento ganhou destaque por estar numa posição estratégica na configuração organizacional da federação, sendo o ente com melhor capilaridade para alcançar o público destinado à proteção prioritária, bem como por sua capacidade em mobilizar os demais segmentos da sociedade local e em captar a opinião pública na construção da gestão democrática dessa política.

Nucci (2015, p. 278-279), citando Pedro Caetano de Carvalho, assim resume:

O papel do município, para que a família possa desempenhar bem a sua função, ocupa uma posição de destaque, na condução das ações necessárias, através de seus dirigentes, entidades, órgãos e habitantes. Reconhecidamente é o município, a instância mais visível e próxima da população, onde as relações políticas se dão com maior intensidade.

Porém, não se pode enxergar essa preponderância como forma de isolar as responsabilidades dos outros entes, que possuem na coordenação e complementação da política de atendimento funções em repartições de competências constitucionalmente estabelecidas. Assim, a União se responsabiliza pela política de forma global e pela definição de regras gerais de ação; aos Estados, cabe a coordenação complementar à União; e aos municípios, em nível local, cabe a execução direta de políticas e programas de atendimento (MACIEL, 2024, p. 516).

Tudo isso para, finalmente, compreender essa articulação numa sistematização lógica do chamado Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), normatizado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), órgão no qual governo e sociedade, de forma paritária, formulam políticas públicas, decidem sobre recursos, fiscalizam ações executadas pelo poder público, entre outras ações.

Segundo o CONANDA (2006), na Resolução nº 113:

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil na aplicação dos instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do

adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. §1º Esse sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas de saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

Carmem Cecília Farinelli e Alexandre José Pierini descrevem que o “SGDCA tem a finalidade de promover, defender e controlar a efetivação integral de todos os direitos da criança e do adolescente (direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos). Trata-se de um sistema estratégico, para além de um sistema de atendimento, complexo em sua estruturação, que deve promover ações que viabilizem a prioridade do atendimento à infância em qualquer situação” (FARINELLI; PIERINI, 2016, p. 65).

Assim, todos os atores da rede são chamados à responsabilidade de garantir a efetiva proteção integral, de forma sistêmica, articulada e integrada com os eixos estratégicos e estruturantes em todos os níveis federativos.

3 O Ministério Público como expoente catalisador da rede de proteção

O Ministério Público, a partir da Constituição de 1988, teve seu perfil redefinido, de acordo com a linha adotada pelo constituinte ao outorgar a intitulada “Carta Cidadã”, marcando, assim, a redemocratização brasileira.

Não mais alçado ao estreito papel de um ator preponderante na persecução criminal, o art. 127 o qualifica como instituição permanente, autônoma, destinada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o que o torna apto a transitar por todas as camadas sociais, em face de sua organização e capilaridade em todo o território nacional, fomentando políticas públicas, promovendo a justiça e fortalecendo o regime democrático.

Nessa linha, tem-se o Ministério Público como fomentador da cultura da participação, estimulando, postulando ou exigindo, entre outras coisas: (i) o uso da gestão orçamentária participativa, do referendo popular, do plebiscito e das audiências públicas como instrumentos da política urbana; (ii) o acesso da população aos relatórios de impacto ambiental e de impacto de vizinhança; (iii) a realização de audiências públicas para discussão dos estudos de impacto ambiental e de impacto de vizinhança; (iv) a criação, instalação e funcionamento regular dos conselhos de definição de políticas públicas nas áreas sociais e na política agrícola; (v) a gestão

democrática do ensino, com a criação, instalação e funcionamento regular dos conselhos de definição de políticas educacionais e dos conselhos de escola; (vi) a realização periódica das conferências populares, como instâncias competentes para a avaliação da situação das políticas públicas sociais e para a proposição de diretrizes orientadoras dessas políticas; (vii) a articulação das instâncias de democracia participativa com as de democracia representativa (GOULART, 2013, p. 113-114).

Nisso, o Ministério Público, ao caminhar nas trilhas de sua missão institucional, assume, perante a sociedade, seu compromisso com a democracia, tornando-se um agente da vontade política transformadora (GOULART, 2013, p. 116). Ou seja, o Ministério Público se mostra como parceiro na construção de um projeto social coletivo, estabelecendo o diálogo, conectando as camadas sociais e exercendo seu *munus* de catalisador de potencialidades para uma efetiva transformação social.

Não obstante, uma das primeiras iniciativas com difusão nacional a ser replicada a todos os ramos do Ministério Público nacional, a Carta de Brasília,⁴ aprovada pela Corregedoria Nacional e pelas corregedorias dos estados e da União, recomenda, entre outras, “uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição”, trazendo ainda, dentre o rol de diretrizes estruturantes, normas e orientações referentes aos membros:

Criação de canais institucionais que possibilitem o diálogo e a interação permanente com as organizações, movimentos sociais e com a comunidade científica;

Realização periódica de audiências públicas para permitir ao cidadão o acesso ao Ministério Público para o exercício direto da soberania popular, nos termos do parágrafo único do art. 1º da CR/1988, de modo a viabilizar a participação e a deliberação social sobre prioridades que devam ser objeto da atuação da Instituição, assim como para prestar contas do trabalho ao cidadão interessado;

Realização de atividades extrajudiciais não procedimentais de relevância social, tais como palestras, participação em reuniões e outras atividades que resultem em medidas de inserção social (CNMP, 2016) (grifo nosso).

⁴ A Carta de Brasília, uma iniciativa encampada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, foi gestada a partir de “um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público. O documento, aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de 2016, explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do MP, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correccionais” (CNMP, 2016).

Na sequência, por intermédio da Recomendação nº 54/2017, o Conselho Nacional do Ministério Público dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva, orientada para a defesa dos direitos fundamentais, a transformação social, a indução de políticas públicas, entre outros objetivos, visando à produção de resultados concretos que promovam a efetividade dos direitos defendidos e protegidos pela instituição.

Na mesma toada de evolução, a Recomendação nº 02/2018 parametriza, pelas corregedorias, uma avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros ministeriais. Em resumo, firma-se um entendimento político-institucional de unidade ideológica e de ação voltada à realização dos fins constitucionais do Ministério Público (PIRAJÁ, 2023, p. 37).

Assim, o Ministério Público encampa, como base de sua atuação funcional, a concretização por excelência dos objetivos elencados no art. 3º da Constituição Federal, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Denominação convencionalizada por Renee do Ó Souza como princípio da transformação social, base para a atuação resolutiva, com providências articuladas voltadas à transformação da realidade social, numa atividade dialógica e de articulação em rede de cooperação com a comunidade, outras unidades e ramos do Ministério Público, setores públicos e privados (SOUZA, 2023, p. 45-46).

Na tutela infantojuvenil, a atuação proativa e resolutiva torna-se ainda mais evidente, pois é inconcebível o promotor de justiça com atribuição na infância e juventude se contentar com manifestações e ajuizamento de ações judiciais (representações, medidas de proteção, guarda etc.) ou instauração de procedimentos extrajudiciais para impulsionar a rede protetiva, no arcaico conceito de Ministério Público demandista.

Não apequenando ou desmerecendo a atuação acima descrita – pelo contrário, indo além –, a correta compreensão da atuação resolutiva, voltada a resultados jurídicos úteis e efetivos à sociedade, nessa área de atuação, numa interpretação *lato sensu* do art. 201, VIII, do ECA (“zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis”), confere ao Ministério Público o papel de verdadeiro *ombudsman*, representando efetivamente os anseios sociais.

Nesse sentido, Salomão Abdo Aziz Ismail Filho (2024, p. 81-82):

O alicerce constitucional da previsão do Ministério Público encontra-se previsto no inciso II do art. 129 da CF/1988, segundo o qual cabe ao MP zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. Tal norma constitucional consagrou o Ministério Público enquanto instrumento de concretização dos direitos fundamentais, a partir da sua atuação como ouvidor do Povo.

Assim, o Ministério Público, pautado sobretudo na defesa dos direitos humanos, adota uma resolução humanizada quando mantém canais de fácil comunicação e atendimento à população (seja por meios eletrônicos, seja por meio físico de acessibilidade às dependências da Promotoria de Justiça, seja deslocando-se para áreas de difícil acesso, tais como zonas rurais e comunidades mais carentes de transporte público), disponibilizando horários flexíveis na agenda para o atendimento individual ou coletivo com todos os segmentos da sociedade.

Para além disso, designa reuniões com a rede, secretarias e órgãos públicos e privados, evoluindo para a realização de audiências públicas com o objetivo de alinhar o planejamento estratégico frente às demandas sociais e fomentar a participação do cidadão nos processos decisórios da atividade ministerial.

Essa proatividade é o ponto de partida para a percepção dos problemas locais e deficiências dos serviços públicos, captados pelo promotor de justiça, que, com acurácia, poderá realizar um diagnóstico prévio das carências e necessidades da sociedade, em consonância com os indicadores sociais, econômicos e institucionais que têm sido disponibilizados pelos ramos do Ministério Público brasileiro, por meio de plataformas de *business intelligence* (BI).

Isso vai ao encontro da efetivação do planejamento estratégico institucional, evitando, sobretudo, a atuação amadorística, improvisada, além de evitar a absorção, pelo promotor de justiça, da avocação de diversas violações concretas que, diuturnamente, chegam à sua Promotoria, com a exaustão de querer superar cada uma delas (MACEDO, 2014, p. 545).

4 O diálogo institucional em rede

Dialogar carrega consigo um conceito singular de mutualidade, empatia, ouvir, falar, argumentar e respeitar pontos de vista contrários aos dos interlocutores, saber ouvir e considerar a opinião e a versão da história do outro, e, do outro lado, falar sem violência, às vezes de forma incisiva, mas sempre numa relação de horizontalidade.

São conceitos que não se diferenciam se os transpusermos para o campo jurídico-institucional, no ambiente do Estado de Direito.

Estabelecer uma teoria dialógica numa rede de atendimento é definir uma base pública de justificação das ações políticas que seja aceita em meio ao pluralismo de órgãos públicos e organismos sociais em torno da política infantojuvenil.

Numa concepção macro, rememora-se Rawls quando afirma que o ideal da razão pública é realizado sempre que juízes, legisladores, chefes do Executivo e outras autoridades do governo seguem a ideia de razão pública e explicam aos demais cidadãos suas razões para defender posições políticas fundamentais, nos termos da concepção política de justiça que consideram como sendo a mais razoável – cumprindo, assim, o que chama de “dever de civilidade” (OLIVEIRA, 2018, p. 93-94).

Assim, os conceitos fundamentais que Rawls propõe em sua teoria – de justificar práticas sociais e individuais em ambiente público – se aplicam aqui, neste contexto, como ponto de partida para tornar factível o diálogo institucional na rede de atendimento infantojuvenil, construindo, assim, um regime democrático de participação da política pública da criança e do adolescente.

Nesse raciocínio, no sistema de garantias, não se contempla mais uma “autoridade suprema” como norteadora do estabelecimento da proteção. Cada um dos integrantes desse sistema é igualmente importante para que a “proteção integral” prometida no art. 1º da Lei nº 8.069/90 seja alcançada. Ademais, não se admite a adoção da mentalidade da “transferência de responsabilidade” (ou “jogo de empurra”) e do atendimento “compartimentado”, num trabalho isolado, em que a criança e o adolescente “pulem” de órgão em órgão na solução do caso (DIGIÁCOMO, 2013).

Nesse sentido, Rubio *et al.* (2025):

É necessária uma articulação entre governo e sociedade civil para implementar mecanismos destinados a efetivação da defesa das garantias dos direitos humanos da criança e adolescente, por meio de práticas sociais e políticas públicas para atuação em rede. Considera-se rede como a interligação das ações entre os setores de saúde, educação, justiça, entre outros, com vistas ao atendimento integral à criança e adolescente. Órgãos que compõem o sistema de garantia de direitos e a rede de proteção são responsáveis pela detecção dos sinais de violência devendo garantir condições de atendimento adequadas para vítimas ou testemunhas de violência com acolhimento e proteção para se expressarem livremente em um ambiente compatível com suas necessidades, características e particularidades.

Com isso, todo o sistema jurídico para a efetivação do atendimento de crianças e adolescentes tem como premissa a articulação e integração das políticas intersetoriais em uma atuação dialógica, seja pela leitura do ECA (a começar pelo art. 86), seja pelas alterações trazidas pela Lei Menino Bernardo (art. 70-A), que reforçam essa articulação com proposições de ações de promoção, integração, formação e capacitação, seja pela Lei da Primeira Infância (a título de exemplo, os arts. 4º, VII, 9º e 14), seja pela Lei da Escuta Protegida (art. 14), em consonância com a já mencionada Resolução do CONANDA nº 113/2006.

Toda essa evolução tem caminhado para a necessidade de criação de espaços físicos com ambientes facilitadores, capazes de potencializar as ações dos órgãos de proteção, proporcionando agilidade no atendimento inicial, detecção de um diagnóstico preciso para cada caso e um acompanhamento de “ponta a ponta”, com intervenções na assistência social, saúde, investigação criminal e perícias médico-legais, além do acompanhamento pelo Ministério Público, Vara Especializada da Infância e Juventude e Defensoria Pública – tudo isso por meio dos denominados Centros Integrados de Atendimentos (CAI), realidade em alguns municípios do país (BRASIL, 2022-2023),⁵ um programa atualmente que melhor se desponta para atender a todo espedaço no sentido de articulação, integração intersetorial e diálogo em rede.

Nessa senda, como agente indutor de políticas públicas, ao Ministério Público cabe o empreendimento de esforços para a implementação dos programas, serviços e equipamentos que proporcionem o atendimento integral e interinstitucional, bem como a interlocução com toda a rede de proteção e atendimento, para que o diálogo em rede seja o norteador da efetividade da política. Essa é a proposição normativa da Resolução nº 287 do Conselho Nacional do Ministério Público.

Nesse raciocínio, o que já fora exposto no capítulo anterior, no que diz respeito à presença propositiva do membro ministerial em reuniões, agendas públicas de debate, audiências públicas, estudos de caso com a rede de proteção, entre outros, tem como objetivo primordial a concretização do diálogo intersetorial.

Assim, o círculo dessa política pública de atendimento se fecha com a acomodação normativa da Resolução nº 287, que dispõe sobre o aperfeiçoamento e a otimização da atuação institucional do Ministério Público no fomento (art. 3º, I e II)

⁵ Sem incorrer num reducionismo conceitual, a ideia dos Centros Integrados de Atendimentos, “mais do que serviços concentrados, expressa uma forma de atenção e cuidado que concebem a criança e o adolescente de maneira holística, por ‘inteiro’, em todas as dimensões de sua vida e no contexto das relações familiares e comunitárias; e, que garanta uma ‘unidade’ em estratégias inovadoras de superação dos limites da ação individualizada e setORIZADA de cada instituição” (BRASIL, 2022-2023, p. 15-16).

e fiscalização (III) em todos os setores (saúde, assistência social, segurança pública, conselhos de direitos, conselho tutelar, sistema de justiça), com a obrigação de compartilhamento de informações internas entre as promotorias de justiça e a criação de fluxos entre os órgãos para a adoção de providências conjuntas, se necessária.

5 Conclusão

A temática abordada neste artigo buscou apresentar uma breve evolução da política de atendimento infantojuvenil, que outrora vinha sendo construída a partir de uma filantropia gerida por setores religiosos e com pouca presença do Estado, até chegarmos a uma constelação jurídica formatada atualmente pelo Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), com papéis definidos para cada órgão participante, em que se prima por um eixo descentralizado, porém conectado em forma de rede.

Com isso, o Ministério Público, nesse cenário, com as atribuições que lhe são inerentes, redesenha sua atuação de forma qualificada, a partir de um planejamento estratégico e um diagnóstico prévio subsidiado por indicadores sociais, econômicos e institucionais, colocando-se como catalisador na rede de proteção, a fim de que não haja vácuos, deficiências na atuação dos demais órgãos componentes, sobreposição de instituições e, principalmente, um atendimento e prestação de serviço humanizado, conectando, sobretudo, a necessidade e o anseio social.

A legislação vigente não deixa margem quanto ao entendimento do que seja articulação e integração, estando esse binômio presente nas principais normatizações referentes aos direitos fundamentais da criança e do adolescente (ECA, Lei Menino Bernardo, Lei da Primeira Infância, Lei da Escuta Protegida, Resoluções do CONANDA, Resoluções do CNJ e CNMP).

Assim, cabe ao Ministério Público essa colmatação por meio da capilaridade institucional para que, cumprindo o disposto normativo da novel Resolução nº 287, seja um porta-voz ativo na adequação dos fluxos e protocolos do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a fomentação para a criação dos programas e políticas, o aperfeiçoamento e a fiscalização do correto funcionamento da rede, por meio do diálogo proativo e institucional.

The Public Prosecutor's Office and the protective network: a dialogue on the organization of flows in light of CNMP Resolution no. 287/2024

Abstract: This article analyzes the role of the Public Prosecutor's Office as a coordinating agent of the child and adolescent protection network, in light of CNMP Resolution No. 287/2024, which establishes its integrated role in defending children and adolescents who are victims or witnesses of violence.

It begins with the historical evolution of the service policy, from philanthropic and protective practices to the establishment of the paradigm of comprehensive protection, based on the 1988 Constitution and the Child and Adolescent Statute. In this context, the text highlights the Public Prosecutor's Office as a catalyst for institutional coordination among the various actors in the network (health, education, social assistance, public security, and the justice system), reinforcing its constitutional mission and its commitment to resolution, humanization, and social transformation. Finally, institutional dialogue within a network is highlighted as a premise for the implementation of integrated flows and the effectiveness of the Child and Adolescent Rights Guarantee System (SGDCA).

Keywords: Public Prosecutor's Office. Protective network. Institutional dialogue. Children and adolescents. Rights guarantee system.

Referências

- BRASIL. Childhood Brasil. Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). *Proteção em Rede: a implantação de Centros de Atendimento Integrado no Brasil na perspectiva da Lei nº 13.431/2017*/ organizadores: Benedito Rodrigues dos Santos, Itamar Batista Gonçalves. São Paulo; Brasília: Childhood Brasil: SNDCA, 2022-2023.
- CAMPELO, Marta Helena Goes; CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de. Conselhos tutelares: descentralização, municipalização e participação – (des)caminhos para a construção da cidadania de crianças e adolescentes?. *Revista de Políticas Públicas*, v. 6, n. 1, p. 67-96, 24 jul. 2015. Disponível em: <http://periodicoseletricos.ufma.br>. Acesso em: 5 jul. 2025.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Carta de Brasília*. 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.
- COSTA, Antônio Carlos Gomes da. *É possível mudar – A criança, o adolescente e a família na política social do município*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- DIGIÁCOMO, Murillo José. *O desafio do trabalho em “Rede”*, 2013. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/O-desafio-do-trabalho-em-Rede#nota2>. Acesso em: 29 jul. 2025.
- FARINELLI, Carmem Cecília; PIERINI, Alexandre José. O Sistema de Garantia de Direitos e a Proteção Integral à criança e ao adolescente: uma revisão bibliográfica. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, ano XIX, n. 35, p. 63-86, jan./jun. 2016.
- GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.
- ISHIDA, Valter Kenji. *Estatuto da Criança e do Adolescente: Doutrina e Jurisprudência*. 20. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2019.
- ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. Ser ou não ser *Ombudsman*? Por que responder sim é importante para o Ministério Público Brasileiro. Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. *Revista do CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público*. 12. ed. Brasília: CNMP, 2024. p. 81-82. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/142>. Acesso em: 17 jul. 2025.
- LONGO, Ana Carolina Figueiro. O reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e a atuação do estado brasileiro ao longo do tempo para efetivá-los. *Revista Brasileira de História do Direito*, Minas Gerais, Brasil, v. 1, n. 2, p. 162, jul./dez. 2025. e-ISSN: 2526-009X. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/historiadireito/article/view/665>. Acesso em: 7 jul. 2025.
- MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz *et al.* *Manual do promotor de justiça: teoria e prática*. Salvador: Juspodivm, 2014.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo. *Curso de Direito da Criança e do Adolescente*. Ed. 16. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MARCÍLIO, Maria Luiza. *História Social da Criança Abandonada*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OLIVEIRA, Lucas Antunes Braga Machado de. *Capacidades institucionais e deferência judicial em matéria de políticas públicas*. 2018. 43 f. TCC (Graduação) – Curso de Direito, Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 93-94. Disponível em: <https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/6203/1/LABMOliveira.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

PIRAJÁ, Davi Reis S. B. *et al. Manual de Resolutividade do Ministério Público* [recurso eletrônico] / Corregedoria Nacional do Ministério Público. 1. ed. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/manual_de_resolutividade.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

RIZZINI, I. (Coord.). *Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

RUBIO, C. A. R. *et al. Rede de proteção às crianças/adolescentes vítimas de violência: revisão de escopo. Ciência e Saúde Coletiva*. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/8Mft78WXSqSfty3pcbmGcBp/?lang=pt>. Acesso em: 29 jul. 2025.

SOUZA, Renee do Ô *et al. Manual de Resolutividade do Ministério Público* [recurso eletrônico] / Corregedoria Nacional do Ministério Público. 1. ed. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/manual_de_resolutividade.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERNANDES, Cleander César da Cunha. O Ministério Público e a rede protetiva: um diálogo à organização de fluxos à luz da Resolução nº 287/2024 do CNMP. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 02, n. 03, p. 129-143, jan./jun. 2025. DOI: 10.52028/RMPB.v02.i03.ES.06.

O Ministério Público e a produção de saberes: uma abordagem arqueológica

André Pascoal da Silva

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Assessor da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo. Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. *Visiting Scholar* na *University of Ghent-Be, Faculty of Law and Criminology*. Doutorando em Filosofia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Resumo: O presente artigo visa empreender uma análise sobre a produção de saberes pelo Ministério Público, a partir de um viés arqueológico, baseado nos conceitos advindos da filosofia de Michel Foucault sobre arquivos, discursos e enunciados. Primeiro, será analisada a evolução da instituição, com o novo período democrático, para compreender seu novo perfil. Como decorrência dessa reestruturação, será apreciado como a atividade-fim pode colaborar para a formação de um pensamento próprio da instituição. Em seguida, examinaremos a produção de saberes pelos Centros de Aperfeiçoamento Funcional do Ministério – as Escolas Superiores –, que passam a se comprometer não apenas com a capacitação e formação de seus membros e servidores, mas sobretudo como órgão fomentador de diálogos com a sociedade civil. Assim, poderemos concluir para a emergência de uma nova forma de pensar da instituição e a construção de uma nova intelectualidade vocacionada à transformação coletiva.

Palavras-chave: Ministério Público. Saberes. Atividade-fim. Formação. Coletivo.

Sumário: **1** Introdução – **2** O novo perfil do Ministério Público – **3** Os arquivos – **4** Atividade-fim dos membros do Ministério Público e a produção de saberes – **5** A produção de saberes pelas Escolas Superiores (CEAFs) – **6** Conclusão – Referências

1 Introdução

O presente ensaio pretende abordar a questão da formação de uma mentalidade institucional do Ministério Público, sob o prisma da produção de saberes que se interconectam com a reestruturação da carreira e as relações de poder estabelecidas com outras agências e a sociedade civil, com o advento de seu novo perfil traçado pela Constituição Federal de 1988.

Em primeiro lugar, é necessário situar a instituição dentro do contexto histórico nacional para compreender se havia um pensamento distintivo do caráter do Ministério Público, diante de uma inicial configuração política e periférica em nosso direito ancestral.

Com isso, será empreendida uma análise orientada pelo método arqueológico de Michel Foucault para auxiliar na precisa compreensão da circulação dos saberes produzidos pela instituição, mediante a leitura dos arquivos disponíveis pela recente história institucional, a partir do período de democratização, quando houve sensíveis mudanças na amplitude da atuação funcional, com a assunção de uma maior gama de poderes.

Em seguida, será realizada uma análise a respeito da circulação de saberes institucionais provenientes da atividade-fim dos membros da carreira e do conteúdo produzido pelos Centros de Aperfeiçoamento Funcional, produtores de verdadeiros arquivos vivos que deixam rastros a respeito da emergência de uma nova forma de atuar indutora de regularidades discursivas.

Por fim, será erigida uma reflexão a respeito da potencialidade de tais registros para a formação de uma nova mentalidade e intelectualidade institucionais que insiram o Ministério Público no contexto de um debate democrático ampliado, na medida em que passa a ser uma instituição com um amplo potencial de influência e interlocução com a sociedade civil.

2 O novo perfil do Ministério Público

Em nossa tradição remota, o cargo de promotor público era o primeiro degrau de uma carreira jurídica ou política de sucesso. Os promotores costumavam ser jovens bacharéis que necessitavam de apadrinhamento para galgar cargos jurídicos e políticos mais célebres. Normalmente, eram nomeados e gozavam de menos prestígio que os próprios delegados de polícia.

As posições comumente indicadas para os jovens bacharéis eram as de juiz municipal, juiz de Direito, promotor público, delegado de polícia e vários outros cargos menores em órgãos provinciais e centrais. Os cargos mais elevados incluíam os de chefe de polícia de províncias, presidente de províncias e desembargadores. Após o início da carreira política, o bacharel progredia de acordo com a combinação de personalidade, carisma, talento, laços de casamento, ligações familiares e sorte política.¹

¹ PANG, Eul-Soo; SECKRINGER, Ron L. *Mandarins do Brasil Imperial apud* VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Das arcadas ao bacharelismo*. São Paulo: Perspectiva, 2005. p. 274.

Assim, como o cargo era de livre nomeação, os promotores públicos não gozavam de garantias, podendo ser livremente removidos ou extirpados de seus cargos e funções, ao bel-prazer dos coronéis das políticas localizadas, que também interferiam no sistema de escalonamento da malha burocrática e hierárquica de uma incipiente ideia de carreira: “O promotor público e o juiz de direito – são removidos, se em conflito com o coronel. Até a supressão da comarca, seu desmembramento, elevação de entrância são expedientes hábeis para arredar a autoridade incômoda”.²

Na sua obra clássica, Victor Nunes Leal retrata qual era a realidade da carreira do Ministério Público, em meados da década de 40 do século passado: “Os membros do Ministério Público estadual não dispõem das mesmas garantias dos magistrados, e nos municípios mais atrasados continuam a funcionar pessoas leigas como adjuntos de promotores, escolhidas quase sempre por critérios partidários”.³

Apenas tardiamente, em nossa história constitucional, houve previsão de ingresso à carreira mediante concurso público, ainda que a instituição ainda estivesse jungida estruturalmente a outros poderes, salvo breve hiato de autonomia.

À guisa de resumo, é possível concluir que a Constituição de 1934 que conferiu estabilidade a seus membros e obrigou o ingresso mediante concurso, a de 1946 desvinculou a instituição dos demais poderes enquanto a de 1967 a subordinara ao Poder Judiciário, e a Emenda Constitucional nº 01/69 lhe deslocou para o Poder Executivo, suprimindo até a aprovação da indicação do Procurador-Geral da República pelo Senado Federal.⁴

Com isso, forçoso convir que não havia propriamente um discurso que pudesse ser erigido como uma mentalidade típica do Ministério Público ou um modo de pensamento que apontasse para uma intelectualidade específica ou uma ideologia precisa que traduzisse a visão de mundo da classe de promotores públicos. Raríssimas exceções podem ser apontadas como o paulatino amadurecimento de uma práxis desenvolvida pelos promotores que atuavam nos tribunais populares do júri e que passaram a estabelecer um estilo e uma forma de performar específicos, a exemplo da candente retórica de Roberto Lyra: “Para evitar a desatenção dos que irão decidir, aconselho a elevação e a gravidade da voz, a firmeza do olhar, a direção de gesto

² FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato brasileiro*. São Paulo: Globo, 2013. p. 712.

³ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 2012. p. 204.

⁴ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Ministério Público: a Constituição e as Leis Orgânicas*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 17.

concentrado, e até dirigido, e, nos casos extremos, a interrupção propositada do discurso até que o distraído repare”.⁵

Isso pode parecer estranho, se confrontado com a realidade atual. De certo modo, essa nem tão longínqua tradição de precariedade acaba por influenciar o imaginário popular, na medida em que, mesmo a par das mudanças observadas no rearranjo institucional, muitos ainda associam a carreira do Ministério Público como etapa provisória para o bacharel alçar a magistratura. Certamente, todos os membros da carreira, em algum momento de sua existência, já se depararam com a inquietante e incômoda pergunta sobre “quando irão se tornar magistrados”.

Na realidade, esse exemplo pueril reflete não apenas uma fragilidade ancestral de nossa história, como, principalmente, a falta do estabelecimento de certas práticas articuladas que confirmam sentido às condutas dos seres humanos agrupados, agindo com fins específicos, que possam se consubstanciar naquilo que se concebeu chamar de “instituição”. Daí se deflui a forma de uma regularidade discursiva que possa espelhar o modo de pensar ou a construção de uma intelectualidade própria de classe.

Muito se fala sobre o novo perfil do Ministério Público, com a virada democrática e a sua inserção no protagonismo da defesa dos direitos sociais e dos interesses difusos e coletivos. Mais do que isso, sempre é ressaltada a dimensão política alcançada pela instituição, diante de uma atuação que se insere no epicentro das relações de poder. Contudo, pouco se perquire sobre a questão fundamental da relação entre saber e poder. “Mas a relação é ainda mais intrínseca: é o saber enquanto tal que se encontra dotado estatutariamente, institucionalmente, de determinado poder. O saber funciona na sociedade dotado de poder.”⁶

Não há dúvidas que, para o exercício de seus poderes, mediante os instrumentos processuais e administrativos adequados, o membro do *Parquet* não prescinde de um acervo semântico apropriado, na medida em que precisa cumprir com requisitos teóricos cada vez mais rígidos para poder ingressar nos quadros da instituição, pela via de um concurso público, posto que democrático, cada vez mais disputado.

Por outro lado, não pode ser olvidado que a alteração do perfil do Ministério Público pela nova Constituição Federal induziu necessariamente a uma mudança estrutural da instituição para o exercício de suas novas funções. Essa reestruturação não se esgota apenas com uma nova disposição de cargos ou com a organização

⁵ LYRA, Roberto. *Como julgar, como defender, como acusar*. Belo Horizonte: Líder, 2010. p. 158-159.

⁶ *A microfísica do poder*. Tradução: Roberto Machado. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2021. p. 29.

dos serviços auxiliares, mas sobretudo no acúmulo de saberes, os quais serão capazes de traçar um perfil próprio do modo de pensar e da visão de mundo da instituição. Além do mais, a possibilidade da inserção de um pensamento tipicamente institucional que se integre num quadro mais amplo da intelectualidade nacional, sem precedentes em nossa história.

Isso porque, a partir do advento do novo arquétipo institucional, além de contemplar funções que extrapolam aquelas meramente necessárias para o exercício tradicional de suas atribuições, a nova Constituição permitiu que o Ministério Público se organizasse estruturalmente, com a edição da Lei Orgânica Nacional, que serviu de paradigma para a formulação das leis estaduais, com suas peculiaridades locais e culturais. Nesse modelo geral, foram previstas as criações dos Centros de Apoio Operacional (CAOs) e dos Centros de Aperfeiçoamento Funcional (CEAFs), que passam a ser verdadeiros núcleos de produção de saberes.

Além disso, para o exercício de suas atividades num ambiente que se tornou mais complexo, com uma multiplicidade incomum de demandas cada vez mais imprevisíveis, é necessário se capacitar com os instrumentos adequados para desenvolver uma interlocução mais próxima com a sociedade civil. Os ministérios públicos passam a contar com setores de inteligência, assessorias de imprensa, páginas digitais, entre outros recursos.

Mais do que isso, com essa nova estruturação, a instituição reordenada passa a produzir discursos específicos, que alteram os âmbitos sociopolíticos de regularidades, encampando o ideário popular, de modo diferenciado. O promotor de justiça já não é mais associado ao acusador público, mas ao defensor da sociedade, exercendo importante papel de integração com a opinião pública e de interlocução com a sociedade civil.

Dessa ordem de coisas, desse *corpus* estabelecido, podemos deduzir a produção de uma discursividade específica aferível por meio dos arquivos produzidos pela instituição. Para isso, propomos uma leitura foucaultiana do que pode ser definido como arquivos institucionais e perquirir se, de sua produção, é possível constatar o estabelecimento de determinada forma de intelectualidade, modo de pensar e agir, assim como de uma discursividade específica, “a ideia de constituir o arquivo geral de uma cultura, a vontade de encerrar todos os tempos em todo lugar”.⁷

⁷ FOUCAULT, Michel. *As heterotopias*. Tradução: Salma Tannus Michail. São Paulo: N-1 Edições, 2021. p. 25.

3 Os arquivos

Ainda, para uma compreensão contextual mais ampla, é imprescindível refletir sobre a corporeidade dos arquivos disponíveis derivados da consolidada prática institucional para que se possa resgatar as formações discursivas responsáveis pela produção dos enunciados. Muitos deles se tornaram conhecidos, outros permaneceram perdidos na materialidade do *corpus* dos processos, procedimentos, atas e registros. “O enunciado é assombrado pela presença secreta do não dito, das significações ocultas.”⁸

No entanto, há uma multiplicidade de arquivos disponíveis: procedimentos investigatórios, processos, sindicâncias, entrevistas, cursos, publicações, enfim, rastros vivos, materiais imobilizados, com um enorme potencial analítico disponível a um estudo mais aprofundado.

[...] em resumo, todo um conjunto que caracteriza, para essa prática discursiva, a formação de seus enunciados; mas essa prática não se manifesta somente em uma disciplina de status e pretensão científica; encontramos-a igualmente empregada em textos jurídicos, em expressões literárias, em reflexões filosóficas, em decisões de ordem política, em propósitos cotidianos, em opiniões.⁹

Quando falamos de arquivos, remetemos à ideia do procedimento teorizado por Michel Foucault na busca das relações de poder e dos saberes implícitos nas formações discursivas que emergem da análise arqueológica dos documentos disponíveis, materializados nas mais diversas formas. De acordo com o *Dicionário Foucault*, de autoria da filósofa francesa Judith Revel, podemos definir “arquivo”:

O conjunto dos discursos realmente pronunciados numa dada época, os quais continuam a existir através da história. Empreender a arqueologia desse material documentário é procurar compreender as regras, as práticas, as condições e o funcionamento. Para Foucault, isso implica, antes de tudo, um trabalho de reunião do *arquivo geral* da época escolhida, ou seja, de todas as marcas discursivas suscetíveis de permitir a reconstrução do conjunto das regras que, num dado momento, definem tanto os limites quanto as formas de dizibilidade, de conservação, da memória, da reativação e da apropriação.¹⁰

⁸ FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2022. p. 134.

⁹ *Ibid.*, p. 215.

¹⁰ REVEL, Judith. *Dicionário Foucault*. Tradução: Anderson Alexandre da Silva. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011. p. 12.

Não se trata de uma análise genealógica que se importe com a busca da origem dos conceitos, de sua gênese e de sua evolução ou que informe todo um sistema de pensamentos e de regras, mas apenas de discernir em que momento surgiu certa regularidade quanto ao modo de pensar e de produzir enunciados, a partir de discursos ritualizados e padronizados, estabelecidos “segundo marcos mais amplos” que lhes conferem “dimensões coletivas e diacrônicas de uma época, de uma forma geral de consciência, de um tipo de sociedade, de um conjunto de tradições, de uma paisagem imaginária comum a toda uma cultura”.¹¹

Também não se trata de encontrar uma corrente de pensamento ou de comportamento de toda uma geração ou período, mas apenas de, a partir da análise de um recorte muito preciso temporal, inferir quais são os tipos de discursos preponderantes capazes de revelar certo modo de pensar, agir e se relacionar entre os sujeitos e as instituições, inter-relações carregadas de núcleos dispersos de poder: “As palavras, frases e proposições retidas no *corpus* devem ser escolhidas em torno dos focos difusos de poder (e de resistência) acionados por esse ou aquele problema”.¹²

A análise do arquivo deve levar em consideração algumas especificidades relativas aos limites materiais dos próprios documentos e do recorte de determinada época¹³ – no nosso caso, a formação de um modo de pensamento que emerge de determinada instituição (Ministério Público), a partir de determinado período (abertura democrática), com a reestruturação da carreira e a assunção de novos poderes. Mais, quais são as relações entre os saberes produzidos pela instituição no aludido recorte temporal e as decorrentes relações de poder.

Ora, não podemos partir da ilusão de que o *corpus* analisado possa se esgotar, por si só, no âmbito das possibilidades e das potencialidades encarnadas na corporeidade dos documentos, até mesmo porque eles esbarram na questão de sua própria finitude, na medida em que representam apenas uma parcela possível dentro de um universo de outros materiais produzidos concomitantemente, “formas de convergência” para a “configuração do campo enunciativo”.¹⁴ Na verdade, é possível ter apenas uma singela amostragem parcial sobre as mentalidades e o comportamento de determinadas instituições.

¹¹ FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2022. p. 184.

¹² DELEUZE, Giles. *Foucault*. Tradução: Cláudio Sant’Anna Martins. São Paulo: Brasiliense, 2013. p. 28.

¹³ REVEL, Judith. *Dicionário Foucault*. Tradução: Anderson Alexandre da Silva. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011. p. 12.

¹⁴ FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2022. p. 68.

É necessário buscar não apenas os enunciados explícitos nos documentos – nas sentenças e decisões judiciais advindas da dedução de ações civis públicas, nas matérias jornalísticas sobre casos de repercussão, nos instrumentos de persecução e investigação, nos atos instrutórios –, mas, sobretudo, perscrutar aquilo que está implícito em sua materialidade: quais comportamentos, quais intenções, quais fins animaram a sua prática. Evidentemente, o resultado poderá ser apenas parcial, sem a ambição da completude.

Mas é possível, a partir de uma análise ainda limitada e parcial, inferir aquilo que há de comum, de regular, de repetido que envolve determinado tema que pode contribuir para revelar parcela do pensamento institucional. É possível deduzir muito da forma como reagiram as instituições nas instâncias não discursivas diante de determinados acontecimentos. Essas reações e comportamentos dizem muito não apenas sobre aquilo que representavam os modos de pensar e o desenho institucional no recorte temporal de determinado período, mas, principalmente, explicar um pouco sobre em que consistiu o amadurecimento das instituições envolvidas.

Assentadas tais premissas, passaremos a analisar algumas instâncias de produção de arquivos decorrentes da nova estruturação do Ministério Público.

4 Atividade-fim dos membros do Ministério Público e a produção de saberes

Quando analisamos determinado período da história, a partir de diversos sujeitos que se posicionaram de forma distinta diante de um mesmo objeto, produzindo os mais diversos discursos, deve ser levada em consideração muito mais a dispersão “das diversas modalidades de enunciação” do que uma unidade propriamente dita que lhe confira uma resposta homogeneizante. Apenas um “campo de regularidade para diversas posições de subjetividade”.¹⁵

A título de exemplificação, no recorte temporal sob análise, a emergência de certa forma de agir diante de casos de corrupção, de crises ambientais e de crimes organizados induziu ao surgimento de um “descontínuo”, na medida em que rompeu com uma lógica anterior, exigindo inovação por parte dos agentes e das instituições. Muitos desses casos podem ser considerados emblemáticos por constituir uma ruptura dentro de um contexto histórico perene: “Como é possível que se tenha, em certos momentos e em certas ordens de saber, essas mudanças bruscas, essas

¹⁵ FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2022. p. 66.

precipitações de evolução, essas transformações que não correspondem à imagem tranquila e continuísta que normalmente se faz?”.¹⁶

Por outro lado, analisar “arquivos” produzidos em determinada época – processos, peças processuais, sentenças, entrevistas, matérias jornalísticas, investigações –, por mais heterogêneos que eles possam aparentar, permite o estabelecimento de novas estratégias interpretativas para alcançar novas possibilidades discursivas.

Essas relações são estabelecidas entre instituições, processos econômicos e sociais, formas de composição, sistema de normas, técnicas, tipos de classificação, modos de caracterização; e essas relações não estão presentes no objeto: não que são desenvolvidas quando se faz sua análise; elas não desenham a trama imanente, essa nervura ideal que reaparece totalmente, ou em parte, quando o imaginamos a verdade do seu conceito. Elas não definem a constituição interna do objeto, mas o que lhe permite parecer, justapor-se a outros objetos, situa-se em relação a eles, definir sua diferença, sua irredutibilidade e, eventualmente, sua heterogeneidade; enfim, ser colocado em um campo de exterioridade.¹⁷

O que está por trás dos enunciados de uma decisão judicial, de uma matéria jornalística, de uma manifestação popular? É possível, a partir dessa pluralidade discursiva, encontrar uma tendência de pensamento vigente na época? É possível entrever as relações de poder que se estabeleceram entre os diversos sujeitos envolvidos? Mais ainda, é impossível prever o descolamento de sua carga semântica, de sua intenção linguística inicial, a *performance* do próprio discurso com o decorrer do tempo e suas ulteriores (des)contextualizações, já que “há sequências de palavras que formam frases bastante individualizadas e perfeitamente aceitáveis” num dado contexto, mas que, noutro, “jamais poderiam ter valor de uma frase com sentido”.¹⁸

Podemos deduzir que, dessa complexa combinação de fatores, tenham emergido novas formas de enxergar e tratar os interesses difusos e coletivos, dentro de um novo cenário histórico de abertura democrática e no momento axial em que o espectro cultural se abria para um novo paradigma influenciado pela introdução e aplicação homogênea de novas regras. Por isso, o desafio de se deparar com documentos ou

¹⁶ FOUCAULT, Michel. *A microfísica do poder*. Tradução: Roberto Machado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021. p. 39.

¹⁷ FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2022. p. 55.

¹⁸ FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2022. p. 23.

arquivos considerados históricos é tentar buscar o que há de indizível em sua concreitude, o que há de oculto por trás de seus discursos, o que há de implícito em seus enunciados. Quais relações de poder se estabeleciam entre os sujeitos envolvidos? Que tipos de relações as novas instituições pretendem traçar entre si?

Eu chamaria de arquivo não a totalidade dos textos que foram preservados por uma civilização, nem o conjunto das marcas que puderam se salvar de sua ruína, mas o jogo das regras que determinam em uma cultura, o surgimento e o desaparecimento dos enunciados, sua remanência e eliminação, sua existência paradoxal de acontecimentos e coisas.¹⁹

É preciso rachar os discursos e as palavras, é preciso buscar compreender quais eram as maneiras de pensar insinuadas pelas práticas de diferentes ambientes, dentro de uma nova democracia. “O enunciável e o visível, as formações discursivas e as formações não-discursivas, as formas de expressão e as formas do conteúdo.”²⁰ Muito disso pode ser apenas inferido, porque grande parte da história não está e nunca estará registrada.

Talvez seja essa a grande dificuldade do entendimento do direito, nas diferentes esferas institucionais, porque seus atos são materializados por corporeidades discursivas que se tornam arquivos, que dependem de ideias emergentes, em uma época remota ou ainda em formação. O mesmo raciocínio pode se aplicar ao próprio conceito de intelectualidade, porque fruto de variações de pensamentos e momentos históricos distintos. “Uma história crítica mostra que as coisas foram diferentes do que são e podem ser no futuro também muito diferentes.”²¹

Quando todas essas variáveis se inter-relacionam dentro de novas perspectivas, evidentemente que algo de novo é produzido, algo que, diante de um olhar distanciado pelo tempo, possa ser considerado até mesmo como experimental ou embrionário, que não reflete ainda o modo de pensar e agir dessas mesmas instituições ou aquilo em que elas se materializaram no imaginário popular ou no inconsciente coletivo. Afinal, “as instituições não são fontes ou essências, e não têm essência nem interioridade. São práticas, mecanismos operatórios que não explicam o poder, já que supõem as relações e se contentam em ‘fixá-las’ sob uma função reprodutora e não produtora”.²²

¹⁹ FOUCAULT, Michel. *Ditos & Escritos*: arqueologia das ciências e história dos sistemas de pensamento. Tradução: Elisa Monteiro. v. II. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 95.

²⁰ DELEUZE, Gilles. *Foucault*. Tradução: Cláudia Sant'Anna Martins. São Paulo: Brasiliense, 2013. p. 59.

²¹ LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história*. Lições introdutórias. São Paulo: Atlas, 2023. p. 4.

²² DELEUZE, Gilles. *Foucault*. Tradução: Cláudia Santana Martins. São Paulo: Brasiliense, 2013. p. 83.

As ações civis públicas, os instrumentos de investigação, os acordos de não persecução e as decisões judiciais deles derivadas, muito mais do que meras peças jurídicas, podem ser considerados verdadeiras fontes de saberes-poderes implícitos de determinado período. De sua corporeidade material podem ser inferidos interesses e estratégias.

A ação civil pública, por exemplo, já não é um instituto inovador e não mais desperta a mesma irresignação perante a classe política, embora tenha suscitado contrarreações legislativas que se materializaram no seu próprio enfraquecimento. Mas qual era o seu vigor, a sua relevância, em seu nascedouro? Agir como substituto do interesse público, traçar uma nova imagem da instituição ou interferir ativamente no ambiente político, impondo novas posturas? Como pode ser vista a atuação dos promotores e procuradores no combate à corrupção e ao crime organizado? Quais relações de poder, quais verdades podem ser extraídas da fundamentação e do dispositivo de uma sentença? Quais enunciados podem ser deduzidos?

Toda essa complexidade deve ser considerada em seu dinamismo e sua articulação, principalmente quando contingencialmente impulsionada pela eclosão de acontecimentos que desafiam seu próprio potencial criativo, os quais podem conduzir a consequências imprevistas e a efeitos até então inusitados. “Não se trata de colocar tudo num certo plano, que seria o acontecimento, mas de considerar que existe todo um escalonamento de tipos de acontecimentos que não têm o mesmo alcance, nem a amplitude cronológica, nem a mesma capacidade de produzir efeitos.”²³

O aprofundamento nesses arquivos pode revelar apenas parcialmente a verdade daquilo que efetivamente aconteceu, ocultando muito das intenções e das relações de poder que orientaram as posturas adotadas pelos sujeitos envolvidos. Cabe ao intérprete mobilizar parte de seu conteúdo, seccionar os documentos mais relevantes e tentar extrair o real sentido dos enunciados, sem a ilusão de alcançar a verdade, mas, no máximo, uma nova variação interpretativa plausível. “Não se trata de libertar a verdade de todo sistema de poder – o que seria quimérico à medida que a própria verdade é poder –, mas de desvincular o poder da verdade das formas de hegemonia (sociais, jurídicas, culturais) no interior das quais ela funciona no momento.”²⁴

Ora, é forçoso convir que, com a reconfiguração democrática do Ministério Público, muitos temas passaram a ser intimamente associados à atuação funcional dos promotores e procuradores, diante de suas práticas, ao longo do tempo, impondo posturas e constituindo novas fontes de saberes, das quais emergem novas relações

²³ FOUCAULT, Michel. *A microfísica do poder*. Tradução: Roberto Machado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021. p. 40.

²⁴ *Ibid.*, p. 54.

de poder. Tal fato pode ser evidenciado por dados apontados pelo Conselho Nacional do Ministério Público, a respeito da divisão temática dos instrumentos extrajudiciais instaurados, nos diferentes estados, Distrito Federal e territórios, no ano de 2024:

Figura 1

Anexo I.A - Extrajudicial - Inquérito Civil e Procedimento Preparatório. Principais assuntos processuais* da movimentação selecionada (Instaurados). Ministério Público Estadual e do Distrito Federal e Territórios, 2024.

Assunto	Centro-Oeste		Nordeste		Norte		Sudeste		Sul		Total geral	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Meio ambiente	5.848	26,76%	2.681	12,27%	1.319	6,04%	5.713	26,14%	6.294	28,80%	21.855	100,00%
Improbidade administrativa	1.704	11,35%	4.421	29,45%	2.326	15,50%	3.619	24,11%	2.941	19,59%	15.011	100,00%
Ordem urbanística	395	8,33%	637	13,43%	322	6,79%	1.836	38,70%	1.554	32,76%	4.744	100,00%
Direito do consumidor	264	7,14%	1.139	30,79%	315	8,52%	919	24,84%	1.062	28,71%	3.699	100,00%
Direito da criança e do adolescente	127	4,92%	663	25,71%	232	9,00%	939	36,41%	618	23,96%	2.579	100,00%
Direito à educação	147	7,12%	479	23,21%	271	13,13%	744	36,05%	423	20,49%	2.064	100,00%
Saúde	283	13,92%	328	16,13%	259	12,74%	647	31,82%	516	25,38%	2.033	100,00%
Pessoa idosa	27	4,30%	172	27,39%	59	9,39%	184	29,30%	186	29,62%	628	100,00%
Pessoas com deficiência	18	4,05%	174	39,19%	24	5,41%	177	39,86%	51	11,49%	444	100,00%

Fonte: CNMP/Inq, Resolução CNMP nº 74 de 19 de julho de 2011.

* Existe a possibilidade de cadastramento de mais de um assunto por procedimento. O rol de assuntos representados são os que constam nos anexos da Resolução CNMP nº 195/2015, ou seja, não é um rol exaustivo e, por isso, não deve ser totalizado.

Fonte: CNMP.²⁵

Muito mais do que mera coleta de dados, é de se ver que a dispersão temática, com suas devidas proporções percentuais inscritas em áreas específicas de atuação funcional, revela um tipo de agir sobrecarregado de vetores de poder, produtores de saberes específicos que se relacionam intimamente com as novas atribuições conferidas ao Ministério Público, a partir de sua remodelação constitucional.

Assim, a partir da interpretação dos números alcançados pelo aludido quadro sinótico, percebe-se, em nível nacional, nos temas sensíveis dos interesses difusos e coletivos, a preponderância da atuação funcional nas áreas do meio ambiente e da improbidade administrativa. Mas as peculiaridades locais não podem ser jamais desprezadas, se considerados os termos percentuais: nas regiões Sul e Sudeste, a predominância da atuação na área urbanística; na região Centro-Oeste, a preponderância das questões ambientais; na região Norte, curiosamente, a atuação na área da improbidade administrativa supera o registro do meio ambiente; na região Nordeste, a prevalência do domínio consumerista.

²⁵ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Ministério Público: um retrato*. Disponível em: <https://www.cnmpp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>.

Todavia, mesmo esses dados podem ser enganosos, na medida em que os percentuais sofreriam drásticas alterações, se considerarmos as áreas de direito à educação, saúde, pessoa idosa e pessoas com deficiência, sob o tema geral dos direitos humanos, que passariam a preponderar, percentualmente, em todas as regiões, mas não em números reais, em nível nacional.

Por isso, “o quadro aleatório de números que os estatísticos podem vir a utilizar” pode ser considerado como “enunciado”, visto que constitui “um conjunto de números obtido por processos que eliminam tudo que poderia aumentar a probabilidade dos resultados sucessivos”.²⁶ Em outras palavras, tais dados filtram a realidade empírica, restringindo seu campo analítico para a compreensão precisa de determinado fenômeno, mas ainda assim podem ser enganosos, a depender da forma como estão estruturados e das diferentes interpretações possíveis.

5 A produção de saberes pelas Escolas Superiores (CEAFS)

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público previu expressamente a criação dos Centros de Aperfeiçoamento Funcional para o treinamento e capacitação dos membros da instituição. Os membros recém-ingressados nas carreiras jurídicas trazem um indiscutível conhecimento técnico instrumental, na medida em que superaram, de forma democrática, as agruras de um concurso público cada vez mais concorrido, exigente e disputado.

O momento de ingresso é aquele em que os novos integrantes conhecerão mais de perto as estruturas da instituição, os membros mais antigos da carreira e os órgãos da Administração Superior. Esse encontro é importante não apenas para revelar os aspectos práticos da atuação cotidiana, mas também para desmistificar a própria imagem canônica da instituição, tornando-a mais próxima de sua realidade, sobretudo a possibilidade de um intercâmbio entre a experiência e a juventude, pautada pela reciprocidade e “receptividade” daquele que “adquiriu de maneira apropriada os conhecimentos empíricos”, “através de um aprendizado contínuo” que não se fecha “a opiniões e modos de exposição alheios”.²⁷

Os Centros de Aperfeiçoamento são responsáveis não apenas pela promoção de eventos para capacitar os membros e servidores da instituição, mas extrapolam

²⁶ FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2022. p. 104.

²⁷ FICHTE, Johann Gottlieb. *O destino do erudito*. Tradução: Ricardo Barbosa. São Paulo, Hedra, 2014. p. 70.

para a sociedade civil. Aqui, deve ser pontuada a possibilidade de variação temática que abranja assuntos relacionados com a função democrática da instituição, em promover o esclarecimento de questões ingentes da ordem social e dos princípios republicanos, dos direitos humanos e do exercício da cidadania.

As plataformas digitais permitem a disponibilização de produtos de longo alcance aos diversos setores do público e da sociedade, com os mais variados formatos: *reels*, *podcasts*, cursos EAD, canais do YouTube, plataformas digitais, Instagram. Todo esse acervo pode ser considerado como verdadeiro arquivo vivo que aponta para determinada tendência de pensamento institucional e a forma de reagir diante dos mais inusitados cenários de nosso dinâmico direito. Aliás, o alcance das plataformas digitais “dilata os limites da esfera pública”²⁸ e permite que a instituição se insira numa arena democrática mais estendida.

Profissionais não apenas do direito podem ser convocados para permitir um diálogo qualificado e interdisciplinar com áreas adjacentes que apenas enriquecem o ambiente jurídico e a formação dos seres humanos. “Todo encontro que não se esgota em contatos de observação recíproca, mas se nutre na concessão mútua de liberdade comunicativa, move-se em um espaço público movido pela linguagem.”²⁹

No âmbito acadêmico, podem ser promovidos cursos de extensão e de pós-graduação *lato sensu*, com os temas mais tradicionais do nosso direito – direito penal e interesses difusos –, variando para temas mais inovadores de cultura geral. Como exemplo, podemos citar o curso de extensão em “Formação do Pensamento Intelectual do Direito”, oferecido pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, com a participação de relevantes nomes da inteligência nacional, nas áreas jurídica, econômica, sociopolítica, filosófica e literária,³⁰ tudo isso com o auxílio dos instrumentais digitais que ampliam o alcance e a difusão do conteúdo, que também não podem ser desprezados do ponto de vista arqueológico, porque encerram “noções aparentemente abstratas de multiplicidades, de fluxos, de dispositivos e ramificações”.³¹

²⁸ HABERMAS, Jürgen. *Uma nova mudança estrutural da esfera pública*. Tradução: Denilson Luís Werle. São Paulo: Unesp, 2023. p. 29.

²⁹ HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade*. Tradução: Rúrion Melo e Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Editora Unesp, 2021. p. 26.

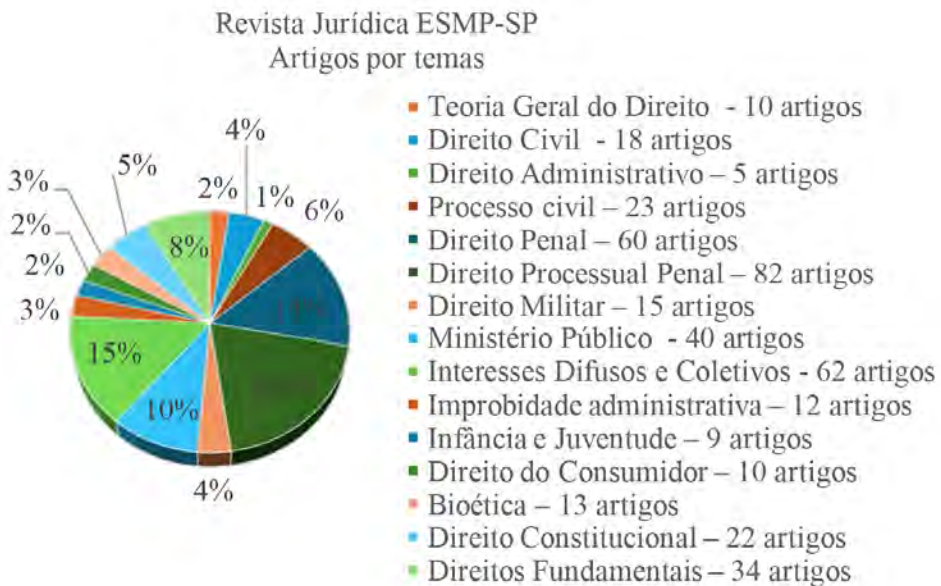
³⁰ Informações detalhadas encontram-se no sítio oficial da *Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo*. Disponível em: <https://esmp.mpsp.mp.br/w/extensao-teoria-direito>. Acesso em: 21 out. 2025.

³¹ FOUCAULT, Michel. *O anti-Édipo: uma introdução à vida não fascista*. Prefácio à edição americana de *O anti-Édipo. Capitalismo e esquizofrenia*, de Gilles Deleuze e Félix Guattari. Foi retomado em *Dits et écrits*, de Foucault (Gallimard). O título é da redação do *Magazine Littéraire*, onde foi publicado pela primeira vez em francês. Tradução: Fernando José Fagundes Ribeiro. Disponível em: <https://letrafilosofia.com.br/wp-content/uploads/2015/03/foucault-prefacio-a-vida-nao-facista.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.

Nesse contexto, não pode ser desprezado o registro do pensamento institucional pela circulação de periódicos próprios com a participação de renomados juristas, a partir da submissão de artigos pelo sistema de *double blind peer review*, elevando o nível das publicações, de forma democrática e equânime. O sistema de parecer às cegas permite não só um controle qualitativo permeado pela impessoalidade, mas sobretudo a possibilidade de interconexão entre o pensamento de diversos ministérios públicos e, até mesmo, de universidades nacionais e internacionais.

Aliás, a partir da análise dos arquivos disponíveis produzidos pelas revistas jurídicas das Escolas Superiores, é possível inferir a tendência das temáticas abordadas, quais os tipos de pensamento e intelectualidade prestigiados pela instituição. A título de exemplificação, segue o quadro abaixo, coletado a partir dos temas abordados pela *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo*, desde sua gênese.

Figura 2



Fonte: Autor.³²

³² Dados coletados junto ao Setor Técnico da *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo*.

A análise de tal quadro, a despeito de ilustrativa, também pode conduzir a equívocos, na medida em que reserva apenas 10% à temática específica do Ministério Público. Ora, se forem considerados o escopo da revista e a sua missão institucional, evidentemente que a preponderância do tema geral do Ministério Público será frequente nas demais áreas, chocando com a frieza dos números apresentados.

Por fim, a estruturação dos espaços físicos das Escolas Superiores, com estúdios específicos de *podcast*, confere a possibilidade de estabelecer um contato mais distendido com a sociedade civil e a difusão de programas que valorizem casos célebres e a própria história institucional.³³

Em outras palavras, todo esse conjunto de ações reflete o duplo desafio de proporcionar um diálogo ativo com a classe e com a sociedade, rompendo com os frágeis contornos de um pensamento jurídico modulado pela injunção do êxito no certame pelos recém-ingressados e a constante atualização e circulação de saberes com aqueles que há tempos exercem a operacionalidade do cotidiano institucional. “Tão logo o espaço social se estende para além do contexto de interações simples, entra em cena uma diferenciação entre organizadores, falantes e ouvintes, entre arena e galeria, entre palco e auditório.”³⁴

Tudo isso colabora não apenas com a formação, mas conduz à verdadeira construção de um legado intelectual disponível para as futuras gerações. O alcance dessas práticas com o auxílio do amplo instrumental tecnológico disponível cria uma esfera pública estendida, na qual o canal comunicativo se insere como verdadeira “caixa de ressonância de tematizações e questionamentos públicos”.³⁵

A curiosa magia de redimensionar aquilo que já é conhecido, conferindo-lhe novas perspectivas e novos pontos de vista, mediante a indução do constante diálogo proativo. Aqueles que participam ativamente da vida institucional são convocados a trocar experiências, com a circulação de uma dialética altamente qualificada. O espectador de hoje, o potencial palestrante de amanhã e vice-versa. “Não adianta fazer reformas na estrutura sem que se altere a funcionalidade. Porém, também não haverá melhorias substanciais sem que se altere o imaginário dos aplicadores.”³⁶

³³ A Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo disponibiliza o *podcast* “Ágora”, interligado a outras plataformas digitais, como YouTube e Spotify, no qual já foram entrevistados juristas brasileiros e estrangeiros, cientistas políticos, além da apresentação de casos emblemáticos de nossa história, como o caso “Isabela Nardoni”. Disponível em: <https://esmp.mpsp.mp.br/w/agora>. Acesso em: 21 out. 2025.

³⁴ HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade*. Tradução: Rúrion Melo e Felipe Gonçalves Silva. São Paulo: Editora Unesp, 2021. p. 462.

³⁵ REPA, Luiz. *Reconstrução e emancipação: método e política em Jürgen Habermas*. São Paulo: Editora Unesp, 2021. p. 219.

³⁶ STRECK, Lenio Luiz. *Ensino jurídico e(m) crise: ensaio sobre a simplificação do direito*. São Paulo: Contracorrente, 2024. p. 42.

Aqui, percebe-se que o Ministério Público faz um movimento hegeliano, que vai do individual ao coletivo, na medida em que é preciso que o indivíduo se forme para depois poder interferir positivamente para transformar o todo. Os ingressantes do Ministério Público, ao menos, precisam completar um ciclo formativo preparatório individual para acessar a carreira. Depois, iniciarão um processo de formação que jamais se encerrará, mas que visa ao aperfeiçoamento para que atuem no plano coletivo. “A humanidade pode dispensar tudo, pode-se tirar tudo dela sem ofender sua verdadeira dignidade, mas não a possibilidade de aperfeiçoamento.”³⁷

Desse modo, muito mais do que meros centros de capacitação, as Escolas Superiores representam verdadeiros e importantes fomentadores do pensamento intelectual, em sentido amplo, não para deter “o monopólio da inteligência”, mas para alargá-la, “enriquecê-la com conhecimentos, ideias ou novas sensações”.³⁸ Um centro de aperfeiçoamento que não deve se importar apenas com o aspecto jurídico, mas com as interfaces do direito com outros ramos do conhecimento social, político e econômico, num país em que a transformação social e o arrefecimento das desigualdades devem ser sempre priorizados.

Ao nos depararmos com os diversos arquivos produzidos e disponibilizados pelos Centros de Aperfeiçoamento Funcional, podemos inferir muito mais do que os fatos e os acontecimentos de determinado período, mas certo modo de pensar, crítico e reflexivo da própria sociedade, em seu contexto temporal. Enfim, “compreender como o moderno papel público do intelectual transcende a sala de aula, assim como avança para além da pesquisa acadêmica, embora seja vinculada a essa”.³⁹

6 Conclusão

Realmente, o *Parquet* se desvencilhou de seu desenho tradicional de acomodado fiscal da lei e defensor passivo da regularidade jurídica e do interesse público para se tornar protagonista ativo no combate à corrupção, ao crime organizado e noutros assuntos de maior relevância nacional que envolvam a defesa da ordem social. A atuação do Ministério Público encarnou perfeitamente a postura de um período de afirmação institucional e conformação de seus poderes com as realidades política e jurídica nacionais, delineando os limites de sua nova missão. “Em suma, o modelo de MP brasileiro é distinto dos existentes ao redor do mundo porque combina uma

³⁷ FICHTE, Johann Gottlieb. *O destino do erudito*. Tradução: Ricardo Barbosa. São Paulo: Hedra, 2014. p. 70.

³⁸ DURKHEIM, Émile. *O individualismo e os intelectuais*. Tradução: Márcio Oliveira. São Paulo: Edusp, 2017. p. 39.

³⁹ MILLER, William Matts. O individualismo e os intelectuais de Durkheim. In: DURKHEIM, Émile. *O individualismo e os intelectuais*. Tradução: Márcio Oliveira. São Paulo: Edusp, 2017. p. 113.

ampla variedade de instrumentos para a defesa de direitos coletivos com altos níveis de independência funcional e discricionariedade.”⁴⁰

O Ministério Público, instituição com nova vocação democrática, passa a ser reconhecido pelo grande público, em um trabalho cada vez mais articulado com a imprensa e os meios de comunicação de massa. “Isso tem levado a uma forte aclamação pelo público e especialmente pela mídia, com quem o MP tem trabalhado de perto em diversas investigações que resultaram em escândalos em todo o país”.⁴¹ Mais do que mero interlocutor com a sociedade civil, colocou-se como verdadeiro integrador dos anseios populares, interferindo diretamente na realidade da vida pública de seu tempo.

Para se chegar a tais conclusões sobre a redefinição do novo modelo de Ministério Público, não basta apenas observar os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que conferiram poderes e estabeleceram uma nova potencialidade funcional, mas sobretudo os documentos disponíveis produzidos pela atividade contínua da instituição no tempo – processos, investigações, acordos –, dos quais derivam decisões, matérias jornalísticas, difusão nas mídias sociais que estão muito longe de não serem problemáticas.

Em primeiro lugar, porque representam apenas uma amostragem do *corpus* disponível, visto que seria praticamente impossível levantar um material que se aproximasse da completude. Em segundo, porque se referem a um recorte interpretativo de determinado período histórico, analisado sob um viés que, a despeito de pretender ser multidisciplinar, seria incapaz de esgotar todas as suas perspectivas, já que “temos na densidade das práticas discursivas sistemas que instauram os enunciados como acontecimentos (tendo suas condições e seu domínio de aparecimento) e coisas (compreendendo sua possibilidade e seu campo de utilização)”.⁴² Por fim, a dificuldade de buscar aquilo que há de recôndito e oculto pelas manifestações materiais, pelas positivities apresentadas pelo rastro institucional deixado por esses documentos que interferem diretamente nas disputas e na distribuição das relações de poder.

⁴⁰ No original: “*In sum, the Brazilian MP model is distinct from its counterparts elsewhere around the world because it combines a wide variety of instruments to defend collective rights with high levels of institutional independence and discretion*”. ARANTES, Rogério Bastos. The Federal Police and the Ministério Público. In: POWER, Timothy; TAYLOR, Mathew. *Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability*. Indiana: Notre Dame University, 2011. p. 188.

⁴¹ No original: “*This has led to Strong acclaim from the public and especially the media, with whom the MP has worked closely in several investigations that resulted in large Nationwide scandals*”. *Ibid.*, p. 189.

⁴² FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2022. p. 157.

Não podemos deixar de reconhecer que, ao falarmos de instituições que buscam amadurecimento diante de seu redesenho paradigmático, que procuram um lugar privilegiado dentro de uma rede institucional, ainda que de forma cooperativa e não exclusiva, há certo viés fenomenológico, no sentido hegeliano forte. Isso porque se trata de agências que, a despeito de terem a “consciência de si”, direcionam-se a uma “consciência para si”, consistente no projeto que buscam alcançar, no seu próprio aprimoramento e aperfeiçoamento. Tudo isso em meio a um momento histórico que representa um coletivo, um espírito “detrás de nós” como pano de fundo a dar suporte a tais transformações e ao próprio amadurecimento institucional.⁴³

Por isso, é fundamental que seja considerado o “*a priori* histórico”, ou seja, o conjunto de situações que fizeram emergir novos discursos carregados de enunciados. Assim, é necessário “isolar as condições de emergência dos enunciados, a lei de sua coexistência com outros, a forma específica de seu modo de ser, os princípios segundo os quais subsistem, se transformam e desaparecem”,⁴⁴ num contexto de redemocratização em que a liberdade e a autonomia institucionais emergem como fatores preponderantes a estabelecer um poder comunicativo com a sociedade civil.

Mais do que isso, uma mudança estrutural de tal envergadura confere maior autonomia institucional, impactando na repercussão dos enunciados, muitas vezes produzidos por práticas não discursivas, o que dificulta na busca do real sentido dos signos que impregnam os arquivos.

Esse redesenho institucional implica descontinuidade, ruptura e transformação, já que constitui um “plano em que se efetua a substituição de uma formação discursiva por outra (ou do aparecimento e do desaparecimento puro e simples de uma positividade)”.⁴⁵ Inovadores modos de pensar podem ser vislumbrados por trás dos enunciados, surgindo novas modalidades conceituais e possibilidades reflexivas. Sobretudo, essa inédita mentalidade impulsiona o surgimento de novas regras e parâmetros de ritualização. “Dizer que os enunciados são remanentes” no sentido de que “se conservaram graças a certo número de suportes e de técnicas materiais” que deve ser intimamente relacionado “segundo certos tipos de instituições” e de acordo com “certas modalidades estatutárias”.⁴⁶

⁴³ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Fenomenologia do espírito*. Tradução: Paulo Meneses. Petrópolis: Vozes, 2020. p. 212.

⁴⁴ FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2022. p. 155.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 208.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 151. Aqui, o autor exemplifica as modalidades estatutárias, entre outros, como o “regulamento do direito”.

Contudo, o surgimento de tais conceitos e regras não se empreende de forma explícita, instantânea e fragorosamente declarada: “Quando uma nova formação aparece, com novas regras e novas séries, nunca é de um só golpe, numa frase ou numa criação, mas em ‘tijolos’, com a sobrevivência, o descolamento, a reativação dos antigos, elementos que subsistem sob novas regras”.⁴⁷ Mais problemático ainda é eliminar as contradições inerentes à eclosão de novos conceitos, institutos, instituições e padrões de comportamento, homiziados nas frinchas dos discursos.

O problema do aparecimento de novos enunciados e regras pode ainda se relacionar com a questão da ausência de referencial, visto que não há um substrato semântico formado, sedimentado e consolidado, ao longo de tempo, que lhe sirva de parâmetro – tudo ainda é muito contingencial.

Assim, todo um esforço construtivo deve ser direcionado para a criação de um acervo de parâmetros que sirva como nova fonte de saber. Nessas situações, “diremos que a formação discursiva transpõe um limiar de epistemologização”,⁴⁸ na medida em que ela passa por todo um processo de ressignificação tendente a ser reconhecido, padronizado, para ser repetido em situações posteriores.

Desse modo, a análise das instituições, por si só, pode apontar para uma direção reveladora das tendências e das relações de poder inscritas no cenário sociocultural. Por isso, o próprio ordenamento jurídico pode ser considerado como fonte inesgotável de enunciados.⁴⁹

E quando falamos em relações de poder, está ínsita a questão da produção de saberes. Os enunciados produzidos pelas instituições, sua inter-relação, sua atuação revelada pela corporeidade dos arquivos e seus rastros discursivos são apenas parcelas disponíveis ao desvelamento do modo de pensar e agir de determinado período destacado. “O saber não está contido somente em demonstrações; pode estar também em ficções, reflexões, narrativas, regulamentos institucionais, decisões políticas.”⁵⁰

Tais reflexões sobre a produção de saberes devem ser aplicáveis aos Centros de Aperfeiçoamento Funcional, pelo compromisso com um ensino de qualidade que extrapole os lindes da “simplificação do direito” e da assimilação de um “senso comum” jurídico acrítico, herdado das práticas rotineiras dos cursinhos preparatórios para ingresso na carreira. Esse tipo de ensino limitante com o qual os membros

⁴⁷ DELEUZE, Gilles. *Foucault*. Tradução: Cláudio Sant’Anna Martins. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 32.

⁴⁸ FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2022. p. 205.

⁴⁹ DELEUZE, Gilles. *Foucault*. Tradução: Cláudio Sant’Anna Martins. São Paulo: Brasiliense, 1988. p. 21.

⁵⁰ FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber, op. cit.*, p. 221.

recém-ingressados, com certeza, estabeleceram um contato pretérito inicial. Isso diz muito respeito à formação dos membros sob o aspecto do redimensionamento do já sabido e à superação dos limites de uma cultura jurídica de certame, meramente instrumental, mas útil a galgar acesso aos quadros iniciais da carreira.

Não que haja a pretensão de forjar um novo tipo de pensamento, mas a produção de um modo especializado de saber fomentador de práticas culturais que auxiliem o exercício da cidadania. Uma experiência construtiva que permita reconfigurar os saberes para a transformação do mundo existente, a partir de uma peculiar “partilha do sensível” que desafia o mero individualismo e oferece novas formas de sociabilidade que definem “ao mesmo tempo o lugar e o que está em jogo na política como experiência”.⁵¹

Enfim, seja pela atividade-fim, seja pelo trabalho das Escolas Superiores, deve haver um compromisso voltado à produção de saberes que estimule o esclarecimento e que permita uma melhor compreensão do trabalho do Ministério Público pela população, mediante a construção de um legado arqueológico que não se limite apenas ao registro histórico, mas sobretudo à revelação de determinado modo de pensar e agir, típico da instituição.

Uma sociedade seria composta de certas práticas exorbitadas, organizadoras de suas instituições normativas, e de outras práticas, sem-número, que ficaram como “menores”, sempre no entanto presentes, embora não organizadoras de um discurso e conservando as primícias ou os restos de hipóteses (institucionais, científicas), diferentes para esta sociedade ou para outras. É nesta múltipla e silenciosa “reserva” de procedimentos que as práticas “consumidoras” deveriam ser procuradas com a dupla característica, detectada por Foucault, de poder, segundo modos ora minúsculos, ora majoritários, organizar ao mesmo tempo espaços e linguagens.⁵²

Essas práticas, que deixam rastros em arquivos, produzem um tipo específico de saber que reflete uma intelectualidade localizada em seu campo específico de atuação institucional. Apesar de sua especificidade, tal intelectualidade deve “assumir responsabilidades políticas”⁵³ e dialogar com a sociedade, sob pena de não cumprir os fins que lhe foram outorgados pela Constituição Federal.

⁵¹ RANCIÈRE, Jacques. *A partilha do sensível*. Tradução: Mônica Costa Netto. São Paulo: Editora 34, 2020. p. 16.

⁵² CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano*. Vol. I. A arte de fazer. São Paulo: Vozes, 2025. p. 106-107.

⁵³ FOUCAULT, Michel. *A microfísica do poder*. Tradução: Roberto Machado. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2021.

No limite, deve ser elaborado um trabalho coletivo por parte da instituição como um todo, indutor do estabelecimento de uma iconografia própria pela qual o Ministério Público possa ser associado com sua atividade finalística, mas sempre com um viés de transformação social e influenciador de mentalidades que convirjam aos princípios democráticos.

The Public Prosecutor's Office and the production of knowledge: an archaeological approach

Abstract: This article aims to undertake an analysis of the production of knowledge by the Public Prosecutor's Office, from an archaeological perspective, based on concepts derived from Michel Foucault's philosophy regarding archives, discourses, statements, and knowledge. First, the evolution of the institution during the new democratic period will be examined to understand its new profile. As a result of this restructuring, the institution's core activities will be assessed to understand how they may contribute to the formation of a distinct institutional way of thinking. Then, we will examine the production of knowledge by the PPO's Functional Development Centers – the Higher Schools – which have become committed not only to the training and education of their members and staff but, more importantly, to fostering dialogue with civil society. Thus, we may conclude with the emergence of a new way of thinking about the institution and the construction of a new intellectuality aimed at collective transformation.

Keywords: Public Prosecutor's Office. Knowledge. Core activity. Training. Collective transformation.

Referências

- ARANTES, Rogério Bastos. The Federal Police and the Ministério Público. *In: POWER, Thimoty. Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability.* Indiana: Notre Dame University, 2011.
- CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano.* Vol. I. A arte de fazer. São Paulo: Vozes, 2025.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Ministério Público: um retrato.* Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>. Acesso em: 20 out. 2025.
- DELEUZE, Gilles. *Foucault.* Tradução: Cláudia Sant'Anna Martins. São Paulo: Brasiliense, 2013.
- DURKHEIM, Émile. *O individualismo e os intelectuais.* Tradução: Márcio Oliveira. São Paulo: Edusp, 2017.
- ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Página oficial.* Disponível em: <https://esmp.mpsp.mp.br/>. Acesso em: 20 out. 2025.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.* São Paulo: Globo, 2013.
- FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber.* Tradução: Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2022.
- FOUCAULT, Michel. *A microfísica do poder.* Tradução: Roberto Machado. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2021.
- FOUCAULT, Michel. *Ditos & Escritos: arqueologia das ciências e história dos sistemas de pensamento.* Tradução: Elisa Monteiro. v. II. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

- FOUCAULT, Michel. *As heterotopias*. Tradução: Salma Tannus Michail. São Paulo: N-1 Edições, 2021.
- FOUCAULT, Michel. *O anti-Édipo: uma introdução à vida não fascista*. Tradução: Fernando José Fagundes Ribeiro. Disponível em: <https://letraefilosofia.com.br/wp-content/uploads/2015/03/foucault-prefacio-a-vida-nao-facista.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.
- FICHTE, Johann Gottlieb. *O destino do erudito*. Tradução: Ricardo Barbosa. São Paulo: Hedra, 2014.
- HABERMAS, Jürgen. *Uma nova mudança estrutural da esfera pública*. Tradução: Denilson Luís Werle. São Paulo: Unesp, 2023.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Fenomenologia do espírito*. Tradução: Paulo Meneses. Petrópolis: Vozes, 2020.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 2012.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história*. Lições introdutórias. São Paulo: Atlas, 2023.
- LYRA, Roberto. *Como julgar, como defender, como acusar*. Belo Horizonte: Líder, 2010.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Ministério Público*. A constituição e as Leis Orgânicas. São Paulo: Atlas, 2015.
- PANG, Eul-Soo; SECKRINGER, Ron L. *Mandarins do Brasil Imperial apud VENÂNCIO FILHO, Alberto. Das arcadas ao bacharelismo*. São Paulo: Perspectiva, 2005.
- RANCIÈRE, Jacques. *A partilha do sensível*. Tradução: Mônica Costa Netto. São Paulo: Editora 34, 2020.
- REVEL, Judith. *Dicionário Foucault*. Tradução: Anderson Alexandre da Silva. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.
- REPA, Luiz. *Reconstrução e emancipação: método e política em Jürgen Habermas*. São Paulo: Editora Unesp, 2021.
- SILVA, André Pascoal da. *Corrupção e Moeda: uma análise sobre o caso Marka*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2024.
- STRECK, Lenio Luiz. *Ensino Jurídico e(m) crise: ensaio sobre a simplificação do direito*. São Paulo: Contracorrente, 2024.
- TAYLOR, Mathew. *Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability*. Indiana: Notre Dame University, 2011.
- VENÂNCIO FILHO, Alberto. *Das Arcadas ao Bacharelismo*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, André Pascoal da. O Ministério Público e a produção de saberes: uma abordagem arqueológica. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 02, n. 03, p. 145-167, jan./jun. 2025. DOI: 10.52028/RMPB.V02.I03.SP.07.

O rei pode estar errado? O Ministério Público brasileiro como “herói da periferia”: promotores de justiça que processam o Estado e grandes corporações em ações coletivas¹

Hermes Zaneti Júnior

Professor de Direito Processual Civil na Graduação e Mestrado da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Doutor em Direito, área de concentração Teoria do Direito e Filosofia do Direito, pela *Università degli Studi di Roma 3* (UNIROMA3). Doutor e Mestre em Direito, área de concentração Direito Processual, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-Doutorado na *Università degli Studi di Torino – IT* (UNITO). *Visiting Scholar* na Universidade de Zagreb, 2023 (Programa Erasmus +). Membro da IAPL (*International Association of Procedural Law*), IIDP (*Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal*) e IBDP (Instituto Brasileiro de Direito Processual). Membro da ABRAMPA (Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente) e da MPCON (Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor). Pesquisador Líder do Grupo de Pesquisa Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo (FPCC/UFES) vinculado ao LAPROCON – Laboratório Processo e Constituição. Promotor de Justiça no Estado do Espírito Santo (MPES). Dirigente do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Espírito Santo (CEAF/MPES). Presidente do Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Brasil (CDEMP). Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo – FAPES como coordenador do Projeto “Direito Processual Estrutural dos Desastres”, desenvolvido no Instituto: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES – Vitória) – Edital FAPES nº 22/2023 – Bolsa Pesquisador Capixaba – BPC2024. *E-mail*: hermeszanetijr@gmail.com.

Resumo: Este artigo examina a evolução e o papel atual do Ministério Público brasileiro como uma entidade tanto supervisora quanto de apoio e promoção de direitos humanos e direitos fundamentais dentro da estrutura governamental, essencial ao sistema de justiça, independente e autônoma em relação aos outros poderes. Começando por suas raízes históricas, o estudo explora a transformação do Ministério Público em uma agência de responsabilização e promoção (APA – *Pro-Accountability Agency*), especialmente após a reforma constitucional de 1988, que marcou um ponto de virada significativo.

¹ Estudo originalmente preparado para o capítulo de livro resultante do *XVII PPJ – Public and Private Justice – Dispute Resolution in Modern Societies. The Heroes of Judicial Periphery: Court Experts, Court Clerks and Other Actors in the Shadow* (29 Maio - 2 Junho 2023).

A análise aprofunda-se nas fundações constitucionais e legais da instituição, destacando suas funções especializadas como grande escritório de advocacia de direitos fundamentais e direitos humanos, atuando como instituição de garantia na proteção dos direitos coletivos e no tratamento de questões de direitos sociais e individuais indisponíveis. Além disso, o artigo apresenta dados contemporâneos, oferecendo um “retrato” abrangente da estrutura, funções e do papel fundamental do Ministério Público na salvaguarda dos direitos, investigando, processando e atuando como agente e *custos juris* (interveniente), garantindo o acesso à justiça e a proteção dos direitos humanos e fundamentais.

Palavras-chave: Ministério Público brasileiro. Agência *Pro-Accountability* (APA). Interesse público. Direitos individuais indisponíveis. Regime democrático. Reforma constitucional de 1988. Tutela coletiva.

Sumário: **1** Introdução – **2** Controlar ou apoiar o rei? A história do Ministério Público brasileiro como uma Agência Independente *Pro-Accountability* (AIPA) e promotora do interesse público e social – **3** Condições de funcionalidade: disposições constitucionais e legais especializadas em tutela coletiva, e o “retrato” do Ministério Público – **4** Normatividade do Ministério Público no garantismo sul-americano: arranjo institucional e críticas ao neoconstitucionalismo e ao *nuevo constitucionalismo* sul-americano – Referências

1 Introdução

Este texto explora o papel multifacetado do Ministério Público no processo civil brasileiro, especificamente suas funções em processos não criminais, enfatizando sua função promocional como investigador e principal agente na tutela e ajuizamento de ações coletivas, parte interveniente (*custos juris*) e defensor do interesse público primário vinculado ao acesso à justiça, aos direitos humanos e aos direitos fundamentais.

A crescente relevância do Ministério Público brasileiro coincide com o movimento de ampliação do acesso à justiça após o fim da Ditadura Militar no país e o processo de redemocratização, que culminou na Constituição Federal de 1988, marcando o mais longo período democrático da história política da nação brasileira.

O Ministério Público tornou-se uma instituição permanente e essencial, autônoma e independente dos três poderes tradicionais do Estado, encarregada não mais da proteção dos interesses estatais, mas dos direitos e interesses públicos primários do povo em sua expressão mais ampla: os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos com a “ação civil pública”, sendo igualmente legitimado nas ações de controle de constitucionalidade e na proteção do regime democrático e dos direitos individuais indisponíveis e direitos sociais.

Os promotores de justiça brasileiros atuam como advogados do interesse público em litígios de interesse público (PIL – *Public Interest Litigation*). O interesse público referido é precisamente aquele que as novas constituições democráticas reconheceram na proteção dos direitos humanos e fundamentais, direitos vinculados a uma legislação abrangente de proteção ao meio ambiente, aos consumidores, à

saúde, à educação, à moradia, às comunidades tradicionais e aos grupos mais vulneráveis da sociedade.

Demonstrar essa trajetória na doutrina, na prática processual e na legislação processual envolve considerar como o conceito de interesse público se distingue e se desdobra diante das várias configurações que a instituição teve ao longo de sua história, destacando o papel crucial do Ministério Público na estrutura jurídica e social do Brasil contemporâneo.

2 Controlar ou apoiar o rei? A história do Ministério Público brasileiro como uma Agência Independente *Pro-Accountability* (AIPA) e promotora do interesse público e social

O modelo francês de Ministério Público é, sem dúvida, o dominante nos países de *civil law*, podendo ser considerado o mais influente no direito comparado – ele se espalhou mundialmente. No Brasil, esse modelo francês foi ampliado e modificado, criando os parâmetros para afirmar que surgiu uma nova e reforçada instituição na tradição constitucional brasileira.²

A função tradicional de proteger os incapazes, órfãos e viúvas, supervisionar fundações, representar o erário e fiscalizar os juízes na correta aplicação da lei em casos individuais, por meio da intervenção³ *custos legis*, foi expandida no Ministério Público brasileiro para incluir investigações por meio de inquéritos civis, acordos coletivos (ADR – *Alternative Dispute Resolution*)⁴ e o ajuizamento de ações para a proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos de grupos sociais. Isso inclui – mas não se limita – a defesa do meio ambiente e de consumidores, educação, habitação e ambiente urbano, saúde, pessoas com deficiência, idosos, povos indígenas e direitos individuais homogêneos de pessoas afetadas por lesões significativas a esses direitos, como ocorre em grandes desastres ambientais e na

² Para o Ministério Público francês contemporâneo atuando em casos civis, incluindo casos de interesse público: JEULAND, Emmanuel. The Concept of “Party”. In: STADLER, Astrid; JEULAND, Emmanuel; SMITH, Vincent (eds.). *Collective and Mass Litigation in Europe: Model Rules for Effective Dispute Resolution*. Edward Elgar, 2020, p. 15.

³ Art. 83, Código de Processo Civil de Napoleão, 1806. As origens não são precisas, comumente atribuídas a Filipe IV (Filipe, O Belo), Rei da França, Ordenança de 23 de março de 1302, criando os “*procureurs du roi*”. In: CARBASSE, Jean-Marie (ed.). *Histoire du parquet*. PUF, 2000, p. 10. Citando outro trabalho de Carbasse, Alexander Araujo de Souza afirma uma menção incidental ainda anterior, ocorrida de passagem em 1278. SOUZA, Alexander Araujo de. *O Ministério Público como Instituição de Garantia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 11.

⁴ Muitos casos são resolvidos por meio de acordos coletivos, dentro ou fora dos tribunais, conforme será demonstrado nos dados da seção 3.3.

defesa de grupos historicamente marginalizados em questões como o combate ao racismo e todas as formas de discriminação.

Inclui, ainda, o controle da validade das normas legais perante a Constituição, um elemento que possibilitou à doutrina falar em constitucionalismo de terceira geração e na existência de um Ministério Público em Berlim, em referência ao princípio da acionabilidade como um dos elementos do Sistema de Garantias (SG).

Como afirma Luigi Ferrajoli:⁵

É sobre a base desse novo constitucionalismo que podem ser lidas as novas funções atribuídas ao Ministério Público pelas Constituições latino-americanas e, em particular, pela Constituição brasileira, que contém as transformações mais originais e inovadoras dessa figura. Todas essas novas atribuições ultrapassam a tradicional função da acusação pública, são ditadas pelo paradigma constitucional, isto é, os vínculos impostos à esfera pública pelos direitos fundamentais e pelos interesses coletivos constitucionalmente estipulados. São ainda funções de garantia de tais direitos e interesses que, onde sejam considerados seriamente, impõem um represamento teórico e um reforço institucional do próprio constitucionalismo, sendo todos logicamente ditados pela necessidade de estruturar em seu suporte um órgão de garantia capaz de acionar sua tutela.

E assim exorta:

À clássica máxima 'Ainda haverá juízes em Berlim!', a lógica do constitucionalismo garantista impõe, portanto, que se acrescente a máxima 'Haverá também um Ministério Público em Berlim!' capaz de solicitar, sempre e quando necessária, a intervenção de um juiz contra as violações das leis e da Constituição.

O Ministério Público assume o *status* teórico e normativo de uma instituição de garantia⁶ dos bens, direitos e interesses fundamentais – órgão público essencial ao sistema de justiça.

⁵ FERRAJOLI, Luigi. *Per un Pubblico Ministero come Istituzione di Garanzia / Por um Ministério Público como Instituição de Garantia*. In: CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo. *Garantismo Penal Integral*. São Paulo: GEN/Atlas, 2015. p. 1-29, esp. p. 18-19. Exemplos dessa nova dimensão estão na jurisdição constitucional, na defesa dos direitos humanos e fundamentais, individuais e coletivos e na função de defensor do povo ou *ombudsman*, incluída, especialmente no processo penal, a função da defesa pública pela Defensoria Pública brasileira e seu correspondente argentino, o Ministério Público de Defesa (*idem, ibidem*).

⁶ Amplamente, defendendo a mesma linha de argumentação e reforçando na atuação civil o caráter de tutela do interesse social como *custos societatis*, ver SOUZA, Alexander Araujo de. *O Ministério Público como Instituição de Garantia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

2.1 Interesse público primário e o papel do Ministério Público na defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis: identificando um modelo

O Ministério Público não é uma instituição universal e não existe em todos os lugares. Deixando de lado o fato de que o Ministério Público é reservado exclusivamente para a acusação criminal em uma série de tradições jurídicas, incluindo o atual Escritório do Procurador Público Europeu, a função original do Ministério Público não criminal de fornecer pareceres jurídicos para apoiar a correta aplicação da lei está em declínio.⁷ Paralelamente às funções tradicionais, surgiu um novo papel completamente voltado para a defesa do acesso à justiça para os direitos fundamentais e humanos “metaindividuais” e para o enfrentamento de problemas sociais emergentes em sociedades de massa.⁸ Somente recentemente, a partir das décadas de 1970 e 1980, foi identificado o potencial de atuação dos membros do Ministério Público na defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, bem como seu papel na garantia do efetivo respeito aos direitos fundamentais e humanos por parte de poderes públicos e privados.

O ponto de partida e a conclusão da investigação proposta pelo IX Congresso Internacional de Direito Comparado, que teve Mauro Cappelletti (1927-2004) como relator geral e foi realizado em 1974 em Teerã, foi precisamente reconhecer “a necessidade de instituições dedicadas à função de proteger o interesse público conectado à proteção de novos direitos de grupos de pessoas em sociedades de massa”.⁹ A conclusão do movimento global de acesso à justiça que surgiu dessa investigação foi a necessidade de uma ampla legitimidade, abrangendo tanto órgãos públicos quanto privados.¹⁰

⁷ Entre outros, ver: NIEVA FENOLL, Jordi. *Derecho Procesal I: Introducción*. Marcial Pons, 2014, p. 210; LEDESMA, Angela et al. *El Rol del Ministerio Público en Casos no Penales en América Latina*. Ceja, 2018, p. 20 e 22 e seguintes. Disponível em: <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5623?show=full>. Acesso em: 5 maio 2024. Citando ainda a Opinião Consultiva nº 06/1986 da Corte IDH, que afirma a ampliação do interesse público e bem comum para incluir condições sociais que possibilitam o desenvolvimento pessoal e a promoção dos valores democráticos. Nesse sentido, o fortalecimento das instituições democráticas e a garantia dos direitos humanos são imperativos para a plena realização desse ideal.

⁸ LEDESMA, Angela et al. *El Rol del Ministerio Público en Casos no Penales en América Latina*, p. 22-23.

⁹ CAPPELLETTI, Mauro; JOLOWICZ, J. A. (eds.). *Public Interest Parties and the Active Role of the Judge in Civil Litigation*. A Giuffrè/Oceana, 1975, p. 7-8 e 23-24.

¹⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. The Protection of Diffuse, Fragmented and Collective Interests in Civil Litigation. In: HABSCHEID, Walther J. (ed.). *Effectiveness of Judicial Protection and Constitutional Order*. The General Reports for the VIth International Congress on Procedural Law. Würzburg 1983. Gieseking-Verlag, 1983.

Naquele histórico Congresso, a investigação concentrou-se em saber se o Ministério Público poderia desempenhar um papel importante nesse ambiente processual civil mais amplo, mesmo em combinação com outras instituições emergentes, bem como com a organização direta da sociedade civil na defesa de interesses públicos. O interesse comum que impulsiona o tema no direito comparado, há mais de cinco décadas, é a necessidade de instituições e métodos para proteger os interesses públicos em litígios civis (litigância de interesse público – PIL).

2.2 Instituições e nomes: Ministério Público, procurador-geral, *ombudsman* e promotores públicos (princípio da acionabilidade) como uma Agência Independente *Pro-Accountability*

Não havia dúvida na época, e ainda não há dúvida hoje, sobre a necessidade de mecanismos para defender esses direitos e interesses coletivos e sociais, o novo interesse público primário que surgiu com as sociedades de massa.

A inovação institucional é uma característica do novo constitucionalismo. Muitas reformas constitucionais visavam garantir que os direitos fundamentais tivessem efeitos práticos em vez de serem meramente retóricos, ampliando os mecanismos de proteção e garantia desses direitos. Muitos introduziram a proteção judicial direta dos direitos, como a “*Acción de Tutela*” colombiana, ou fortaleceram mecanismos já existentes, como no caso brasileiro. Além disso, várias nações reforçaram ou estabeleceram uma justiça constitucional.¹¹ A maioria das novas constituições também instituiu figuras de *ombudsman*, responsáveis pela promoção e proteção dos direitos humanos.¹² A função de *ombudsman*, originária da Escandinávia e presente em vários países, foi adaptada na Espanha e em vários países latinos como *Defensor del Pueblo*. Trata-se de uma função preventiva e mediadora, mesmo que seja possível ajuizar ações para cumprir suas obrigações, crucial para garantir

¹¹ UPRIMNY, Rodrigo. The Recent Transformation of Constitutional Law. *Texas Law Review*, v. 89, 2011, p. 1587, 1593-1594; CYRILLO, Carolina; FUENTES-CONTRERAS, Édgar Héran; LEGALE, Siddharta. The Inter-American Rule of Law in South American Constitutionalism. *Sequência Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 42, 2021, p. 1.

¹² FIX-ZAMUDIO, Hector. Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Latinoamericano. In: CARMONA TINOCO, Jorge Ulises; CARPIZO, Jorge (eds.). *La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios*: obra en homenaje al Dr. Jorge Carpizo Mac Gregor. Universidad Nacional Autónoma de México, Defensoría de los Derechos Universitarios, 2013. MADRAZZO, Jorge. *El Ombudsman Criollo*. México: Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1996. O “*Defensor del Pueblo de la Nación Argentina*” está previsto na Constituição Nacional Argentina, artigos 86 e 43, sob a Lei nº 24.284, e possui um Regulamento de Organização, Funcionamento e Estrutura; porém, *desde 2009, permanece sem nomeação*. Disponível em: <https://defensoria.org.ar/noticias/defensores-solicitan-designacion-del-defensor-del-pueblo-de-nacion/>. Acesso em: 5 maio 2024. Essa falta de completude do mandamento constitucional argentino mostra o acerto de atribuir no Brasil a tarefa a uma instituição já solidamente constituída.

o acesso à justiça. No Brasil, o Ministério Público desempenha um papel semelhante, conforme estabelecido no artigo 129, II, da Constituição Federal de 1988.¹³

Considerando essas necessidades, traduzir as funções do novo Ministério Público para outros idiomas, como o inglês, pode ser desafiador, como observado por Jolowicz, que preferia o termo “*Public Ministry*” a “*Public Prosecutor*” devido às suas funções não criminais. No Brasil, as terminologias “Ministério Público” e “Promotor de Justiça” indicam um papel ativo e independente na proteção do interesse público, refletindo funções de supervisão e essencialidade para a justiça. A nomenclatura da instituição varia internacionalmente, às vezes descrevendo relações impróprias de dependência interna ou externa com os poderes Executivo ou Judiciário, que representam limitações mais ou menos fortes à independência funcional.¹⁴

Em países em desenvolvimento e pós-ditaduras militares, como os da América Latina, surgiram instituições públicas autônomas para responsabilizar governos e entidades privadas do mercado por seus compromissos normativos. Essas instituições incluem IPAs (*Independent Pro-Accountability Agencies*)¹⁵ ou AIPAs (Agências Independentes *Pro-Accountability*).¹⁶ Essas instituições colaboram na construção de políticas públicas, se necessário, invocando o Judiciário. Nesse último caso, o Ministério Público, atuando como uma espécie de magistratura requisitante, torna-se a face ativa do sistema de justiça precisamente para preservar o Judiciário, que deve permanecer inerte.

Luigi Ferrajoli, em seu modelo garantista (MG), referiu-se a essa característica como o “princípio da acionabilidade”:

Esse princípio adicional foi introduzido na Constituição Brasileira, cujo Artigo 129 ampliou consideravelmente os poderes do Ministério Público (...) a capacidade de iniciar ações para a proteção dos direitos fundamentais e, em particular, dos direitos sociais, bem como dos interesses públicos e bens constitucionais violados pelas autoridades públicas.¹⁷

¹³ “Art. 129 (...) II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia” (CF/1988).

¹⁴ PICARDI, Nicola. *Manuale del Processo Civile*. 3. ed. Milano: Giuffrè, 2013. p. 169-170.

¹⁵ ACKERMAN, John M. *Rethinking the International Anti-Corruption Agenda: Civil Society, Human Rights and Democracy*. 2014. p. 293, 311.

¹⁶ Adotamos essa tradução, mantendo o termo em inglês. A expressão *accountability* inclui responsabilização, controle e prestação de contas, portanto, é de difícil tradução. Também inclui, ainda, a ideia de promoção de comportamentos em conformidade com o ordenamento jurídico. Por essas razões, a função adapta-se perfeitamente à missão promocional do Ministério Público.

¹⁷ FERRAJOLI, Luigi. *A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*. RT/Thomson Reuters, 2015. p. 246-247.

Mesmo nos estudos clássicos de processo civil, é possível recordar a mesma ideia insistente. Em seu estudo sobre o modelo processual americano, Mirjan Damaska introduziu um modelo de burocracia estatal coordenada voltado para a implementação de políticas públicas, caracterizado pela participação do Estado e dos cidadãos. Damaska exemplifica esse paradigma na litigância de interesse público americana, destacando ações civis em nome de grandes grupos contra instituições como escolas e hospitais.¹⁸ A dúvida que resta é se o Ministério Público pode ser designado como o guardião desses direitos de interesse público nos processos civis.

Quais são as condições para dar origem a tal instituição? Neil MacCormick argumenta que o direito deve ser analisado por meio das práticas e instituições que o sustentam.¹⁹ A construção de uma nova instituição requer especialização, autonomia e independência em relação ao poder central. Disposições constitucionais, estatutos e orçamento também são fundamentais.²⁰

No Brasil, o Ministério Público é reconhecido por seu papel na litigância civil envolvendo interesses públicos, como observado por Lesley K. McAllister. A instituição é fundamental na proteção dos direitos coletivos e sociais, atuando como um guardião independente e autônomo, essencial para o sistema de justiça.²¹

A evolução do Ministério Público brasileiro demonstra sua transição de uma conexão com o poder central para uma operação independente e autônoma, essencial para o sistema de justiça e a função judicial do Estado, defendendo o interesse público primário. Analisar essa evolução é fundamental para compreender as circunstâncias políticas e institucionais dessa trajetória.

2.3 Origens do Ministério Público no Brasil até o marco constitucional de 1988: uma verdadeira virada de jogo? Ópera brasileira em três atos

Vários modelos têm chamado a atenção. Em um modelo, no qual interesses difusos são considerados públicos, o Ministério Público recebe o direito de agir para sua proteção. Isso é possibilitado pelo Art. 129, III,

¹⁸ DAMAŠKA, Mirjan R. *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*. Yale University Press, 1986, p. 237.

¹⁹ MACCORMICK, Neil. *Institutions of Law: An Essay in Legal Theory*. 1. ed. Oxford Univ Press, 2008, cap. 10. Ver 3.1.

²¹ MCALLISTER, Lesley K. (ed.). *Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil*. Stanford Law Books, Stanford Univ Press, 2008, p. 7.

da Constituição Brasileira. Na Europa, entretanto, essa solução provou não ser muito eficiente.²²

Art. 129 (...) III – 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; (...) IX – 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 (CF/1988).

O Ministério Público no Brasil historicamente esteve ligado tanto ao Poder Executivo quanto ao Judiciário, dos quais suas versões iniciais emergiram no território nacional. Por exemplo, em 1609, fazia parte do Tribunal da Relação do Brasil, criado em Salvador, Bahia, pelo Decreto de 7 de março. Em 1891, com o advento da República, foi incluído como membro do Supremo Tribunal Federal; localmente, como parte dos recém-criados Tribunais de Justiça locais, o Ministério Público era escolhido entre os desembargadores. Novo giro da história, durante a Ditadura Militar, o Ministério Público brasileiro foi incluído sob o Poder Executivo (Emenda Constitucional nº 1/1969).

Nos Estados Democráticos Constitucionais, contudo, deveria existir uma tendência de formação progressiva de instituições independentes e autônomas, defendendo direitos sociais e individuais caracterizados como de interesse público. Alguns países, como Argentina,²³ Portugal²⁴ e até mesmo a China,²⁵ conferiram ao

²² CAPPELLETTI, Mauro. Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee: studi di diritto giudiziario comparato. *Il Mulino*, 1994, p. 109.

²³ SILVA, María Fernanda del Huerto. *La legitimación para obrar en los procesos colectivos: evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Jusbairens, 2021. p. 94.

²⁴ Conforme o art. 31 do CPC português: “Têm legitimidade para propor e intervir nas ações e procedimentos cautelares destinados, designadamente, à defesa da saúde pública, do ambiente, da qualidade de vida, do património cultural e do domínio público, bem como à proteção do consumo de bens e serviços, qualquer cidadão no gozo dos seus direitos civis e políticos, as associações e fundações defensoras dos interesses em causa, as autarquias locais e o Ministério Público, nos termos previstos na lei”. Assim como no art. 16 da Lei nº 83/1985: “1 - No âmbito de ações populares, o Ministério Público é titular da legitimidade ativa e dos poderes de representação e de intervenção processual que lhe são conferidos por lei, podendo substituir-se ao autor em caso de desistência da lide, bem como de transação ou de comportamentos lesivos dos interesses em causa”. Cf. MAZZEI, Rodrigo. *Tutela coletiva em Portugal: uma breve resenha*. In: MAZZEI, Rodrigo; NOLASCO, Rita Dias (orgs.). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005. E, ainda, “Spain (Article 11 of the Civil Procedure Code 2001) and Portugal (Laws 83/95 and 24/96) were the first countries to implement collective actions for the recovery of damages, but the provisions did not gain such importance in practice”. STADLER, Astrid; JEULAND, Emmanuel; SMITH, Vincent. General Introduction. In: STADLER, Astrid; JEULAND, Emmanuel; SMITH, Vincent (org.). *Collective and Mass Litigation in Europe: Model Rules for Effective Dispute Resolution*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020. p. 1-6, esp. p. 4.

²⁵ FU, Yulin. *Class Actions and Public Interest Litigation in China*. In: UZELAC, Alan; VOET, Stefaan (org.). *Class Actions in Europe: Holy Grail or a Wrong Trail?* Cham: Springer, 2021. (Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice, v. 89). p. 369-386, especialmente em casos de consumidores e meio ambiente considerados de interesse público (*idem*, p. 378).

Ministério Público a legitimação para ações coletivas, ainda que essa não seja plenamente exercida por diversos fatores que precisam ser mais bem investigados. As ERCPs (*European Rules of Civil Procedure*) previram que a parte que atua em nome do interesse público poderá atuar como autora ou intervir em todos os processos em que esse interesse esteja presente, inclusive nos casos de *collective redress*.²⁶

Por outro lado, mesmo onde o Judiciário constitui uma única carreira, com distinções entre magistrados requerentes (promotores de justiça) e julgadores (juízes togados), a tendência é fortalecer essa autonomia e independência, apesar das críticas de controle institucional que limitam essas características. Os atuais níveis de independência *de iure* e *de facto* das instituições ligadas ao Poder Judiciário são muito expressivos, normalmente sendo beneficiários das mesmas garantias dos juízes.²⁷ Contudo, no campo criminal, existem decisões da Corte EDH não reconhecendo a independência e o caráter de autoridade judiciária autônoma para membros do Ministério Público de várias democracias europeias considerados excessivamente ligados ao Poder Executivo.²⁸ Para atender ao conceito de autoridade judiciária, o Ministério Público deve exercer o múnus com autonomia dos demais poderes.

Embora o Ministério Público esteja desvinculado da propriedade dos direitos reivindicados em juízo e dos interesses do Estado, ele não é *impartial*; é uma parte pública que deve buscar os interesses relacionados ao seu ofício, que são os interesses gerais da comunidade. Sua atuação é imparcial, como é a de qualquer órgão público que desempenha suas funções no interesse público. No direito brasileiro, esses interesses incluem a observância da ordem jurídica, a defesa do regime democrático e a proteção dos direitos sociais e individuais. É um “órgão de justiça” que não só participa do exercício da jurisdição pelas decisões do Poder Judiciário, mas também serve como uma porta de acesso à justiça.²⁹

²⁶ Ver ERCP, Rule 35, JEULAND, Emmanuel. The Concept of ‘Party’. In: STADLER, Astrid; JEULAND, Emmanuel; SMITH, Vincent (org.). *Collective and Mass Litigation in Europe: Model Rules for Effective Dispute Resolution*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020. p. 7-30, esp. p. 15; ou, a afirmação que o “public prosecutor is often an intervenor in support in mass litigation”. JEULAND, Emmanuel. Change of Parties: Representation, Substitution, Assignment. In: STADLER, Astrid; JEULAND, Emmanuel; SMITH, Vincent (org.). *Collective and Mass Litigation in Europe: Model Rules for Effective Dispute Resolution*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020. p. 66-87. p. 72.

²⁷ Isso é constatado, por exemplo, na Itália: “The actual performances of judges and public prosecutors in Italy confirm the high degree of independence they enjoy not only *de iure*, but also *de facto*”. VIGANÒ, Francesco. Protecting Judicial Independence by Strengthening Public Confidence in the Judiciary. In: MARQUES, Filipe; ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de (org.). *Rule of Law in Europe*. Cham: Springer, 2024. p. 47-54, esp. p. 49.

²⁸ DÁ MESQUITA, Paulo. Public Prosecutor’s Offices, Decisions of the Court of Justice of the European Union, Jurisdiction and Risks of Misconceptions. In: MARQUES, Filipe; ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de (org.). *Rule of Law in Europe*. Cham: Springer, 2024. p. 120-132, esp. p. 122-124. Essa divisão na Europa está bem marcada pelas tradições francesa, originalmente ligada ao Poder Executivo, e italiana, ligada ao Poder Judiciário, com uma difusão posterior por diversas burocracias que distinguem os modelos europeus atuais (*idem*, p. 121-122).

²⁹ PICARDI, Nicola. *Manuale*, p. 169-170.

O Ministério Público já tinha a *expertise* para proteger a sociedade no direito penal e nos procedimentos criminais. Essa abordagem ao direito penal é evidente em como os casos são registrados em juízo. Nas ações criminais, o Ministério Público aparece protegendo “o povo” ou “a sociedade” contra o réu,³⁰ que é o interesse público primário na verificação da verdade para aplicação do direito penal e proteção da sociedade.

Além disso, devido à sua jurisdição criminal e às funções tradicionais de curatela civil, o Ministério Público estava bem integrado, espalhado por todas as unidades judiciais com as estruturas físicas e pessoal necessárias para operação imediata. Esse foi um detalhe importante em um país de dimensões continentais.³¹

A pergunta é: que adaptações estruturais possibilitaram a proteção dos direitos coletivos?

É crucial observar a mudança histórica dos interesses do Rei, passando pelos interesses do Estado, para a compreensão contemporânea dos interesses da Constituição, que abrangem direitos fundamentais e os direitos humanos.³² Uma ópera brasileira em três atos: (1) abertura para todos os interesses relacionados a partes vulneráveis e bens públicos no Código de Processo Civil Brasileiro de 1973; (2) proteção ampla dos direitos coletivos *lato sensu*, considerando direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos incluídos na ideia de grupos vulneráveis e bens e valores de interesse público. Esse processo foi reforçado, promulgando estatutos e uma nova Constituição após a democratização do país, que protegem esses direitos e conferem legitimidade de agir e *status* de interveniente aos promotores de justiça como *ombudsmen*, em todos os processos coletivos, proibindo simultaneamente a proteção dos interesses do Estado; (3) um novo Código de Processo Civil brasileiro que expande a ideia de *custos legis* para *custos juris*, incluindo precedentes normativos formalmente vinculantes e acordos (ADR e acordos processuais) como pilares do novo procedimento civil. O CPC/2015 constitucionaliza o direito processual e o próprio Ministério Público, reforçando a vedação constitucional de atuar como representante do Estado, e estabelece que a mera presença de uma parte estatal não é uma causa para intervenção.³³

³⁰ VITORELLI, Edilson. El Proceso Colectivo Brasileño y del Rol del Ministerio Público: Pasado, Presente y Futuro. In: PRIORI POSADA, Giovanni F.; CAVANI, Renzo (eds.). *Los Procesos Colectivos en Debate*. Palestra, 2024, p. 76.

³¹ ZANETI JR., Hermes. *O Ministério Público e o Processo Civil Contemporâneo*. 2. ed. Juspodivm, 2021.

³² ZANETI JR., Hermes. *Precedente. Tra Rule of Law e Stato Costituzionale nel Diritto Processuale Brasiliano*. In: BRIGUGLIO, Antonio et al (eds.) *Scritti in onore di Nicola Picardi*. Vol. III. Pacini, 2016, p. 2647.

³³ Art. 178, CPC/2015.

Primeiro ato

Nos anos 1970, o Brasil estava sob o jugo de um regime não democrático. O ministro da Justiça era Alfredo Buzaid, um processualista e professor titular na maior universidade do Brasil, a Universidade de São Paulo (USP). Ele havia redigido um projeto de lei na década de 1960 e aproveitou a oportunidade para levar a promulgação do Código de Processo Civil de 1973. Durante as discussões sobre a implementação do Código, um promotor de Justiça do Rio Grande do Sul, Sérgio da Costa Franco, no Primeiro Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo de 1971, argumentou que o Ministério Público deveria defender os interesses públicos em juízo, incluindo interesses federais nos quais não havia procurador federal. Essa tese prevaleceu e foi inserida por meio de uma emenda legislativa do deputado federal Amaral de Sousa, do Rio Grande do Sul, tornando-se, com algumas adaptações, parte do texto final. Assim, o Código de Processo Civil de 1973 regulamentou a intervenção do Ministério Público “em todos os casos que envolvessem interesse público pela natureza da disputa ou pela qualidade das partes”, concedendo funções mais amplas de proteção do interesse público, incluindo a defesa dos interesses da Fazenda Pública.³⁴

Segundo ato

Por outro lado, na década de 1970, muitos processualistas brasileiros estavam pesquisando questões relacionadas ao acesso à justiça e ao Projeto Florença, significativamente influenciados por Mauro Cappelletti. Muitos estudos sobre o assunto surgiram, principalmente aqueles de Barbosa Moreira, Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Jr.³⁵ Foi nesse contexto cultural que as mais importantes inovações legislativas ocorreram na década de 1980.

Pela primeira vez, ação civil pública para proteção ambiental, com legitimidade conferida ao Ministério Público, foi mencionada na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Aprovou-se, também, a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público Brasileiro, Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, mencionando ação civil pública como função institucional.

³⁴ Art. 82, III, CPC/1973. FRANCO, Sérgio da Costa. Sobre a conveniência da ampliação das atribuições processuais do Ministério Público como “*custos legis*”. Anais do I Congresso do Ministério Público de São Paulo-1971. *Justitia*, 1971, p. 203.

³⁵ Para referências completas, ver: DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. Vol. 4. 15. ed. JusPodivm, 2021, cap. 1.

Seguindo esse movimento, a ação civil pública ampla foi criada em 1985, Lei nº 7.347 de 24 de julho (LACP), com ampla proteção de muitos direitos coletivos. A Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 (CF/1988) foi além, equiparando o Ministério Público ao Judiciário e separando-o de outros poderes, proibindo expressamente a representação e consultoria para o Estado e entidades públicas.³⁶ O Ministério Público tornou-se uma instituição permanente, externamente autônoma, internamente independente, defendendo o regime democrático, a ordem jurídica e os direitos sociais e individuais indisponíveis.³⁷ Essa configuração do Ministério Público foi reforçada em 1993 por uma nova legislação nacional, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), e pela Lei Complementar do Ministério Público da União, ambas de iniciativa do presidente da República. A primeira serve como norma-quadro para disciplinar minimamente o que cada unidade federativa deve considerar ao estabelecer organização, atribuições e estatutos específicos para cada respectivo Ministério Público. A segunda regulamenta a organização, atribuições e estatutos do Ministério Público da União.³⁸

Terceiro ato

O Código de Processo Civil de 2015, um novo código, baseado nos pilares do dever geral de cooperação. Reconheceu o poder do Ministério Público em definir a agenda para identificar o interesse público,³⁹ um dever de promover precedentes vinculantes e garantir a uniformidade e estabilidade da jurisprudência, com intervenção obrigatória e dever de prosseguir no IRDR em caso de desistência ou abandono pela parte, e o papel de porta para a justiça, resolvendo questões fora do Judiciário ou mediando as partes no tribunal.

Priorizou suas funções constitucionais. A intervenção do Ministério Público foi reduzida em casos de família e sucessões à presença de incapazes ou aos casos de vítimas de violência doméstica, deixando de atuar como curador do vínculo conjugal. Conflitos de jurisdição e outras questões de direitos disponíveis individualmente deixaram de ter intervenção obrigatória, sempre filtrada pelo interesse público e social.

³⁶ Art. 129, IX, CF/1988, texto acima.

³⁷ “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF/1988).

³⁸ Ver 3.1.

³⁹ Art. 279, §2º, CPC/2015.

A mais importante adequação em abrangência. O Ministério Público deixou de ser um guardião da lei para se tornar um guardião da ordem jurídica, o que significa que protege não apenas a aplicação estrita da lei, mas também a ordem constitucional, as normas internacionais de direitos humanos, contratos válidos entre as partes, incluindo acordos processuais, e, principalmente, a aplicação, formação e superação de precedentes judiciais vinculantes.

Há ainda um quarto ato em curso. A instituição está investindo fortemente na construção da unidade a partir dos dados, construindo protocolos de atuação e realizando atividades de planejamento estratégico. Essa nova estrutura do Ministério Público está ligada ao conceito de Ministério Público Resolutivo. O Ministério Público deixa de ser um parecerista de luxo, promotor de gabinete, demandista, e passa a se envolver diretamente na aplicação e concretização do ordenamento legal e constitucional que visa tutelar.

Sumarizando: “O Ministério Público demandista, que ainda prevalece, é o que *atua perante o Poder Judiciário como agente processual, transferindo a esse órgão a resolução de problemas sociais*, o que de certa forma, afirma o autor, *é desastroso, já que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados*. O Ministério Público resolutivo é o que *atua no plano extrajudicial*, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social”.⁴⁰

Mas essa atuação resolutiva se ampliou ainda mais. Após essa primeira fase limitada aos direitos coletivos e à tutela extrajudicial, atualmente, a atuação resolutiva compreende toda e qualquer atuação para a tutela efetiva e promoção das funções institucionais, seja extrajudicial ou judicial, seja civil, coletiva ou penal. A atuação do Ministério Público conta com a panóplia de mecanismos e instrumentos para ele ser um promotor do acesso efetivo à tutela dos direitos.⁴¹

⁴⁰ ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*: MPRJ, n. 53, jul./set. 2014, p. 80. Citando: GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*, p. 96. No mesmo sentido, MACHADO, Antônio Alberto, *Ministério público: democracia e ensino jurídico*, p. 119-123. Mais recentemente, com amplas referências, ver DUARTE, Matheus Prestes Tavares. *Ministério Público Resolutivo e acesso à justiça: fundamentos e instrumentos extrajudiciais de tutela coletiva*. Londrina: Thoth, 2023. esp. p. 109-124; RODRIGUES, João Gaspar. *Ministério Público Resolutivo: o guardião das promessas constitucionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023 (existe edição anterior pela SAFE, 2012); DAHER, Lenna Luciana Nunes. *Ministério Público Resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais*. v. 3. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

⁴¹ A matéria está regulada pelo Conselho Nacional do Ministério Público na Recomendação CNMP nº 54/2017 e na Recomendação CNMP-CN nº 02/2018. Na doutrina, realçando essas duas fases, PIRAJÁ, Davi. Teoria Geral do Ministério Público Resolutivo. In: *Manual de Resolutividade do Ministério Público*. Brasília: CNMP, 2023. p. 20.

Em seguida, analisaremos o amplo papel do Ministério Público na Constituição e na legislação brasileira, destacando as características de sua estrutura que permitiram o estabelecimento de um órgão de controle com independência e especialização para ampla proteção do acesso à justiça, direitos fundamentais e humanos.

3 Condições de funcionalidade: disposições constitucionais e legais especializadas em tutela coletiva, e o “retrato” do Ministério Público

A existência de uma instituição independente para o controle e implementação de direitos fundamentais e humanos, com a tarefa especial de garantir que outros órgãos públicos e o mercado respeitem efetivamente os direitos e deveres estabelecidos na Constituição, requer uma estrutura bem definida, orçamento e suporte normativo. Além do desenho institucional, é necessário verificar se a legislação material e processual sustenta uma ação eficaz e revisar os dados de desempenho para determinar se, além das disposições normativas e da doutrina jurídica, há uma correspondência real com as tarefas atribuídas.⁴²

Alguns desses elementos serão demonstrados a seguir. Há muito a ser feito, mas a estrutura existente, a maturidade da tutela coletiva no Brasil e os dados são particularmente ilustrativos do que já foi alcançado. Esses dados foram corroborados por uma pesquisa de 2024 que apresentou a maior aderência do Ministério Público em relação à tutela dos vulneráveis e aos temas de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos do que as investigações anteriores de 1998/2010⁴³ e 2016. Isso indica que, ainda que lentamente, a velha instituição está seguindo o caminho em direção ao novo paradigma constitucional.⁴⁴

⁴² Para a importância desta análise ampla em processo civil comparado, ver: UZELAC, Alan. Estudos Comparados de Processo Civil. *Revista de Processo*, 2023, v. 345, p. 391.

⁴³ CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; SADEK, Maria Tereza. *O Ministério Público Federal e a administração da justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1998; CASTILHO, E. W. V.; SADEK, M. T. *O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil [online]*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010, 40 p. ISBN 978-85-7982-037-3. Disponível em: <http://books.scielo.org>.

⁴⁴ RIBEIRO, Ludmila; KERCHÉ, Fábio; AMARAL, Oswaldo E. do. *Quem são e o que pensam os(as) integrantes do Ministério Público no Brasil?* Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2025. A pesquisa de 2024 revela continuidade no perfil elitizado dos membros do MP, perfil comum às carreiras da magistratura, com avanços pontuais em diversidade e maior abertura a pautas de direitos humanos em comparação à de 2016 (LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: CESeC, Universidade Cândido Mendes, 2016). Os dados ainda precisam ser mais bem analisados, mas a melhora ocorreu.

3.1 Estrutura, seleção, remuneração e funções constitucionais e legais do Ministério Público brasileiro

O Brasil sofre de um paradoxo estrutural, sendo influenciado tanto pelo sistema de justiça americano quanto pelo modelo codificado francês.⁴⁵ Esse paradoxo é comum em muitos países da América Latina.⁴⁶ Com a maturidade democrática, suas instituições estão se tornando mais independentes e autônomas, criando uma cultura mista autoconsciente. Essa cultura tem como característica a densidade normativa dos projetos constitucionais e a inovação institucional com a criação de agências autônomas para assegurar os direitos.⁴⁷ O Ministério Público brasileiro, a partir da Constituição Federal de 1988, foi desenhado de uma forma radicalmente nova, com uma clara separação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sem sobreposição ou influência direta entre eles.

A Constituição de 1988 assegura a independência e autonomia do Ministério Público, garantindo autonomia funcional, administrativa e orçamentária. As garantias mínimas incluem vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de salários, enquanto as proibições abrangem o recebimento de honorários, o exercício da advocacia, a participação em empresas comerciais e o exercício de outras funções públicas, exceto o magistério.⁴⁸

A remuneração do Ministério Público é atraente, e seus membros são escolhidos por meio de concursos públicos, garantindo estabilidade e mérito. Como observado pela doutrina, o Ministério Público atrai alguns dos melhores egressos das melhores faculdades de direito do Brasil, tornando a carreira desejável devido à sua estabilidade e à oportunidade de defender direitos socialmente significativos.⁴⁹ Os princípios

⁴⁵ GIDI, Antonio; ZANETI JR., Hermes. The Cost of Access to Justice Revisited — The 'Age of Austerity' in Brazilian Civil Procedure Five Years Later. *Winds of Change? 52 U. MIA Inter-Am. L. Rev.*, 49 (2021). Disponível em: <https://repository.law.miami.edu/umialr/vol52/iss2/4>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁴⁶ BERIZONCE, Roberto Omar; OTEIZA, Eduardo. Civil Procedure in Argentina. *Kluwer Law International*, 2021; OTEIZA, Eduardo. Civil Procedure Reforms in Latin America: The role of the judge and the parties in seeking a fair solution. In: WALKER, Janet; CHASE, Oscar G. (Eds.). *Common law, civil law and the future of categories: proceedings of a conference of the International Association of Procedural Law held in Toronto, 3-5 de junho de 2009. LexisNexis*, 2010, p. 233-234.

⁴⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. Brazil and Its European Influences. In: WALKER, Janet; CHASE, Oscar G. (eds.). *Common law, civil law and the future of categories: proceedings of a conference of the International Association of Procedural Law held in Toronto, 3-5 de junho de 2009. LexisNexis*, 2010; ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo: do problema ao precedente*. Da Teoria do Processo ao Código de Processo Civil de 2015. RT/Thomson Reuters, 2021.

⁴⁸ Arts. 127 e 128, CF/1988.

⁴⁹ MCALLISTER, Lesley K. *Making law matter: environmental protection and legal institutions in Brazil*. Stanford University Press, 2008, p. 7.

institucionais do Ministério Público são unidade, indivisibilidade e independência funcional.

A estrutura do Ministério Público reflete as peculiaridades geopolíticas do Brasil. O Ministério Público brasileiro compreende o Ministério Público da União (Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios) e os 26 ministérios públicos estaduais. O procurador-geral da República é nomeado pelo presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, para um mandato de dois anos, com possibilidade de recondução indefinida. Nos estados, o procurador-geral de Justiça é nomeado pelo governador após uma eleição entre os pares, que selecionam uma lista tríplice, podendo ser reconduzidos por apenas um mandato consecutivo. Essas sutis, mas importantes, diferenças permitem um maior controle dos membros da classe na nomeação do procurador-geral de Justiça dos ministérios públicos dos estados.⁵⁰

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no Brasil supervisiona a administração, a gestão financeira e o controle disciplinar do Ministério Público, garantindo sua autonomia e *accountability*.⁵¹ Juntos, esses elementos compõem o sistema de freios e contrapesos.

A Constituição de 1988 destaca as funções do Ministério Público na área civil, como assegurar o respeito aos direitos constitucionais, promover inquéritos civis e ações civis públicas, controlar a constitucionalidade das leis, defender os direitos indígenas e requerer informações para seus procedimentos administrativos.

⁵⁰ Explorando amplamente esse debate e indicando a necessidade da regulação legal e constitucional das garantias na construção de instituições públicas no modelo sul-americano de constitucionalismo, CYRILLO, Carolina. *O Ministério Público Federal numa visão do garantismo sul-americano*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano, 2024.

⁵¹ Art. 130-A, CF/1988. Há críticas seja ao CNMP, seja ao CNJ, na doutrina especializada. Conferir VIEGAS, Rafael Rodrigues; LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MONGELÓS, Sílvia Avelina Arias. Quem controla os controladores no sistema de justiça? A composição dos Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 32, e007, 2024. O estudo de Rafael Viegas *et al.* analisa a composição do CNJ e do CNMP entre 2005 e 2019, concluindo que esses conselhos realizam um *controle fraco* sobre o sistema de justiça brasileiro devido à *predominância de membros oriundos das próprias carreiras do Judiciário e do Ministério Público*, com trajetória em *associações corporativas*, o que evidencia um padrão de *isomorfismo institucional*. A pesquisa argumenta que, apesar da previsão constitucional de controle, a atuação dos conselhos tem se assemelhado às antigas corregedorias internas, reproduzindo lógicas corporativistas. Contudo, pode-se criticar o estudo por generalizar a captura institucional sem considerar variações internas e conflitos entre atores, especialmente os papéis desempenhados pelos representantes de outras instituições, além de adotar uma leitura limitada da atuação dos conselhos ao negligenciar seus efeitos positivos em transparência e regulação. Ademais, a análise se apoia quase exclusivamente em padrões biográficos e regras informais, sem explorar suficientemente as dinâmicas políticas do Senado ou realizar uma comparação internacional mais profunda, que poderia evidenciar a situação ainda pior em outros Estados democráticos onde há críticas sobre a captura política dos conselhos. Outro ponto que mereceria análise é um confronto entre os dados das sanções aplicadas pelos conselhos e as corregedorias locais, evidenciando se ocorreu ou não um maior controle pelos órgãos nacionais. Ver, por exemplo, o controle judicial que tem ocorrido em relação às sanções aplicadas pelos conselhos: <https://www.gazetadopovo.com.br/república/justica-mantem-cargo-de-ex-lava-jato-apos-cnmp-demissao-devido-a-outdoor/>. Acesso em: 18 maio 2025.

A proibição expressa de representação judicial e consultoria para entidades públicas reforça a separação entre o Estado e o Ministério Público.

A igualdade com o Judiciário e a proibição de promotores *ad hoc* são conquistas da Constituição de 1988, assegurando o desempenho independente e eficaz do Ministério Público na defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais.

Como pode ser observado, o sistema francês original de *Ministère Public*, do qual descendem os ministérios públicos, não aborda adequadamente novos desafios, levando a uma crise nesse modelo e em seus sistemas relacionados. Embora o modelo americano, com seu planejamento estratégico e controle rigoroso de eficiência, possa parecer compatível, ele é insatisfatório para nossas necessidades. Falha em alinhar-se com a justiça imparcial e cria desigualdades e aplicação seletiva da lei. Não podemos imaginar juízes e promotores eleitos pelo povo, pois isso levaria a crises de financiamento de campanhas e altos níveis de corrupção, alguns dos problemas que fazem parte da *Realpolitik* dos países latino-americanos.⁵²

O Ministério Público brasileiro é um mosaico rico e interessante, influenciado pelo *ombudsman* escandinavo e pelo *public prosecutor* americano. A crise do Ministério Público está entre os modelos de escritório de advocacia e órgão do Judiciário. Na ausência de respostas definitivas e diante da complexidade da instituição, modelos puros não existem. Para sobreviver e permanecer legítimo, ele deve fortalecer sua unidade por meio da democracia interna e valorizar o planejamento estratégico, estabelecendo metas e alcançando resultados concretos, que estejam alinhados com os valores da sociedade.⁵³

3.2 Protegendo os direitos homogêneos, difusos e coletivos no Brasil: o papel dos promotores de justiça como investigadores, *custos juris* e acusadores

“A adoção de reformas processuais por países líderes como o Brasil pode aumentar a probabilidade de que a reforma seja adotada em outros lugares.”⁵⁴

O Brasil possui mais de quatro décadas de experiência com ações coletivas. O atual sistema brasileiro de tutela coletiva instigou e respondeu às quase 300.000

⁵² CALDERÓN, Fernando; CASTELLS, Manuel. *A Nova América Latina*. Zahar, 2021. p. 259.

⁵³ GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 6. ed. Editora Saraiva, 2021. p. 195; ZANETI JR., Hermes. *O Ministério Público e o Processo Civil Contemporâneo*. Citado na nota 24, p. 192-196.

⁵⁴ MAIN, Thomas. Country Studies from Beyond the Divide: An Introduction. In: CHASE, Oscar G.; WALKER, Janet. *Common Law Civil Law and the Future of Categories*. LexisNexis, 2009, p. 273-274.

(trezentas mil) ações coletivas ajuizadas e pendentes no sistema judicial.⁵⁵ A necessária coerência da lei foi assegurada pela doutrina e pelos tribunais, considerando as várias regras como parte de um “microssistema” processual para a tutela coletiva. Isso significa que, ao se referir ao Código de Defesa do Consumidor (CDC) e à Lei de Ação Civil Pública (LACP), as regras geralmente se aplicam a todo o processo coletivo, independentemente da área ou do assunto, não importando o nome da ação judicial ou a parte legítima. Esse sistema garante tanto a proteção judicial eficaz para os membros individuais do grupo quanto os interesses públicos envolvidos, além de aderir ao devido processo legal, conforme exigido em uma democracia constitucional. Este tópico considerará particularmente a regulamentação dos direitos coletivos pela lei, a legitimidade, a coisa julgada e a alocação de danos, custos e financiamento.

A doutrina brasileira sobre tutela coletiva passou por uma evolução significativa entre 1977 e 1981, criando um corpo de leis, práticas e doutrina muito sólido. A influência das ações coletivas dos EUA e da doutrina italiana de 1970 é evidente;⁵⁶ no entanto, a experiência brasileira e os valores públicos culturais atribuídos à “ação civil pública” resultaram em um desenvolvimento distinto e bastante único. Não se pode comparar o Brasil aos problemas norte-americanos do “*Big Bad Wolf*”.⁵⁷ O Brasil não possui danos punitivos definidos por um júri de pessoas do povo e não estimula uma advocacia empreendedora, com caráter predatório ou mesmo honorários contingentes,⁵⁸ que decorrem do valor obtido com o êxito da ação. O Brasil tem casos de sucesso em tutela coletiva; não é um “quebra-cabeça” doutrinário ou perdido em “tons de cinza”. No entanto, um sistema como o brasileiro, ao estimular fortemente o caráter público das ações coletivas, mina as aspirações dos réus, pois significa uma estrutura legal robusta, que garante responsabilidade e justiça.⁵⁹

No Código de Defesa do Consumidor (CDC), novas categorias de direitos foram criadas por lei para proteger interesses coletivos em um sentido amplo. O artigo 81 do CDC estabelece três categorias de direito *lato sensu*: (1) direitos difusos (direitos transindividuais de natureza indivisível, em que as partes envolvidas são pessoas

⁵⁵ Ver 3.3.

⁵⁶ GRINOVER, Ada Pellegrini. The defense of transindividual interests: Brazil and Ibero-America. *BRICS Law Journal*, 2014, v. 1, p. 44-46.

⁵⁷ MARCUS, Richard. The Big Bad Wolf: American Class Actions. In: VAN RHEE, C. H. (Remco); HARSÁGI, Viktória (eds.). Multi-party redress mechanisms in Europe: Squeaking Mice? *Intersentia*, 2014.

⁵⁸ ZANETI JR., Hermes. Collective Redress in Brazil: Success or Disappointment? In: VOET, Stefaan; UZELAC, Alan (eds.). *Class Actions in Europe*. Holy Grail or a Wrong Trail? Springer, 2021, p. 347.

⁵⁹ MULLENIX, Linda. For the Defense: 28 Shades of European Class Actions. In: UZELAC, Alan; VOET, Stefaan (eds.). *Class Actions in Europe*. Holy Grail or a Wrong Trail? Springer, 2021.

indeterminadas conectadas por circunstâncias de fato – por exemplo, morar na mesma área); (2) direitos estritamente coletivos (direitos transindividuais de natureza indivisível, em que a parte envolvida é um grupo, categoria ou classe de pessoas conectadas entre si ou com a parte *ex adversa* por meio de uma relação jurídica); e (3) direitos individuais homogêneos (direitos individuais de origem comum).

A categoria mais complexa é a última, direitos individuais homogêneos, pois envolve a reunião de direitos individuais que surgem *ex post facto*, *situações ou posições jurídicas individuais* consideradas comuns a todos, pois nascem dos mesmos fatos materiais. Os problemas são muitos e variados: participação direta dos membros do grupo, cumulação entre demandas individuais e demandas coletivas, necessidade de gestão do conjunto de casos, satisfação individual efetiva das pretensões e a necessidade de fundos para o valor residual não executado.

Juntas, essas três categorias devem permitir que todos os tipos de direitos de um grupo de pessoas sejam protegidos pelos tribunais, não apenas direitos do consumidor. O Brasil protege direitos de grupos de forma ampla, transetorial (trans-substantiva), e está aberto a novos direitos emergentes na legislação e nos tratados e convenções internacionais aos quais está vinculado, admitindo todos os tipos de remédios processuais⁶⁰ – essa característica é a denominada atipicidade da tutela.

Com base na Constituição, na legislação ordinária e na tradição processual brasileira, além dos precedentes dos tribunais superiores, as ações coletivas brasileiras podem resultar no pagamento de valores devidos como indenização coletiva à totalidade do grupo, *e.g.* condenação de danos materiais e morais coletivos difusos, ou aos membros do grupo, condenação genérica para indenizar direitos individuais homogêneos, que dependerá de liquidação e execução que individualize os danos; decisões liminares para tomar, desistir ou abster-se de qualquer ação com o objetivo de proteger os direitos do grupo (por exemplo, a instalação de equipamentos técnicos para reduzir emissões, o fechamento de uma fábrica ou a suspensão de planos de expansão); recuperação de áreas degradadas e retorno ao *status quo ante*; tutelas mandamentais ou injunções estruturais para a reforma de prisões, hospitais, escolas etc., destinadas a mudar práticas nessas instituições, com o controle do Ministério Público ou dos tribunais.

O modelo brasileiro de tutela coletiva desafia a ideia de que apenas ações coletivas *opt-out* podem proteger adequadamente os interesses da sociedade. Defende, ainda, uma abordagem híbrida, que combina ações coletivas obrigatórias

⁶⁰ Art. 83, CDC.

(não *opt-out*) e mecanismos de *opt-out* e *opt-in* – incluindo litígios agregados, que são considerados um tipo de reparação coletiva *opt-in*.⁶¹ Além disso, promove o uso de acordos coletivos tanto antes quanto durante o processo legal. Um dos aspectos mais críticos e eficazes do Ministério Público brasileiro é o “inquérito civil”. Esse procedimento administrativo permite que os promotores de justiça investiguem e colem evidências sobre violações de direitos difusos ou coletivos, servindo como um passo preliminar para a negociação de acordos extrajudiciais ou o ajuizamento de ações civis públicas.

Estabelecido pela Lei de Ação Civil Pública em 1985⁶² e reforçado pela Constituição de 1988,⁶³ o inquérito civil capacita os promotores a convocar reclamantes, testemunhas, peritos e réus. Eles podem encomendar pesquisas científicas e técnicas por especialistas, como auditores, engenheiros e biólogos, e solicitar informações tanto de entidades públicas quanto privadas. A não conformidade com os pedidos de informações necessárias para o ajuizamento de uma ação civil pública é criminalizada, com penas que variam de um a três anos de prisão e multas de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN.⁶⁴

Além disso, os autores das ações não são, por si mesmos, membros do grupo, mas, sim, diversas entidades públicas e privadas. O Ministério Público não é o único órgão público que desempenha um papel nas ações coletivas no Brasil: o governo federal, os estados-membros da federação, os municípios e inúmeras outras instituições e órgãos públicos têm legitimidade para ajuizar ações coletivas. Da mesma forma, várias organizações e associações privadas (por exemplo, ONGs) também têm essa capacidade. Em todos os casos apresentados por órgãos que não sejam o Ministério Público, no entanto, o promotor de justiça intervirá para proteger o interesse público (*custos juris*). A ausência do Ministério Público nos processos resultará na anulação do procedimento, caso o promotor considere que isso prejudicou o interesse público. Essa abordagem muito liberal em relação à legitimidade nas ações coletivas, com muitos potenciais coautores, é uma característica distintiva do modelo brasileiro de tutela coletiva.

Outra característica significativa é que, devido à extensão brasileira da coisa julgada *secundum eventum litis*, não há risco para a autonomia das partes individuais, que prevalece em países de procedimento civil, pois cada indivíduo ainda pode

⁶¹ Art. 985, CPC/2015.

⁶² Arts. 8º a 10, LACP.

⁶³ Art. 129, III, CF/1988.

⁶⁴ Art. 10, LACP.

apresentar sua própria demanda individual. Esse princípio, enraizado no artigo 103 do CDC, estabelece que o julgamento de uma ação coletiva produz efeitos *erga omnes e ultra partes*, sem comprometer os interesses ou direitos individuais dos integrantes do grupo, categoria ou classe. Sucintamente, uma ação coletiva bem-sucedida beneficia todos os membros ausentes da classe. Por outro lado, uma ação coletiva não bem-sucedida impede qualquer ação coletiva subsequente sobre as mesmas demandas, mas não inibe os titulares de direitos individuais de buscarem seus direitos em ações individuais. Consequentemente, não há litispendência entre uma ação individual e uma ação coletiva.

Essa abordagem da coisa julgada na litigância de ações coletivas tem sido consistentemente objeto de controvérsia, particularmente porque a versão americana de ações coletivas *opt-out* é caracterizada por efeitos vinculativos tanto a favor quanto contra, mesmo em relação aos titulares de direitos individuais. No entanto, os avanços recentes na legislação brasileira mitigaram significativamente o efeito prático dessa diferença entre o direito brasileiro e o americano. Novas regras sobre a preclusão de demandas, ou seja, métodos inovadores para prevenir a reiteração da mesma questão/demanda em casos individuais ou coletivos, incluem: (1) casos-teste (litígios agregados, aplicáveis em casos individuais e coletivos); (2) precedentes vinculantes (aplicáveis a casos individuais e coletivos); e (3) suspensão de demandas individuais relacionadas à ação coletiva (“em decorrência da ação coletiva referente à macro lide que gera múltiplas litigâncias, as ações individuais são suspensas, aguardando o julgamento da ação coletiva”).⁶⁵

Por essas razões, é necessário encontrar o equilíbrio adequado entre as diversas formas de reparação coletiva disponíveis, especialmente entre o uso de ações coletivas e litígios agregados. Devido à importância que o sistema brasileiro atribui ao interesse público e social, uma diretriz para alcançar esse equilíbrio é a visão de que a existência de uma ação coletiva deve levar à suspensão, mesmo de ofício, de casos individuais.

A legislação sobre reparação coletiva garante que os danos concedidos possam ser direcionados, por exemplo, para um fundo. Como exemplo, o Fundo de Direitos Difusos foi criado por lei para receber danos atribuídos em ações coletivas bem-sucedidas baseadas em direitos difusos e estritamente coletivos,⁶⁶ bem como uma espécie de fundo *cy-près* para os casos em que um número insuficiente de pessoas

⁶⁵ Superior Tribunal de Justiça (STJ), REsp nº 1.110.549/RS, Relator Ministro Sidnei Beneti, 28 de outubro de 2009; REsp nº 1.353.801/RS, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, 14 de agosto de 2013.

⁶⁶ Art. 13, LACP.

individualmente prejudicadas reivindica suas indenizações após um julgamento monetário em uma ação coletiva, visando proteger os direitos individuais homogêneos.⁶⁷

Não há custos ou honorários advocatícios para os autores. A regra da sucumbência se aplica apenas ao réu ou em casos de litígios frívolos ou de má-fé.⁶⁸ O Estado cobre os custos se os autores perderem o caso.

No que diz respeito à eficácia do sistema brasileiro, deve-se notar que o Brasil aderiu fortemente ao movimento *Multi-Door Courthouse*, por aqui traduzido e ampliado para Justiça Multiportas, com o novo Código de Processo Civil, prevendo um dever geral de incentivar a Resolução Alternativa de Disputas (ADR). No que tange à reparação coletiva, a legislação brasileira tem incentivado acordos coletivos desde 1985. Como resultado, muitos casos são resolvidos por meio de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC).⁶⁹ Além disso, o sistema brasileiro de reparação coletiva permite acordos, mesmo após o ajuizamento de uma ação e na fase de execução.

O Ministério Público no sistema de justiça multiportas é, ele mesmo, uma porta de acesso à justiça,⁷⁰ sendo que muitos são os casos em que nem mesmo as ações são ajuizadas. A atuação resolutiva do Ministério Público está focada na solução extrajudicial e no Poder Judiciário como última e *extrema ratio*, ou seja, quando as demais formas de solução adequada dos conflitos não funcionem será necessária a intervenção judicial como *gatekeeper* dos direitos humanos e fundamentais.⁷¹ Por outro lado, a postura dialética e promocional do Ministério Público é evidenciada em

⁶⁷ Art. 100, CDC.

⁶⁸ Arts. 18, LACP, e 87, CDC.

⁶⁹ Art. 5º, §5º, LACP e Res. nº 179, CNMP.

⁷⁰ Apenas para registrar o ponto. Alguns conceitos são fundamentais para podermos avançar nesse estado de ideias para compreender a justiça multiportas brasileira: portas e justiça da solução. Como já afirmado em relação ao processo coletivo: “Porta, aqui, tem sentido figurado: por onde se entra, por onde se sai ou por onde se vai (caminho). E note: nem sempre a porta de entrada é a mesma da saída (...) Justiça é, aqui, como visto, a solução adequada de um problema jurídico. Essa solução pode dar-se por vários modos (heterocomposição, autocomposição, autotutela e execução extrajudicial). Uma mesma porta pode dar acesso a vários modos de solução do problema jurídico: indo ao Judiciário, pode-se sair com um acordo ou com uma decisão judicial” (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo*. vol. 4. 18ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 396), ou até mesmo, acrescentamos, as decisões judiciais podem levar a um acordo ou o acordo pode exigir, no seu desdobramento e cumprimento, novas decisões judiciais. Os conceitos estão mais amplamente desenvolvidos em DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à justiça multiportas*. Salvador: Editora Juspodivm, 2024, que afirma: “Pode-se mesmo dizer que o Ministério Público, em algumas situações, é também uma porta de acesso à justiça, e não apenas um sujeito que participa do processo instaurado em outra porta” (*idem*, p. 468).

⁷¹ COSTA E SILVA, Paula. *A nova face da justiça: os meios extrajudiciais de resolução de controvérsias*. Lisboa: Coimbra Editora, 2009. p. 19-21. Sobre o princípio da atipicidade dos meios de solução dos conflitos, *idem*, p. 24. Ver ainda as coletâneas: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça Multiportas*. Salvador: Juspodivm, 2016 (3ª ed., 2022); ZANETI JR., Hermes *et al.* (org.) *Ministério Público & Justiça Multiportas*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2023.

novas práticas e técnicas levadas a efeito pela instituição. A recente dinamização dos mecanismos de solução consensual dos conflitos encontra exemplos marcantes no chamado processo estrutural, não por acaso fundado na premissa da busca das soluções consensuais para reestruturar instituições públicas e privadas que estejam em estado de desestruturação de suas funções normativas ou em estado de coisas inconstitucional.⁷²

Isso qualifica os órgãos independentes e autônomos não como inimigos do governo e do setor privado, mas como órgãos de diálogo e garantia dos direitos da sociedade: “Qualquer pessoa que acredite que um órgão estatal, como o *Ombudsman*, deva ser definido e deva agir como um inimigo político do governo, está profundamente equivocada e o único que em realidade busca é destruir à instituição. O *Ombudsman* Criollo é um órgão intermediário entre a sociedade e o governo; é uma ponte (...) por isso não pode perder sua capacidade de diálogo e interlocução. É por isso que repetimos tantas vezes que o *Ombudsman* é um instrumento técnico e não um aríete político”.⁷³ O *Ministério Público* brasileiro é o *Ombudsman Criollo* no Brasil, que assumiu essa função por expresse mandamento constitucional.⁷⁴

A principal instituição na coordenação dos diversos mecanismos de reparação coletiva é o Ministério Público. A importância do papel do promotor de justiça na reparação coletiva é particularmente evidente no Brasil, onde, mesmo que as ações coletivas sejam iniciadas por outras partes, o Ministério Público é obrigado a intervir nos processos e atuar como *custos juris*.⁷⁵ Durante o período de 2014 a 2017, mais de 80% das ações coletivas, incluindo 57.514 acordos coletivos, foram ajuizadas pelos promotores de justiça.⁷⁶ O sistema de reparação coletiva que gerou esses resultados foi elogiado por Mauro Cappelletti em 1994, que destacou o papel do promotor de justiça brasileiro, afirmando: “Claramente, a independência e a especialização são duas condições absolutamente necessárias para o sucesso”.⁷⁷

⁷² O tema do processo estrutural está avançando muito como forma de solução de litígios complexos, tendo diversas decisões recentes das cortes supremas, dentre as quais se destacam as decisões tomadas em ADPF pelo Supremo Tribunal Federal, que, inclusive, constituiu um núcleo especializado para o acompanhamento dessas decisões e procedimentos, o NUPEC (https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao, acesso em 11.5.2025) e o precedente na repercussão geral do Tema 698. Na doutrina, a literatura é vasta e prolífica, mas um bom panorama geral das questões pode ser obtido em ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos Estruturais*. 5ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

⁷³ MADRAZZO, Jorge. *El Ombudsman Criollo*. México: Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1996. p. 21.

⁷⁴ Art. 129, II, CF/1988.

⁷⁵ Ver 2.3.

⁷⁶ VITORELLI, Edilson; ZANETI JR., Hermes. O futuro do processo coletivo: considerações sobre o Relatório Analítico Propositivo do Conselho Nacional de Justiça. *Revista de Processo*, 2019, v. 295, p. 195.

⁷⁷ Assim, “[ao] Ministério Público brasileiro, especialmente depois que a sua independência foi garantida, e também tendo em vista o fato de que várias seções especializadas em matéria de interesses difusos foram constituídas no

Órgãos públicos com independência financeira e política, em combinação com ONGs e advogados privados, podem proporcionar uma supervisão muito melhor dessas ações e seus resultados do que os modelos que dependem apenas de advogados privados, como nas ações coletivas nos EUA.⁷⁸ Sob a perspectiva brasileira, o papel importante desempenhado por órgãos públicos independentes – sejam promotores públicos, defensores públicos ou outros órgãos independentes – é crucial para a proteção dos interesses públicos.

3.3 Um “retrato” do Ministério Público brasileiro: dados do CNMP

Analisaremos os dados recentes sobre o número de promotores de justiça no Brasil, os salários mensais pagos por suas funções, o orçamento das instituições para cumprir sua missão legal e constitucional, e os resultados de seu desempenho em ações coletivas. Esses dados exemplificam o que foi discutido até agora.

Alguns dados podem ser extraídos dos relatórios de BI “MP: Um Retrato”, mantidos pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).⁷⁹ Em abril de 2023, havia 13.185 (treze mil, cento e oitenta e cinco) cargos de membro preenchidos nos ministérios públicos dos estados e no Ministério Público Federal, e 37.564 (trinta e sete mil, quinhentos e sessenta e quatro) cargos de servidor do Ministério Público preenchidos.

As carreiras no Ministério Público e no Poder Judiciário representam o ápice do serviço público no Brasil. Os salários iniciais para um procurador da República (MPF) e um promotor de Justiça Estadual (MPE) são atraentes, geralmente em torno de R\$33.000,00 (trinta e três mil reais) mensais no início de suas carreiras. Esses

âmbito dos Ministérios Públicos de várias cidades brasileiras [atua de forma diferente do europeu, vinculado ao executivo]. Fique bem claro que independência e especialização são as duas condições absolutamente necessárias para o sucesso da solução [...]”. CAPPELLETTI, Mauro. *Op. cit.*, p. 110. Originalmente, Cappelletti havia criticado a legitimação do Ministério Público justamente pela falta de *expertise* e pela vinculação hierárquica. As críticas contundentes falavam da necessidade de profundas mudanças estruturais, da vinculação hierárquica, da insularidade em relação aos problemas concretos da sociedade, da falta de independência, dos costumes burocráticos e da ausência de capacidade técnica para além do direito. Cf. CAPPELLETTI, Mauro; JOLOWICZ, J. A. (eds.). *Public Interest Parties and the Active Role of the Judge in Civil Litigation*. A Giuffrè/Oceana, 1975, p. 43. Há muitos avanços nessas áreas no modelo brasileiro, como o próprio Cappelletti reconheceu, mas ainda há muito para avançar, como será discutido adiante.

⁷⁸ HENSLER, Deborah R. *et al. Class Actions Dilemmas: Pursuing Public Goals for Private Gain*. Santa Monica: Rand, 2000. p. 71-72.

⁷⁹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *MP: um retrato*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>. Acesso em: 4 maio 2024.

podem subir para quantias equivalentes ao salário de um juiz do Supremo Tribunal Federal, que é o teto salarial para servidores públicos, aproximadamente R\$44.000,00 (quarenta e quatro mil reais mensais) – os salários são auditáveis e transparentes.⁸⁰

Os dados orçamentários para 2024 destacam a escala do investimento público nos ministérios públicos brasileiros. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estabelece limites de despesas para custos de pessoal, incluindo os do Ministério Público. No nível federal, o orçamento do Ministério Público da União (MPU) é limitado a 0,6% da receita corrente líquida da União. Nos estados, o Ministério Público Estadual (MPE) é limitado a 2% da receita corrente líquida do estado. Essas medidas visam garantir a responsabilidade fiscal, a transparência na gestão dos recursos públicos e a prevenção de desequilíbrios financeiros. Por exemplo, o orçamento total previsto do Ministério Público Federal para o ano de 2025 foi de R\$5.702.976.902,00 (cinco bilhões setecentos e dois milhões novecentos e setenta e seis mil e novecentos e dois reais).⁸¹ Entre os estados, o Ministério Público de São Paulo tem o maior orçamento, totalizando R\$3.338.111.506,00 (três bilhões trezentos e trinta e oito milhões cento e onze mil quinhentos e seis reais).⁸² No estado de Minas Gerais, é R\$309.620.260,25 (trezentos e nove bilhões seiscentos e vinte mil duzentos e sessenta reais e vinte e cinco centavos)⁸³ e, no estado do Espírito Santo, R\$543.800.835,00 (quinhentos e quarenta e três milhões oitocentos mil oitocentos e trinta e cinco reais).⁸⁴

⁸⁰ Há conhecida crítica na imprensa brasileira sobre benefícios extrateto recebidos por juizes, promotores e outros servidores do sistema de justiça, tais como advogados públicos e defensores públicos. Esses valores decorrem de verbas previstas na legislação dos diversos estados e da União e são devidamente auditados. Dados atualizados sobre os salários de todos os funcionários e membros do Ministério Público, assim como de outras carreiras em seus respectivos sites, podem ser encontrados nos portais de transparência pública de cada instituição, por exemplo, no caso do Ministério Público Federal (<http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/contracheque/remuneracao-servidores-ativos>) e no caso do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (https://transparencia.mpes.mp.br/informacoes/Contracheque/Remuneracao_de_Todos_os_Membros_Ativos.asp). A transparência dos vencimentos dos membros do Ministério Público e do Poder Judiciário favorece a *accountability* e o escrutínio público.

⁸¹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Conselho Superior do MPF aprova proposta orçamentária para 2025*. Disponível em: [⁸² MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Crédito Orçamentário e Despesas Próprias – julho de 2024*. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/receitas-proprias>. Acesso em: 6 set. 2024.](https://www.mpf.mp.br/pgj/noticias-pgr2/2024/conselho-superior-do-mpf-aprova-proposta-orcamentaria-para-2025#:~:text=exerc%C3%ADcio%20de%202025.,0%20or%C3%A7amento%20total%20previsto%20para%20o%20pr%C3%B3ximo%20exerc%C3%ADcio%20C3%A9%20de,R%24%20504%20milh%C3%B5es%20para%20despesas. Acesso em: 6 set. 2024.</p></div><div data-bbox=)

⁸³ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Crédito Orçamentário e Receitas Próprias 2024*. Disponível em: https://transparencia.mpmg.mp.br/arquivos_por_nome/execucao_orcamentaria_e_financeira/receitas_proprias. Acesso em: 6 set. 2024.

⁸⁴ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. *Execução Orçamentária e Financeira. Receitas Próprias*. Disponível em: https://transparencia.mpes.mp.br/informacoes/Execucao_Orcamentaria_e_Financeira/Receitas_Proprias.asp. Acesso em: 6 set. 2024.

O relatório *MP: um retrato* apresenta os resultados de 2023 sobre as investigações iniciadas como investigações civis, acordos, litígios iniciados e casos arquivados nas ações dos ministérios públicos estaduais:⁸⁵

Ações do Ministério Público Estadual: medidas adotadas
47.572 inquéritos iniciados
3.342 acordos
3.540 litígios iniciados
8.171 casos arquivados

A distribuição de assuntos predominantes demonstra o escopo e as prioridades das atividades em todo o país. Focando apenas nos dados das ações dos ministérios públicos estaduais, foram registradas 19.811 investigações civis sobre questões ambientais, 14.062 sobre controle administrativo da corrupção, 4.929 sobre questões de direito urbano, 4.422 sobre direitos do consumidor, 2.608 sobre os direitos de crianças e adolescentes, 2.511 sobre saúde, 1.658 sobre o direito à educação, 908 sobre a proteção de idosos, e 528 sobre pessoas com deficiências. Todos esses procedimentos presumivelmente concernem direitos de grupos, não questões individuais.

Outra fonte importante de dados sobre tutela coletiva é apresentada pelo Cadastro Nacional de Ações Coletivas (CACOL), vinculado ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). De acordo com esse cadastro, no fechamento deste trabalho existiam 290.721 (duzentos e noventa mil, setecentos e vinte e um) casos pendentes no Brasil, considerando procedimentos de tutela coletiva. As ações civis públicas constituem o maior volume, representando 72,9% dos casos pendentes.

Vale lembrar que muitas ações nos tribunais comuns estaduais e federais são iniciadas pelos promotores de justiça e, sempre que não são parte autora, o Ministério Público atua como *custos juris*, servindo assim como autor ou parte conjunta em todos os casos. Também é possível filtrar a pesquisa pelo réu, e não é surpreendente

⁸⁵ Uma nota do próprio BI indica a possibilidade de registrar mais de um assunto por procedimento. A lista de assuntos representados são aqueles incluídos nos anexos da Resolução CNMP nº 195/2019, que não é exaustiva e, portanto, não deve ser totalizada. Como já observamos em outro estudo, os dados vêm da coleta por taxonomias unificadas entre o Judiciário e o Ministério Público, o que pode mostrar disparidades na coleta e classificação.

descobrir que, exceto em casos de confidencialidade, os principais réus são precisamente entidades públicas, incluindo, entre outras, a União Federal e os estados do Pará, Minas Gerais, Paraná, Ceará, Paraíba e Tocantins.⁸⁶ Esse fato não é surpreendente, considerando que as estatísticas oficiais sobre grandes litigantes no Brasil colocam entidades e instituições públicas de direito público ao lado de grandes litigantes, como instituições financeiras e empresas de telefonia.⁸⁷ Em um país com quase 83 milhões de casos,⁸⁸ essa informação é altamente significativa.

A ferramenta de pesquisa CACOL também fornece dados do Ministério Público ao longo de um período mais extenso, abrangendo os resultados de investigações civis públicas iniciadas (1,23 milhão) e acordos concluídos (209,45 mil).⁸⁹

A comparação com os números europeus destaca as vastas diferenças entre a escolha por um modelo aberto de apresentação e julgamento de interesse público em tribunal, com múltipla legitimidade de entidades públicas e privadas, e a ênfase em uma instituição pública independente, autonomamente orçada e especializada, *versus* opções mais fechadas de listas governamentais aprovadas por órgãos executivos ou entidades vinculadas ao Legislativo.⁹⁰ Os desafios são amplamente distintos; nem todos os resultados foram positivos, e ainda há muito a ser feito. No entanto, os números são muito significativos.

⁸⁶ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Painel Cacol*. Cadastro Nacional de Ações Coletivas. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=1d54bc4d-81c7-45ae-b110-7794758c17b2&sheet=87f1a661-cf86-4bda-afe4-61dfc6778cd4&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>. Acesso em: 4 maio 2024. As mesmas advertências sobre a precisão dos dados e a coleta são aplicáveis aqui.

⁸⁷ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Painel Grandes Litigantes*. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 4 maio 2024.

⁸⁸ Para o número de casos atualmente em processo no Brasil: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Painel Grandes Litigantes*. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 4 maio 2024.

⁸⁹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Painel Cacol*. Cadastro Nacional de Ações Coletivas. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=1d54bc4d-81c7-45ae-b110-7794758c17b2&sheet=1fef0785-a20b-4b4d-919b-8d529099eed7&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>. Acesso em: 4 maio 2024. As mesmas advertências sobre a precisão dos dados e a coleta são aplicáveis aqui.

⁹⁰ Apesar de concluírem pela preferência dos *ombudsmen* aos atores privados e às *class actions* norte-americanas, as afirmações dos autores são muito significativas da ineficiência do modelo europeu: "The number of cases in most regimes remain very low (...) it is possible to conclude from the data in this study that *usage* of collective actions is low in the majority of Member States". HODGES, Christopher J. S.; VOET, Stefaan. *Delivering Collective Redress: New Technologies*. Hart, 2018, p. 284-285. Para uma comparação com os dados brasileiros, ver ZANETI JR., Hermes. *Collective Redress in Brazil: Success or Disappointment?* Citado na nota 47, p. 349, bem como os dados colacionados neste texto. Recentemente essa ineficiência resultou em uma reviravolta no direito da União Europeia, com a inclusão da tutela ressarcitória coletiva dos consumidores na Diretiva 1828/2020-EU, que está sendo progressivamente transposta para os diversos Estados-Membros.

4 Normatividade do Ministério Público no garantismo sul-americano: arranjo institucional e críticas ao neoconstitucionalismo e ao *nuevo constitucionalismo* sul-americano

Para melhor permitir a compreensão dos resultados finais desta investigação, as conclusões serão divididas em tópicos.

4.1 Uma análise normativo-institucional dos resultados empíricos

O Ministério Público é frequentemente visto como uma entidade altamente influente dentro do cenário público brasileiro, caracterizado por sua independência, organização estruturada e especialização. Ele atraiu alguns dos profissionais mais talentosos da nação, aprovados em competitivos e rigorosos exames de entrada em concursos públicos do Brasil, até chegarem à posição de promotores de justiça e procuradores da República.

Este texto adotou uma análise normativa e empírica em relação ao número de ações e medidas adotadas pelo Ministério Público brasileiro na defesa de direitos em face do Poder Público e de grandes corporações. A opção pela análise institucional normativa, centrada no exame das normas, resoluções e políticas afirmativas implementadas pelo Ministério Público, possui relevância inegável para a compreensão e promoção da equidade em contextos marcados por desigualdades históricas e pelo predomínio de instituições de poder em face de instituições de garantia. Trata-se de uma abordagem que permite identificar e fortalecer os marcos jurídicos que viabilizam mudanças estruturais, oferecendo instrumentos concretos para a democratização do acesso e da permanência nas carreiras públicas. Contudo, é correto observar sobre a composição das instituições do sistema de justiça no Brasil que os dados mais recentes do CNJ e do CNMP indicam. Embora medidas tenham promovido avanços graduais – como o aumento da proporção de mulheres na magistratura (que chega a cerca de 40%) e o ingresso de membros negros no Ministério Público nos últimos cinco anos (19,7% dos ingressantes) –, esses progressos ainda são insuficientes para reverter o quadro majoritariamente branco, masculino e de alta classe média que caracteriza historicamente essas instituições.

Portanto, a análise normativa não deve ser subestimada, pois ela fornece os referenciais de mudança e os compromissos públicos com a equidade dentro das instituições; no entanto, deve ser constantemente confrontada com os dados empíricos produzidos por pesquisas sociológicas e políticas, que revelam os limites da efetividade

dessas normas diante de barreiras culturais, institucionais e simbólicas ainda persistentes.⁹¹

Por outro lado, em uma comparação com outros países, a atuação do Ministério Público em ações coletivas e acordos coletivos é muito superior aos resultados europeus. Isso significa, ainda que faltem dados mais acurados sobre os impactos diretos na vida do cidadão brasileiro, que os instrumentos normativos de proteção estão funcionando. Os exemplos das ações coletivas na Europa, em número muito reduzido em relação ao Brasil, e da não indicação do *Defensor del Pueblo* na Argentina desde 2009 confirmam que o arranjo institucional brasileiro, ainda que possa sofrer críticas, apresenta expressivos resultados empíricos.

4.2 Garantismo sul-americano e constitucionalismo

Consagrado na Constituição e regido por disposições estatutárias, o Ministério Público opera com alto grau de autonomia. Embora seus membros sejam pagos pelo Estado, seu papel envolve responsabilizar o governo, muitas vezes por meio de litígios, para garantir a aderência ao Estado de Direito. Esse ambiente, que promove respeitabilidade entre o público e colegas, cria um espaço único dedicado à proteção dos direitos humanos e fundamentais. Como apontado, imaginar uma divisão do Departamento de Justiça dos EUA processando o presidente e o chefe da agência de proteção ambiental (EPA) por falha em aplicar as leis ambientais – um cenário quase impensável nos EUA – é a realidade do poder e da influência significativos exercidos pelo Ministério Público brasileiro.⁹² Nossa legislação de proteção ambiental, proteção do consumidor, proteção das minorias e dos mais variados direitos humanos previu essa tarefa ao Ministério Público, ainda que de maneira compartilhada com

⁹¹ Na sociologia, conferir as críticas de ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. *A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-17062011-101856/publico/FredericoNormanhaRibeirodeAlmeida.pdf>. Acesso em: 2 maio 2025; RIBEIRO, Ludmilla. Ministério Público: entre a política e a justiça. In: ARANTES, Rogério Bastos (org.). *Instituições de Justiça: a construção da moralidade política*. São Paulo: Ed. UNESP, 2014. p. 227-260. Para os dados mais atuais, ver BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Perfil étnico-racial do Ministério Público brasileiro*. Coord. Otavio Luiz Rodrigues Jr. Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/perfil-etnico-racial-domp-2023.pdf>. Acesso em: 2 maio 2025; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2022*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica_em_numeros_2022.pdf. Acesso em: 2 maio 2025; BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório de participação feminina na magistratura*. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/03/relatorio-participacao-feminina-na-magistratura-v3-20-03-23-ficha-catalografica.pdf>. Acesso em: 2 maio 2025.

⁹² CRAWFORD, Colin. Defending Public Prosecutors and Defining Brazil's Environmental "Public Interest": A Review of Lesley McAllister's Making Law Matter: Environmental Law and Protections in Brazil. *George Washington International Law Review*, 2008, v. 40, p. 619, 621; MCALLISTER, Lesley K. *Op. cit.*, p. 4.

outros órgãos públicos e privados. Em todos os casos em que o Ministério Público não for o autor da ação coletiva, deverá obrigatoriamente atuar como fiscal do ordenamento jurídico, justamente para a garantia de proteção da dimensão social dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Em conclusão, o Ministério Público brasileiro exemplifica uma inovação crucial no quadro jurídico, particularmente dentro das jovens democracias latino-americanas, constituindo uma instituição que serve de exemplo do garantismo sul-americano desenvolvido como garantias normativas de superação dos períodos ditatoriais.

O constitucionalismo sul-americano contemporâneo apresenta características próprias, que refletem tanto sua história recente quanto os desafios estruturais da região. Quatro aspectos centrais podem ser destacados:

- a) identidade regional marcada pela transição de ditaduras militares para regimes democráticos constitucionais: a experiência histórica comum de regimes autoritários impulsionou a redemocratização e a adoção de constituições que reafirmam a centralidade dos direitos fundamentais e da soberania popular;
- b) novas instituições de garantia de primeiro grau para novos direitos e reforço das instituições de garantia de direitos sociais: observa-se a consolidação de instrumentos institucionais voltados à proteção e promoção de direitos sociais, muitas vezes orientados por uma preocupação crescente com as populações em situação de vulnerabilidade econômica, social, étnica e cultural, reconhecendo expressamente direitos do consumidor, meio ambiente, saúde e educação, entre outros;
- c) interconectividade entre direitos humanos internacionais e direitos fundamentais internos, com crescente reconhecimento de ordenamentos jurídicos multinível: as constituições sul-americanas passaram a dialogar mais intensamente com o direito internacional dos direitos humanos, reconhecendo a força normativa de tratados internacionais e promovendo uma harmonização entre as esferas interna e internacional;
- d) atuação jurisdicional como garantia de novos direitos, inclusive para além do Estado: destaca-se a criação de instituições de garantia de segundo grau, como o *Defensor del Pueblo*, em especial na Argentina, e o Ministério Público brasileiro, com funções ampliadas, atuando como *ombudsman* e *defensor de direitos coletivos*. Essas instituições devem ter autonomia e independência em relação aos demais poderes, devem ser instituídas de forma democrática, por lei, preferencialmente com *status* constitucional, e, por fim, possuir capacidade postulatória e acionabilidade para garantir os mecanismos

de atuação perante o Poder Judiciário, estruturalmente pensado como instituição de segundo grau, mas inerte. São a face ativa das instituições de garantia de segundo grau.⁹³

Soma-se a isso o fortalecimento dos mecanismos de acesso à justiça para outros Colegitimados – como a ampliação da legitimação processual, o alargamento dos controles de constitucionalidade e o desenvolvimento da *judicial review*, herdada do constitucionalismo norte-americano –, que contribui para a efetiva tutela dos direitos, especialmente quando instituídas instituições autônomas e independentes de controle de legalidade que, se não forem autoras, intervirão em todos os processos na defesa do interesse público e social, do regime democrático e do ordenamento jurídico. Dessa forma, o constitucionalismo sul-americano, ao conjugar experiências democráticas recentes, com forte influência dos direitos humanos internacionais e mecanismos internos robustos de tutela de direitos, encontra na teoria garantista uma base teórica adequada para estruturar a efetividade dos direitos fundamentais.⁹⁴

Não se trata de um modelo *neoconstitucionalista* e nem mesmo de um modelo fundado no *nuevo constitucionalismo* latino-americano. Ainda que não se possa aprofundar a crítica neste espaço, o *neoconstitucionalismo* valoriza as escolhas racionais do Poder Judiciário, a partir da lógica dos direitos fundamentais,⁹⁵ e o *nuevo constitucionalismo* tende a priorizar a participação política e os direitos coletivos,⁹⁶

⁹³ CYRILLO, Carolina. *Quatro ensaios sobre o constitucionalismo sul-americano*. Rio de Janeiro: NIDH – Instituto de Estudos de Nacionalidade e Direitos Humanos, 2024. p. 87.

⁹⁴ CYRILLO, Carolina. *Quatro ensaios sobre o constitucionalismo sul-americano*. Rio de Janeiro: NIDH – Instituto de Estudos de Nacionalidade e Direitos Humanos, 2024. p. 7 e 41.

⁹⁵ “O neoconstitucionalismo é uma teoria do alargamento do poder dos juízes (...) na versão neoconstitucionalista é a interpretação judicial que estabelece os limites e alcance de um direito fundamental e permite sua restrição por atuação do poder de decidir dos juízes, através do sofisticado desenvolvimento de teorias da decisão e interpretação que, sob a justificativa da máxima racionalidade judicial, acabam invertendo a lógica do constitucionalismo, onde os direitos fundamentais deveriam limitar os poderes, inclusive o judiciário, e não ao contrário.” CYRILLO, Carolina. *Quatro ensaios sobre o constitucionalismo sul-americano*. Rio de Janeiro: NIDH – Instituto de Estudos de Nacionalidade e Direitos Humanos, 2024. p. 77. Essa crítica ressalta que o neoconstitucionalismo, ao priorizar a interpretação racional pelo Judiciário, pode limitar o papel das escolhas políticas, do princípio democrático e a participação dos destinatários da norma, comprometendo a Constituição como limite aos poderes, à segurança jurídica e ao engajamento e aceitação das soluções jurídicas. Isso tende a gerar um distanciamento entre o direito e a prática da interpretação e entre o direito e a realidade social.

⁹⁶ O *nuevo constitucionalismo latino-americano* enfatiza a participação popular, o pluralismo político e o protagonismo dos movimentos sociais na construção do direito. Ele busca superar a visão tradicional e colonial, valorizando a interculturalidade e os direitos coletivos, tendo surgido a partir dos debates sobre as constituições da Bolívia, Venezuela e Equador (DALMAU, Rubén Martínez; PASTOR, Roberto Viciano. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal*. *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 9, p. 1-24, 2011). Mas há críticas, como a possível fragilização das instituições e o risco de concentrar poder em certos grupos. CYRILLO, Carolina. *Quatro ensaios sobre o constitucionalismo sul-americano*. Rio de Janeiro: NIDH – Instituto de Estudos de Nacionalidade e Direitos Humanos, 2024. p. 78-81.

o que pode resultar em uma desvalorização do marco normativo tradicional, especialmente quando se trata da estabilidade e previsibilidade das normas.⁹⁷

A ideia central é que o constitucionalismo sul-americano, especialmente sob a ótica do garantismo do Ferrajoli, se caracteriza por uma distinção clara entre as funções de governo, que cabem aos poderes políticos, e as funções de garantia, ligadas às instituições de garantia. Isso envolve garantir legalidade, completude deôntica, acionabilidade e jurisdiicionalidade para efetivar direitos fundamentais. Isso se diferencia tanto do neoconstitucionalismo, que valoriza a interpretação racional do Judiciário, quanto do novo constitucionalismo sul-americano, que foca na participação política. O garantismo permite, pelo contrário, a preservação dos espaços de participação política e a defesa dos direitos, inclusive como esfera do não decidível a ser acionada em face dos poderes políticos e privados, a partir das garantias que representam a sua outra face.

Há, contudo, um registro importante a ser acrescido. No *constitucionalismo sul-americano*, as instituições de garantia de segundo grau criadas para promover a parcela do não decidível, ou seja, a promoção dos direitos sociais e dos direitos prestacionais, são também acrescidas e reforçadas por uma importante preocupação com a limitação dos poderes autoritários do Estado, com o reforço da independência do *Defensor del Pueblo* e do Ministério Público para a garantia das pretensões de liberdade, do nunca mais (*mai più*), como afirmado: “Esse uso institucional se dá para conter a força estatal autoritária e ser instituição de garantias para promover transição, verdade e justiça de modelos ditatoriais e autoritários para a defesa de uma democracia constitucional, lastreada em direitos humanos (aquela parcela do indecidível)”.⁹⁸

4.3 Tensão entre legitimação normativa e participação direta dos atingidos: efetividade, história da instituição e estímulo à resolutividade com participação cidadã

A importância de conhecer a história do Ministério Público pode ser resumida pelo seguinte parágrafo da doutrina: “A evolução recente dos direitos coletivos e do

⁹⁷ O ponto de Carolina Cyrillo destaca que o normativismo não está restrito ao neoconstitucionalismo, e o modelo garantista ferrajoliano, aplicado ao constitucionalismo sul-americano, valoriza as normas e as garantias dentro do Estado Democrático de Direito. Isso mostra uma abordagem mais ampla e inclusiva das normas. CYRILLO, Carolina. *Quatro ensaios sobre o constitucionalismo sul-americano*. Rio de Janeiro: NIDH – Instituto de Estudos de Nacionalidade e Direitos Humanos, 2024.

⁹⁸ CYRILLO, Carolina. *Quatro ensaios sobre o constitucionalismo sul-americano*. Rio de Janeiro: NIDH – Instituto de Estudos de Nacionalidade e Direitos Humanos, 2024. p. 99.

MP no Brasil não deixa de conter um importante *paradoxo*: o mesmo processo que levou ao reconhecimento da dimensão coletiva e social de certos direitos – rompendo com o princípio individualista do ordenamento jurídico tradicional – *qualificou a sociedade civil como hipossuficiente ou incapaz de defender seus próprios direitos e habilitou uma instituição do próprio Estado a agir em nome dela (...)*. Em resumo, o Ministério Público brasileiro se distingue de outros por combinar um amplo leque de funções na defesa de interesses coletivos da sociedade e altos graus de independência institucional e discricionariedade de ação na área cível (...). O problema de fundo, se bem compreendido, ajuda-nos a entender por que o MP brasileiro é singular no quadro das democracias contemporâneas: *trata-se de uma instituição capaz de representar a sociedade sem se deixar vincular diretamente a ela*. A ausência de vínculos diretos é tida por muitos como condição para uma atuação técnica e que almeja neutralidade. *Para os críticos, é uma quimera, pois a política sempre encontra uma forma de se reinstalar, e nenhuma instituição com poder de fogo e que tenha por função agir em nome de outros estaria imune à politização*. A questão da *accountability* do MP se torna mais importante na mesma medida em que sua presença na vida política do país se torna mais intensa”.⁹⁹

As críticas à falta de representatividade do Ministério Público são muitas; no entanto, a solução para o problema não é diminuir o papel do Ministério Público, mas reforçar sua *accountability* e seu papel de instituição de garantia dos direitos fundamentais e humanos, instituição muitas vezes por natureza contramajoritária, mas que *atua de forma tendencialmente cognitiva* e com autocontenção (sem voluntarismo) para implementar a Constituição.

Importante observar, nesse contexto, uma consideração no que diz respeito à atuação do Ministério Público e da polícia nas operações de combate à corrupção: *“Tais operações têm produzido dois deslocamentos importantes: o combate à corrupção política tem migrado da esfera cível da improbidade administrativa para a esfera criminal, e do plano estadual para o nível federal, com a participação ativa e cada vez mais articulada das instituições de controle administrativo, policial e judicial da União. Em poucas palavras, promotores de justiça estaduais cederam a frente da cena política a delegados da Polícia Federal, e por trás desses atores específicos há um terreno institucional em profunda transformação”*.¹⁰⁰

⁹⁹ Particularmente importantes para compreender o Ministério Público brasileiro são as leituras críticas dos seguintes trabalhos: ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2002; e KERCKE, Fábio. *Virtudes e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009.

¹⁰⁰ ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público à brasileira*. 1º jun. 2012. Disponível em: <http://diplomatie.org.br/ministerio-publico-a-brasileira/>. Acesso em: 24 jul. 2017.

O texto descreveu um período de grande tensão política institucional no país. Muito embora os reveses causados pela Operação Lava Jato no cenário jurídico tenham sido muito mais amplos, do ponto de vista jurídico-político ocorreu uma reforma significativa da Lei de Improbidade Administrativa, com normas que procuraram equilibrar mais a balança entre garantias dos acusados e a iniciativa do Ministério Público, mas também com regras que podem resultar na total impunidade e ineficiência da lei, por exemplo, normas de prescrição intercorrente em prazos menores do que a média de tramitação dos processos, fechamento da causa de pedir e do pedido de tal maneira a tornar praticamente inviáveis a *emendatio* e a *mutatio libelli* ao longo do processo, institutos que são garantidos pelo direito processual penal, mas não na improbidade, fechamento dos tipos e a inserção de um “dolo específico” aplicável de forma ampla a todos os tipos previstos na lei, em total contrariedade com a técnica redacional dos tipos penais, entre outras.¹⁰¹

Além disso, o próprio Supremo Tribunal Federal revisou uma série de entendimentos sobre a Lava Jato, cassando e revertendo decisões, e o CNJ e o CNMP atuaram em suas corregedorias. No caso da operação, a fricção entre as esferas jurídica e política se revelou um duro teste para as instituições. Carolina Cyrillo apontou, criticamente, como o modelo normativo do Ministério Público, construído como instituição de garantia, foi convertido em agência de combate à corrupção, indicando que a estrutura de comando do Ministério Público Federal poderia ter facilitado essa atuação monológica, favorecendo enviesamentos. Esses apontamentos não afastam o que foi afirmado, apenas indicam as fricções e a necessidade de revisão contínua pela própria instituição e pelo controle externo.

Por outro lado, o texto de Rogério Arantes revela bem a absoluta originalidade do Ministério Público brasileiro e a “tensão inevitável” entre a independência como órgão da administração da Justiça e a atividade política ligada à afirmação de direitos, com necessárias iniciativas investigatórias e persecutórias, seja na esfera civil ou criminal, escolhas estratégicas e poder de agência.

Observe-se, contudo, seguindo a mesma linha do garantismo sul-americano proposto por Carolina Cyrillo, que a reflexão feita por Rogério Arantes deve ser enquadrada no espectro mais amplo de uma democracia de direitos fundamentais, em que os próprios direitos fundamentais exercem um controle como limites e vínculos. A criação de instituições de garantia de segundo grau que tenham a função

¹⁰¹ Muitas das inovações da lei que prejudicavam a sua efetividade têm caído por inconstitucionalidade e ainda tramitam ações para impugnar algumas das citadas aqui. Dentre os casos julgados, podemos citar o Tema nº 1.199 e a ADI nº 4.395, sendo muito relevante o julgamento em curso da ADI nº 7.236.

de promover esses direitos quando não efetivados é um traço distintivo do constitucionalismo garantista sul-americano, decorrente da transição dos Estados ditatoriais e totalitários para os Estados Democráticos Constitucionais na região. O princípio da acionabilidade é inerente ao modelo garantista (MG). Evidentemente, isso não elimina a ação política, mas significa uma mudança de tônica, de postura, especialmente considerada dentro de um deontológico *self restraint* do Ministério Público. O ativismo que deve ser estimulado é o da lei e o da Constituição, e não o voluntarismo dos órgãos de justiça.¹⁰²

Nesse quadro normativo, o Ministério Público precisa refletir sobre sua verdadeira vocação, servindo-se das análises críticas da ciência política e da sociologia, ao lado de uma análise dogmática, todas elas complementares, sendo que cada vez mais a própria legislação tem ampliado a participação direta dos grupos titulares de direitos coletivos na sua proteção e tutela.

A doutrina já alertou com a análise sociológica e política do Ministério Público.¹⁰³ Temas como a participação ativa do Ministério Público no desenvolvimento da legislação; o aproveitamento pelo Ministério Público do momento de redemocratização e das ondas renovatórias do movimento mundial pelo acesso à justiça para consolidar seu papel de principal defensor dos direitos fundamentais individuais e coletivos no ordenamento brasileiro; a ligação teórica entre promotores de justiça e a defesa dos direitos difusos e coletivos como principal bandeira reformadora do Ministério Público na área cível; o afastamento gradativo do Poder Executivo e a consolidação da independência administrativa; e a alegação pelo Ministério Público da indisponibilidade dos direitos difusos e coletivos, ao lado da hipossuficiência organizativa da sociedade para defender esses direitos¹⁰⁴ foram considerados elementos da formação política do Ministério Público brasileiro pós-Constituição de 1988, identificando sua atividade com o “voluntarismo político” por parte da classe, seu envolvimento direto com as questões mais importantes do processo de redemocratização.

Em outro trabalho, foi criticada a “falta de equacionamento definitivo de suas relações com o Poder Executivo e o mundo da política”, quer em razão de sua característica de ser instituição nova, quer pelo fato de, historicamente, o Ministério

¹⁰² A necessidade de aumentar a *accountability* também foi apontada por KERCHÉ, Fábio. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. *Revista USP*, v. 1, p. 113, 2014.

¹⁰³ KERCHÉ, Fábio. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009; ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002; ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. *A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Orientador: Profa. Dra. Maria Tereza Aina Sadek, 17-9-2010. São Paulo: USP, 2010, p. 329; GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

¹⁰⁴ ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.

Público assumir uma “posição secundária na composição das elites jurídicas”.¹⁰⁵ É de se perceber que muitos desses problemas não se limitam ao Ministério Público, mas se estendem igualmente para as outras carreiras do sistema de justiça. Magistrados, defensores públicos, delegados de polícia, e advogados públicos, estaduais e federais são profissões bem remuneradas, que chamam a atenção das elites e da classe média alta, sendo o problema mais grave ainda em outras carreiras que não o Ministério Público. Mas não se pode negligenciar o quanto já se avançou em termos de diversidade de gênero e nas políticas de inclusão, graças à universalização do concurso público, que já causam grandes alterações nesses quadros tradicionais, com a assunção de pessoas de fora das elites locais, vindas de outros estados da federação, pessoas de outras classes sociais que viabilizaram a mobilidade social através das carreiras públicas, entre outros fatores que não podem ser obscurecidos. Há uma tendência para fortalecer cada vez mais o pluralismo nessas carreiras.

Por outro lado, é importante esclarecer que, em uma visão institucional normativa como a tratada neste texto, sem descurar dos demais pontos de vista da sociologia e da ciência política, o Ministério Público não é uma instituição “voluntarista” ou “ativista”. A vontade desenhada nas suas atribuições e funções é a “vontade de Constituição” – o ativismo é o das leis e da Constituição. A normatividade constitucional tem um papel constrangedor em relação à autonomia institucional e à independência funcional. A interpretação do ordenamento jurídico deve ser tendencialmente cognitiva, especialmente pelo órgão que tem como função a sua fiscalização. Como qualquer intérprete, o Ministério Público deverá ser vinculado pela tradição jurídica, pelo ponto de vista interno dos intérpretes do direito, pelos direitos humanos e fundamentais e pelas leis, salvo inconstitucionalidade ou inconvenção, não podendo emitir “opinião” processual sem fundamento no ordenamento jurídico (interpretação realista moderada e responsável). As leis e a Constituição é que são ativistas no Brasil, não o Ministério Público e os juízes.¹⁰⁶

A instituição, isso significa a análise pelos diversos ramos e unidades e também pelo CNMP, deve aproveitar a oportunidade para se autoconhecer e avançar mais no seu compromisso com o regime democrático constitucionalmente estabelecido. Traçadas as diretrizes constitucionais, o Ministério Público precisa dar uma virada hermenêutica, um giro de Copérnico, superando o dilema da esfinge. “A questão,

¹⁰⁵ ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. *A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. 2010, p. 329. Tese de Doutorado em Ciência Política. Orientador: Profa. Dra. Maria Tereza Aina Sadek, 17-9-2010. São Paulo: USP, p. 292.

¹⁰⁶ REsp nº 650.728/SC, rel. Min. Herman Benjamin.

na verdade, é institucional. Se o Ministério Público é combativo, talvez esse seu caráter fosse intensificado com a utilização de instrumentos para a criação de uma política institucional unificada. Se os promotores defendem os interesses da sociedade, talvez o fizessem com maior amplitude se existissem incentivos que premiassem os mais ativos.”¹⁰⁷

O certo é que, em uma democracia, precisamos de controles e instituições fortes, de uma prática jurídica institucionalizada e consistente.¹⁰⁸ Portanto, “a necessidade de instrumentos institucionais que tornem possível a responsabilização dos atores estatais e algum grau de interferência externa não são apenas aspectos normativos da democracia contemporânea, mas elementos definidores da própria democracia”.¹⁰⁹

O Ministério Público, como instituição de garantia dos direitos fundamentais e da democracia, mais do que qualquer outra instituição constitucional, deve fazer valer a regra de que a democracia se faz com ação; não nasce pronta, não se encontra na natureza.¹¹⁰ O Ministério Público deve defender os direitos fundamentais, estruturando-se adequadamente para tanto. “A Constituição definiu o Ministério Público como instituição essencial à implementação do projeto de democracia substantiva, vinculando-o a esse projeto. Em razão dessa vinculação, os princípios e objetivos fundamentais da República orientam a sua atuação. Importa dizer que o Ministério Público se apresenta como uma das instituições construtoras da *sociedade livre, justa e solidária*. O objetivo institucional confunde-se, portanto, com o objetivo da República.”¹¹¹ Eventuais desvios de percurso por homens ou circunstâncias políticas dadas sempre acontecerão, como aconteceram na história de outros países democráticos, e a capacidade de resiliência e retomada do percurso pela instituição é que distingue as instituições política e socialmente inclusivas das democracias que floresceram daquelas nas quais o projeto democrático fracassou.¹¹²

¹⁰⁷ KERCHE, *Virtude e limites*: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil, *cit.*, p. 110-111.

¹⁰⁸ MACCORMICK, Neil. *Institutions of Law: An Essay in Legal Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

¹⁰⁹ KERCHE, *Virtude e limites*: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil, *cit.*, p. 110-111.

¹¹⁰ ZANETI, Hermes. Apresentação. In: ZANETI, Hermes (org.). *Democracia: a grande revolução*. Brasília: UnB, 1996. p. 9-10.

¹¹¹ GOULART, *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*, *cit.*, p. 108.

¹¹² NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. Nesse sentido: “O neoinstitucionalismo parte do pressuposto de que as instituições não são apenas estruturas formais, mas repositórios de incentivos que moldam o comportamento político, social e econômico. Para North, instituições inclusivas são aquelas que reduzem as barreiras de acesso e criam condições para que a maior parte da sociedade participe ativamente do processo político e econômico. Acemoglu e Robinson complementam essa visão ao destacar como instituições inclusivas promovem desenvolvimento ao ampliar direitos e oportunidades, em contraste com instituições extrativistas, que concentram

4.4 Poder de agenda e a necessária unidade de atuação

A identificação de um poder de agenda difere a atuação do Ministério Público da atuação do Poder Judiciário. O Ministério Público pode definir o que vai fazer, quando vai fazer e como vai fazer. Esse desdobramento do princípio da acionabilidade deve ser bem compreendido a partir da ideia de obrigatoriedade ou disponibilidade mitigada. Pode definir suas prioridades institucionais. Mas essa tarefa, que está no âmbito das potencialidades da instituição, precisa ser colocada em prática com a justificativa adequada e sem deixar de cumprir as demais funções igualmente prioritárias.¹¹³ Estão a favor do poder de agenda do Ministério Público a independência institucional e o rol amplo de atribuições conferidos pela Constituição.

Conforme registrado por Maria Tereza Sadek: “O ator político Ministério Público conta com recursos de poder que são excepcionais. Os principais recursos de poder que o Ministério Público tem à sua disposição são: a ação penal, cujo monopólio ele detém; a ação civil pública, que, embora não detenha o monopólio, tem sido o principal autor a utilizá-la; o inquérito civil público e os termos de ajustamento de conduta. Ademais, o Ministério Público goza de uma vantagem absolutamente extraordinária: o poder de agenda. Para apreender o significado desta qualidade, bastaria um contraste com o Poder Judiciário, que não possui controle de sua agenda, nem na mesma dimensão nem no mesmo grau. Para atuar, o Poder Judiciário tem de ser provocado. Em princípio, trata-se de uma instituição passiva. O Ministério Público, diferentemente das demais instituições do sistema de Justiça, tem controle da agenda, ou seja, pode definir o que vai fazer, como vai fazer e quando vai fazer; ao que dará prioridade e ao que não dará prioridade. Do ponto de vista de uma análise institucional, essa característica é muito importante. O fato de existir a possibilidade de controle de agenda significa que há um amplo espaço para ser estabelecida uma política institucional. Sublinhe-se que não estou afirmando que

poder e recursos em poucas mãos”. ZANETI JR, Hermes; MAIA, Maurilio Casas. *Microsistema processual de proteção dos vulneráveis e as lentes do Ministério Público e da Defensoria Pública*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2025. p. 38. O Caso de Susannah Holmes e Henry Cable, ocorrido na Austrália colonial no final do século XVIII (Cable v. Sinclair [1788] NSWKR 7; [1788] NSWSupC 7), é um exemplo concreto e historicamente relevante que pode ilustrar a importância das instituições inclusivas no sistema de justiça, especialmente no contexto de uma sociedade em formação e em transformação institucional. No caso, foi garantido o acesso à justiça a um casal de condenados degredados para a colônia e conseqüente indenização pelo capitão do navio por bens “extraviados” na viagem. Disponível em: <https://henrykable-susannahholmes.com/the-first-civil-law-case/>. Acesso em: 18 maio 2025.

¹¹³ Nesse sentido a correta crítica de Carolina Cyrillo: CYRILLO, Carolina. *O Ministério Público Federal numa visão do garantismo sul-americano*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano, 2024. p. 222-223.

isso de fato tem acontecido. O que saliento é que existe essa potencialidade. O desenvolvimento maior ou menor desta virtualidade fará diferença, provocará impactos na instituição, na sua atuação, na sua imagem”.¹¹⁴

A advertência serve tanto para o bem quanto para o mal. No combate à corrupção, a atuação do Ministério Público lhe garantiu um amplo espaço e reforço da credibilidade em um primeiro momento, seguidos de fortes críticas e revezes políticos no momento seguinte. E mais: “Em relação aos estímulos, saliente-se, em primeiro lugar, o rol de atribuições. O fato de esse rol ser amplo funciona como um poderoso incentivo para a construção de uma identidade institucional, assentada em grande margem de escolha, de abordagens e de prioridades. Como disse anteriormente, é o poder de agenda. Acrescente-se também como mais um significativo estímulo, como um incentivo para a construção da identidade institucional, a independência institucional. É fácil imaginar como diminuiriam os graus de liberdade ou as possibilidades de atuação da instituição caso esta fosse atrelada ao Poder Executivo, ao Judiciário ou ao Legislativo. Haveria, em tese, menor probabilidade de defesa em relação à imposição de limitações externas”.¹¹⁵

Quando temos exemplos de vinculação do Ministério Público a outros poderes, como ocorre ainda hoje na maior parte dos países, a independência e a autonomia são diminuídas e submetidas a esferas de governo, deixando de ser uma agência autônoma de promoção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais e de sanção aos crimes e combate à corrupção.

O que significa ter poder de agenda em um quadro de constrangimento normativo constitucional? Significa lidar com as questões que devem ser investigadas, processadas e julgadas com base em prioridades que definam o quanto de processo, custo, tempo será investido em cada caso ou conjunto de casos conforme a sua complexidade e relevância social. Por deliberações da instituição em conformidade com as leis, a Constituição e a definição de seu planejamento estratégico. Um exemplo dessa tomada de consciência do próprio poder de agenda está cristalizado no artigo 7º da Recomendação nº 42 do CNMP: “Art. 7º Competirá aos diversos ramos do Ministério Público, através de seus órgãos competentes, consoante já adotado por diversos órgãos de controle interno e externo, estabelecer critérios

¹¹⁴ SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. Palestra apresentada na Semana do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 8 set. 2008. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-140, 2008, p. 133.

¹¹⁵ SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. Palestra apresentada na Semana do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 8 set. 2008. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-140, 2008, p. 134.

objetivos e transparentes que permitam a priorização de atuação em casos de maior relevância e com maior potencial de obtenção de retorno para o erário e para a sociedade, bem como a não atuação justificada em matérias de menor relevância”. A recomendação trata do poder de agenda em um dos temas mais sensíveis ao Ministério Público: *o combate à corrupção*.

4.5 Democracias constitucionais e a crítica sociológica e política do Ministério Público

As democracias constitucionais ilustram a necessidade de entrelaçar a legitimidade da representação política com a legitimidade constitucional, garantindo que as decisões políticas sejam limitadas pelos direitos humanos e fundamentais, ao mesmo tempo em que há espaço para construção da participação cidadã nas tomadas de decisões políticas. Tais estruturas de garantia social requerem o apoio de instituições judiciais, especialmente quando outros ramos falham em cumprir o que está previsto na lei, nos tratados e convenções internacionais e na Constituição. Para prevenir um Judiciário excessivamente ativo, uma instituição de controle com autoridade para engajar o sistema de justiça em casos de não conformidade legal é essencial.

Esse é o modelo que o Ministério Público brasileiro adotou em 1988, mesclando os papéis de procurador-geral, *public prosecutor* e *ombudsman* com as funções tradicionais de proteção do interesse público encontradas no modelo francês. Implicou a concessão de poderes de investigação, litigância e acordos em direitos coletivos, tornando-se assim o próprio Ministério Público uma porta de acesso à justiça.

A presença de uma instituição autônoma dedicada à supervisão e aplicação dos direitos fundamentais e humanos, especificamente encarregada de garantir que outras entidades públicas e o mercado cumpram os direitos e deveres constitucionais, requer uma estrutura claramente definida, orçamento e apoio normativo. Além do arcabouço institucional, é essencial avaliar se as leis materiais e processuais possibilitam uma ação eficaz e examinar métricas de desempenho para verificar se há um alinhamento genuíno entre os papéis prescritos e a prática real, além das meras disposições legais e doutrinas teóricas.

Contudo, apesar de vivermos o mais longo período democrático de nossa história, o Brasil ainda enfrenta desafios significativos, incluindo recentes ataques ao Estado Democrático Constitucional, como o assalto à Praça dos Três Poderes e ao Supremo Tribunal Federal em 8 de janeiro de 2023. Além disso, como uma das consequências da Operação Lava Jato e das críticas aos seus eventuais excessos,

houve mudanças na legislação anticorrupção, como a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que alterou o processo de controle da improbidade administrativa e reduziu a efetividade do Ministério Público. Há também um conflito persistente entre o “jeitinho” e a legalidade, o que ainda faz com que a afirmação seja verdadeira: “As leis do Brasil estavam entre as mais rigorosas e completas do mundo, mas faltava cumprimento”.¹¹⁶

Por outro lado, as críticas sociológicas e empíricas de autores como Rafael Viegas,¹¹⁷ Rogério Arantes,¹¹⁸ Maria Teresa Sadek¹¹⁹ e Ludmila Ribeiro¹²⁰ ao Ministério

¹¹⁶ MCALLISTER, Lesley K. (ed.). *Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil*. *Stanford Law Books*. Stanford Univ Press, 2008, p. 7.

¹¹⁷ VIEGAS, Rafael Rodrigues. A face oculta do poder no Ministério Público Federal e o poder de agenda de suas lideranças. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 39, p. 1-32, 2022; VIEGAS, Rafael Rodrigues; LOUREIRO, Maria Rita; TOLEDO, Amanda Picazio. A Lava Jato como ponto de inflexão sobre o Estado de Direito e a democracia no Brasil. In: *VIII Congresso Internacional de Ciencia Política de la Asociación Mexicana de Ciencia Política*. Guadalajara: AMECIP, 2020; VIEGAS, Rafael Rodrigues et al. A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da *accountability* na democracia digital. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 324-348, maio/jun. 2022. Os três textos convergem para um diagnóstico comum: instituições originalmente desenhadas para exercer controle sobre o poder (MPF e TCs) acabaram acumulando poder político e simbólico com baixa responsabilização. Para os autores, há uma desconexão entre autonomia institucional e *accountability* democrática, reforçada tanto pela estrutura organizacional quanto pelas práticas comunicacionais e simbólicas. A crítica subjacente aponta para a necessidade de reconfiguração democrática do controle sobre os controladores, especialmente frente à tendência de captura corporativa e protagonismo político de instituições não eleitas. Contudo, é de se ponderar que a análise leva em conta apenas aspectos negativos, deixando de explorar os potenciais avanços que essas instituições representaram no cenário global brasileiro, especialmente se considerarmos a ampla aceitação pública do Ministério Público e o fato de que vivemos hoje o maior período de democracia da história nacional. É por essa razão que mais investigações devem ser implementadas e que se faz necessário realçar, como feito neste texto, o papel normativo da atuação institucional e os resultados empíricos concretos e comparados que esse desenho normativo implica em relação a outros ordenamentos e à missão institucional.

¹¹⁸ ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2002; ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público à brasileira*. 1º jun. 2012. Disponível em: <http://diplomatie.org.br/ministerio-publico-a-brasileira/>. Acesso em: 24 jul. 2017.

¹¹⁹ SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. Palestra apresentada na Semana do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 8 set. 2008. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-140, 2008. Maria Tereza Sadek destaca, como achado positivo, que o Ministério Público brasileiro conquistou alto grau de legitimidade social e protagonismo institucional após a Constituição de 1988, sendo reconhecido como uma das instituições mais confiáveis e atuantes na defesa de direitos coletivos e sociais, especialmente pela eficácia de mecanismos extrajudiciais como os termos de ajustamento de conduta. No entanto, critica a ausência de planejamento estratégico, a carência de dados sistematizados para avaliação institucional, a fragmentação interna causada por excessiva autonomia individual dos membros e a dificuldade de comunicação com a sociedade, o que compromete a consolidação de um Ministério Público resolutivo e orientado por políticas institucionais coesas e duradouras.

¹²⁰ RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: velha instituição com novas funções? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 113, p. 51-82, set. 2017. Ribeiro conclui que o MP permanece uma “velha instituição” que não absorveu completamente suas “novas funções”, devido a barreiras estruturais internas, elitismo institucional, reprodução de lógicas conservadoras e resistência à transformação. A atuação do MP reflete mais os interesses da elite jurídica do que os objetivos de promoção da cidadania e transformação social. LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: CESeC, Universidade Cândido Mendes, 2016. Nessa edição, existem diversos textos interessantes para o aprofundamento da visão crítica do Ministério Público brasileiro, inclusive pesquisa empírica que, muito embora

Público brasileiro ressaltam a complexidade e as contradições da instituição. Eles apontam que, embora o Ministério Público tenha conquistado uma autonomia significativa com a Constituição de 1988, essa autonomia nem sempre resultou em maior *accountability* ou alinhamento com os interesses sociais amplos. A visão de um desenvolvimento evolutivo e contínuo da instituição ignora disputas internas e conflitos políticos, e há críticas sobre a falta de controle efetivo e transparência, especialmente no que diz respeito à atuação financeira e administrativa. Além disso, a atuação do Ministério Público é, por vezes, seletiva, nem sempre priorizando a proteção dos mais vulneráveis ou os direitos coletivos de maneira uniforme. Foi o que aconteceu, conforme demonstrou Carolina Cyrillo, em relação ao combate à corrupção e sobre a Operação Lava Jato. Ainda que esse seja um tema que mereça aprofundamento, o planejamento do MPF em relação aos MPs estaduais ficou, durante um período diferenciado, com ênfase no combate à corrupção, enquanto os demais planejamentos estratégicos tinham um espectro mais amplo, de acordo com as funções constitucionais também em outras áreas.¹²¹ Por outro lado, críticas à composição dos quadros do Ministério Público em relação ao gênero, raça e formação intelectual têm sido levadas a sério pela instituição, e medidas estão sendo adotadas, ainda que demorem um tempo para surtirem todos os efeitos, para a maior correspondência entre a instituição e o perfil da sociedade brasileira. O certo é que a qualidade técnica deve acompanhar a qualidade humanística dos profissionais.

No entanto, muito embora essas críticas, é inegável que o Ministério Público tem desempenhado um papel crucial na proteção de direitos coletivos, difusos e individuais indisponíveis. A instituição é reconhecida pela população como a mais confiável dentro do sistema de justiça.¹²² Esse reconhecimento e os resultados práticos obtidos demonstram que, mesmo com a necessidade de autocríticas e ajustes, o Ministério Público tem cumprido predominantemente sua missão. Assim, o modelo teórico normativo proposto no artigo, fundado na Constituição de 1988, representa não apenas um acerto no desenho institucional, mas também um exemplo

possa e deva ser criticada metodologicamente por ter uma sobre-representação da região Sudeste e dos ministérios públicos de Minas Gerais e São Paulo, bem como por serem entrevistas realizadas por *e-mail* com respondentes motivados, apresenta um esforço louvável para a compreensão do perfil institucional.

¹²¹ CYRILLO, Carolina. *O Ministério Público Federal numa visão do garantismo sul-americano*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano, 2024. p. 222-223.

¹²² Segundo o relatório ICJBRASIL 2021 da FGV: “A confiança no Ministério Público oscilou bastante nos últimos anos, partindo de 50%, em 2011, passando para 45% em 2013, 39% em 2015 e despencando para 28% em 2017. Em 2021, a confiança nessa instituição chegou a 45%, mesmo patamar de 2013”. RAMOS, Luciana de Oliveira; CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de; SAMPAIO, Joelson de Oliveira. *Relatório ICJBrasil 2021*. São Paulo: FGV Direito SP, 2021. p. 12. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br>. Acesso em: 10 jul. 2025.

projetal para outras nações que buscam fortalecer a garantia dos direitos fundamentais em Estados Democráticos Constitucionais.

Casos concretos não puderam ser abordados neste texto. Apenas para dar alguns exemplos recentes, a ação do Ministério Público foi essencial nos desastres de Mariana (Rio Doce)¹²³ e Brumadinho,¹²⁴ envolvendo as duas maiores empresas de mineração do mundo, assim como na versão brasileira do caso global conhecido como *Diesel Gate*, envolvendo um dos maiores fabricantes de veículos.¹²⁵ Este texto pretendeu colocar essas ideias em perspectiva, estimular o estudo e o conhecimento da instituição, permitir a sua crítica e aprimoramento contínuo. Instituições fortes e independentes somente se constroem de forma transparente e inclusiva.

Nos tempos contemporâneos, a resiliência das democracias depende da interação de várias instituições, do sistema de freios e contrapesos, do engajamento ativo da população e da postura crítica dos acadêmicos.

Can the king be wrong? The Brazilian Public Prosecutors as ‘heroes of the periphery’: prosecutors who sue the state and large corporations in collective redress cases

Abstract: This paper examines the evolution and current role of the Brazilian Ministério Público (Ministère Public, Attorney General or Public Prosecutor’s Office) as both a supervisory and supportive entity within the governmental framework, essential to the justice system, independent and autonomous from the other branches of power. Beginning with its historical roots, the study explores the Public Prosecutor’s Office transformation into a vital pro-accountability agency, especially after the 1988 Constitutional reform, which marked a significant turning point. The analysis delves into the institution’s constitutional and legal foundations, highlighting its specialized functions in protecting collective rights and addressing public interest issues. Furthermore, the paper presents contemporary data, offering a comprehensive “portrait” of the Ministère Public’s structure, functions, and its pivotal role in safeguarding homogeneous, diffuse, and collective rights in Brazil, investigating, prosecuting, and acting as plaintiff and *custos juris* (joint party) granting access to justice and the protection of human and fundamental rights.

Keywords: Brazilian Ministère Public. Pro-accountability agency. Public interest. Inalienable individual rights. Democratic regime. 1988 Constitutional reform. Collective redress.

¹²³ ZANETI JR., Hermes. *Collective Redress in Brazil: Success or Disappointment?* Citado na nota 47, p. 361; CARVALHO, Déltton Winter. The Ore Tailings Dam Rupture Disaster in Mariana. *Natural Resources Journal*, 2019, v. 59, p. 281.

¹²⁴ VITORELLI, Edilson. Equal Justice in The Context of Disasters: The Brumadinho Multi-Layer Settlements Case. *Revista de Processo*, 2023, v. 338, p. 209.

¹²⁵ Para mais dados, veja ZANETI JR., Hermes. *Collective Redress in Brazil: Success or Disappointment?* Citado na nota 47; ZANETI JR., Hermes. *The Brazilian Experience from over 40 Years of Collective Redress: Some Comments on the ERCP Collective Redress Rules from a Brazilian Perspective*. In: STADLER, Astrid; JEULAND, Emmanuel; SMITH, Vincent (eds.). *Collective and Mass Litigation in Europe*. Model Rules for Effective Dispute Resolution. Edward Elgar, 2020, p. 346.

Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ACKERMAN, John M. *Rethinking the International Anti-Corruption Agenda: Civil Society, Human Rights and Democracy*, 29 (2014) p. 293-311.

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. *A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. 2010, p. 329. Tese de Doutorado em Ciência Política. Orientador: Profa. Dra. Maria Tereza Aina Sadek, 17-9-2010. São Paulo: USP, p. 292.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro: MPRJ*, n. 53, jul./set. 2014.

ALVIM, Arruda; BUENO, Cassio Scarpinella. Civil Justice in Brazil. *BRICS Law Journal*, 2016, v. 3, p. 38-39.

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público à brasileira*. 1ª jun. 2012. Disponível em: <http://diplomatique.org.br/ministerio-publico-a-brasileira/>. Acesso em: 24 jul. 2017.

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2002.

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos Estruturais*. 5ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

BERIZONCE, Roberto Omar; OTEIZA, Eduardo. Civil Procedure in Argentina. *Kluwer Law International*, 2021.

CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo. *Garantismo Penal Integral*. São Paulo: GEN/Atlas, 2015.

CALDERÓN, Fernando; CASTELLS, Manuel. *A Nova América Latina*. Zahar, 2021.

CAPPELLETTI, Mauro. *Dimensioni della giustizia nelle società contemporanee: studi di diritto giudiziario comparato*. Bologna: Il Mulino, 1994.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. The Protection of Diffuse, Fragmented and Collective Interests in Civil Litigation. In: HABSCHIED, Walther J. (ed.). *Effectiveness of Judicial Protection and Constitutional Order*. The General Reports for the VII th International Congress on Procedural Law. Würzburg 1983: Gieseking-Verlag, 1983.

CAPPELLETTI, Mauro; JOLOWICZ, J. A. *Public Interest Parties and the Active Role of the Judge in Civil Litigation*. Milano: Giuffrè/Oceana, 1975.

CARBASSE, Jean-Marie. *Histoire du parquet*. Paris: PUF, 2000.

CARVALHO, Délton Winter. The Ore Tailings Dam Rupture Disaster in Mariana. *Natural Resources Journal*, 2019, v. 59.

CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; SADEK, Maria Tereza. *O Ministério Público Federal e a administração da justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré. 1998.

CASTILHO, E. W. V.; SADEK, M. T. *O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil [online]*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010, 40 p. ISBN 978-85-7982-037-3. Disponível em: <http://books.scielo.org>.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *MP: um retrato*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>. Acesso em: 4 maio 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Painel Cacol*. Cadastro Nacional de Ações Coletivas. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=1d54bc4d-81c7-45ae-b110-7794758c17b2&sheet=87f1a661-cf86-4bda-afe4-61dfc6778cd4&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,cursel>. Acesso em: 4 maio 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Painel Grandes Litigantes*. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 4 maio 2024.

CRAWFORD, Colin. Defending Public Prosecutors and Defining Brazil's Environmental "Public Interest": A Review of Lesley McAllister's Making Law Matter: Environmental Law and Protections in Brazil. *George Washington International Law Review*, 2008, v. 40, p. 619.

CYRILLO, Carolina. *Quatro ensaios sobre o constitucionalismo sul-americano*. Rio de Janeiro: NIDH – Instituto de Estudos de Nacionalidade e Direitos Humanos, 2024.

CYRILLO, Carolina. *O Ministério Público Federal numa Visão do Garantismo Sul-Americano*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano, 2024.

CYRILLO, Carolina; FUENTES-CONTRERAS, Édgar Hérnan; LEGALE, Siddharta. The Inter-American Rule of Law in South American Constitutionalism. *Sequência Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 42, 2021, p. 1.

DÁ MESQUITA, Paulo. Public Prosecutor's Offices, Decisions of the Court of Justice of the European Union, Jurisdiction and Risks of Misconceptions. In: MARQUES, Filipe; ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de (org.). *Rule of Law in Europe*. Cham: Springer, 2024. p. 120-132.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. *Ministério Público Resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais*. v. 3. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

DALMAU, Rubén Martínez; PASTOR, Roberto Viciano. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal. *Revista General de Derecho Público Comparado*, n. 9, p. 1-24, 2011.

DAMAŠKA, Mirjan R. The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process. *Yale University Press*, 1986, p. 237.

DIDIER Jr., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à justiça multiportas*. Salvador: Editora Juspodivm, 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo*. vol. 4. 18ª ed. São Paulo: Juspodivm, 2025.

DUARTE, Matheus Prestes Tavares. *Ministério Público Resolutivo e acesso à justiça: fundamentos e instrumentos extrajudiciais de tutela coletiva*. Londrina: Thoth, 2023.

FERRAJOLI, Luigi. *A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*. RT/Thomson Reuters, 2015. p. 246-247.

FERRAJOLI, Luigi. Per un Pubblico Ministero come Istituzione di Garanzia / Por um Ministério Público como Instituição de Garantia. In: CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo. *Garantismo Penal Integral*. São Paulo: GEN/Atlas, 2015.

FIX-ZAMUDIO, Hector. Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Latinoamericano. In: CARMONA TINOCO, Jorge Ulises; CARPIZO, Jorge (Eds.). *La vinculación entre los derechos humanos y los derechos universitarios: obra en homenaje al Dr. Jorge Carpizo Mac Gregor*. México: UNAM - Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

FRANCO, Sérgio da Costa. Sobre a conveniência da ampliação das atribuições processuais do Ministério Público como "custos legis". Anais do I Congresso do Ministério Público de São Paulo-1971. *Justitia*, 1971.

FU, Yulin. Class Actions and Public Interest Litigation in China. In: UZELAC, Alan; VOET, Stefaan (org.). *Class Actions in Europe: Holy Grail or a Wrong Trail?* Cham: Springer, 2021. (Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice, v. 89). p. 369-386.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 6. ed. Editora Saraiva, 2021.

GIDI, Antonio; ZANETI JR., Hermes. O custo do acesso à justiça revisitado: a “era de austeridade” no processo civil brasileiro cinco anos depois. Ventos de mudança? *Repositório Institucional da Faculdade de Direito da Universidade de Miami*, 2021, p. 82. Disponível em: <https://repository.law.miami.edu/umialr/vol52/iss2/4>. Acesso em: 20 maio 2021.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

GRINOVER, Ada Pellegrini. The defense of transindividual interests: Brazil and Ibero-America. *BRICS Law Journal*, 2014, v. 1.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. Brazil and Its European Influences. In: WALKER, Janet; CHASE, Oscar G. (eds.). *Common law, civil law and the future of categories: proceedings of a conference of the International Association of Procedural Law held in Toronto, 3-5 de junho de 2009*. LexisNexis, 2010.

HENSLER, Deborah R. et al. *Class Actions Dilemmas: Pursuing Public Goals for Private Gain*. Santa Monica: Rand, 2000.

HODGES, Christopher J. S.; VOET, Stefaan. Delivering Collective Redress: New Technologies. *Hart*, 2018.

JEULAND, Emmanuel. Change of Parties: Representation, Substitution, Assignment. In: STADLER, Astrid; JEULAND, Emmanuel; SMITH, Vincent (org.). *Collective and Mass Litigation in Europe: Model Rules for Effective Dispute Resolution*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020. p. 66-87.

JEULAND, Emmanuel. The Concept of ‘Party’. In: STADLER, Astrid; JEULAND, Emmanuel; SMITH, Vincent (org.). *Collective and Mass Litigation in Europe: Model Rules for Effective Dispute Resolution*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020. p. 7-30.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público no Brasil: relevância, características e uma agenda para o futuro. *Revista USP*, v. 1, p. 113, 2014.

KERCHE, Fábio. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: Edusp, 2009.

LEDESMA, Angela et al. *El Rol del Ministerio Público en Casos no Penales en América Latina*. Santiago: Ceja, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5623?show=full>. Acesso em: 05 maio 2024.

LEMGRUBER, Julita; RIBEIRO, Ludmila; MUSUMECI, Leonarda; DUARTE, Thais. *Ministério Público: guardião da democracia brasileira?* Rio de Janeiro: CESeC, Universidade Cândido Mendes, 2016.

MACCORMICK, Neil. *Institutions of Law: An Essay in Legal Theory*. Oxford Univ Press, 2008.

MADRAZZO, Jorge. *El Ombudsman Criollo*. México: Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1996.

MAIN, Thomas. Country Studies from Beyond the Divide: An Introduction. In: CHASE, Oscar G.; WALKER, Janet. *Common Law Civil Law and the Future of Categories*. LexisNexis, 2009.

MARCUS, Richard. ‘The Big Bad Wolf: American Class Actions’. In: VAN RHEE, C. H. (Remco); HARSÁGI, Viktória (eds.). *Multi-party redress mechanisms in Europe: Squeaking Mice?* Intersentia, 2014.

MAZZEI, Rodrigo. Tutela coletiva em Portugal: uma breve resenha. In: MAZZEI, Rodrigo; NOLASCO, Rita Dias (orgs.). *Processo civil coletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

McALLISTER, Lesley K. *Making law matter: environmental protection and legal institutions in Brazil*. Stanford Univ Press, 2008.

MULLENIX, Linda. For the Defense: 28 Shades of European Class Actions. In: UZELAC, Alan; VOET, Stefaan (Eds.). *Class Actions in Europe. Holy Grail or a Wrong Trail?* Springer, 2021.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OTEIZA, Eduardo. Civil Procedure Reforms in Latin America: The role of the judge and the parties in seeking a fair solution. In: WALKER, Janet; CHASE, Oscar G. (eds.). *Common law, civil law and the future of categories: proceedings of a conference of the International Association of Procedural Law held in Toronto, 3-5 de junho de 2009*. LexisNexis, 2010.

PICARDI, Nicola. *Manuale del Processo Civile*. 3. ed. Milano: Giuffrè, 2013.

PIRAJÁ, Davi. Teoria Geral do Ministério Público Resolutivo. In: *Manual de Resolutividade do Ministério Público*. Brasília: CNMP, 2023.

RAMOS, Luciana de Oliveira; CUNHA, Luciana Gross; OLIVEIRA, Fabiana Luci de; SAMPAIO, Joelson de Oliveira. *Relatório ICJBrasil 2021*. São Paulo: FGV Direito SP, 2021. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br>. Acesso em: 10 jul. 2025.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. Ministério Público: velha instituição com novas funções? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 113, p. 51-82, set. 2017.

RODRIGUES, João Gaspar. *Ministério Público Resolutivo: o guardião das promessas constitucionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. Palestra apresentada na Semana do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em 8 set. 2008. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-140, 2008.

SILVA, María Fernanda del Huerto. La legitimación para obrar en los procesos colectivos: evolución de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. Buenos Aires: Jusbairens, 2021.

SOUZA, Alexander Araujo de. *O Ministério Público como instituição de garantia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

STADLER, Astrid; JEULAND, Emmanuel; SMITH, Vincent. General Introduction. In: STADLER, Astrid; JEULAND, Emmanuel; SMITH, Vincent (org.). *Collective and Mass Litigation in Europe: Model Rules for Effective Dispute Resolution*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020. p. 1-6.

UPRIMNY, Rodrigo. The Recent Transformation of Constitutional Law. *Texas Law Review*, v. 89, 2011.

VIEGAS, Rafael Rodrigues *et al.* A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da accountability na democracia digital. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 324-348, maio/jun. 2022.

VIEGAS, Rafael Rodrigues. A face oculta do poder no Ministério Público Federal e o poder de agenda de suas lideranças. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 39, p. 1-32, 2022

VIEGAS, Rafael Rodrigues; LOUREIRO, Maria Rita; TOLEDO, Amanda Picazio. A Lava Jato como ponto de inflexão sobre o Estado de Direito e a democracia no Brasil. In: *VIII Congreso Internacional de Ciencia Política de la Asociación Mexicana de Ciencia Política*. Guadalajara: AMECIP, 2020.

VIGANÒ, Francesco. Protecting Judicial Independence by Strengthening Public Confidence in the Judiciary. In: MARQUES, Filipe; ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de (org.). *Rule of Law in Europe*. Cham: Springer, 2024. p. 47-54.

VITORELLI, Edilson. El Proceso Colectivo Brasileño y el Rol del Ministério Público: Pasado, Presente y Futuro. *In: PRIORI POSADA, Giovanni F.; CAVANI, Renzo (eds.). Los Procesos Coletivos en Debate.* Palestra, 2024.

VITORELLI, Edilson. Equal Justice in The Context of Disasters: The Brumadinho Multi-Layer Settlements Case. *Revista de Processo*, 2023, v. 338.

VITORELLI, Edilson; ZANETI JR., Hermes. O Futuro do Processo Coletivo: Considerações Sobre o Relatório Analítico Propositivo do Conselho Nacional de Justiça. *Revista de Processo*, 2019, v. 295.

ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo: do problema ao precedente.* Da Teoria do Processo ao Código de Processo Civil de 2015. RT/Thomson Reuters, 2021.

ZANETI JR., Hermes. Collective Redress in Brazil: Success or Disappointment? *In: VOET, Stefaan; UZELAC, Alan. Class Actions in Europe. Holy Grail or a Wrong Trail?* Springer, 2021, p. 347.

ZANETI JR., Hermes. *O Ministério Público e o Processo Civil Contemporâneo.* 2. ed. Juspodivm, 2021.

ZANETI JR., Hermes. Precedente. Tra Rule of Law e Stato Costituzionale Nel Diritto Processuale Brasiliano. *In: BRIGUGLIO, Antonio et al. Studi in Onore di Nicola Picardi.* Vol. III. Pacini, 2016.

ZANETI JR, Hermes; MAIA, Maurilio Casas. *Microsistema processual de proteção dos vulneráveis e as lentes do Ministério Público e da Defensoria Pública.* São Paulo: Tirant lo Blanch, 2025.

ZANETI, Hermes. Apresentação. *In: ZANETI, Hermes (org.). Democracia: a grande revolução.* Brasília: UnB, 1996.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ZANETI JÚNIOR, Hermes. O rei pode estar errado? O Ministério Público brasileiro como “herói da periferia”: promotores de justiça que processam o Estado e grandes corporações em ações coletivas. *Revista do Ministério Público Brasileiro – RMPB*, Belo Horizonte, ano 02, n. 03, p. 169-217, jan./jun. 2025. DOI: 10.52028/RMPB.v02.i03.ES.08.

DIRETRIZES PARA AUTORES

A *Revista do Ministério Público Brasileiro* é um periódico de acesso aberto e de periodicidade semestral. Aceita trabalhos que reúnam as mais diversas abordagens teóricas e metodológicas, priorizando textos elaborados sob a ótica e o pensamento científico, inclusive artigos de pesquisa aplicada, ou que se enquadrem nos campos de pesquisa de Direito e Justiça; Direito e Sociedade; Direito e Desenvolvimento; Direito nacional e internacional; Direitos e Garantias Fundamentais; Políticas Públicas; Criminologia; Sociologia; Filosofia e História do Direito.

A *Revista* é aberta à participação de toda comunidade acadêmica e científica, não se restringindo a ser um veículo de comunicação apenas do Ministério Público.

- Normas Editoriais

Os trabalhos são de estrita responsabilidade dos autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista dos Ministérios Públicos do Brasil.

- Critérios de Avaliação

A *Revista do Ministério Público Brasileiro* utiliza o sistema de avaliação *double-blind peer review* (revisão por pares duplo-cega). A publicação dos trabalhos dependerá dos pareceres de dois membros do Conselho Editorial, ou do corpo de pareceristas, que decidirão sobre a pertinência ou não da publicação dos originais, emitindo parecer consubstanciado. Em caso de divergência entre os dois pareceres, o artigo será submetido a um terceiro avaliador.

As alterações que se fizerem necessárias serão encaminhadas ao(s) autor(es) que se encarregará(ão) da reformulação apontada.

Em caso de aprovação, o trabalho deverá ser submetido à revisão ortográfica e gramatical, devendo o autor se responsabilizar pelas correções que precisarem ser feitas.

Os textos serão avaliados a partir dos seguintes critérios:

- a) Introdução – será observada a apresentação necessária para a compreensão de toda a estrutura do artigo.
- b) Desenvolvimento – será verificada a pertinência do conteúdo abordado ao objetivo delineado.
- c) Conclusão – será avaliada a retomada dos objetivos e na forma de síntese de uma provável resposta e/ou encaminhamento/sugestão.

- d) Título – expressar com clareza o objeto de estudo abordado no artigo.
- e) Problematização, debate e fidelidade ao tema.
- f) Objetividade e clareza de exposição.
- g) Argumentação científica consistente.
- h) Pertinência dos autores citados e discussão.
- i) Relevância do tema.

- Apresentação dos trabalhos

Os textos não poderão conter qualquer informação de autoria ou qualificação dos autores. Tais informações deverão ser preenchidas no formulário próprio de cadastro do sistema da *Revista*.

Os artigos deverão atender aos seguintes conteúdos e nesta ordem:

- Título em português.
- Título traduzido para o inglês.
- Sumário.
- Resumo em português (máximo 100 palavras).
- Resumo traduzido para o inglês.
- Mínimo de três palavras-chave em português e máximo de 5.
- Mínimo de três palavras-chave traduzidas para o inglês e máximo de 5.
- Introdução.
- Desenvolvimento.
- Conclusão/Considerações finais.
- Referências.

Observação: os artigos em língua estrangeira deverão apresentar tradução do título, resumo e palavras-chave em português.

As citações deverão ser indicadas no texto pelo sistema de chamada autor-data, de acordo com a Norma da ABNT NBR 10520-2002.

Caso o trabalho seja resultado de pesquisa financiada, esta deverá ser mencionada na primeira nota de fim.

Os trabalhos oriundos de projetos de pesquisa que envolvam, direta ou indiretamente, seres humanos deverão apresentar número de aprovação emitido por Comitê de Ética, devidamente reconhecido pela Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep) do Conselho Nacional de Saúde (CNS). O comprovante de aprovação do Comitê de Ética deverá ser anexado em PDF como documento suplementar no formulário de submissões.

A relação das referências aparecerá após as notas de fim, ao final do artigo, devendo ser citadas em ordem alfabética e obedecer às normas da ABNT.

Os artigos deverão ser inéditos no Brasil, podendo ser escritos em português, espanhol, italiano, francês ou inglês.

Todos os artigos submetidos passarão por análise de sistema verificador de plágio. Em caso de identificação de similaridade com outros trabalhos já publicados, a submissão será rejeitada.