



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO

**A atuação resolutiva, extrajudicial e preventiva, do Ministério Público na área criminal em defesa do direito fundamental à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes**

SALOMÃO ABDO AZIZ ISMAIL FILHO

Doutorado em Direito

Linha de pesquisa: Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos.

2021



UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**A atuação resolutiva, extrajudicial e preventiva, do Ministério Público na área criminal em defesa do direito fundamental à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes**

SALOMÃO ABDO AZIZ ISMAIL FILHO

Tese orientada pela Profa. Dra. Érica Babini Lapa do Amaral Machado, para obtenção do grau de doutor em Direito.

2021

183a

Ismail Filho, Salomão Abdo Aziz

A atuação resolutiva, extrajudicial e preventiva, do Ministério Público na área criminal em defesa do direito fundamental à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes / Salomão Abdo Aziz Ismail Filho, 2021.

367 f.

Orientadora: Érica Babini Lapa do Amaral Machado.

Tese (Doutorado) - Universidade Católica de Pernambuco.

Programa de Pós-graduação em Direito. Doutorado em Direito, 2021.

1. Dignidade. 2. Brasil. Ministério Público. 3. Crime sexual contra a criança - Proteção. 4. Direitos fundamentais. I. Título.

CDU 342.7(81)

Mércia Nascimento - CRB-4/788

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**SALOMÃO ABDO AZIZ ISMAIL FILHO**

**A atuação resolutiva, extrajudicial e preventiva, do Ministério Público na  
área criminal em defesa do direito fundamental à proteção contra o abuso  
sexual de crianças e adolescentes**

Trabalho de Conclusão do curso de Doutorado, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco, como requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito.

**Data de Aprovação - 07/04/2021**

**BANCA EXAMINADORA**



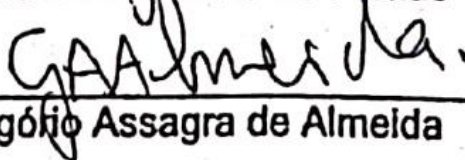
**Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos**



**Prof. Dr. Marcelo Labanca Corrêa de Araújo**



**Profa. Dra. Ana Teresa Silva de Freitas**



**Prof. Dr. Gregório Assagra de Almeida**

ERICA  
BABINI  
LAPA DO  
AMARAL  
MACHADO

Assinado de forma  
digital por ERICA  
BABINI LAPA DO  
AMARAL  
MACHADO  
Dados: 2021.05.04  
22:46:11 -03'00'

**Profa. Dra. Érica Babini Lapa do Amaral Machado**  
**Presidente da Banca Examinadora**

**RECIFE**  
**2021**

## DEDICATÓRIA

Para as minhas filhas Beatriz, Gabriela e Maria Laura, presentes divinos em minha vida e meus maiores estímulos para ser melhor a cada dia.

Para minha esposa Paula, porto seguro de todo o meu amor.

Para minha mãe, Maria das Graças.

Em memória do meu pai, Salomão.

## **AGRADECIMENTOS**

A todos os meus Mestres e Professores, os quais, do jardim de infância ao curso de doutorado, ajudaram-me na caminhada do aprendizado e do conhecimento, permitindo-me crescer como pessoa e entender que todo conhecimento adquirido não nos faz melhores ou piores; a forma como o utilizaremos em nossas vidas é que trará uma definição a respeito.

*"I messed up tonight*

*I lost another fight*

*I still messed up but I'll just start again*

*I keep falling down*

*I keep on hitting the ground*

*I always get up now to see what's next*

*Birds don't just fly*

*They fall down and get up*

*Nobody learns without getting it wrong*

*I won't give up, no I won't give in*

*Till I reach the end*

*And then I'll start again*

*No I won't leave*

*I wanna try everything*

*I wanna try even though I could fail"*

(Furler, Sia; StarGate; Shakira. *Try Eveything*.  
Disney: 2015).

## RESUMO

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. A atuação resolutiva, extrajudicial e preventiva, do Ministério Público na área criminal em defesa do direito fundamental à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes. Tese de doutorado em Direito: UNICAP, Recife. 2021. O Ministério Público, através de uma Promotoria de Justiça com exclusiva atuação criminal, deve também atuar extrajudicialmente, de forma preventiva, buscando resolutividade, com o auxílio de instrumentos específicos de atuação (como recomendações, termo de compromisso, projetos sociais etc.), para, na condição de agente político de transformação social e de garantia fundamental de acesso à justiça, fomentar e induzir políticas públicas em prol do direito fundamental à proteção contra o abuso sexual das crianças e adolescentes. Conseqüentemente, atuará não somente como sujeito processual, mas também na prevenção de crimes e na promoção de direitos fundamentais da pessoa humana, máxime a partir de tal previsão no planejamento estratégico de cada unidade ministerial, em harmonia com os princípios institucionais da unidade e da independência funcional. Chegou-se a tais conclusões a partir de estudo teórico sobre o Ministério Público e sua natureza resolutiva bem como de pesquisas de campo realizadas sobre o tema. Além disso, estudou-se a atuação de uma Promotoria de Justiça criminal, de forma preventiva e não apenas repressiva, em defesa do direito fundamental à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes, o qual também possui um aspecto prestacional, a partir de uma ideia de tratamento uniforme e não fragmentário dos direitos fundamentais, que possuem perspectivas individuais ou sociais; prestacionais ou não prestacionais, mas não divisões rígidas entre si.

**Palavras-chave:** Dignidade humana, Direitos fundamentais, Direito à proteção contra o abuso sexual, Ministério Público, Resolutividade.



## **ABSTRACT**

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. The resolute, extrajudicial and preventive, action of the Public Prosecutor's Office in the criminal area in defense of the fundamental right to protection against sexual abuse of children and adolescents. Doctoral thesis in Law: UNICAP, Recife. 2021. The Public Ministry, through a Public Prosecutor's Office with exclusive criminal activity, must also act extrajudicially, in a preventive manner, seeking resolution, with the help of specific instruments of action (recommendations, term of commitment, social projects, etc.), to promote and induce public policies in favor of the fundamental right to protection against sexual abuse of children and adolescents, in the condition of a political agent of social transformation and a fundamental guarantee of access to justice. Consequently, it will act not only as a procedural actor, but also in the prevention of crimes and in the promotion of fundamental human rights, max from this prediction in the strategic planning of each ministerial unit, in harmony with the institutional principles of unity and functional independence. These conclusions was reached from a theoretical study on the Public Prosecutor's Office and its resolute feture as well as from field research carried out on the subject. Furthermore, the performance of a criminal Prosecutor's Office, in a preventive and not only repressive manner, in defense of the fundamental right to protection against sexual abuse of children and adolescents was studied, which also has a service aspect, based on an idea of uniform and non-fragmentary treatment of fundamental rights, that have individual or social perspectives; service or no service perspectives, but not rigid divisions among themselves.

Keywords: Human dignity, Fundamental human rights, Right to protection from sexual abuse, Public Prosecutor's Office, Resolutivity.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRAPIA	Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência.
ACO	Ação Cível Originária.
ADCT	Ato das disposições constitucionais transitórias.
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade.
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.
AgInt	Agravo Interno.
AgRg	Agravo Regimental.
ANCED	Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente.
AMPDFT	Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.
AMPPE	Associação do Ministério Público de Pernambuco.
ANMPM	Associação Nacional do Ministério Público Militar.
ANPC	Acordo de não persecução cível.
ANPN	Acordo de não persecução penal.
ANPR	Associação Nacional dos Procuradores da República.
ANPT	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho.
CAOCA	Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente do Ministério Público da Bahia.

CAOCRIM	Centro de Apoio Operacional Criminal do Ministério Público da Bahia.
CAOP	Centro de Apoio Operacional.
CC	Código Civil.
CDC	Código de Defesa do Consumidor.
CE/1978	Constituição da Espanha de 1978.
CEAF	Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional.
CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
CICA	Centro Integrado da Criança e Adolescente do Poder Judiciário do Estado de Pernambuco.
CID	Classificação internacional de doenças.
CN	Corregedoria Nacional do Ministério Público brasileiro.
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público.
COMAG	Conselho da Magistratura do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul.
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
CONAMP	Associação Nacional de Membros do Ministério Público.
CPB	Código Penal brasileiro.
CPC	Código de Processo Civil.
CPP	Código de Processo Penal.
CPS	<i>Crown Prosecution Service of United Kingdom.</i>

CRAI	Centro de Referência ao Atendimento infantojuvenil.
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social.
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistências Social.
CRIAR	Centro de referência interprofissional na atenção a crianças e adolescentes vítimas de violência do Poder Judiciário de Pernambuco.
CRP	Constituição da República Portuguesa de 1976.
CSPDS	Conselho de Segurança Pública e Defesa Social.
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional.
DESC	Direitos econômicos, sociais e culturais.
DJ	Diário da Justiça.
DPCA	Departamento de Proteção à Criança e ao Adolescente da Polícia Civil do Estado de Pernambuco.
DUDH	Declaração Universal dos Direitos do Homem.
EC	Emenda Constitucional.
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente.
EDUFBA	Editora da Universidade Federal da Bahia.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
IC	Inquérito Civil.
IML	Instituto de Medicina Legal.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

LC	Lei Complementar.
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias.
LONMP	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei 8.625, de 12.02.1993.
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal.
MPAC	Ministério Público do Acre.
MPAP	Ministério Público do Amapá.
MPAL	Ministério Público de Alagoas.
MPAM	Ministério Público do Amazonas.
MPBA	Ministério Público da Bahia.
MPC	Ministério Público de Contas.
MPCE	Ministério Público do Ceará.
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.
MPF	Ministério Público Federal.
MPGO	Ministério Público de Goiás.
MPM	Ministério Público Militar.
MPMG	Ministério Público de Minas Gerais.
MPMS	Ministério Público de Mato Grosso do Sul.
MPMT	Ministério Público de Mato Grosso.
MPPA	Ministério Público do Pará.
MPPB	Ministério Público da Paraíba.

MPPE	Ministério Público de Pernambuco.
MPPI	Ministério Público do Piauí.
MPPR	Ministério Público do Paraná.
MPRJ	Ministério Público do Rio de Janeiro.
MPRN	Ministério Público do Rio Grande do Norte.
MPRO	Ministério Público de Rondônia.
MPPR	Ministério Público de Roraima.
MPRS	Ministério Público do Rio Grande do Sul.
MPSC	Ministério Público de Santa Catarina.
MPSP	Ministério Público de São Paulo
MPSE	Ministério Público de Sergipe.
MPT	Ministério Público do Trabalho.
MPTO	Ministério Público de Tocantins.
MPU	Ministério Público da União.
NEVESCA	Núcleo de Enfrentamento à Violência e Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes do MPDFT.
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil.
OMS	Organização Mundial da Saúde.
ONG	Organização não governamental.
ONU	Organização das Nações Unidas.
PA	Procedimento administrativo, previsto na Resolução CNMP 174/2017.

PEN	Planejamento Estratégico Nacional.
PFL	Partido da Frente Liberal.
PGJ	Procurador-Geral de Justiça.
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
PJ	Promotor ou Promotoria de Justiça.
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro.
PNSPDS	Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.
PUC	Pontifícia Universidade Católica.
RE	Recurso extraordinário.
RESP	Recurso especial.
SAP	Síndrome da Alienação Parental.
SDS	Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco.
SDSCJ	Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude do Estado de Pernambuco.
SONDHA	Sistema de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e Atendimento.
STF	Supremo Tribunal Federal.
STJ	Superior Tribunal de Justiça.
SUSP	Sistema Unificado de Segurança Pública.
SV	Súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal.

TC	Tribunal Constitucional.
TJAC	Tribunal de Justiça do Acre.
TJAM	Tribunal de Justiça do Amazonas.
TJAP	Tribunal de Justiça do Amapá.
TJCE	Tribunal de Justiça do Ceará.
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TJGO	Tribunal de Justiça de Goiás.
TJMA	Tribunal de Justiça do Maranhão.
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais.
TJPB	Tribunal de Justiça da Paraíba.
TJPE	Tribunal de Justiça de Pernambuco.
TJPR	Tribunal de Justiça do Paraná.
TJRJ	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro.
TJRN	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.
TJRO	Tribunal de Justiça de Rondônia.
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo.
TJTO	Tribunal de Justiça de Tocantins.
UFC	Universidade Federal do Ceará.
UFMA	Universidade Federal do Maranhão.
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina.



UNB	Universidade de Brasília.
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância.
UNICAP	Universidade Católica de Pernambuco.
UNIPRECA	Unidade de Prevenção e Repressão aos Crimes contra Criança e Adolescente da Secretaria de Defesa Social/Pernambuco.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	23
<b>CAPÍTULO 1-O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO E A SUA EVOLUÇÃO PARA UMA ATUAÇÃO ENQUANTO AGENTE POLÍTICO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>29</b>
1.1-PROPOSTA DO CAPÍTULO.....	29
1.2-EVOLUÇÃO LEGAL E CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL .....	29
1.3-O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	37
1.3.1-Período pré-Constituição.....	37
1.3.2-O Texto Magno de 1988.....	43
1.3.3-Sobre a Emenda Constitucional 45/2004 .....	49
1.4-O MÚNUS CONSTITUCIONAL DO CARÁTER DE GARANTIA DE ACESSO À JUSTIÇA E AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL OUTORGADO AO MINISTÉRIO PÚBLICO: ATUAÇÃO RESOLUTIVA E NÃO APENAS DEMANDISTA .....	51
1.4.1-Sobre o conceito amplo de acesso à justiça consagrado na Magna Carta de 1988 .....	51
1.4.2-Ministério Público e acesso à justiça. Garantia constitucional de acesso ao valor justiça e aos direitos fundamentais.....	58
1.4.3-O CNMP e o microssistema normativo/orientador de estímulo à atividade resolutiva dos membros do Ministério Público brasileiro .....	67
1.5-OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA RELAÇÃO COM UMA ATUAÇÃO RESOLUTIVA E PREVENTIVA .....	83

1.5.1-Princípios institucionais e Constituição .....	83
1.5.2-Princípio da Unidade .....	85
1.5.3-Princípio da Indivisibilidade .....	91
1.5.4-Princípio da Independência funcional .....	92
1.5.5-O planejamento estratégico do Ministério Público como elo entre os princípios institucionais e a concretização dos direitos fundamentais.....	96
<b>1.6-DEFESA DA ATUAÇÃO DO PROMOTOR DE JUSTIÇA CRIMINAL, ENQUANTO AGENTE POLÍTICO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>103</b>
1.6.1-Visão crítica do atual sistema de defesa social no Brasil .....	103
1.6.2-Um Ministério Público criminal a favor de uma defesa social democrática e justa.....	115
1.6.3-Justificativa da terminologia: o porquê de se falar em Promotor de justiça criminal.....	119
1.6.4-Desafios contemporâneos do Promotor de Justiça criminal .....	120
1.6.5-Ministério Público e controle externo da atividade policial.....	128
1.6.6-O Promotor de Justiça criminal e a ideia de resolutividade: atuação como negociador em defesa do interesse social .....	131
1.6.7-Técnicas para uma atuação extrajudicial e resolutiva do Promotor de Justiça com exclusiva atribuição criminal.....	140
<b>CAPÍTULO 2-DO DIREITO À PROTEÇÃO CONTRA O ABUSO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: SUPERAÇÃO DE UMA VISÃO FRAGMENTÁRIA E PRIMEIRO MUNDISTA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS, PARA DESAGUAR EM UM CARÁTER ABSTENCIAL E PRESTACIONAL, A SER DEFENDIDO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO .....</b>	<b>150</b>
2.1-PROPOSTA DO CAPÍTULO.....	150

2.2-DIGNIDADE HUMANA E JUSTIÇA SOCIAL COMO PRESSUPOSTOS PARA A REALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS .....	151
2.3-CONCEITOS SOBRE DIREITOS FUNDAMENTAIS .....	166
2.3.1-Definição e classificação .....	166
2.3.2-Direitos de liberdade.....	167
2.3.3-Direitos políticos .....	168
2.3.4-Direitos sociais.....	169
2.3.5-Direitos de solidariedade ou fraternidade .....	173
2.3.6-Direitos individuais e direitos coletivos .....	175
2.4-DIREITOS FUNDAMENTAIS: SUCESSÃO OU COEXISTÊNCIA?.....	176
2.4.1-Gerações sucessivas.....	176
2.4.2-Dimensões de direitos fundamentais.....	178
2.4.3-Perspectiva abstencional e prestacional dos direitos fundamentais ....	180
2.5-APLICABILIDADE IMEDIATA DE TODOS OS DIREITOS FUNDAMENTAIS .....	184
2.5.1-Normas constitucionais e produção de efeitos jurídicos .....	184
2.5.2-Direitos fundamentais prestacionais e direitos subjetivos .....	185
2.5.3-Por uma dogmática própria em prol da perspectiva prestacional dos direitos fundamentais .....	188
2.5.4-Demonstração da dogmática de exigibilidade da perspectiva prestacional dos direitos fundamentais .....	192
2.5.5-A exigibilidade de todos os direitos fundamentais, conforme a Constituição brasileira de 1988 .....	200

2.6-A CONSAGRAÇÃO DA UNIFORMIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA PESSOA HUMANA NO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS .....	203
2.7-SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO CONTRA O ABUSO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES .....	207
2.7.1-Doutrina da proteção integral de crianças e adolescentes: das Declarações internacionais ao ECA - a consagração da criança e do adolescente como sujeitos de direitos .....	207
2.7.2-Dignidade sexual enquanto bem jurídico a ser protegido .....	218
2.7.3-A proteção ao abuso sexual da criança e do adolescente enquanto direito humano no sistema internacional de direitos humanos.....	222
2.7.4-Uma definição de abuso sexual infantil .....	224
2.7.5-Abuso sexual e pedofilia.....	226
2.7.6-Sinais do abuso sexual infantil. Por que a vítima se cala? .....	229
2.7.7-Abuso sexual infantil e síndrome da alienação parental.....	232
2.7.8-Combate ao abuso sexual infantil no ordenamento jurídico brasileiro	234
2.7.9-Perspectiva abstencional e prestacional do direito à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes .....	241
<b>CAPÍTULO 3-O PAPEL EXTRAJUDICIAL DE UMA PROMOTORA DE JUSTIÇA CRIMINAL EM FAVOR DA PROMOÇÃO DO DIREITO À PROTEÇÃO CONTRA O ABUSO SEXUAL.....</b>	<b>248</b>
3.1-PROPOSTA DO CAPÍTULO.....	<b>248</b>
3.2-CISÃO ENTRE PROMOTORES: CIDADANIA X ATRIBUIÇÃO CRIMINAL. OS PROMOTORES COM EXCLUSIVA ATRIBUIÇÃO CRIMINAL NÃO DEFENDEM A CIDADANIA? .....	249

3.3-ATUAÇÃO PREVENTIVA DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA E DO DISTRITO FEDERAL A RESPEITO DOS CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES 251

3.3.1-Sobre a pesquisa realizada .....	251
3.3.2-Unidade ministerial com um núcleo específico de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.....	255
3.3.3-Unidades ministeriais com projeto institucional e/ou social específico, para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.....	256
3.3.3.1-Acre.....	256
3.3.3.2-Alagoas .....	257
3.3.3.3-Amazonas .....	258
3.3.3.4-Bahia .....	259
3.3.3.5-Goiás.....	260
3.3.3.6-Mato Grosso.....	260
3.3.3.7-Pará.....	262
3.3.3.8-Pernambuco.....	263
3.3.3.9-Rio de Janeiro .....	263
3.3.3.10-Rio Grande do Sul.....	264
3.3.3.11-Tocantis.....	265
3.3.4-Unidades ministeriais sem um projeto institucional e/ou social específico de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.....	265
3.3.4.1-Amapá.....	265
3.3.4.2-Ceará .....	266
3.3.4.3-Espírito Santo.....	266

3.3.4.4-Maranhão .....	267
3.3.4.5-Mato Grosso do Sul .....	267
3.3.4.6-Minas Gerais .....	267
3.3.4.7-Paraíba.....	268
3.3.4.8-Paraná .....	268
3.3.4.9-Piauí.....	269
3.3.4.10-Rio Grande do Norte .....	270
3.3.4.11-Rondônia.....	271
3.3.4.12-Roraima.....	272
3.3.4.13-Santa Catarina .....	272
3.3.4.14-São Paulo.....	273
3.3.4.15-Sergipe.....	273
3.3.5-Estados onde existe Vara privativa para julgar crimes contra criança e adolescente .....	274
3.3.6-Entes Federados onde não existe Vara privativa para julgar crimes contra criança e adolescente .....	276
3.3.7-A pesquisa em números: trabalhando os dados pesquisados.....	279
3.3.8-Comentários finais sobre a atuação preventiva do Ministério Público brasileiro nos crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes .....	286
3.4-ESTUDO DE CASO: DETALHAMENTO DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DA 43ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL DA CAPITAL.....	288
3.5-PESQUISA REALIZADA COM OS MEMBROS DO MPPE, ATRAVÉS DE QUESTIONÁRIO, A RESPEITO DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO PROMOTOR DE JUSTIÇA COM EXCLUSIVA ATRIBUIÇÃO CRIMINAL: ALGUMAS REFLEXÕES .....	305

3.5.1-Universo pesquisado e metodologia.....	305
3.5.2-Análise dos dados pesquisados .....	308
3.5.2.1-Ministério Público e sistema de defesa social .....	308
3.5.2.2-Promotor de Justiça criminal e atuação extrajudicial.....	312
3.5.2.3-Instrumentos para a atuação extrajudicial do Promotor de Justiça criminal.....	319
3.5.3-Reflexão final à pesquisa realizada .....	321
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>322</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>328</b>
I-ARTIGOS JURÍDICOS, AULAS E CAPÍTULOS DE LIVROS.....	328
II-JURISPRUDÊNCIA .....	341
III-LEGISLAÇÃO HISTÓRICA.....	343
IV-LIVROS E TESES ACADÊMICAS .....	345
V-TEXTOS DA INTERNET .....	356
<b>APÊNDICE: PESQUISA SOBRE A ATUAÇÃO RESOLUTIVA (EXTRAJUDICIAL) DO PROMOTOR DE JUSTIÇA COM EXCLUSIVA ATRIBUIÇÃO CRIMINAL .....</b>	<b>364</b>



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho terá por finalidade estudar o Ministério Público em sua vertente de atuação resolutiva, preventiva e extrajudicial, na seara criminal, a partir do direito fundamental à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes. Ter-se-á como objeto de análise uma Promotoria de Justiça com atuação perante crimes contra criança e a adolescente, no Estado de Pernambuco, onde o autor da tese esteve à frente, entre 2016 e 2020.

Parte-se da premissa de que todo conhecimento termina por ser um autoconhecimento, mas, justamente por isso, existe a necessidade de buscar teorias e fundamentos para justificar a realidade que se coloca à nossa frente, buscando expandi-la e permitir sua aplicação em outras áreas cognitivas (SANTOS, 1995, p. 46-49) – no caso específico do autor da tese, uma aplicação no campo de atuação do Promotor de Justiça criminal, com uma ótica preventiva e extrajudicial, para além de uma atuação meramente punitiva e limitada a um processo judicial penal.

O Ministério Público, enquanto instituição, tem tido reconhecidos trabalhos juntos à sociedade brasileira, máxime após a Constituição de 1988, que consagrou a instituição como titular exclusivo da ação penal pública e defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis (arts. 127, *caput*, e 129, inciso I, da CF/1988). Destarte, o trabalho dos seus membros ganhou notoriedade, na imprensa, principalmente a partir do ajuizamento de ações penais; ações civis públicas e ações civis por ato de improbidade administrativa.

De outro lado, emergem críticas por parte de respeitáveis setores da academia, quanto ao trabalho da instituição, apontando que o Ministério Público, no âmbito penal, como regra, assumiria apenas um caráter chancelador daquilo que é feito/produzido pelas polícias, no sistema de defesa social, limitando o seu atuar a um viés meramente punitivo. Além disso, faltaria à instituição a necessária autocrítica, vindo a contribuir para um sistema de justiça injusto, o qual, em regra, somente puniria pobres, negros e outras categorias de excluídos sociais.

Todavia, nos últimos anos, principalmente a partir da Carta de Brasília,<sup>1</sup> lançada em 2016, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, tem ganhado força e notoriedade a ideia de um MP resolutivo e não apenas demandista e provocador do Poder Judiciário.

Ou seja, um Ministério Público que, enquanto instituição permanente e função essencial à justiça, busca, a partir dos instrumentos legais que tem à disposição, funcionar como garantia fundamental de acesso aos direitos fundamentais e ao valor justiça, resolvendo os problemas e questionamentos que lhe são trazidos pela sociedade, a fim de atingir a meta de uma justiça, efetivamente, social. Um Ministério Público que busca, outrossim, explorar uma característica dialógica e não apenas punitiva.

Tal característica, a propósito, já é notada nos membros do Ministério Público com atuação em áreas específicas da cidadania, como saúde, educação, habitação e urbanismo, idosos etc.

Mas, com relação aos Promotores de Justiça com atuação exclusiva na seara criminal, seria possível atuar de forma resolutiva, no campo extrajudicial? Ou estariam eles atrelados aos limites do inquérito policial que fiscalizam ou do processo penal em que atuam? Haveria legitimidade ou autorização legal para uma atuação preventiva, mediante um diálogo prévio com o Poder Público e/ou outros atores sociais, visando prevenir a própria prática de tais crimes?

Em caso de resposta positiva aos questionamentos anteriores, poderiam os Promotores criminais utilizar instrumentos legais para atuar extrajudicialmente, como audiências públicas e recomendações, superando o paradigma de uma atuação somente judicial e meramente punitiva? Ou, enfim, estariam eles diante de uma rígida dogmática, que exclui os membros do MP com atuação criminal do exercício de qualquer atuação extrajudicial, contribuindo para a cidadania?

Esta tese pretenderá, a partir do estudo do conceito de Ministério Público resolutivo, consagrado na Constituição Federal de 1988, discutir tais aspectos, analisando a atuação de uma Promotoria de Justiça com exclusiva atribuição criminal,

---

<sup>1</sup> Trata da modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público dos Estados e da União. Foi celebrada em sessão pública ocorrida no dia 22.09.2016, durante o 7º Congresso de Gestão do CNMP.

especificamente, no que se refere à defesa do direito à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes.

A experiência do autor, que esteve à frente da 43ª Promotoria de Justiça criminal da Capital, a qual atua perante à 2ª Vara de Crimes contra a Criança e o Adolescente, entre dezembro de 2016 e setembro de 2020, será utilizada como marco inicial de observação e experiência, a partir de uma atuação que não se limitou aos contornos de um processo penal, mas buscou desenvolver um trabalho preventivo, contra os crimes sexuais praticados contra crianças e adolescentes, com o apoio de outros atores jurídicos e sociais, integrantes da rede de proteção da infância e juventude.

De outra banda, com o auxílio de uma metodologia hipotético-dedutiva, a análise do direito à proteção contra o abuso sexual de criança e adolescente será trabalhada mediante uma análise crítica e não fragmentária dos direitos fundamentais, a partir de uma ótica não apenas geracional e dimensional, mas em perspectivas, que se encontram interligadas entre si. Outrossim, buscar-se-á demonstrar que tal direito pode ser considerado um direito fundamental da pessoa humana, ou seja, se se encontra ele abrigado no sistema internacional de direitos humanos bem como na Constituição Federal de 1988. Ainda mais: será discutido se existe um aspecto prestacional e não apenas não interventivo ou protetivo no direito à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes.

Destarte, esta tese acadêmica encontra-se alicerçada em três eixos temáticos fundamentais: Ministério Público – direito fundamental à proteção contra o abuso sexual e atuação extrajudicial de uma Promotoria de Justiça criminal.

O primeiro capítulo da tese abordará, justamente, a evolução legislativa e constitucional do Ministério Público brasileiro e da sua gradativa transformação de mero órgão acusatório do processo penal para agente político de transformação social. Desde sempre, os membros do *Parquet* assim se apresentaram? Como se deu a evolução do Ministério Público brasileiro, enquanto instituição? Como surgiu o MP social, delineado na Magna Carta de 1988? Como conciliar esse Ministério Público resolutivo e social com os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional? Como o planejamento estratégico das unidades do MP

brasileiro pode contribuir a respeito? São aspectos que serão abordados em tal capítulo.

Ao final do primeiro capítulo, aliás, será feita uma exposição a respeito da atuação extrajudicial do Promotor de Justiça criminal, apresentando caminhos para que isso, de fato, possa se concretizar, a partir de uma análise crítica do sistema de defesa social, onde o Ministério Público, titular exclusivo da ação penal pública e responsável pelo controle externo da atividade policial (art. 129, incisos I e VII, da CF/1988), encontra-se, indiscutivelmente, vinculado. Demais, será discutida a possibilidade de uma atuação dialógica na seara criminal e apresentadas técnicas de atuação na referida área.

O segundo capítulo terá por finalidade investigar o direito à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes e a sua alegada fundamentalidade, a partir de uma visão crítica do conceito de direitos fundamentais e das concepções geracional e dimensional. Dentro de tal contexto, será apresentada, ainda, uma reflexão sobre a uniformidade dos direitos fundamentais, defendida pelas Nações Unidas. Também será discutida a ideia de aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais e da sua natureza ou perspectiva prestacional e, ainda, se tais concepções se aplicam ao direito à proteção contra o abuso sexual.

A parte final do segundo capítulo cuidará do próprio conteúdo do direito à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes, explorando, a partir da doutrina de proteção integral, o conceito de abuso sexual infantil e as suas consequências para a vítima e para o abusador. Eis o motivo pelo qual apresentaremos os crimes tipificados, no ordenamento jurídico brasileiro, para o combate ao abuso sexual de crianças e adolescentes. Ao final do capítulo, discutiremos sobre a existência de uma perspectiva abstencional e prestacional do direito à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes, com conclusões que influenciarão na possibilidade de uma atuação não apenas criminal/punitiva, mas também preventiva, do membro do Ministério Público que atua na referida área.

O terceiro e último capítulo da tese analisará, na prática, a atuação preventiva e extrajudicial dos Promotores de Justiça criminais em favor do combate ao abuso sexual de crianças e adolescentes. Para tanto, será apresentado, com o auxílio do método experimental, um estudo, realizado em todos os Ministérios

Públicos dos Estados federados e do DF, demonstrando como tem sido a atuação preventiva em defesa do direito à proteção contra o abuso sexual infantil nos referidos órgãos ministeriais. Destaque-se, outrossim, para um estudo de caso, detalhando a atuação da preventiva da 43ª PJ Criminal da Capital, do MP de Pernambuco, onde o autor da tese esteve à frente na condição de membro titular, entre 2016 e 2020.

Tal capítulo ainda tratará de outra pesquisa, de baixa complexidade, mas de relevante importância quanto às respostas e seus resultados, a qual foi realizada com os membros do Ministério Público de Pernambuco, mediante aplicação de questionário, a respeito da atuação resolutiva (extrajudicial) do Promotor de Justiça com exclusiva atribuição criminal. O que pensam os Promotores e Procuradores de Justiça a respeito do relevante tema? Estão eles satisfeitos com o atual modelo em execução? É possível vislumbrar prioridades a respeito?

Deveras, o objetivo desta tese será, de fato, contribuir para a ideia de uma atuação resolutiva, preventiva e extrajudicial, do Ministério Público e se seria isso possível no âmbito da suas atribuições criminais, tão estigmatizadas em torno de uma visão meramente punitiva e seguidora do modelo segurança pública/defesa social proposto pelos Poderes constituídos. Ainda mais: isso será feito tendo por referência um estudo de caso de uma atuação preventiva, em prol do direito à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes, a partir da experiência prática de uma Promotoria de Justiça.

Assim, a tese caminha a partir da lógica de que é necessário unir a teoria do Direito à sua prática, no sentido de apresentar uma contribuição acadêmica que possa ser útil aos operadores jurídicos que atuam na referida área. A ciência e a academia não podem ser vistos como algo distante e sem eficácia pelos operadores do Direito. Pelo contrário, é a partir do conhecimento científico e acadêmico que muitas contribuições chegam àqueles que atuam na aplicação do Direito.

Mas, de outro lado, é também a partir da experiência de quem atuou na concretização e aplicação da norma jurídica que se pode verificar o sentido e própria utilidade dos estudos acadêmicos. Assim, teoria e prática precisam caminhar juntas, sob pena de se chegar a dois extremos: ou uma produção científica inócua, sem utilidade alguma, salvo satisfazer a vaidade pessoal do seu autor; ou uma prática

jurídica sem fundamentação, cujos resultados traduzem-se em injustiças sociais e/ou em arbitrariedades.

Deveras, o desafio está lançado. Ainda que se alegue que são fatos, teoricamente, que já ocorrem com algumas Promotorias de Justiça criminais, constata-se, em termos de estudos acadêmicos, raras são as propostas de análise jurídica e constitucional da atuação criminal do Ministério Público resolutivo nesta área e das consequências jurídicas a respeito.

A tese, portanto, terá a proposta de discutir aspectos teóricos, mas demonstrando, na prática, se a teoria poderá ou não vir a se concretizar. Norma, doutrina e fato serão, assim, discutidos, debatidos, para, ao final, apresentar ao leitor conclusões sobre o relevante tema.

Eis, então, o grande objetivo desta tese: levar o leitor a refletir a respeito do tema, apresentando, do ponto de vista acadêmico, caminhos metodológicos para discutir e melhorar a atuação do Ministério Público na área criminal, dentro de uma ótica resolutiva, extrajudicial e preventiva, especificamente na defesa do direito fundamental à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes.

## **CAPÍTULO 1**

# **O MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO E A SUA EVOLUÇÃO PARA UMA ATUAÇÃO ENQUANTO AGENTE POLÍTICO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL**

### **1.1-PROPOSTA DO CAPÍTULO**

A finalidade deste capítulo é apresentar o Ministério Público como uma instituição cujos membros devem atuar como agentes políticos de transformação social.

Para tanto, primeiramente, será examinada a evolução, no âmbito do sistema legal e constitucional, do Ministério Público no Brasil, desde as origens, durante o século XVII até a atuação normativa e orientativa do Conselho Nacional do Ministério Público, a partir da EC nº 45/2004, para um agir mais preventivo e resolutivo. Dentro de tal contexto, serão estudados os princípios institucionais do MP e a necessidade de relacionar tal atuação com um planejamento estratégico previamente definido.

A partir de tal fundamentação, apresenta-se uma defesa do Promotor de Justiça com atuação criminal como agente de transformação social e acesso ao valor justiça, mediante uma visão crítica da atuação da instituição na área e do próprio sistema de defesa social, *per si*.

Ao final do capítulo, será reforçada a ideia de resolutividade, por meio da defesa do Promotor de Justiça criminal como negociador em defesa do interesse social. Como corolário, serão apresentadas técnicas para uma atuação extrajudicial e resolutiva do Promotor de Justiça com exclusiva atribuição criminal.

### **1.2-EVOLUÇÃO LEGAL E CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL**

De fato, a influência do direito português, na formação dos alicerces do Ministério Público, no Brasil, é manifesta, a começar pela denominação inicial dos seus cargos, Promotor e Procurador de Justiça, herdada das Ordenações Afonsinas e Manuelina.

Tradicionalmente, aponta-se, como marco inicial, o Alvará de 07 de março de 1609, quando o Brasil ainda se submetia ao Rei de Portugal, o qual criou o Tribunal da Relação da Bahia, fazendo menção ao Procurador dos feitos da Coroa, da Fazenda e do Fisco, além do Promotor de Justiça, cujo mister era velar pela integridade da jurisdição, contra os invasores da jurisdição eclesiástica (LYRA, 1989/2001, p. 21).

A primeira Constituição brasileira, outorgada por Dom Pedro I, em 1824 (BRASIL, Presidência da República, 2019a), não fez referência alguma ao Ministério Público, embora informasse, em seu art. 48, a respeito do desempenho da acusação penal pelo *Procurador da Corôa, e Soberania Nacional*, no Juízo dos crimes, cuja acusação não pertencesse à Câmara dos Deputados.

Segundo Babilônia (2010), fazendo uma interpretação com o regimento interno da Câmara dos Deputados, na época, tal acusação se restringia aos delitos cometidos pelos membros da família imperial, mas também Senadores e Deputados. Se o crimes fossem cometidos por Ministros de Estado e Conselheiros, caberia à Câmara dos Deputados processar a acusação penal.

No Brasil monárquico, o Código de Processo Criminal, de 29.11.1832, passou a adotar a designação de Promotor Público, cujo cargo era de nomeação pelo Governo da Regência ou pelo Presidente da província, que indicavam onde deveria atuar, com mandato de 03 (três) anos, conforme o art. 36 (BRASIL, Presidência da República, 2019h).

Ao Promotor Público, consagrava-se a titularidade, embora não exclusiva, da ação penal pública (denunciar crimes públicos, policiais e delinquentes perante os jurados, além de roubos, calúnias e injúrias cometidos contra o Imperador e a família imperial), conforme o art. 37, § 1º. Demais, cabia ao Promotor Público dar parte às autoridades competentes a respeito das negligências, omissões, e prevaricações cometidos pelos empregados da administração da Justiça (art. 37, § 3º).

Durante o Império de Pedro II, a Lei nº 261, de 03.12.1841, que reformou o Código de Processo Criminal, determinava, através do art. 23, que, em cada



comarca, deveria haver, pelo menos, um Promotor Público, acompanhando o Juiz de Direito (BRASIL, Presidência da República, 2019i).

Já o regulamento nº 120, de 31.01.1842 (art. 150), referente à lei supramencionada, deixava expresso que a atuação do Promotor Público ia além dos limites meramente burocráticos de um processo penal, pois mencionava que o Promotor Público deveria visitar os presos e receber pedidos da autoridade responsável pelo estabelecimento prisional (BRASIL, Presidência da República, 2019j).

No mesmo contexto, Dallari (2009) lembra que, durante o século XIX, a lei foi, aos poucos, outorgando atribuições com sentido social ao Promotor Público, como observar a necessidade do registro civil dos filhos das escravas bem como defender os direitos dos ausentes, além de promover a interdição de pessoas com problemas mentais.

A propósito, destaque-se, a atuação extrajudicial do Promotor de Justiça do Recife, José Thomaz Nabuco de Araújo, futuro Ministro da Justiça e pai do abolicionista Joaquim Nabuco, adotando medidas preventivas contra o tráfico de escravos negros, entre os anos de 1837 e 1839. Antes de denunciar os traficantes, Nabuco de Araújo atuou extrajudicialmente, oficiando ao Presidente da Província de Pernambuco sobre a referida prática e tentando evitar novos desembarques irregulares. Embora tenha perdido o processo penal, posteriormente movido contra os proprietários dos navios negreiros *Rápido e Bom Sucesso*, a atuação de Nabuco pai criou um ambiente favorável ao combate ao tráfico de escravos, encontrando eco em parte da imprensa e do parlamento brasileiro (CARVALHO, 2006, p. 111-117 e 123).

Merece destaque também a atuação do Promotor de Justiça de Ouricuri, Joaquim José Ribeiro, no ano de 1882, o qual enviou um ofício ao Presidente da Província de Pernambuco, narrando o estado de miséria do Povo daquela região, provocado pela seca e por um epidemia de Varíola (ASSIS; ACIOLI, 2006, p. 213).

Tais atuações, embora de forma dispersa; sem obedecer a qualquer normativa prévia e sem uma consciência institucional, de caráter uniforme, apenas demonstram a vocação do Ministério Público com atribuição criminal, desde os primórdios do estabelecimento da instituição no Brasil, em atuar nas causas de

interesse social e não apenas como mero acusador penal, dentro de um processo penal específico.

Interessante é que, já no século XIX, os Promotores, embora fossem nomeados pelo Executivo ou pelo Presidente da respectiva Província, esboçavam sinais de independência e da defesa do interesse público primário. Como destaca Barbosa (2006, p. 234), alguns se apresentavam como “advogados da justiça” e apresentavam ofícios frequentes ao Presidente provinciano, solicitando diversas providências, além cobrarem posturas, conforme a lei, de setores da magistratura judicante; da polícia e dos chefes políticos locais. Demais, junto com outras categorias funcionais, como professores públicos; procuradores fiscais; inspetores de tesouraria e coletores de impostos, não podiam ser demitidos durante as eleições.

A instituição Ministério Público, de Direito, no entanto, somente começa a tomar corpo no Brasil República, a partir do Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890, o qual organizou a justiça no Distrito Federal (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2019a). O art. 33 da referida norma fala, por exemplo, em funcionários do Ministério Público. O art. 36 trata do exame e da habilitação para os cargos de Promotor Público ou adjunto de Promotor, a ser realizado perante o *Conselho Supremo da Côrte de Appellação*. O art. 164 do referido decreto dispõe que o Ministério Público é, perante as justiças constituídas, o advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais do Distrito Federal e o promotor da ação (penal) pública contra todas as violações do direito.

O art. 174 do Decreto nº 1.030/1890 também destacou o trabalho do Ministério Público, para além das fronteiras de um processo judicial, dispondo ser dever do Promotor Público visitar as prisões e os asilos de órfãos, alienados e mendigos, para requerer o que *for a bem da justiça e dos deveres de humanidade*.

Na Carta Republicana de 1891 (BRASIL, Presidência da República, 2019b), porém, foi prevista apenas a figura do Procurador-Geral da República, que deveria ser escolhido pelo Presidente da República entre os membros do Supremo Tribunal Federal (art. 58, § 2º). Previa-se também a possibilidade do PGR ingressar, de ofício, com a revisão criminal, em benefício da parte condenada, deixando evidente o compromisso do MP com a justiça e não necessariamente com a condenação da parte acusada (art. 81, § 1º). Também o PGR poderia interpor recurso no STF quando

dois ou mais tribunais locais interpretassem de modo diferente a mesma lei federal (art. 60, § 1º, c). No mais, não há nenhuma menção à expressão Ministério Público, enquanto instituição, ficando tal tratamento reservado à legislação ordinária.

Nesse aspecto, mencione-se, outrossim, o Decreto nº 9.263, de 28.12.1911, o qual reorganizou a Justiça no Distrito Federal. Além de ratificar e reforçar o caráter institucional do Ministério Público, já esboçado no Decreto 1.030/1890, o art. 159 reitera a independência entre os funcionários do MP e da ordem judiciária, deixando clara a existência de duas instituições distintas: Ministério Público e Poder Judiciário (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2019b).

Outro marco legislativo importante, como lembra Di Pietro (2010, p. 04-05), foi o tratamento dado ao MP, no Código Civil de 1916 (Lei nº 3.071, de 1º.01.1916), na condição de fiscal da lei, como curador de fundações (art. 26), para propor ação de nulidade de casamento (art. 208, parágrafo único) e ação de interdição (art. 447, inciso III), além de atuar na defesa do interesse de criança e adolescente, quando os pais falharem no exercício do pátrio poder (art. 394, *caput*).

A Constituição de 1934 (BRASIL, Presidência da República, 2019c) foi a primeira a prever a existência do Ministério Público, enquanto instituição, entre os arts. 95 e 98.

O MP no âmbito da União, Distrito Federal e Territórios deveria ser organizado por lei federal e, nos Estados, por leis locais (art. 95). Para Chefe do MPF é indicado o PGR, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos comuns, observados os mesmos requisitos para a nomeação de Ministro do STF. Tinha o PGR os mesmos vencimentos dos Ministros da Suprema Corte, embora fosse demissível *ad nutum* (art. 95, § 1º). Aos membros do MPF, foi assegurado o ingresso mediante concurso público e a perda do cargo somente mediante sentença judicial ou processo administrativo (art. 95, § 3º). A vedação de não poder exercer qualquer outra função pública, salvo o magistério e outros casos previstos na Constituição, somente era aplicada aos Chefes do MP da União e dos Estados Federados, inclusive com a possibilidade de perda do cargo, em caso de violação (art. 97). Inaugura, assim, a Carta de 1934 a previsão do quinto constitucional, na composição dos tribunais superiores, dividido entre membros do MP e da advocacia, exigindo reputação ilibada e notório merecimento (art. 104, § 6º).

A Constituição outorgada por Getúlio Vargas, em 1937 (BRASIL, Presidência da República, 2019d), não tratou do Ministério Público em seção própria, havendo breves referências dentro do capítulo pertinente ao Poder Judiciário, sem menções a respeito de prerrogativas. Designava o Procurador-Geral da República como chefe do Ministério Público Federal, cargo de livre “nomeação e demissão” do Presidente da República, devendo a escolha recair em pessoa que reunisse os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 99). O PGR atuava perante o Supremo e era julgado/processado perante o referido Tribunal (art. 109, I, b). Repetiu-se a previsão do 5º constitucional nos tribunais superiores, por membros do MP e da advocacia (art. 105).

Previa o art. 109 que a lei poderia atribuir ao Ministério Público dos Estados a função de representar em Juízo a Fazenda Federal. Isso ocorria nos Estados onde o MPF não podia estar presente, considerando a sua originária atribuição de representar a União em juízo. Segundo Goulart (2013, p. 76), tal atribuição somente reforçava a suposta subordinação do Ministério Público ao Poder Executivo, resgatando a ideia de MP-Procurador do Rei.

No Código de Processo Civil de 1939 (Decreto-lei nº 1.608, de 18.09.1939), a função ministerial do MP fiscal da lei voltou a ser ratificada, em inúmeros procedimentos, como nas ações de usucapião (art. 454, § 3º); de herança jacente (art. 553) e de averbações/retificações no registro civil (art. 595), falando agora o *Parquet* depois das partes (art. 269). Também a atribuição de curador de incapazes foi consagrada pela norma processual, conforme o art. 82, § 2º. Não houve, porém, no CPC de 1939, um capítulo próprio para tratar do Ministério Público, enquanto instituição.

Mencione-se, ainda, o Código de Processo Penal de 1941, Decreto-lei nº 3.686, de 03.10.1941, vigente até os dias de hoje. O Ministério Público foi tratado no capítulo 2, do título VIII, o qual continha dois artigos. O art. 257, o qual, na sua redação original, dizia que o MP *promoverá e fiscalizará a execução da lei*. Já o art. 258 tratou dos impedimentos e suspeições dos membros do *Parquet*, no processo penal, aplicando-se, de modo geral, a disposições referentes aos juízes.

O CPP/1941 ainda assegurou o poder requisitório ministerial para a instauração de inquéritos policiais e requisitar diligências investigatórias à autoridade

policial (arts. 5º, inciso II e 13, inciso II). Nesse sentido, é necessário destacar, como já dito outrora, que a atividade do MP, na esfera penal, não se atinha, portanto, aos limites burocráticos do processo penal, atuando o membro na fase extrajudicial de apuração de crimes, junto à autoridade policial, mediante o exercício do seu poder requisitório.

A Constituição democrática, promulgada em 1946 (BRASIL, Presidência da República, 2019e), retoma o tratamento do MP enquanto instituição, trazendo uma abordagem mais detalhada do ponto de vista funcional, em um título próprio, dentro do texto (Título III).

Seguiu a referida Constituição a tradição jurídica brasileira de dar maior destaque ao Ministério Público nos ordenamentos democráticos (MELLO JÚNIOR, 2013, p. 99). Nos arts. 127 e 128, para o MPF; MP do DF e Territórios e para o MP dos Estados, previu ingresso mediante concurso; após dois anos de exercício, não poderiam os membros ser demitidos, senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que se lhes facultasse ampla defesa. Havia também a previsão de uma inamovibilidade relativa, pois não poderiam ser removidos, salvo mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço. O PGR continuava a ser uma escolha discricionária do Presidente da República, sendo demissível *ad nutum*; mas, a escolha devia ser submetida ao Senado (art. 126, *caput*).

Nos termos do art. 126, parágrafo único, de forma expressa, a Constituição de 1946 deixa a representação da União em juízo para os Procuradores da República, podendo a lei cometer tal encargo, nas comarcas interioranas, ao Ministério Público do Estado (art. 126, parágrafo único). De fato, tal característica esteve presente no MPF até o advento da Constituição de 1988, como doravante será demonstrado, sendo responsável, inclusive, pela atual nomenclatura do cargo (Procurador de República), herança dos tempos do *Procurador da Coroa*.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> A propósito, é importante fazer menção à Lei 1.341, de 30.01.1951, então Lei Orgânica do Ministério Público da União. Note-se que, nos termos da CF/1946, o PGR não era tratado como Chefe do MPU, mas sim do MPF. Conforme a referida lei, eram ramos do MPU, o MP do Trabalho e o MP Militar, cada um representado pelo respectivo Procurador-Geral (art. 10). Houve, ainda, a previsão do Ministério Público Eleitoral, sendo constituído de forma híbrida, por Procuradores da República e Promotores Públicos (art.72).

A Constituição de 1967, em seu texto original (BRASIL, Presidência da República, 2019f), outorgada durante o regime militar (1964-1985), mediante célere processo de aprovação, tratava o Ministério Público na Seção IX, dentro do Capítulo VIII, atinente ao Poder Judiciário, demonstrando que, já àquela época, tinha a instituição uma tendência à descentralização funcional, fora do eixo do Poder Executivo (SARASATE, 1967, p. 471). Assegurou aos membros do MP ingresso mediante concurso público; estabilidade, somente podendo perder o cargo, após dois anos de exercício, mediante sentença judicial ou decisão em processo administrativo disciplinar, assegurada ampla defesa; previu também a inamovibilidade relativa, que poderia ser excepcionada por representação do Chefe da Instituição (arts. 138, § 1º, e 139).

Consagrou, no plano constitucional, novamente, a representação judicial da União pelos Procuradores da República, a qual, poderia, por lei, ser estendida, nas comarcas do “interior”, ao Ministério Público do Estado (art. 138, § 2º). Conforme o art. 138, *caput*, o cargo de PGR, aliás, continuava sendo livre escolha do Presidente da República, submetida a indicação ao Senado Federal e observados os mesmos requisitos para Ministro do STF (brasileiros, natos, maiores de 35 anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada).

Mencione-se, ainda, que a Carta de 1967 também destacou o caráter extrajudicial e fiscalizador do MP na tutela do patrimônio público, ao prever a possibilidade de a instituição apresentar representação perante o Tribunal de Contas, a fim de verificar a regularidade de despesas públicas (art. 73, § 5º).

A Carta de 1967, no entanto, foi totalmente modificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969 (BRASIL, Presidência da República, 2019g), texto imposto, igualmente, de forma autoritária pelo regime militar então vigente.<sup>3</sup>

Tratou, agora, da instituição Ministério Público dentro do capítulo referente ao Poder Executivo, mantendo as características do texto de 1967, como a exigência de concurso público para ingresso na carreira bem como as garantias de

---

<sup>3</sup> A própria emenda não faz questão alguma de esconder tal característica; afinal, inicia o seu texto indicando que, juridicamente, os responsáveis por sua elaboração eram os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica militar, usando das atribuições que lhes eram conferidas pelo artigo 3º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

estabilidade após dois anos de exercício e de inamovibilidade para os membros do Ministério Público, salvo representação do Chefe da Instituição, com base na conveniência do serviço (arts. 95, § 1º, e 96).

O PGR continuou como Chefe do MPF e como cargo de livre escolha do Presidente da República, dentre cidadãos maiores de 35 anos; porém, sem aprovação do seu nome pelo Senado Federal e sem haver a exigência de observar os mesmos requisitos para Ministro do STF. Falava agora o texto constitucional da possibilidade de escolha entre cidadãos de notável saber jurídico e de reputação ilibada. A representação judicial da União permaneceu com a Procuradoria da República, podendo a lei delegar tal atribuição ao Ministério Público dos Estados, inclusive quando se tratar de execuções fiscais (art. 95, § 2º, e 126).

A emenda constitucional nº 7, de 13.04.1977, alterou o art. 96 da CF/1967, no sentido de que lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, traçaria normas gerais a serem adotadas pelos Ministérios Públicos dos Estados Federados, buscando-se conferir certa homogeneidade à instituição, o que seria materializado através da LC nº 40, de 14.02.1981 (DECOMAIN, 2011, fls. 14/15).

### **1.3-O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

#### **1.3.1-Período pré-Constituição**

A Constituição cidadã, promulgada em 05.10.1988, é considerada o grande marco legislativo e constitucional da história do Ministério Público brasileiro, máxime pela forma independente e progressista como tratou da instituição; de certa forma, dando-lhe características bem peculiares, inclusive diversas do MP em outros países.

Não obstante, é um equívoco pensar que o Ministério Público da Constituição de 1988 nasceu somente durante o período constituinte (1987-1988); ao contrário, foi fruto de um árduo trabalho das associações de classe ligadas aos membros, representadas principalmente pela CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público); da articulação, no Congresso Nacional, de parlamentares egressos da carreira do MP, bem como de uma evolução legislativa, em prol de uma atuação mais social do Ministério Público, iniciada com a LC nº 40/1981.

O MP social de 1988 foi também consequência de uma atuação extrajudicial que, na prática, já era realizada por muitos membros, principalmente no âmbito do MP dos Estados, instituição historicamente mais próxima da população e em contato mais direto com o seus dramas e anseios.

Mencione-se também, como pontua Kerche (2010), no sentido de que não foi apenas a atuação forte do órgão de classe (CONAMP) e dos parlamentares vinculados ao MP que permitiu o fortalecimento do órgão, durante os trabalhos da Assembleia Nacional constituinte. Houve, também, um sentimento de correspondência da grande maioria dos parlamentares/constituintes com tal projeto, que viram no Ministério Público um órgão, não integrante do sistema político representativo, capaz de fazer a ponte entre a política (no sentido amplo, governamental) e a sociedade civil.

Recorde-se, aliás, que a sociedade brasileira saía a pouco de um regime autoritário e necessitava, naquele momento, de órgãos e instituições, para além da classe política, que, de forma independente, fortalecessem o regime democrático e a própria cidadania. Logo, diante de tal contexto, seria pueril imaginar que o texto constitucional proposto para o MP, em 1988, passou “despercebido” pelos constituintes. Sabiam eles, sim, os poderes e os objetivos outorgados ao MP, principalmente se se considerar que havia 243 Advogados entre os parlamentares constituintes. Admita-se, contudo, que talvez não tenham projetado todas as suas consequências (KERCHE, 2010, p. 106).

O Ministério Público, assim, encaixava-se, perfeitamente, em tal perfil. O projeto apoiado pela CONAMP, portanto, encontrou ressonância com esse sentimento, de dar voz à cidadania e à sociedade civil, o qual, àquela época, também tomava conta de parcela relevante do parlamento brasileiro, independentemente de ideologia política.

Demais, internamente, o MP dos Estados já desenvolvia a necessária independência do Poder Executivo, considerando que, ao contrário do MPF, não representava o Estado Federado em juízo, atribuição esta já era função das



Procuradorias dos Estados.<sup>4</sup> Tal destaque é relevante porque, como já explicado outrora, até 1988, o MPF, através dos Procuradores da República, era o órgão que representava a União em juízo, atribuição esta que somente findou-se com a criação da AGU (Advocacia-Geral da União).

De fato, a Lei nº 1.341, de 30.01.1951, que era a lei orgânica do Ministério Público da União (com atuação junto à justiça comum federal, à militar, à eleitoral e à do trabalho), embora no seu art. 1º, *caput*, consagrasse aos membros do MPU a função de “zelar pela observância da Constituição Federal, das leis e atos emanados dos poderes públicos” (*custos legis*), era expressa, no art. 38, que cabia ao Procurador da República *propor as ações de interesse da União e requerer as diligências necessárias à sua defesa* (inciso I).

De outra banda, é preciso lembrar que a legislação ordinária brasileira, em passado próximo da Constituição de 1988, já vinha ratificando o papel do Ministério Público de principal ouvidor da sociedade e defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Mencione-se o Código de Processo Civil de 1973 (Lei nº 5.869, de 11.01.1973), que tratou do MP em título próprio, dispondo que caberia ao *Parquet* intervir nas causas em que houvesse interesse de incapaz; nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade e nas ações que envolvessem litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que o interesse público estivesse evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte (art. 82, incisos I a III). Consagrou também a nulidade do processo civil, acaso o MP não viesse a intervir nas hipóteses legais de sua atuação (art. 84).

Dentro de tal contexto, a Lei Complementar nº 40, de 14.12.1981, representou um grande avanço institucional para o Ministério Público dos Estados brasileiros, sendo aplicável também ao MP do Distrito Federal e Territórios (art. 60). O art. 1º tratou o MP como instituição permanente e essencial à função jurisdicional

---

<sup>4</sup> As Procuradorias dos Estados representam a respectiva entidade pública em juízo e extrajudicialmente também. São, em verdade, herdeiras das antigas Procuradorias da Coroa, no que se refere ao interesse do Estado, enquanto pessoa jurídica de Direito Público. Em alguns Estados brasileiros, como é o caso de Pernambuco, somente foram organizadas nos anos 90 do século XX, embora antes houvesse a Procuradoria dos feitos da Fazenda e das Execuções Fiscais (PERNAMBUCO, Procuradoria-Geral do Estado, 2019).

do Estado, qualificação esta levada para o art. 127 da Constituição de 1988. Demais, informa que o MP é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade. A nomenclatura dos cargos de Promotor adotou o formato dos dias contemporâneos: Promotor de Justiça e não mais Promotor Público (art. 5º, inciso II, *b*).

Destaque-se a relevância de tal marco legislativo, no sentido de que a atuação do Ministério Público, enquanto instituição, deveria, então, primar pela defesa da ordem jurídica e não da legalidade estrita; demais, a atuação institucional passava a ter como norte os interesses indisponíveis da sociedade e não apenas interesses pontuais, particulares ou corporativos. Esse múnus (não se trata de privilégio, mas de obrigação legal) estava legalmente destinado ao Ministério Público desde 1981, portanto.

A LC nº 40/1981 consagrou também o poder notificatório e requisitório do MP (sem limitá-lo a uma atuação penal ou civil), ficando implícito a possibilidade de uma atuação, no âmbito extrajudicial, em ambas as esferas. No art. 15, inciso I, havia a previsão do membro promover diligências e requisitar documentos, certidões e informações de qualquer repartição pública ou órgão federal, estadual ou municipal, da Administração Direta ou Indireta, ressalvadas as hipóteses legais de sigilo e de segurança nacional, podendo dirigir-se diretamente a qualquer autoridade.

No mais, a LC nº 40/1981, embora não tenha regulamentado, deixou a expressa previsão do MP poder ingressar com ação civil pública, nos termos da lei (art. 3º, inciso III). Tal regulamentação viria a se concretizar através da Lei nº 7.347, de 24.07.1985, a qual, efetivamente, introduziu, no ordenamento brasileiro, os alicerces de um processo civil de natureza coletiva, a fim de permitir a defesa de interesses de natureza social (difusos ou coletivos), através de determinados atores processuais, sendo, naquela oportunidade, o Ministério Público alçado à condição de legitimado universal, considerando a sua posição de defensor da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis, consagrados na LC 40/1981.

Findo o ciclo autoritário dos governos militares no Brasil, em 1985, com a eleição indireta, através de um colégio eleitoral, de Tancredo Neves e José Sarney, candidatos de oposição (na chamada Aliança Democrática, formada pelos partidos PMDB e PFL), anuncia-se um novo ciclo constitucional, o qual seria liderado por José

Sarney, após a prematura doença e morte do presidente eleito, Tancredo Neves (MAGALHÃES, 2019).

Diante de todo esse panorama legislativo e político, a então denominada Confederação Nacional de membros do Ministério Público (CONAMP)<sup>5</sup> realizou o VI Congresso Nacional do Ministério Público, na cidade de São Paulo, em junho de 1985, recebendo inúmeras teses, representativas daquele novo MP, o qual ressurgia renovado com a Nova República. Também no ano de 1985, foi realizada, pela CONAMP, uma pesquisa nacional com os membros do MP, onde, dentre outros resultados, merece destaque a necessidade do Ministério Público ser tratado em título próprio dentro de uma nova Constituição e do Procurador-Geral de Justiça ser escolhido dentre os Procuradores de Justiça, mas votado por todos os membros (Promotores e Procuradores), sem intervenção do Poder Executivo ou Legislativo (MAZZILLI, 2007b, p. 87-88).

No ano de 1986, o então Procurador-Geral da República, Sepúlveda Pertence, apresentou à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, um proposta para o Ministério Público na nova Constituição que começava a ser estudada. A referida comissão foi formada pela Presidência da República e era liderada por Afonso Arinos, tendo por meta elaborar um anteprojeto de Constituição, a ser apresentado na Assembleia Nacional Constituinte, a qual seria formada por Deputados Federais e Senadores, a serem escolhidos nas eleições que seriam realizadas em novembro de 1986.

O texto da Comissão Afonso Arinos, como ficou conhecida, acatou algumas sugestões da CONAMP; acrescentou outras e ainda propôs, no art. 56, a criação do cargo de Defensor do Povo, o qual faria o papel do *Ombudsman* brasileiro, devendo *zelar pelo efetivo respeito dos poderes do Estado aos direitos assegurados nesta Constituição, apurando abusos e omissões de qualquer autoridade e indicando aos órgãos competentes as medidas necessárias à sua correção ou punição*. O projeto de Pertence, porém, mantinha a livre escolha do PGR pelo Presidente da República (ARANTES, 2002, p. 76-80), o que foi seguido pela referida Comissão, mas prevendo, no art. 310 do Anteprojeto, um tempo de mandato para o PGR igual ao do

---

<sup>5</sup> Atualmente, a CONAMP chama-se Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, conforme art. 1º do seu Estatuto, modificado em 31.08.2001 (CONAMP, 2021).

Presidente da República, salvo exoneração aprovada pela maioria absoluta do Senado Federal (BRASIL, Senado Federal, 2021).

Em junho de 1986, foi lançada a Carta de Curitiba. De certo, trata-se do documento mais importante do Ministério Público brasileiro pré-Constituição, sendo uma síntese de todo o movimento de renovação já mencionado, com destaque para o VI Congresso Nacional do MP; a pesquisa CONAMP junto aos membros e o projeto do então PGR Sepúlveda Pertence, apresentado junto à Comissão Afonso Arinos (MAZZILLI, 1991, p. 26-28).

A Carta de Curitiba serviu de alicerce para o título referente ao Ministério Público na CF/1988 e foi a conclusão do 1º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associações de Ministério Público, realizado em Curitiba, entre 20 e 22 de junho de 1986. Embora da CONAMP não façam parte os membros do MPF,<sup>6</sup> esteve presente no encontro o então PGR, Sepúlveda Pertence.

Mazzilli (2007b, p. 89) destaca a dificuldade, na época, de se encontrar consenso, entre as entidades representativas do Ministério Público brasileiro, em alguns pontos que seriam adotados na Constituição, tais como a proibição da advocacia para membros do MP;<sup>7</sup> a forma de escolha dos procuradores-gerais e a vedação de representação da União pelo MPF.

A Carta de Curitiba, em seu art. 1º, consagrou o Ministério Público como instituição permanente do Estado e responsável pela defesa do regime democrático e do interesse público, velando pela observância da Constituição e da ordem jurídica. Interessante era a previsão, no parágrafo único, não repetida no texto constitucional de 1988, quiçá em razão da obviedade, de que *qualquer do povo pode provocar a atuação do Ministério Público*. Previu também as prerrogativas institucionais do membros, como independência funcional, vitaliciedade, irredutibilidade de

---

<sup>6</sup> São eles vinculados à ANPR (Associação Nacional dos Procuradores da República). O mesmo acontece, atualmente, com os membros do MPT, que são filiados à ANPT (Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho). De outra banda, integram a CONAMP, além das Associações dos MP's dos Estados, a ANMP (Associação Nacional do Ministério Público Militar) e a AMPDFT (Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios).

<sup>7</sup> Vedação que já era realidade para o MP dos Estados desde a LC 40/1981 (art. 24-II), mas uma característica, àquela época, muito presente entre os membros do MPU, pois a Lei 1.341/1951 apenas proibia a advocacia que viesse a colidir com as funções do cargo (art. 18, "a"). A Constituição de 1988 manteve esse inusitado privilégio para os membros do MPU que haviam ingressado até a promulgação da Carta (art. 29, § 3º, do ADCT).

vencimentos e inamovibilidade, além de equiparação remuneratória com os magistrados judicantes (art. 5º).

A Carta incluía, ainda, como funções institucionais privativas do MP, *promover a ação penal pública e supervisionar os procedimentos investigatórios*, inclusive com a possibilidade de requisitá-los e avocá-los (art. 3º, § 1º, a). Também previu como função privativa a promoção de inquérito para instruir a ação civil pública (art. 3º, § 1º, a), algo que já havia sido consagrado na Lei 7.347/1985 (art. 8º, § 1º).

Relevante destacar, como faz Arantes (2002, p. 81-82), a Carta de Curitiba foi tímida, ao manter a escolha do Procurador-Geral da República no exercício discricionário do Presidente da República, dentre cidadãos maiores de 35 anos, com notável saber jurídico e reputação ilibada, submetida a escolha ao Senado Federal (art. 9º). Pesou para tanto a influência do então PGR, Sepúlveda Pertence, participante do encontro e não integrante dos quadros funcionais do Ministério Público. De outro lado, foi vanguardista, ao prever o cargo de “Promotor-Geral” para o MP dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, o qual seria eleito na forma da lei local, dentre os integrantes da carreira (Procuradores e Promotores de Justiça), para um mandato de 02 (dois) anos, permitida a recondução (arts. 13 a 15).

A Carta de Curitiba foi a principal referência da luta dos membros do MP brasileiro, durante os trabalhos da Assembleia Constituinte; teve o seu conteúdo referendado pelo VII Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em Belo Horizonte, no mês de abril de 1987. Tese apresentada no plenário daquele Congresso, pelo membro do Ministério Público de São Paulo, Hugo Nigro Mazzilli, reforçava o seu conteúdo, deixando claro que o Ministério Público brasileiro deveria assumir a função de ouvidor da população (*Ombudsman*), não sendo necessária a criação do cargo de Defensor do Povo; paralelamente, deveria também se afastar da representação fazendária do Estado (MAZZILLI, 1991, p. 28-35).

### **1.3.2-O Texto Magno de 1988**

A Magna Carta de 1988 situa o Ministério Público em uma seção própria, sendo o primeiro item do capítulo referente às funções essenciais à justiça (onde também constam seções referentes à Advocacia Pública; Advocacia e Defensoria Pública, nessa ordem).

O Ministério Público foi tratado como órgão público de natureza autônoma, fora da estrutura de qualquer dos Poderes da República. Dentro de tal lógica, a Procuradoria da República deixou de ter a representação da União em causas não tributárias, encargo que, a partir de então, passou a ser Advocacia-Geral da União. Tamanha a preocupação do constituinte de 1988 em afastar o MP de uma vinculação e/ou representação do Poder Público que o texto veio a vedar, expressamente, a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas ao Ministério Público (art. 129-IX).

Tal previsão constitucional apenas reforça o caráter de órgão público autônomo como uma das características do Ministério Público. A propósito, consulte-se o art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que não inclui o Ministério Público em qualquer das esferas de Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), tratando-o de forma autônoma para os fins de limites de despesa com pessoal.

Note-se, por exemplo, que o Tribunal de Contas é tratado como um órgão inserido dentro do Poder Legislativo, juntamente com Parlamento respectivo (art. 20, § 2º, inciso II, “a” *usque* “d”). Antes, o próprio o art. 1º, § 3º, da LRF, dispõe que, nas referências à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público. Ou seja, o MP foi equiparado aos poderes constituídos, para fins administrativos e financeiros.

O art. 85, inciso II, da Magna Carta de 1988 também equiparou o Ministério Público aos poderes constituídos, ao prever, como crime de responsabilidade do Presidente da República, *atentar contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação*.

Dentro de tal contexto, foi consagrada a autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, no sentido de organizar os quadros funcionais da sua carreira, inclusive propondo ao Poder Legislativo a criação e a extinção dos seus cargos e organizando concursos de provas e provas e títulos (art. 127, § 2º). A emenda constitucional nº 19, de 04.06.1998, acresceu à referida norma a possibilidade do MP propor a sua própria política remuneratória.

Mencione-se, outrossim, que o § 3º do art. 127 tratou da chamada iniciativa orçamentária. Não se trata, tecnicamente, de uma independência orçamentária plena, mas da possibilidade da instituição dizer como vai gastar a parte que lhe cabe do orçamento da União (MPU) ou do Estado Federado (MP do respectivo Estado), mas sempre dentro dos limites ficados pela LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), que é de iniciativa do Poder Executivo.

Trata-se, em verdade, de uma parcial autonomia orçamentária, pois poderá somente apresentar a sua proposta orçamentária anual, dentro dos limites estabelecidos pelo Poder Executivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias (arts. 127, §§ 3º e 5º, e 165).<sup>8</sup>

Sobre o estatuto dos membros, acolheram-se as garantias indicadas na Carta de Curitiba, a respeito de independência funcional, vitaliciedade, irredutibilidade de vencimentos e inamovibilidade, salvo a expressa vinculação remuneratória com os magistrados judicantes (art. 128, § 5º, inciso I).

A respeito das vedações, merecem destaque a proibição de exercer a advocacia (algo que já existia para o MP dos Estados, em razão da LC nº 40/1981) e a vedação da atividade político-partidária, salvo as exceções previstas em lei, o que abria exceção para o exercício da capacidade eleitoral passiva (candidatar-se a cargos eletivos e ser votado) pelos membros do MP, observadas determinadas condições legais (art. 128, § 5º, II, “e”).

No âmbito funcional, a Magna Carta previu, no art. 129, ainda, o *Parquet* como titular exclusivo da ação penal pública (inciso I) e responsável pelo controle externo da atividade policial (inciso VII), ônus funcional extremamente importante, considerando que o exercício da atividade policial pelo Estado costuma interferir diretamente, no mínimo, em dois direitos fundamentais da pessoa humana: liberdade e segurança; além disso, dispôs que o MP pode requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais (inciso VIII).

---

<sup>8</sup> Acontece o mesmo com o Poder Judiciário brasileiro, nos termos do art. 99, § 1º, da Constituição Federal de 1988.

Tratou do MP como *ombudsman* (ouvidor) da população, estipulando caber a ele exigir dos poderes públicos a observância dos direitos assegurados na Constituição (inciso II), afastando a figura do Defensor do Povo, prevista originalmente no Anteprojeto Afonso Arinos, como se mencionou anteriormente; além disso, a Carta ratificou a legitimidade ministerial para a defesa dos interesses difusos e coletivos, por meio do inquérito civil e da ação civil pública (inciso III).

Mencione-se, ainda, o poder notificador e requisitório, previsto no inciso VI, onde, em momento algum, limita o exercício de tal atribuição, pelos membros do MP, à esfera penal ou civil.<sup>9</sup> Por isso, de certo, alguns preferem falar em poder instrutório, destinado a instruir os procedimentos a cargo do MP e não apenas o inquérito civil (MARTINS JÚNIOR, 2015, p. 114).

De fato, o poder requisitório pode ser exercido tanto no âmbito de um inquérito civil como também em outros procedimentos administrativos instaurados a cargo do Ministério Público (DECOMAIN, 2011, p. 378), tais como o procedimento preparatório ou o procedimento administrativo. Lembra Garcia (2015, p. 519) a expressa necessidade de que o poder requisitório seja exercido nos autos de um procedimento administrativo devidamente instaurado e formalizado pelo órgão ministerial, evitando-se requisições informais ou avulsas.

Nesse sentido, o CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público) publicou a resolução nº 174, de 04.07.2017, a qual, no seu art. 3º, parágrafo único, não admite o exercício do poder requisitório por membros do MP em sede de uma mera notícia de fato, ficando subentendido que deverá ser instaurado um procedimento administrativo, procedimento preparatório, procedimento de investigação criminal ou inquérito civil para o exercício de tal atribuição.

Em sentido oposto, mas anterior a tal ato normativo, há uma decisão da 1ª Turma do STJ (BRASIL, 2007), nos autos do REsp 873565/MG, cujo relator foi o Ministro Francisco Falcão, entendendo pela possibilidade do exercício do poder requisitório pelo MP, independentemente de haver procedimento de investigação instaurado. Entendeu o Ministro relator que, no art. 26, inciso I, *b*, da Lei nº 8.625/1993,

---

<sup>9</sup> CF, art. 129, inciso VI: *expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva.*



não exige a obrigação de que o procedimento instaurado tenha que ser prévio à requisição ministerial.

Apesar do tratamento uniforme quanto às funções institucionais (art. 129), destaque-se, na Constituição de 1988, a divisão do Ministério Público brasileiro em dois ramos principais (art. 128, incisos I e II): o MP da União (subdividido nos ramos Federal, do Trabalho, Militar<sup>10</sup> e do Distrito Federal e Territórios) e o MP dos Estados da Federação.

Contrariando a previsão da Carta de Curitiba, que previa, a atribuição de Ministério Público perante os Tribunais de Contas seria exercida pelo MPF (Tribunal de Contas da União) ou MP do DF e Estados (Tribunal de Contas Distrital ou Estadual), a CF/1988 criou um novo órgão não judicial e também não integrante da estrutura do MP brasileiro prevista no art. 128: o Ministério Público de Contas (art. 130). Tal órgão não é considerado uma instituição independente, mas um órgão dentro da estrutura do respectivo Tribunal de Contas, o qual, por sua vez, integra o Poder Legislativo (art. 1º, § 3º, inciso I, a, da LRF, c/c o art. 71 da CF/1988), sendo aplicáveis aos seus membros os direitos, as vedações e a forma de investidura dos membros do Ministério Público dos Estados e da União (BULOS, 2005, p. 1118-1119 e 1143-1144). Há também precedente do STF no mesmo sentido, na ADI 2.378 (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2004). Na mesma linha, o CNMP entende que os membros do MP de Contas não se submetem à sua fiscalização, sendo este um órgão integrante do respectivo Tribunal de Contas onde atua, sem perfil institucional próprio (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público, 2016).

No mais, na Carta Cidadã, houve avanços atinentes à forma de escolha da chefia do MPU, inclusive com relação à Carta de Curitiba, sendo o PGR escolhido dentre os integrante da carreira (MPF, MPT, MPM e MPDFT), maiores de 35 anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Nas questões relacionadas com as Forças Armadas. Questões envolvendo as Polícias Militares dos Estados Federados ou DF são acompanhadas pelo respectivo MP Estadual/Distrital.

<sup>11</sup> A partir de 2003, com o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, instituiu-se a tradição de escolha do nome do PGR a partir de uma lista tríplice elaborada pela ANPR, ou seja, somente com Procuradores da República. Durante os governos Lula e Dilma Rousseff (2003-2016), houve ainda o costume de escolher o membro mais votado. Tal tradição foi parcialmente quebrada durante o Governo de Michel

Quanto à Chefia do MP dos Estados Federados, a Magna Carta decidiu pela formação de uma lista tríplice dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, o qual será escolhido pelo Governador do Estado, para um mandato de dois anos, permitida uma recondução. A mesma lógica se aplica à Chefia do MPDFT, cuja definição cabe ao Presidente da República; tal situação é bastante peculiar, considerando que a chefia administrativa geral do MPU, do qual o referido MP é um dos ramos, cabe ao PGR.

Sobre a titularidade exclusiva da ação penal pública, destaquem-se, a propósito, as alterações posteriores, no processo penal brasileiro, principalmente após a Constituição de 1988, as quais têm aumentado o poder negocial do Ministério Público, permitindo-o, inclusive, não propor a ação penal, mediante a celebração de compromissos com a parte investigada e a observância de determinados requisitos, como a transação penal e a suspensão condicional do processo, em delitos de pequeno potencial ofensivo, cuja pena máxima não seja superior a dois anos (transação penal) ou a pena mínima não seja superior a um ano (suspensão processual). A propósito, consultem-se os arts. 61, 76 e 89 da Lei nº 9.099, de 26.09.1995.

Mencione-se, outrossim, reforçando o caráter dialógico e consensual do Ministério Público, no âmbito do processo penal, o ANPP (acordo de não persecução penal), previsto inicialmente na Resolução CNMP nº 181, de 07.08.2017 e, posteriormente, no art. 28-A do CPP, a partir de alteração feita pela Lei nº 13.964, de 24.12.2019, permitindo que o membro do MP, de forma justificada, não ofereça denúncia diante de crimes cometidos sem violência ou grave ameaça e cuja pena mínima não seja superior a 04 (quatro) anos, mediante a negociação de compromissos com a parte investigada, observados outros requisitos previstos em lei.

No mesmo sentido, o art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429, de 02.06.1992, alterado pela Lei nº 13.964, de 24.12.2019, passou a admitir o ANPC (acordo de não

---

Temer (2016-2018), que escolheu a segunda candidata mais votada da lista encaminhada pela ANPR (Rachel Dodge). E foi totalmente abolida pelo Presidente Jair Bolsonaro, que, em 2019, escolheu, para PGR, Augusto Aras, o qual não participava de qualquer lista tríplice da carreira. Embora tenha sido uma prática bastante salutar, reitera-se que não há previsão constitucional da escolha do PGR a partir de uma lista tríplice. E, ainda, considerando a norma constitucional que prevê a escolha do PGR, dentre membros da carreira do MPU (e não somente do MPF), mais democrática seria uma eleição onde também participassem membros das carreiras do MP do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios.

persecução cível) no âmbito das ações civis por ato de improbidade administrativa, o que já vinha sendo admitido pelo CNMP, através da Resolução nº 179, de 26.07.2017, cujo art. 1º, § 2º, prevê o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao Erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.<sup>12</sup>

### **1.3.3-Sobre a Emenda Constitucional 45/2004**

A Emenda Constitucional nº 45, de 08.12.2004, que ficou conhecida como a “reforma do Judiciário”, trouxe relevantes modificações na estrutura constitucional do Ministério Público brasileiro.

De início, acrescentou os parágrafos 4º e 5º ao art. 127, deixando claro que o Ministério Público não possui plena autonomia orçamentária, devendo se submeter aos limites fixados na LDO; inclusive, poderá o Poder Executivo fazer os ajustes necessários para a consolidação da proposta do respectivo MP de acordo com os parâmetros outrora fixados. Demais, durante a execução orçamentária anual, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na LDO, salvo se previamente autorizadas pelo Executivo, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

A Emenda conferiu aos membros do MP a chamada equiparação funcional com a carreira dos magistrados judicantes, expressamente vedando o exercício de atividade político-partidária aos seus membros, sem qualquer exceção legal, alterando a redação do art. 128, § 5º, inciso II, e. Tratou-se, assim, do fim da capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado) dos membros do Ministério Público, o que, como lembra Arantes (2002) foi um diferencial para a aprovação do título referente ao MP, durante os trabalhos da Assembleia Constituinte de 1987/1988, em razão dos parlamentares que, na época, eram membros licenciados do MP e trabalharam em favor da renovação da instituição na nova Carta Constitucional. Muito embora, como explicado no item 1.3.1, não foi o único fator relevante para tanto.

---

<sup>12</sup> No âmbito do Ministério Público de Pernambuco, o ANPC foi regulamentado através da Resolução nº 01, de 05.02.2020, do respectivo Conselho Superior da instituição.

Dentro da lógica de equiparação com a magistratura judicante, a alteração constitucional impôs também aos membros do *Parquet* a vedação imposta ao Juízes de exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou (quarentena advocatícia), antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração (art. 128, § 5º, inciso II, *f*). Da mesma forma, passou a Constituição a exigir três anos de atividade jurídica, para ingressar na carreira ministerial (art. 129, § 3º, c/c o art. 93, inciso I).

A emenda instituiu o art. 130-A na CF/1988, vindo a criar o CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público), cuja principal missão é zelar pelo controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público brasileiro e pelo cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros (art. 130-A, § 2º).

Na composição do Conselho Nacional do Ministério Público, há manifesta disparidade (ISMAIL FILHO, 2005, p. 11-13), privilegiando-se o MP da União, em detrimento do MP dos Estados, vindo a comprometer, assim, a simetria que deve existir entre eles, a bem do equilíbrio entre as entidades federativas e do Princípio Institucional da Unidade (art. 127, § 1º, da CF/88).

Afinal, enquanto apenas três membros do Ministério Público dos 26 (vinte e seis) Estados Federados compõem o CNMP (art. 130-A, inciso III, da CF/88), o Ministério Público da União está representado pelo Procurador-Geral da República, que preside o Conselho Nacional (art. 130-A, inciso I), e por mais 04 membros, representando o MP Federal, o MP do Trabalho, o MP Militar e o MP do Distrito Federal e Territórios (art. 130-A, inciso II). Além de membros do Ministério Público, o CNMP é composto por dois membros indicados pelo Poder Judiciário, dois pelo Congresso Nacional e dois pela OAB (art. 130-A, incisos IV, V e VI).

É relevante mencionar que o Procurador-Geral da República não tem legitimidade para falar em nome do Ministério Público brasileiro. O PGR chefia o MP da União, não podendo falar em nome de cada MP dos Estados da Federação brasileira, os quais são unidades autônomas no organograma administrativo estadual. Nesse passo, houve inconstitucionalidade no art. 130-A, inciso I, pois o Presidente do CNMP deveria ser escolhido entre todos os integrantes daquela Casa Constitucional, preferencialmente, dentre os integrantes egressos dos ramos do MP brasileiro.

Ainda sobre o CNMP, é relevante destacar o seu poder normativo, previsto no inciso I do § 2º do multicitado art. 130-A da CF/1988. Conforme esta norma jurídica, cabe ao Conselho Nacional zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência. Tal previsão constitucional tem justificado a regulamentação, pelo CNMP, de várias atribuições e instrumentos de atuação do *Parquet*, como aquelas que tratam de investigação criminal (Resolução nº 181/2017); inquérito civil (Resolução 23/2017) e notícia de fato/processo administrativo (Resolução nº 174/2017).

A respeito do poder normativo, o STF, em 15.04.2020, nos autos da ADI 5454, a qual questionou a Resolução nº 27/2008 (vedação da advocacia para servidores do Ministério Público), julgou improcedente a demanda e reconheceu que o CNMP possui capacidade de expedição de atos autônomos, dentro dos limites constitucionalmente delimitados (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2020b).

Destaque-se, por fim, a obrigatoriedade, introduzida pela EC nº 45/2004, do Ministério Público da União e dos Estados criarem ouvidorias (*ombudsman* do *ombudsman*) para receberem reclamações contra os seus próprios membros e órgãos e a prestação dos seus serviços (art. 130-A, § 5º).

## **1.4-O MÚNUS CONSTITUCIONAL DO CARÁTER DE GARANTIA DE ACESSO À JUSTIÇA E AGENTE DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL OUTORGADO AO MINISTÉRIO PÚBLICO: ATUAÇÃO RESOLUTIVA E NÃO APENAS DEMANDISTA**

### **1.4.1-Sobre o conceito amplo de acesso à justiça consagrado na Magna Carta de 1988**

Costuma-se relacionar acesso à justiça a um “acesso ao Poder Judiciário”. Tal conclusão decorre de uma interpretação literal do direito fundamental previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Magna Carta de 1988: *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*.

Alguns processualistas, em uma visão estritamente judicial e processual do acesso à justiça, defendem que se encontra o direito de ação dividido em dois incisos do art. 5º: o inciso XXXV-direito à tutela jurisdicional efetiva e o inciso LXXVIII-direito à razoável duração do processo e aos meios que garantam a celeridade da sua

prestação (MARINONI, 2007, p. 208-209 e 218-229). Outros, tratam de um direito à tutela jurisdicional efetiva, sendo considerado o mais importante dos direitos, por garantir a existência de todos os outros direitos (MOLINARO; MILHORANZA, 2012).

Não obstante a relevância da garantia do acesso à justiça no âmbito jurisdicional, há que se interpretar de forma mais ampla o conceito de acesso à justiça albergado na Constituição Federal. Silva (2012, p. 134-135), por exemplo, embora afirme que inciso XXXV consagrou o “monopólio judiciário do controle jurisdicional”, defende que outras formas de solução de litígios promovam o acesso à justiça, como o juízo arbitral, desde que não se exclua a possibilidade de recurso ao Poder Judiciário. De fato, convém lembrar, em tal contexto, que o direito de acesso aos tribunais ou à via judiciária é uma das dimensões, mas não a única, de um direito de acesso ao direito ou ao valor justiça (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 410).

Ora, o projeto constitucional de 1988 foi elaborado visando à construção de um Estado Democrático de Direito, o qual deve primar pela efetivação dos objetivos fundamentais do art. 3º, dentre os quais se encontra a construção de uma sociedade livre justa e solidária; a redução das desigualdades sociais e regionais bem como a promoção do bem de todos. Tal previsão, em razão do princípio da soberania popular (art. 1º, parágrafo único) tem por corolário a ideia de plena participação da sociedade em tal projeto, para, juntamente com o Estado, dar concretude aos objetivos constitucionais propostos (GAVRONSKI, 2010, p. 110).

A propósito, o Estado brasileiro exercerá a função de planejamento das políticas sociais, mas deve assegurar a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas (art. 193, parágrafo único, da CF/1988). A título de exemplo, mencione-se o direito fundamental à educação, o qual é disposto como um direito de todos e dever do Estado e da família, que deve ser promovido e incentivado com a colaboração da sociedade (art. 208 da CF/1988). Lembre-se, ainda, do direito fundamental à infância e juventude, cuja promoção é dever da família, da sociedade e do Estado, com absoluta prioridade (art. 227, *caput*, da CF/1988).

Por conseguinte, é forçoso concluir que o acesso à justiça, na Constituição da República Federativa de 1988, não se encontra consagrado apenas do inciso XXXV do art. 5º, o qual trata da inafastabilidade do Poder Judiciário perante

qualquer lesão ou a ameaça a direito. Deveras, embora seja uma norma constitucional importantíssima, o projeto de Estado Democrático de Direito exige uma teleologia mais ampla, visando garantir o acesso ao valor justiça em todas as esferas de poder e não apenas através do Poder Judiciário.

A propósito, Mancuso (2011, p. 166-167 e 197-198) afirma a necessidade de não se interpretar o inciso XXXV do art. 5º da CF/1988 de forma exclusiva, limitando o acesso à justiça ao Poder Judiciário, como um verdadeiro monopólio. Lembra que tal interpretação pode levar a uma litigiosidade excessiva, abusando do recurso à uma ação judicial. Assim, nos tempos modernos, em uma sociedade de massas e com inúmeras demandas, o binômio jurisdição-acesso à justiça deve deslocar-se do Poder Judiciário para outros órgãos e agentes que tenham condições de promover a resolução alternativa de conflitos, de forma justa, econômica e sem dilações indevidas. O Poder Judiciário deve atuar *a posteriori*, nas causas mais complexas, quando não houver condições de se chegar a acordo de forma consensual através de outros canais de acesso à justiça.

Nesse sentido, a posição de Bezerra (2008, p. 93-94 e 102-103), quando afirma que não é apenas através de um processo judicial que se tem acesso à justiça, entendendo-se esta como um valor inerente à pessoa humana. O acesso à justiça apresenta-se, assim, como um problema ético-social, no plano da realização dos direitos, não se resumindo apenas em assegurar o acesso à justiça em uma determinada instituição estatal (no caso, o Poder Judiciário), mas viabilizar o acesso à ordem jurídica justa.

Aliás, o Conselho Nacional de Justiça também reconhece a necessidade de uma visão ampla de acesso à justiça, pois, no terceiro considerando da Resolução nº 125, de 29.11.2010 (dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário), reconhece que *o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa.*

É relevante mencionar, em tal contexto, que o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em seu art. 2º, de 1966, do qual o Brasil é signatário,<sup>13</sup> alberga um conceito amplo de acesso à justiça, pois, no § 3º, item “a”, garante que toda pessoa, cujos direitos e liberdades reconhecidos, no referido pacto, hajam sido violados, possa dispor de um recurso efetivo, mesmo que a violência tenha sido perpetrada por pessoas que agiam no exercício de funções oficiais. Já no item “b”, prevê que tal “recurso” será apreciado pela competente autoridade judicial, administrativa ou legislativa ou por qualquer outra autoridade competente prevista no ordenamento jurídico do Estado em questão.

Corroborando com tais conclusões, o preâmbulo da Carta Constitucional de 1988, consagra a justiça (e não somente o acesso ao Poder Judiciário) como um dos valores supremos a serem assegurados pelo Estado Democrático de Direito na sociedade brasileira (ao lado do exercício dos direitos sociais e individuais, da liberdade, da segurança, do bem estar, do desenvolvimento e da igualdade).

Não se pode olvidar também do direito à informação (de natureza individual e coletiva) e do direito de petição para a defesa de direitos perante os órgãos e poderes públicos, expressamente previstos nos incisos XXXIII e XXXIV, a, do art. 5º, da Constituição, respectivamente.

O acesso à justiça também é assegurado pela cláusula da assistência judiciária àqueles que provem insuficiência de recursos, prevista no art. 5º, LXXIV, da CF/88. Note-se que o texto constitucional assegura a assistência jurídica integral, mas não limita tal assistência apenas a demandas no Poder Judiciário, o que permite concluir, também na seara de um processo administrativo ou em consultas a respeito dos seus direitos, perante órgãos públicos, o cidadão sem recursos financeiros possui o direito constitucional de ser auxiliado juridicamente por um Advogado custeado pelo Estado. Por isso, Barcellos (2008, p. 328-329) defende que a assistência jurídica deve ser assegurada, inclusive, em atos praticados no Cartório de Registro de Imóveis, além de outros procedimentos que representem necessidades jurídicas básicas do cidadão.

---

<sup>13</sup> O referido tratado de direitos humanos foi ratificado/aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12.12.1991; depositado pelo Poder Executivo Federal em 24.01.1992; entrou em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, através do Decreto nº 592, de 06.07.1992.



Nessa linha de pensamento, o direito fundamental à razoável duração do processo, no âmbito judicial e administrativo, foi consagrado no inciso LXXVIII do art. 5º da CF/1988, através da Emenda Constitucional nº 45/2004. De fato, a partir de tal norma, a celeridade foi, definitivamente, incorporada, no ordenamento jurídico brasileiro, como uma das características obrigatórias da justiça, seja no âmbito do Poder Judiciário, seja no âmbito administrativo de qualquer outro Poder ou órgão público autônomo. Tal direito fundamental, aliás, já se encontrava assegurado pelo art. 8º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), ao garantir a qualquer pessoa o direito à audiência (ser ouvido), com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável.<sup>14</sup>

A propósito, Dantas (2007, p. 357) destaca que outras alterações foram introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45/2004, com a finalidade de dar eficácia à duração razoável do processo, como a previsão do art. 93-II, e, que proíbe a promoção do juiz que retenha, injustificadamente, retido autos em seu poder.

Nesse contexto, importante também se destacar o § 5º do art. 129 da CF/88, também acrescentado pela EC 45/2004, o qual determina que a distribuição de processos no Ministério Público será imediata. Ora, tal previsão constitucional demonstra que os conceitos de “celeridade” e “duração razoável” não se aplicam apenas ao Poder Judiciário, mas também no âmbito do Ministério Público; evidentemente, não se trata apenas da distribuição de processos judiciais, mas de processos ou procedimentos de natureza administrativa também. Reforça-se, assim, o argumento de um acesso amplo à justiça e não somente um acesso ao Poder Judiciário.<sup>15</sup> Um acesso ao valor justiça em todas as esferas onde houver a necessidade de pronunciamento a respeito de direitos em discussão ou em litígio.

Destarte, o acesso à justiça, a ser assegurado em todos os Poderes Constituídos e nas relações de direito privado que envolvam a disputa de direitos.

---

<sup>14</sup> No dizer de Arruda (2006, p. 81), a tramitação dos processos em tempo adequado é um direito de dignidade, porque o Estado deve respeitar as carências (materiais e emocionais) de qualquer pessoa a qual, submetendo-se à expectativa do resultado de um processo, venha a se servir da jurisdição em busca da solução do resguardo de uma posição jurídica.

<sup>15</sup> Até porque, como destaca Santos (2008), em situações envolvendo políticas públicas e direitos fundamentais, é necessário que o Poder Judiciário tenha um amplo olhar sobre o tema, ouvindo também os argumentos de mérito apresentados pelas entidades públicas, através das suas Procuradorias. Ora, isso, de certa forma, reforça a necessidade de outras esferas de acesso à justiça, menos burocráticas e litigiosas, onde possa haver um prévio diálogo e a busca por uma solução consensual entre as partes envolvidas.

Encontra-se positivado constitucionalmente não apenas no inciso XXXV do art. 5º da Magna Carta de 1988, que trata da inafastabilidade do Poder Judiciário, mas também nos incisos XXXIII (direito à informação perante os órgãos públicos); XXXIV, *a* (direito de petição perante os poderes públicos); LXXIV (assistência jurídica aos necessitados) e LXXVIII (direito à razoável duração do processo).

Lembre-se, ainda, que, em razão do projeto constitucional de construção de um Estado Democrático de Direito, o acesso à justiça no ordenamento jurídico brasileiro é, antes tudo, um acesso à justiça social (arts. 170, *caput*, e 193 da CF/1988), entendendo-se esta, juridicamente, como o resultado da observância dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF/1988) e dos direitos individuais e sociais assegurados na Magna Carta (arts. 5º, 6º e 7º da CF/1988).

Nesse aspecto, no caminho doutrinário de um conceito amplo do direito fundamental de acesso à justiça, doutrinam Cappelletti e Garth (1988, p. 32-51 e 67-73) ao dissertarem sobre as “ondas de acesso à justiça”. Tais autores, em pesquisa elaborada nos anos 70 do século XX, com ênfase no estudo dos ordenamentos jurídicos americano e europeu, destacaram a existência de três “ondas” (movimentos) para aumentar, isto é, promover o acesso à justiça.

A primeira onda seria a assistência judiciária, ou seja, o fornecimento de serviço jurídico gratuito à população carente economicamente, o que poderá ser realizado, em regra, através de escritórios de advocacia ou de Advogados custeados pelo Estado para cada trabalho realizado ou através de um órgão público específico, constituído por Advogados integrantes dos quadros funcionais do Poder Público. A propósito, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 criou a Defensoria Pública, instituição que congregou o antigo serviço de Assistência Judiciária, garantido orientação jurídica e defesa àqueles que comprovem insuficiência de recursos (arts. 5º-LXXIV e 134 da Magna Carta).<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> A Emenda Constitucional nº 80/2014 expandiu a atuação da Defensoria Pública inclusive no plano coletivo, mas, entende-se, que, ainda assim, deve sempre o atuar da instituição estar voltado para atender às demandas dos necessitados e grupos sociais financeiramente carentes para custear uma assistência judiciária, ou seja, aqueles que comprovem insuficiência de recursos, por força do art. 5º, inciso LXXIV, da CF/1988, sob pena de manifesto desvirtuamento da teleologia constitucional.

A segunda “onda”, no dizer de Cappelletti e Garth, representa os interesses difusos, coletivos, grupais ou fragmentados e a sua representação em juízo. Ou seja, os direitos difusos ou coletivos, apresentados como sinônimos pelos referidos autores, são direitos amplos, que beneficiam a sociedade como um todo (ou boa parte dela) e necessitam ser representados em juízo por um órgão ou instituição capaz de defender, de forma célere, tais interesses.

Por fim, chega-se à terceira “onda”, na qual defendem uma concepção mais ampla do acesso à justiça, melhorando a representação e as formas de acesso ao valor justiça, por meio de novos canais, além da via judicial, como a arbitragem, a mediação e a conciliação. É, justamente, na terceira onda de acesso ao valor justiça, que o Ministério Público pode se inserir, enquanto garantia constitucional de acesso à justiça e promoção dos direitos fundamentais, mediante uma atuação de natureza preventiva e dialógica, buscando resolver de forma extrajudicial, através dos instrumentos legais que tem à disposição, as demandas que lhe são apresentadas.

Em outro momento, Cappelletti (2008, p. 167-170), após falar sobre uma dimensão social (de concretização dos direitos fundamentais) do acesso à justiça, destaca que a terceira onda, em razão do “gigantismo jurisdicional” (sobrecarga de trabalho dos órgãos jurisdicionais) exige o desenvolvimento de novas concepções de justiça, baseadas na simplificação dos procedimentos; na racionalidade; na diminuição de custos e na especialização. Além disso, o autor fala na chamada “justiça coexistencial”, fundamentada nas práticas de mediação e conciliação e em uma equidade social, a qual se preocupa em acompanhar as complexas relações entre partes dos interesses grupais ou difusos e não simplesmente definir uma posição (com razão ou sem razão), mediante rígidos critérios jurídicos. Demais, a terceira onda pede a criação de canais de justiça mais acessíveis, onde haja uma maior descentralização e participação dos indivíduos interessados bem como dos grupos/comunidade envolvidos.

Nesse contexto, é relevante mencionar a posição de Gavronski (2010, p. 93-106), para quem é necessário ampliar o movimento de acesso e da ideia de efetividade da tutela coletiva, a partir da terceira onda, à luz de uma perspectiva emancipatória que procura dispensar, sempre que possível, o recurso ao Poder Judiciário, através de um processo judicial, vindo a assegurar protagonismo aos legitimados coletivos na proteção dos direitos sob uma perspectiva coletiva. O referido

autor vai além, destacando que os legitimados coletivos precisarão atentar, com relação às soluções de tutela extraprocessual apresentadas, para a produtividade (custo e duração) e para a qualidade (satisfação das partes, atendimento dos objetivos sociais, restabelecimento das relações, posturas conforme o direito e capacidade das fazer as partes aceitarem voluntariamente as decisões tomadas).

Ora, tal concepção de acesso à justiça encontra sintonia com a condição do Ministério Público de órgão com legitimação universal para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis da sociedade<sup>17</sup> e por ter o múnus constitucional de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Magna Carta, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (arts. 127, *caput*, e 129, inciso II, da CF/1988). Lembre-se, ainda, que o acesso à justiça célere aplica-se diretamente ao *Parquet*, nos termos do art. 129, § 5º, da CF/1988.

Tais condições, de fato, exigirão da instituição Ministério Público, uma atuação resolutiva e preventiva em favor dos direitos fundamentais da pessoa humana, não apenas no plano judicial, mas também e principalmente, no plano extrajudicial, funcionando como um verdadeiro canal de acesso direto ao valor justiça, oferecendo à sociedade procedimentos simples e céleres para a defesa dos seus direitos, mediante uma atuação de caráter dialógico e consensual, em nome do interesse social.

#### **1.4.2-Ministério Público e acesso à justiça. Garantia constitucional de acesso ao valor justiça e aos direitos fundamentais**

A Magna Carta de 1988 não instituiu, mas, de certo, ratificou e ampliou a atuação dos membros do Ministério Público como agentes políticos de

---

<sup>17</sup> Castilho (2006, p. 98 e 177) enfatiza a necessidade do Ministério Público, através de Promotorias especializadas, também desenvolver esforços em favor dos interesses individuais homogêneos, os quais, apesar da origem individual, possuem um fato comum que os une, com repercussão social (*vide* a definição do art. 81, parágrafo único, inciso III, do CDC), como inúmeros exemplos no âmbito do direito do consumidor, tal como os vícios em determinada marca de produto, adquirido por vários indivíduos, em locais e momentos diferentes. O autor desta tese defende, aliás, que os interesses individuais homogêneos são espécie do gênero interesse social, juntamente com os interesses difusos e coletivos (ISMAIL FILHO, 2020, p. 42-45); assim, estariam os interesses individuais homogêneos albergados na definição do art. 127, *caput*, da CF/1988. A Lei nº 8.625, de 12.02.1993, parece ter adotado tal concepção, ao prever, no art. 25, inciso IV, “a”, a atuação do MP, através do inquérito civil e da ação civil pública, para a defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

transformação da sociedade, comprometidos com o regime democrático e a justiça social, algo que, em linhas gerais, já vinha sendo insculpido legalmente desde a Lei Complementar nº 40/1981, como foi demonstrado anteriormente.

De fato, no plano da legislação infraconstitucional, como destaca Goulart (2013, p. 81), o MP firmou-se gradativamente como defensor dos interesses indisponíveis da sociedade, desvinculando-se do Estado-Administração. O referido autor explica que, historicamente, a instituição Ministério Público desvinculou-se do aparelho burocrático/coercitivo do Estado para passar a integrar a sociedade civil, na qualidade de agente da vontade política transformadora.

Entende-se, contudo, que Carta de 1988 e toda a evolução legislativa até aqui mencionada não retiraram a instituição Ministério Público do aparelho burocrático estatal, mas, sim, apresentou-o como órgão público de natureza autônoma e, embora com alguns controles políticos exercidos pelo Poder Executivo (definição da chefia da instituição e limitação numérica do seu orçamento), deve exercer as suas funções e projetos de forma independente,<sup>18</sup> voltados para a concretização dos objetivos fundamentais da Constituição de 1988 (art. 3º), funcionando, dentro do serviço público, como verdadeiro instrumento de transformação social e canal de acesso às demandas sociais, na contínua busca e implementação dos direitos fundamentais da pessoa humana.

É relevante, contudo, que o perfil constitucional do Ministério Público e as prerrogativas concedidas pela Constituição e a legislação infraconstitucional sejam interpretados como *múnus social* e não como privilégio. Afinal, a Carta de 1988 consagrou o *Parquet* como verdadeiro Advogado e ouvidor da coletividade, Povo, no sentido de servi-lo, a fim de assegurar os direitos e garantias constitucionais perante os Poderes constituídos; verdadeiro instrumento para a promoção da dignidade humana (DALLARI, 2009).

Ou seja, o trabalho dos membros do Ministério Público não pode se limitar a uma atuação meramente burocrática e processual (OLIVEIRA, 2016, p. 99-100). Por força constitucional, precisa – e deve – ir além disso, buscando uma atuação

---

<sup>18</sup> Destaca Machado (2007, p. 79) a necessidade de um Ministério Público independente para atuar no combate à corrupção, principalmente em países da América Latina e do leste europeu, onde estaria havendo a gradativa implementação do Estado (Democrático) de Direito.

resolutiva, na condição de função essencial à justiça, vindo a apresentar, dentro dos instrumentos legais que tem à disposição, projetos e soluções práticas, para as demandas que lhe são apresentadas,

Deveras, a instituição precisa estar atenta para não se deixar transformar em órgão mantenedor do *status quo* da injustiça social vigente, principalmente quanto à sua atuação no processo penal, a qual não se limita somente à condição de autor processual e demandista junto ao Poder Judiciário, mas também à de fiscal da ordem jurídica e ouvidor da população, velando pela justiça e pela implementação de uma defesa social não autoritária, em um sentido amplo.

Relevante ainda destacar que o múnus de ouvidor do Povo, consagrado pela Magna Carta (art. 129, inciso II), coloca o Ministério Público como garantia constitucional do cidadão, verdadeiro instrumento para efetivação dos direitos fundamentais e dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, consagrados no art. 3º da CF/1988.

Segundo Almeida, Costa e Alvarenga, o Ministério Público tem a natureza jurídica de garantia constitucional fundamental e institucional de acesso à justiça (2019, p. 318-319). Defende-se, de fato, neste estudo acadêmico, o MP como instrumento de garantia dos direitos fundamentais, estando comprometido em assegurar o valor justiça na esfera judicial e, ainda, extrajudicialmente, evitando o demandismo ao Poder Judiciário, quando possível, a fim de resolver de forma direta e rápida, demandas envolvendo os direitos sociais e individuais indisponíveis (ISMAIL FILHO, 2011).

Deveras, a norma insculpida no inciso II do art. 129 da Magna Carta incluiu, dentre os deveres institucionais do Ministério Público, *zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.*

A referida norma constitucional reforçou a condição do Ministério Público brasileiro de atuar enquanto agente político<sup>19</sup> de transformação social, permitindo aos

---

<sup>19</sup> A doutrina administrativista brasileira divide-se quanto à conceituação de agente político. Alguns preferem limitar a expressão àqueles que possuem vínculo com a atividade política, em sentido estrito, ascendendo ao cargo público por eleição (vínculo político), como parlamentares municipais, estaduais

membros do *Parquet* uma destacada incursão no campo da política, no sentido de fiscalizar a conduta funcional dos governantes e atuar em prol de um governo mais eficiente e comprometido com a realização dos direitos constitucionais - mecanismo de *enforcement* (ARANTES, 2002, p. 137-139).

Além disso, o texto constitucional (art. 127, *caput*) consagrou o Ministério Público como função essencial à justiça e defensora da ordem jurídica. Mas, não somente isso; também deve atuar o MP em defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o que obriga a instituição a ser um efetivo e permanente canal de recebimento de queixas e de solução de demandas (resolutividade), indo além da condição de órgão com atuação meramente processual, no âmbito do Poder Judiciário.

Paralelamente a isso, os próprios membros do Ministério Público precisam estar plenamente cientes da importância e da função social do cargo que exercem, evitando colocar interesses pessoais e corporativos acima do interesse público e/ou da sociedade. A atuação política e funcional da instituição haverá que ser pautada nos limites traçados para a atuação do Ministério Público pela Constituição (defesa da ordem jurídica; do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis).

Dentro de tal contexto, além da administração dos interesses corporativos dos membros da instituição, é necessária a chamada autocrítica funcional, sendo imprescindível uma permanente reflexão interna sobre os rumos que a instituição precisa seguir como agente de transformação social, necessitando colocar o cumprimento do seu múnus constitucional como principal meta a ser seguida por todos os seus membros.

A autocrítica funcional refere-se à periódica avaliação (ao menos, anual) das metas estratégicas da instituição Ministério Público e dos resultados efetivamente

---

e federais, bem como Chefes do Poder Executivo (Prefeitos, Governadores e Presidentes da República), além dos seus auxiliares imediatos, como Ministros e Secretários de Estado (DI PIETRO, 2017, p. 679; MELLO, 2016 p. 257-258). Outros, incluem também na condição de agentes políticos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, além de outras categorias funcionais que se destaquem pela vitaliciedade do cargo e independência funcional (MEIRELLES, 1999, p. 367). A segunda classificação é a que se adota neste estudo, por estar mais em conformidade com o Direito Administrativo contemporâneo, o qual convive com órgãos de natureza autônoma e independente, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, e novas funções de natureza política, em sentido amplo, embora não eletivas, pela população, como Conselheiros do CNJ e do CNMP.

obtidos, junto à sociedade. Frise-se, porém, que tal avaliação precisa ter a participação de todos os membros da instituição e não somente do seu corpo diretivo ou dos seus assessores. Ainda que sejam eleitos representantes das carreiras funcionais do Ministério Público, tais representantes precisam ser continuamente renovados, evitando-se a reiteração dos mesmos nomes em planejamentos estratégicos sucessivos.

Tem sido dada a devida estrutura aos membros? Qual a principal prioridade orçamentária da instituição? Como tem sido o diálogo entre o Ministério Público e o movimento social? A cúpula ou determinados órgão de execução estão atuando com a isenção política necessária na indução ou cobrança por determinadas políticas públicas? É possível um maior engajamento dos membros, inclusive daqueles com atuação na área penal, a fim de atender aos grandes anseios da sociedade?

Enfim, são questionamentos como esses, permanentes e necessários, que devem ser periodicamente respondidos por uma instituição cujos membros se apresentam como agentes de transformação social.

Na qualidade de agente político da lei e de transformação social, o membro do Ministério Público também precisa ter cautela com a exposição midiática das suas atuações e evitar o tratamento de investigados como condenados, sem uma decisão final condenatória. Eventuais excessos nesse sentido poderão vir a comprometer direitos individuais das partes envolvidas, fragilizando a credibilidade na atuação do Ministério Público enquanto ouvidor (*Ombudsman*) do Povo. Em hipótese alguma, a atuação do *Parquet* poderá estar vinculada ou visar ao favorecimento deste ou daquele partido político (ARANTES, 2002, p. 301-305), qualquer que seja a sua ideologia, seja ela dita de direita, de centro ou de esquerda.

Afinal, parafraseando Bonavides (2003, p. 350), o Ministério Público não é nem governo e nem oposição; o MP deve ser a própria Constituição em ação, mediante a busca contínua dos seus objetivos fundamentais (art. 3º da CF/1988); da defesa da democracia e dos direitos humanos.

Em tal aspecto, é de grande importância a atuação preventiva e pedagógica do Ministério Público, junto aos decisores políticos, antes mesmo do fato



ser praticado, levando o problema ao decisor político e promovendo o diálogo, a fim de buscar a resolutividade da questão, anteriormente à utilização de instrumentos legais e judiciais de natureza repressiva (ISMAIL FILHO, 2015, p. 105-128).

O Ministério Público brasileiro tem, portanto, não o bônus, mas o múnus constitucional de atuar como agente de transformação social, através dos seus inúmeros membros, integrantes do Ministério da União e do Ministério Público dos Estados da Federação.<sup>20</sup>

Por tal razão, Almeida (2008a, p. 23-27) entende o Ministério Público como agente de transformação da realidade social e defende, ainda, que, do ponto de vista institucional, a Carta Cidadã de 1988 deslocou o MP da sociedade política (antigo órgão repressivo do Estado) para a sociedade civil (legítimo e autêntico defensor da sociedade). Na mesma linha de pensamento, Goulart (2013, p. 108-121) defende a atuação do Ministério Público em prol da construção de uma sociedade livre, justa e solidária no Brasil, como defensor da vontade geral e da ideia de democracia substantiva.

Por isso, hoje, reconhece-se o importante papel do Ministério Público brasileiro na luta pela implementação de políticas públicas que visam garantir o chamado núcleo essencial dos direitos fundamentais (AGUIAR, 2009, p. 19-20), mediante a indução dos valores constitucionais aos gestores públicos, através de uma atuação negocial e resolutiva.

Há muito que evoluir, principalmente no que se refere ao aprimoramento das funções extrajudiciais junto às altas autoridades dos Estados federados (como Governador, Mesa Diretora das Assembleias Legislativas e Presidente do Tribunal de

---

<sup>20</sup> Não se olvide do relevante papel do Ministério Público que atua junto aos Tribunais de Contas dos Estados Federados e da União, o qual constitui órgão diverso da estrutura do MP da União e dos Estados. Os membros do MP de Contas possuem os mesmos direitos, vedações e forma de investidura do *Parquet* da União e dos Estados, nos termos do art. 130 da CF/1988. Todavia, como se explicou alhures, a instituição *per se* não se constitui em um órgão público de caráter independente, com autonomia administrativa e orçamentária, pois integra a estrutura do Tribunal de Contas do qual fiscaliza as ações. Em 2016, aliás, o CNMP decidiu, em sede de pedido de providência, buscando harmonia com entendimento do STF na ADI 2.378, que o MPC não integra a estrutura do MP brasileiro, em razão de expressa disposição constitucional, necessitando haver uma alteração no art. 128 da CF/1988, para que o referido órgão também passasse a ser fiscalizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público, 2016).

Justiça);<sup>21</sup> a criação de uma linha uniforme de atuação em defesa dos direitos fundamentais, além do compromisso de melhorar, cada vez mais, o atendimento ao público prestado à população (ISMAIL FILHO, 2011), máxime no âmbito das Promotorias de Justiça com atuação criminal.<sup>22</sup>

É necessário, assim, reafirmar, cada vez mais, a condição do Ministério Público de verdadeiro canal de acesso direto ao valor justiça, por meio de uma atuação extrajudicial, de natureza preventiva e resolutiva, indo além dos limites do processo judicial tradicional (burocracia processual; lentidão do Poder Judiciário; domínio de uma cultura de litigância e confrontação etc.).

Outrossim, a atuação do Ministério Público, mediante uma tutela preventiva dos direitos fundamentais, em todas as suas áreas de atuação, inclusive a criminal, precisa ser aprimorada cada vez mais.

Nesse sentido, se se interpretar o art. 497, parágrafo único do CPC (trata da tutela inibitória e preventiva, visando a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito) em harmonia com os arts. 3º (objetivos fundamentais da República) e 127, *caput*, da CF/1988 (múnus constitucional do MP, na condição de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis), conclui-se que o Ministério Público tem plena legitimidade para atuar, seja no plano jurisdicional, seja no plano extrajudicial ou administrativo, como instrumento de garantia dos direitos fundamentais, buscando evitar que ações em desfavor dos direitos fundamentais sejam praticadas.

Como lembra Almeida (2020), a norma do art. 497, parágrafo único, do CPC, possui uma carga de eficácia social. Se cabe na defesa de direitos disponíveis, de acordo com o diálogo das fontes, também se aplica na tutela dos direitos

---

<sup>21</sup> Sobre o tema, apresentou-se tese no VII Congresso Estadual do Ministério Público de Pernambuco e no XVIII Congresso Nacional do Ministério Público em Florianópolis (SC), em 2009, defendendo a inconstitucionalidade do art. 28 da Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados brasileiros), que concentra, nas mãos do Procurador-Geral de Justiça, as funções de *Ombudsman* quando a autoridade reclamada for o Governador do Estado, o Presidente da Assembleia Legislativa e/ou Presidente do Tribunal de Justiça, afastando o Promotor natural (local dos fatos) em qualquer hipótese. A situação é bastante inusitada, se se considerar que o PGJ é escolhido pelo Governador do Estado, uma das autoridades a quem incumbe fiscalizar enquanto *Ombudsman* (ISMAIL FILHO, 2009, p. 220-221).

<sup>22</sup> Quanto a esse último aspecto, merecem destaque as iniciativas do Conselho Nacional do Ministério Público, a fim de implantar um planejamento estratégico de atuação para o Ministério Público brasileiro, visando ao estabelecimento de diretrizes convergentes, que possam ser aprimoradas em defesa da sociedade (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público, 2019a).

indisponíveis ou de natureza social, coletiva. O diálogo das fontes ao qual o autor se refere é uma interpretação de conciliação entre as fontes do direito, coordenada pela teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais,<sup>23</sup> com ênfase para a proteção dos direitos coletivos (ALMEIDA, 2008b, p. 465).

De fato, o caráter do instituto previsto no art. 497, parágrafo único, do CPC, é essencialmente preventivo, tanto que a tutela inibitória pode ser invocada independentemente da ocorrência do dano ou mesmo de culpa ou dolo (GAIO JÚNIOR, 2016, p. 76-77). Essa lógica de atuar de forma “inibidora” (preventiva), por força do direito fundamental de acesso ao valor justiça (art. 5º, inciso XXXV, da CF/1988), reflete-se no Ministério Público, enquanto órgão destinado à garantia dos direitos fundamental constitucionalmente previstos (art. 129, inciso II, da CF/1988), exigindo dele, assim, uma atuação de natureza preventiva, visando, de fato, inibir ou evitar a prática de ilícitos.

No mesmo caminho, Nery Júnior e Nery (2016, p. 1.280) concluem que a referida norma jurídica processual prevê uma tutela de natureza preventiva, de forma a impedir, diretamente, a violação ao direito material da parte. Jorge e Lochama (2016, p. 213, 215 e 222) também defendem a tutela inibitória para a defesa de direitos fundamentais, apresentando-a como um instrumento para o respeito à dignidade humana, podendo ser utilizada também por legitimados extraordinários, como o Ministério Público, na defesa de direitos de natureza difusa e coletiva, como os relacionados com a infância e juventude. Marinoni (2003, p. 298), a propósito, ainda sob a égide do estatuto processual de 1973, defendia que a dignidade humana e o direito de acesso à justiça, insculpidos na Magna Carta de 1988, exigiam uma tutela jurisdicional capaz de garantir de forma adequada e efetiva a inviolabilidade dos direitos não patrimoniais.

A atuação preventiva do Ministério Público, com foco na inibição dos ilícitos e na resolução dos problemas que lhe são apresentados, ocorre, principalmente, no âmbito extrajudicial, fora dos limites e amarras de um processo judicial. Em regra, tal atuação deve ocorrer através de um procedimento investigatório

---

<sup>23</sup> Concluindo de forma parecida, Guimarães e Bastos (2015, p. 04-10) defendem a tutela inibitória para a defesa de direitos da personalidade, como o direito ao esquecimento, a partir de uma técnica de ponderação, razoabilidade e proporcionalidade, a respeito dos direitos fundamentais em discussão.

(em sentido amplo) devidamente instaurado (inquérito civil, procedimento preparatório, procedimento administrativo, procedimento investigatório criminal).

No entanto, um aspecto importante precisa ser destacado. Nem sempre, em se tratando da investigação de interesses sociais e individuais indisponíveis, a conclusão será pela propositura de uma demanda judicial ou pelo arquivamento da demanda (VITORELLI, 2020, p. 131-132). Ou seja, a resolução do problema poderá estar na atuação dialógica e negocial do membro do MP e, obviamente, preventiva, mediante a utilização de instrumentos de atuação extrajudicial, como os termos de ajustamento de conduta (prefere-se a nomenclatura termo de compromisso, de característica mais consensual e menos impositiva); recomendações; audiências públicas e reuniões setoriais.

Em consequência, apresenta-se como bastante relevante a atuação preventiva do Ministério Público, buscando evitar, de fato, a prática de atos que venham a macular os interesses sociais e/ou individuais indisponíveis. Tal atuação, em alguns casos, deverá ser contínua no tempo, mediante procedimentos que não tem o caráter de uma investigação específica, mas sim do contínuo acompanhamento de políticas públicas ou pleitos referentes a direitos individuais indisponíveis (como determinadas perspectivas do direito à saúde ou do direito à educação). Nesse aspecto, a Resolução CNMP nº 174, de 04.07.2017, a qual prevê o PA de acompanhamento de políticas públicas e/ou de direitos individuais indisponíveis, mas destaca que o procedimento administrativo não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico (art. 8º, incisos II e III, e parágrafo único).

Portanto, atuações preventivas e inibitórias do Ministério Público, em prol dos direitos fundamentais, poderão exigir contínuo acompanhamento de instituições e das políticas públicas relacionadas com tema, seja no âmbito civil ou mesmo no âmbito criminal, com a finalidade de, gradativamente, induzir mudanças em tais políticas, visando à ampliação e à efetivação dos direitos fundamentais. Afinal, a ideia de resolutividade deve estar atrelada à busca de soluções para as partes envolvidas no litígios, soluções estas que demandam tempo, compromisso institucional e estratégia de atuação, desapegando-se de uma visão formal e autoritária sobre o direito fundamental em discussão (VITORELLI, 2020, p. 164).

### **1.4.3-O CNMP e o microsistema normativo/orientador de estímulo à atividade resolutiva dos membros do Ministério Público brasileiro**

É preciso reconhecer, principalmente a partir de 2014, o Conselho Nacional do Ministério Público tem, de fato, promovido e estimulado uma atividade resolutiva, proativa e preventiva pelos membros do Ministério Público brasileiro, criando um verdadeiro sistema de caráter normativo e orientativo em favor desta forma de atuação.

Serão mencionados, neste tópico, os principais instrumentos normativos e/ou orientativos capitaneados pelo CNMP e/ou por sua Corregedoria Nacional:

1. Resolução nº 118, de 1º.12.2014;
2. Carta de Brasília, de 22.09.2016;
3. Recomendação nº 54, de 28.03.2017;
4. Recomendação nº 57, de 05.07.2017;
5. Recomendação de caráter geral CNMP-CN nº 02, de 21.06.2018.

Ao longo desta tese, pontualmente, cada um destes instrumentos será melhor detalhado, relacionando-os com o tema da atuação extrajudicial/preventiva do Promotor de Justiça criminal.

Neste item, porém, serão abordados, ainda, outros instrumentos normativos do CNMP, os quais, embora não tratem diretamente do tema “resolutividade”, com ele se relacionam, como a Resolução CNMP nº 147, de 21.06.2016 (planejamento estratégico) e a Resolução CNMP nº 205, de 18.12.2019 (atendimento ao público).

Ao final, analisar-se-á a Recomendação conjunta PRESI-CN nº 02, de 18.06.2020, que trata de políticas públicas, mas pode comprometer todos os avanços até o momento obtidos em termos de proatividade e resolutividade.

O marco inicial deste “microsistema” pode ser considerada a Resolução CNMP nº 118, de 1º.12.2014, que dispõe sobre a política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público.

O primeiro considerando da referida recomendação é bastante claro a respeito da postura resolutiva e não apenas demandista que deve ser adotada pelo membro do MP brasileiro, pois considera que o acesso à Justiça é direito e garantia fundamental da sociedade e do indivíduo e abrange o acesso ao Judiciário, mas vai além disso, para incorporar, também, o direito de acesso a outros mecanismos e meios autocompositivos de resolução dos conflitos e controvérsias, inclusive o acesso ao Ministério Público como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais.

O art. 1º, parágrafo único, da Resolução CNMP nº 118/2014, informa que ao Ministério Público brasileiro incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

Em 2016, foi lançada a Carta de Brasília, que tratou da modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público dos Estados e da União, celebrada em 22.09.2016, durante o 7º Congresso de Gestão do CNMP. Um dos grandes méritos da Carta de Brasília foi, justamente, dar início aos esforços para modificar a característica das Corregedorias do Ministério Público: de órgão repressivo para órgão orientador e estimulador da atividade resolutiva dos membros.

Merece menção, neste momento, o 2º considerando da Carta de Brasília, a respeito do papel constitucional do MP e das suas Corregedorias, onde se pontua que o Ministério Público é uma das instituições constitucionais fundamentais para a promoção do acesso à Justiça, sendo certo que a defesa do regime democrático lhe impõe o desenvolvimento de um planejamento estratégico funcional devidamente voltado para a efetivação, via tutela dos direitos e das garantias fundamentais, do princípio da transformação social, delineado no art. 3º da CF/1988.

Citem-se, ainda, duas considerações sobre os dois modelos constitucionais de Ministério Público (o demandista e o resolutivo). A primeira delas informa que se faz necessária uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição e, ao mesmo tempo, evitar a propositura de demandas judiciais em relação às quais a resolução

extrajudicial é a mais indicada. Perceba-se: em momento algum, informa-se que a atuação resolutiva haverá de ocorrer somente no plano cível ou de cidadania.

Demais, o outro considerando que merece destaque aduz que é imprescindível a priorização do modelo de Ministério Público de atuação extrajudicial para a efetividade da função resolutiva, principalmente tendo em vista que o Judiciário, no Brasil, está sobrecarregado, com aproximadamente 110 milhões de processos em tramitação.

A Recomendação CNMP nº 54, de 28.03.2017, dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro. Entre seus considerandos, merece destaque a ideia de “efetividade concreta” dos direitos defendidos pela instituição Ministério Público. Além disso, destaca-se que o estágio atual do movimento do acesso à justiça e o paradigma jurídico do século XXI são incompatíveis com uma atuação institucional formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público.

No mais, há uma consideração expressa sobre o “planejamento institucional” do Ministério Público, o qual deve se destinar a promover a eficiência da atuação institucional com foco na celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva.

Aliás, o art. 1º, § 1º, da Recomendação CNMP nº 54/2017 define o que seria atividade resolutiva do Ministério Público, como sendo aquela através da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

Integram-se, portanto, os conceitos de atividade judicial e extrajudicial, em um plano resolutivo, isto é, que almeja a entrega de resultados efetivos para a

sociedade, por meio de uma instituição que se planeja previamente e que atua de forma ágil e desburocratizada.

Não obstante, os parágrafos 2º e 3º do art. 1º da Recomendação CNMP nº 54/2017 dão continuidade ao trabalho de especificar o que seja atuação resolutiva Ministério Público. O § 2º informa que deve ser priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão/ameaça, principalmente quando tal caminho se mostrar mais célere, econômico e capaz de satisfazer adequadamente as expectativas dos titulares dos direitos envolvidos.

Já o § 3º do art. 1º insiste na ideia de resolutividade real da controvérsia ou problema, ou seja, haverá resolutividade quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado.

De outra banda, o art. 3º da Recomendação CNMP nº 54/2017 indica alguns mecanismos que podem ser utilizados para estimular a atividade resolutiva dos membros, tais como:

1. dar visibilidade institucional para a atuação resolutiva e para a produção de resultados jurídicos úteis, com especial destaque aos socialmente relevantes;
2. definir e adotar critérios para aferir a qualidade da atuação resolutiva e os resultados produzidos, assegurando sua utilização inclusive nos concursos internos de promoção;
3. alinhar os critérios aferidores da qualidade de trabalho do membro à atividade resolutiva; ao planejamento estratégico e, quando possível, aos indicadores sociais da respectiva área de atuação;
4. valorizar os projetos institucionais ou sociais relacionados com as prioridades estratégicas do Ministério Público, notadamente os destinados à produção de resultados socialmente relevantes e, ainda mais, aos que alcancem resultados concretos positivos;
5. realizar uma formação continuada dos membros para a atuação resolutiva;



6. promover a chamada “convergência estrutural”, por meio do aperfeiçoamento das normativas e dos instrumentos utilizados pelos membros, visando ao alinhamento e integração institucional com os setores público e privado, a sociedade civil organizada e a comunidade.

Além disso, o art. 4º, incisos I, II e ss., da Recomendação CNMP nº 54/2017, trata da criação de um banco de dados, no âmbito nacional e em cada unidade ministerial, de acesso público, contendo o registro da atuação resolutiva. Além disso, devem ser desenvolvidas tabelas e critérios, alinhando produtividade e resolutividade. Merece destaque ainda o estímulo à publicação de livros, manuais, cartilhas, artigos jurídicos e estudos de casos orientados para a promoção de uma cultura institucional de resolutividade.

Por fim, o art. 4º, parágrafo único, define que, para a ideia de resolutividade e de atividade socialmente relevante, devem ser considerada a natureza do direito protegido, com especial prestígio aos direitos fundamentais, e o número de beneficiários da atuação institucional.

A Recomendação CNMP nº 57, de 05.07.2017, dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público nos tribunais. Na verdade, busca tal documento relacionar tal atuação com as práticas de natureza preventiva, proativa e resolutiva. Entre os seus considerandos, há menção expressa à Carta de Brasília (repetida no art. 24) e à necessidade de aprimorar a atuação dos membros do MP junto aos Tribunais ou em suas atuações extrajurisdicionais, visando à efetividade social do trabalho institucional.

Ou seja, a Recomendação CNMP nº 57/2017 busca aproximar o membro com atuação no 2º grau (perante tribunais) da ideia de Ministério Público como instrumento de acesso à justiça social e garantia de proteção dos direitos sociais e individuais indisponíveis, afastando-o da pecha de mero órgão parecerista e auxiliar para as decisões dos tribunais (PAES; DAHER, 2019, p. 429-430). A propósito, o art. 1º, parágrafo único, informa que é fundamental a realização de estudos pelas unidades do MP brasileiro, a fim de que os órgãos com atuação no 2º grau tenham estrutura física, tecnológica e humana, possibilitando desempenhar suas atribuições

de forma mais eficiente e resolutiva, assegurando, assim, a efetividade social da instituição Ministério Público.

Para isso, uma das propostas recomendatórias é que os membros do MP que atuam em 2º grau também tenham atribuições investigatórias, ainda que por delegação do Procurador-Geral (art. 2º, § 4º), considerando que, atualmente, tal atribuição é, por lei, concentrada na seara de atribuições do respectivo Procurador-Geral, quando se trata de autoridades com foro privilegiado (perante tribunais). Para Mazzilli (2019, p. 81-85), aliás, os membros com atuação perante tribunais poderiam não apenas investigar, mas, mediante alteração legislativa, também propor ações (civis ou penais) e instaurar inquéritos civil para apurar danos de âmbito regional ou estadual; afinal, a função resolutória e de atuação como instrumento garantidor dos direitos fundamentais não é exclusiva dos membros com atuação em 1ª instância, sendo também um compromisso dos Procuradores ministeriais, com atuação perante tribunais.<sup>24</sup>

Avança bastante a Recomendação CNMP nº 57/2017, quando coloca como prioritária busca pela resolução consensual dos conflitos pelo membro com atuação em 2º grau, inclusive fazendo menção ao art. 174 do CPC, para recomendar a criação de núcleos de negociação, mediação e conciliação (art. 3º). No dizer de Paes e Daher (2019, p. 423), tal previsão está em consonância com a política institucional para o incentivo à autocomposição, introduzida pela já mencionada Resolução CNMP nº 118/2014. A atuação consensual e resolutiva é reforçada também pelo art. 22, destacando a fundamentalidade da atuação proativa dos membros do Ministério Público que atuam perante o 2º grau de jurisdição, nas sessões de conciliação e/ou mediação nos procedimentos perante o respectivo Tribunal, seja na qualidade de parte, seja na qualidade de fiscal da ordem jurídica, inclusive provocando e participando ativamente da construção do acordo.

Destaque-se, ainda, a necessidade de uma atuação integrada entre os membros do MP com atuação no 1º e no 2º grau (no caso do objeto desta tese, os Promotores e Procuradores de Justiça com atuação criminal), visando à uma atuação

---

<sup>24</sup> Com razão, o referido autor chega a questionar a própria nomenclatura da palavra “Procurador”, termo ainda ligado à representação e defesa judicial da Fazenda Pública, atribuição que há muito tempo não guarda qualquer relação com o Ministério Público brasileiro, máxime em razão do art. 129, inciso IX, da Magna Carta de 1988.

mais eficiente e com resultados sociais mais expressivos. Nesse passo, o capítulo II da Recomendação CNMP nº 57/2017 tem como título “Da necessária interação e integração entre os membros com atuação em instâncias jurisdicionais diversas ou em unidades diferentes do Ministério Público”.

Destarte, o art. 10 diz, é fundamental que as unidades do Ministério Público brasileiro adotem medidas e desenvolvam sistemas visando fortalecer o diálogo, a interação e a integração entre os membros do MP que atuem nas diversas instâncias jurisdicionais. É preciso, portanto, aprimorar o diálogo e a aproximação, principalmente quando se tratar de causas mais complexas e/ou com grande repercussão social (art. 10, § 1º). Isso poderá ser feito mediante a criação de mecanismos e rotinas, como reuniões, contatos telefônicos e virtuais que facilitem a atuação conjunta e a formação de grupos permanentes de trabalho, sendo importante a informação sobre os resultados dos julgamentos aos órgãos de primeiro grau (art. 10, § 2º, e art. 11).

Merece destaque, ainda, a previsão no art. 10, § 4º, de medidas para promover uma aproximação entre as áreas cível, criminal e as áreas especializadas na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, especialmente no campo da proteção ao patrimônio público, meio ambiente e defesa do consumidor, considerando que os fatos são os mesmos e recomendam a apuração conjunta, ainda que sob diferentes perspectivas.

Trata-se de uma previsão de vanguarda, de certa forma lógica, mas, infelizmente, pouco observada. Tal atuação coordenada visa, sobretudo, eficiência no resultado, evitando conclusões díspares para o mesmo fato, as quais, ao final, podem implicar em impunidade ou falta de resolutividade. Tratando do objeto desta tese, uma atuação integrada entre a Promotoria de crimes contra criança e adolescente e a Promotoria de Infância e Juventude, poderia resultar em ganhos permanentes na prevenção dos crimes de abuso sexual infantil, mediante a defesa de pautas comuns de prevenção e a coordenação de redes de trabalho.

Impende destacar, ainda, a recomendação admite e estimula, de forma pioneira e vanguardista, desde que exista a aquiescência do membro titular, que exista a atuação conjunta de 1º e 2º graus do Ministério Público (Promotor/Procurador e Procurador de Justiça/Procurador Regional) perante o respectivo tribunal, inclusive

através de sustentação oral. Mas, a recíproca também é verdadeira. Ou seja, o Procurador de Justiça ou Procurador Regional poderá atuar em conjunto no 1º grau, desde que o membro de origem também assim concorde. E tal atuação integrada também é válida entre membros do MP dos Estados Federados e do MPU. Sem dúvidas, é uma previsão recomendatória que prestigia, sobretudo, os princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade e fortalece o direito fundamental ao valor justiça (art. 14, §§ 1º e 2º).

Ainda com fundamento no princípio da unidade, a Recomendação CMMP nº 57/2017 informa que a condição de qualidade de parte também acompanha o membro ministerial com atuação no 2º grau, sem prejuízo do exercício da função de fiscal da ordem jurídica, que é inerente a toda a atividade do Ministério Público (art. 127, *caput*, da CF/1988). Tal previsão é importante para evitar uma atitude descompromissada ou indiferente do membro com atuação no 2º com relação à demanda construída e proposta pelo membro de 1º grau.

A Recomendação de caráter geral CNMP-CN nº 02, de 21.06.2018, dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas respectivas Corregedorias-Gerais. Este relevante instrumento será também abordado quando se tratar, doravante, dos princípios institucionais do Ministério Público. A recomendação de caráter geral procura, de fato, estabelecer critérios e parâmetros para as Corregedorias das unidades ministeriais, a fim de que atuem, principalmente, como instrumentos de orientação, avaliação e fiscalização de uma atividade proativa, preventiva, resolutiva e com impacto social relevante, conforme preconizado pela Carta de Brasília.

Aliás, o décimo considerando da referida recomendação diz exatamente isso, enfatizando a necessidade de um mapa estratégico nacional, com a finalidade de fortalecer e o aprimorar o Ministério Público brasileiro, assegurando sua autonomia e unidade para uma atuação responsável e socialmente efetiva, estabelecendo, entre os processos de trabalho elencados para alcançar seus resultados institucionais, a importância de se intensificarem parcerias e trabalhos em redes de cooperação com os setores público e privado, com a sociedade civil organizada e com a comunidade em geral.

O art. 12 da Recomendação de caráter geral CNMP-CN nº 02/2018 define o que é resolutividade, tendo por referência o art. 1º, § 1º, da Recomendação CNMP nº 57/2017, mencionado acima. Mas, no parágrafo único, a Recomendação de caráter geral nº 02/2018 inova, ao acrescentar que a “resolutividade material” será aferida pela equipe correicional, dentre outros critérios, através da análise da melhoria dos indicadores sociais relacionados com a respectiva área de atuação do membro correicionado, o que demonstra que o movimento de resolutividade do MP não pode ficar apenas na teoria, mas – e principalmente – demonstrar resultados práticos.

Dentro de tal lógica, o art. 14 considera materialmente resolutiva a atuação do Ministério Público pela via extrajudicial ou judicial, sempre que a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado.

De fato, tal recomendação orienta que os membros priorizem a resolução extrajudicial dos conflitos e controvérsias que lhes são postos, desde que tal via mostre-se hábil para viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade (art. 13, *caput*). Também se avaliará se, no caso concreto, a resolução consensual apresentava vantagens sobre a tutela por adjudicação judicial (liminar e/ou sentença ou acórdão), por demonstrar ser a mais adequada, justa e razoável (art. 13, § 1º).

O § 2º e seus incisos, do multicitado art. 13, trazem diversos critérios para a avaliação dos resultados da atuação consensual do membro do MP. Merecem destaque os seguintes:

1. se o acordo proporciona a suficiente proteção e a garantia para os titulares dos direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e/ou individuais puros, tais como aqueles pertencentes à sociedade em geral e ao Estado, à comunidade, ao grupo e aos respectivos Membros afetados (inciso IV);
2. se o acordo está racionalmente relacionado com o prejuízo alegado e sofrido e se nele estão inseridas as medidas preventivas, ressarcitórias e repressivas necessárias (inciso V);

3. se houve prognósticos com a comparação entre o acordo proposto e o provável resultado de um julgamento judicial sobre o mérito da demanda, com ênfase na responsabilidade e nos danos (inciso X);
4. se foram considerados a complexidade, o custo e a provável duração do processo coletivo (inciso XIII);
5. se as cláusulas do acordo foram ou estão sendo efetivamente cumpridas e quais são os seus resultados sociais concretos (inciso XVII).

Por fim, destaque-se que a atuação criminal do Ministério Público foi expressamente incluída pela Recomendação de caráter geral CNMP-CN nº 02/2018, para fins de orientação e acompanhamento da sua resolutividade e qualidade (art. 1º, *caput*).

Mencione-se, nesse sentido, o art. 21, inciso XXX, o qual dispõe que, para a avaliação do esforço e da produtividade do membro, também serão consideradas as iniciativas voltadas à atuação preventiva nas áreas criminal, cível, tutela coletiva e especializada. Ainda, o art. 24, inciso IX, estipula que, para a avaliação do impacto social da atividade do membro, deve ser considerada, dentre outras, a comprovação de resultados da atuação que geraram transformação social, tais como a indução de políticas públicas efetivadas e/ou em processos de efetivação, a demonstração de melhoria dos serviços públicos essenciais e contínuos, a diminuição da criminalidade ou da prática de atos infracionais, a diminuição da evasão escolar, a conscientização da sociedade local com a ampliação da participação social e a melhoria dos indicadores sociais em geral.

Além dos instrumentos de caráter normativo mencionados, os quais tratam diretamente do tema resolutividade e atuação preventiva, merece, ainda, destaque a Resolução CNMP nº 147, de 21.06.2016, que cuida do planejamento estratégico nacional do Ministério Público e estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público brasileiro.

O art. 1º, parágrafo único, da referida resolução, inclui o “princípio da resolutividade” como um dos quais deverão nortear a elaboração, o acompanhamento

e a revisão do plano estratégico da instituição Ministério Público. Não obstante, quando, nesta tese, doravante, tratar-se dos princípios institucionais e do planejamento estratégico do Ministério Público, tal resolução será, novamente, analisada.

No mesmo contexto da norma anteriormente citada, mencione-se, outrossim, a Resolução CNMP nº 205, de 18.12.2019, que dispõe sobre a política nacional de atendimento ao público no âmbito do Ministério Público. Tal norma trata de um tema fundamental e basilar para o desenvolvimento de uma atividade resolutiva, máxime no plano extrajudicial.

No seu segundo considerando, procura relacionar atendimento ao público com acesso ao valor justiça, nos termos do art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e XXXV, e artigo 37, § 3º, incisos I, II e III, todos da CF/1988, o que é um dos fundamentos da atividade proativa, preventiva e resolutiva, ou seja, o Ministério Público como garantia constitucional fundamental de acesso à justiça, para a efetivação dos direitos fundamentais e da justiça social, em benefício da sociedade e do indivíduo (ALMEIDA, 2019, p. 535).

Já o oitavo considerando é bastante importante, tendo relação direta com a atividade resolutiva ministerial, pois afirma ser um dos pilares fundamentais do serviço público a satisfação de necessidades e de demandas para os cidadãos; a redução de custos (racionalização e simplificação administrativa, melhoria do gasto público) e a incorporação de concepções que busquem situar o cidadão no centro das ações que são desenvolvidas pelas instituições públicas.

O nono considerando enfatiza o esforço de se desenvolver uma cultura de ouvir o cidadão; de ampliar os espaços de diálogo com os mais diversos públicos; de dar tratamento adequado às demandas que ingressam pelos canais da Ouvidoria; de implementar medidores de desempenho quantitativos e qualitativos, de modo a possibilitar a tomada de decisões a partir de respostas dos cidadãos bem como a elaboração de estratégias e planos de atuação fundamentados nessas manifestações.

Conforme o art. 2º, *caput*, a política nacional de atendimento ao público, no âmbito do Ministério Público brasileiro, deve primar pela boa qualidade e eficiência dos serviços a serem prestados; pela disseminação da cultura do cidadão como foco

central do governo; pelo ao fortalecimento da cidadania e pelo estímulo à participação social.

Dentre os princípios da política nacional de atendimento ao público, relacionados com a atividade resolutive do Ministério Público, merecem destaque os da efetividade; da eficiência; da informação; da transparência; da urbanidade; da cordialidade; da racionalidade; da padronização; da simplificação; da informalidade e da colaboração institucional (art. 4º).

É relevante destacar, muitas vezes, o atendimento ao público, seja da própria parte interessada, seja dos seus Advogados, representa, justamente, o início de uma atividade que, ao final, pode se revelar resolutive. Por isso, a relevância do tema e a necessária previsão normativa do atendimento ao público como função institucional dos membros (ISMAIL FILHO, 2011, p. 84), conforme os arts. 32, inciso II, e 43, inciso XIII, ambos da Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do MP dos Estados Federados).

Tal conclusão aplica-se, evidentemente, aos membros com atuação criminal, os quais, observadas as devidas cautelas, não podem se negar a atender vítimas, acusados e os seus Advogados, além de associações civis ou outras instituições integrantes do sistema de defesa social. Aliás, a resolução trata disso em seu art. 9º e §§. Conforme o § 1º, a regra é o atendimento independentemente de horário previamente marcado ou outra condição, observando-se a ordem de chegada. Mas, se não for possível atender a todos no momento da solicitação, de forma justificada, o membro poderá agendar dia e horário para o atendimento (§ 2º).

Destaque-se, ainda, a previsão do atendimento por via postal e através de urnas, para o recebimento de denúncias (art. 14, §§ 1º e 2º), o que demonstra o caráter universal da política de atendimento ao Povo, considerando que parcela significativa da população brasileira ainda não domina ou não tem acesso aos meios eletrônicos de comunicação e nem à rede mundial de computadores (*internet*).

Também relacionada com a atividade de acompanhamento e avaliação dos trabalhos, no âmbito do Ministério Público, própria da ideia de resolutividade, é a previsão, na resolução, de uma “pesquisa de satisfação”, com indicadores a serem definidos em regulamento próprio, quando o usuário utilizar o telefone para ser atendimento pela instituição (art. 12, § 3º).



Por fim, trata-se da Recomendação conjunta PRESI-CN nº 02, de 18.06.2020, a qual recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas, documento que, apesar de ter algumas previsões importantes, pode comprometer todos os avanços até o momento obtidos em termos de proatividade e resolutividade da atividade ministerial.

O referido ato foi publicado em pleno contexto da pandemia provocada pelo vírus COVID-19 e visou, principalmente, a atuação dos membros do MP voltada para a fiscalização dos atos de gestão relacionados com o combate à referida pandemia. Mas, é necessário frisar, a recomendação não se refere somente a esse contexto e pode ser utilizada em qualquer atuação ministerial de controle e indução de políticas públicas. Em síntese, a recomendação é dividida em cinco capítulos: I) Das atribuições dos ramos e das unidades; II) Do respeito às decisões administrativas; III) Da atuação em busca da transparência; IV) Dos diálogos interinstitucionais; V) Do compartilhamento de dados e de boas práticas.

Entre os seus considerandos, destaca-se o terceiro, reconhecendo a legitimidade do Ministério Público para assegurar e defender, proativa e resolutivamente, os direitos fundamentais. Não obstante, nos próprios considerandos (sétimo, oitavo e nono), verifica-se uma preocupação com eventuais excessos dos membros, seja internamente (invadindo atribuições de outros membros/unidades do MP), seja externamente (invadindo a chamada discricionariedade administrativa).

É o que se verifica quando, no décimo primeiro considerando, afirma que a efetivação das políticas públicas se dá exclusivamente por atos administrativos de gestão e não por atos judiciais ou de controle a decisão administrativa em geral. Isso se torna mais explícito no décimo quarto considerando: o controle do conteúdo da decisão administrativa que seja cometido por outro órgão que não de gestão (no caso, o MP) transborda a análise objetiva de sua legalidade e enseja violação à tripartição das funções estatais por caracterizar exercício ilegal de competência administrativa alheia.

Tais fundamentos revelam-se, justamente, no capítulo II (Do respeito às decisões administrativas). O art. 2º, *caput*, recomenda aos membros do MP brasileiro que, na fiscalização de atos de execução de políticas públicas, seja respeitada a

autonomia administrativa do gestor e observado o limite de análise objetiva de sua legalidade formal e material.

Continuando, o parágrafo único do art. 2º da referida recomendação aduz, de forma expressa, que diante da falta de consenso científico em questão fundamental à efetivação de política pública, é atribuição legítima do gestor a escolha de uma dentre as posições díspares e/ou antagônicas, não cabendo ao Ministério Público a adoção de medida judicial ou extrajudicial destinadas a modificar o mérito dessas escolhas.

Essas previsões, ainda que em caráter recomendatório, são extremamente preocupantes, porque vindas da Presidência e da Corregedoria Nacional do CNMP, justamente o órgão constitucional que foi o grande timoneiro e incentivador da atividade resolutiva dos membros do Ministério Público brasileiro.

Não se está a afirmar que o Ministério Público deve interferir no mérito das decisões administrativas. De forma alguma, a liberdade do gestor público deve sempre ser respeitada. Porém, a discricionariedade administrativa é antes de tudo um dever-poder do gestor público de escolher bem (MELLO, 1998, p. 14-16); não é um fim em si mesma e precisa ser verificada diante de cada caso concreto apresentado (GORDILLO, 2003, p. 17), devendo encontrar fundamento nos fatos, na Constituição e na legislação infraconstitucional.

Por isso, a importância da fundamentação apresentada para o exercício do dever-poder discricionário. É a fundamentação do ato discricionário que possibilitará examinar se houve boas razões para a escolha administrativa (ISMAIL FILHO, 2020, p. 106). Mas, é somente atuando na prevenção e na indução de políticas públicas que o membro do Ministério Público terá condições de fazer tal análise, caso a caso. Uma análise incipiente do texto recomendatório permite, por exemplo, que o gestor público invoque o art. 2º da recomendação e se negue a prestar esclarecimentos ao MP, sob o argumento de haverá violação ao princípio da separação de poderes (art. 2º da CF/1988).

Dentro de tal linha de pensamento, destaque-se a dificuldade em lidar com temas como discricionariedade administrativa e separação de poderes, que não são simples e objetivos, como tratados na recomendação. O art. 2º, *caput*, fala até

mesmo em observar limites de “legalidade material”, a qual envolve contornos de economicidade e legitimidade, nos termos do art. 70, *caput*, da CF/1988.

Mas, quais seriam tais limites? Ou seja, ao atuar na fiscalização de determinada política pública e buscar a indução de boas práticas pelo gestor, o membro do MP poderá, doravante, ser acusado de estar interferindo nas escolhas do gestor público e adentrando na em aspectos de legitimidade/economicidade, mas cujo controle é permitido pela própria Constituição Federal, conforme o já mencionado art. 70.

Quando se fala em “falta de consenso científico em questão fundamental à efetivação de política pública” (art. 2º, parágrafo único), a recomendação entra, novamente, em uma seara bastante delicada, porque, o caso concreto, pode demonstrar que, de fato, somente haveria uma única escolha para a controvérsia, embora o gestor público assim não concorde. O que fazer, então? Deixar com o gestor administrativo a palavra absoluta sobre o tema? Não atuar em hipótese alguma, deixando de questionar escolhas que, no caso concreto, contrariem os objetivos fundamentais da República? Quem irá concluir pela falta de consenso científico, o gestor público?

De fato, a previsão abstrata de uma não atuação sob o argumento de “falta de consenso científico” é um termo por demais subjetivo e pode, inclusive, contrariar do direito fundamental de acesso ao valor justiça, previsto principalmente no art. 5º, inciso XXXV, da CF/1988. Nesse sentido, também concluíram diversas entidades representativas do Ministério Público brasileiro (CONAMP, ANPR, ANPT e AMPDFT), destacando também violação ao princípio da independência funcional dos membros, dentre outros fundamentos, em requerimento apresentado ao Presidente do CNMP e ao Corregedor Nacional, pela revogação do ato (ANPR, 2020).

Ora, atuar de forma proativa, resolutiva e preventiva exige do membro do MP reflexão e diálogo permanente com o gestor sobre políticas públicas e escolhas administrativas. Como dito, nem sempre, no caso concreto, apresentar-se-ão, de forma clara, duas ou mais opções legítimas, conforme a Constituição e a legislação infraconstitucional. Mas, ainda assim, o membro do MP precisa atuar, ainda que contrarie a vontade do gestor público.

Ou seja, o exercício do poder-dever discricionário revela-se em situações e hipóteses que precisam ser enfrentadas em cada situação concreta e que

não podem ser reduzidas a um único artigo ou norma jurídica. O Supremo Tribunal Federal tem, reiteradamente, decidido dessa maneira. Um exemplo foi quando decidiu, julgando o RE 598.099, em 10.08.2011, à luz do princípio do concurso público, que a recusa em nomear candidato aprovado dentro do número de vagas de concurso público pela Administração deve ser devidamente motivada e, dessa forma, passível de controle pelo Poder Judiciário (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2011). Noutro momento, o STF, julgando a ADI 1923, em 16.04.2015, forte da doutrina de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, expressou que o cumprimento efetivo dos deveres constitucionais de atuação, pelo gestor público, estará, invariavelmente, submetido ao que a doutrina contemporânea denomina de controle da Administração Pública sob o ângulo do resultado (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2015a).

Deveras, o tema é bastante amplo, mas, pela redação do art. 2º da Recomendação PRESI-CN nº 02/2020, parece que, diante do exercício de um ato discricionário de alguma autoridade administrativa, não caberia mais controle algum pelos membros do Ministério Público. Por corolário, em se tratando de uma recomendação da Presidência do CNMP e do seu Corregedor Nacional, poderá servir como desestímulo à atuação preventiva e resolutiva dos membros, além de ser utilizada por maus gestores públicos como desculpa para não atuarem em favor dos direitos fundamentais e dos objetivos constitucionais da República.

De todo modo, apesar da crítica a alguns considerandos e ao art. 2º, há alguns pontos positivos, noutras partes da multicitada recomendação. Afinal, o art. 3º, *caput*, reforça a atuação preventiva/proativa ao recomendar que o MP brasileiro, na fiscalização da atuação dos gestores, exija a transparência e a probidade em relação aos atos de gestão.

De forma expressa, o art. 4º recomenda que os membros do Ministério Público brasileiro ampliem o diálogo interinstitucional, especialmente com os órgãos fiscalizados, como meio de fortalecer o controle proativo e resolutivo da política pública, bem como viabilizar e racionalizar o acesso às informações. Portanto, apesar da controversa redação, a norma recomendatória do art. 2º não pode ser interpretada isoladamente, mas em conjunto com o art. 4º da Recomendação PRESI-CN nº 02/2020.

No mais, o art. 5º encontra-se, perfeitamente, em sintonia com a atribuição, do CNMP, de exercer o controle dos deveres funcionais dos membros (art. 130-A, *caput*, da CF/1988), quando recomenda critério e racionalidade no exercício do poder requisitório, de modo a permitir que os gestores mobilizem seus esforços na execução da política pública e não na confecção de respostas. Dentro de tal contexto, o § 5º recomenda a fixação de prazos razoáveis para o cumprimento das requisições e ofícios.

Deveras, a atuação resolutiva requer permanente diálogo, ponderação, razoabilidade e empatia, ou seja, o membro do MP precisa também se colocar no lugar do gestor público, evitando cobranças excessivas, repetitivas e sem compromisso com resolutividade.

Em momento algum se discorda disso. Realmente, os membros do Ministério Público, quando atuarem na fiscalização de políticas públicas, não podem se colocar como donos da verdade e se afastarem da empatia e do diálogo com os gestores públicos e decisores políticos. O que se questiona, na Recomendação PRESI-CN nº 02/2020, é a redação do seu art. 2º, que tratou de um tema difícil de ser tratado e regulado em poucas linhas, como se se pudesse traçar um limite para o controle do exercício da discricionariedade administrativa; esse limite, de fato, existe, mas há de ser aferido em cada caso concreto.

## **1.5-OS PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA RELAÇÃO COM UMA ATUAÇÃO RESOLUTIVA E PREVENTIVA**

### **1.5.1-Princípios institucionais e Constituição**

Os princípios institucionais do Ministério Público brasileiro encontram-se previstos no art. 127, § 1º, da Magna Carta. São eles: unidade, indivisibilidade e a independência funcional. Nesse aspecto, houve inovação, no ordenamento jurídico, apenas do ponto de vista constitucional, pois até então nenhuma Constituição brasileira havia tratado dos princípios institucionais do Ministério Público.

Não obstante, a LC nº 40, de 14.12.1981, que tratava de normas gerais para o Ministério Público estadual, no seu art. 2º, previa como princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a autonomia funcional. Note-se que a então Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei nº 1.341, de 30.01.1951) sequer tratava do tema

princípios institucionais, apenas fazendo menção ao princípio da antiguidade, no art. 14, parágrafo único.

A Lei nº 8.625, de 12.02.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público dos Estados Federados), reiterou a previsão constitucional dos princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional (art. 1º, parágrafo único). No mesmo sentido, o art. 4º da LC nº 75, de 20.05.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União).

Outros ordenamentos jurídicos, como a França, chegam a indicar o princípio da hierarquia, como um princípio institucional do Ministério Público, algo que, no Brasil, devido à característica histórica de atuação independente de cada membro, somente se aplicada do ponto de vista administrativo e não funcional (PAES, 2003, p. 183). Aliás, segundo Mazzilli (2013, p. 5), foi a Constituição de 1988 que expressamente aboliu o princípio hierárquico, no exercício das funções do Ministério Público brasileiro, ao prever o princípio institucional da independência funcional.

De fato, o princípio da hierarquia, inclusive do ponto de vista funcional, ainda é aplicado em outros Ministérios Públicos, como na Argentina, onde é chamado princípio da organização hierárquica (BECERRA, 2004, p. 83) e em Portugal, sendo interpretado como uma necessária decorrência do princípio da unidade, a fim de manter a coerência das decisões e escolhas dos seus membros, sob pena de prejudicar a própria população (RODRIGUES, 1999, p. 113-114).

Os princípios institucionais, consagrados constitucionalmente, são de observância obrigatória em todos os ramos do Ministério Público brasileiro (MP da União e suas subdivisões Militar; do Trabalho; Federal e Distrito Federal/Território, além do MP dos Estados Federados). Embora não haja previsão expressa no texto constitucional (art. 130), também são eles aplicados ao Ministério Público, de natureza especial, que oficia perante os Tribunais de Contas, como pode se verificar, por exemplo, no art. 80 da Lei 8.443, de 16.07.1992,<sup>25</sup> com relação ao MP que oficia perante o Tribunal de Contas da União.

Jatahy (2006, p. 36) chega a afirmar que o ato ministerial que vier a descumprir princípios institucionais seria eivado de inconstitucionalidade. No dizer de

---

<sup>25</sup> Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

Martins Junior (2015, p. 35), aliás, os princípios da unidade e da indivisibilidade seriam aplicados à instituição Ministério Público; já a independência funcional seria aplicada diretamente aos membros que desempenham suas funções.

O grande questionamento, porém, sobre o referido tema, é como relacionar os princípios institucionais do MP com a ideia de uma atuação resolutiva dos membros do Ministério Público, procurando dar a ela um caráter uniforme e não esporádico ou isolado, resultante da iniciativa individual de determinado Promotor de Justiça ou Procurador da República, por exemplo. Ao estudar cada um dos princípios, buscar-se refletir e a apresentar soluções sobre o questionamento formulado, máxime a respeito da atuação preventiva e extrajudicial do Promotor de Justiça criminal.

Outro ponto a refletir, sem dúvidas, foi a criação do Conselho Nacional do Ministério Público, através da EC nº 45, de 30.12.2004, cujo caráter efetivamente nacional, proativo e uniforme tem influenciado e, de certo, alterado a própria conceituação tradicional dos princípios institucionais do Ministério Público.

### **1.5.2-Princípio da Unidade**

A concepção clássica define o princípio da unidade como a previsão dos membros do Ministério Público integrarem uma única instituição, sob uma única chefia/direção. Mas, segundo tal conceito, o princípio da unidade refere-se a cada ramo do Ministério Público brasileiro, individualmente considerado (MAZZILLI, 2007b, p. 116). Assim, por exemplo, caberia falar em uma unidade dentro do MP de Pernambuco; no MP de Minas Gerais; no MP do Maranhão ou no MP Militar.

Dentro de tal contexto, mencione-se entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no AgInt no REsp nº 1592015/RS, segundo o qual o Ministério Público é uno enquanto instituição, razão pela qual, uma vez figurando como parte do processo, é dispensada a sua presença como fiscal da lei (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2020b). Ou seja, se o MP propõe uma ação civil pública, não é necessário que, na 1ª instância, também seja ouvido/intimado para se pronunciar como fiscal da ordem jurídica.

Porém, como regra, não haveria uma unidade do ponto de vista nacional ou entre os membros dos diversos ramos do MP brasileiro. Justamente por isso, alguns autores chegam a defender a impossibilidade de litisconsórcio entre MP's

diversos, em sede de ação civil pública, porque, judicialmente, em razão do princípio da unidade, somente caberia se pronunciar um único Ministério Público; a atuação conjunta somente poderia ocorrer no plano extrajudicial, mas não em juízo (JATAHY, 2006, p. 42-43).

Ainda sobre esse aspecto, Garcia (2015, p. 127-128) tem uma posição mais flexível, admitindo que a legislação ordinária preveja o litisconsórcio judicial facultativo entre ramos diversos do Ministério Público, desde que exista o interesse próprio de cada instituição a ser defendido em conjunto com o outro ramo do MP. É justamente o que possibilita o art. 5º, § 5º, da Lei nº 7.347, de 24.07.1985, o qual trata da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis através da ação civil pública.

Defende-se, nesta tese, a existência de um princípio da unidade no âmbito interno de cada ramo do Ministério Público brasileiro, que terá reflexos na gestão estratégica da instituição, como doravante será explicado. Mas também, compreende-se uma unidade nacional, para o Ministério Público brasileiro, seja do ponto de vista funcional, para a defesa de interesses comuns, principalmente no âmbito da tutela coletiva de direitos, seja em razão da criação do Conselho Nacional do Ministério Público, o qual, reiteradamente, tem atuado em prol da referida unidade.

Ora, é a ideia de uma unidade nacional que tem justificado a atuação do CNMP, nos termos do art. 130-A, inciso I, da CF/1988, em prol de uma uniformidade de ação do Ministério Público, mediante diversas orientações e recomendações no âmbito funcional e administrativo. Não se pode negar que existam pontos “uniformes” de atuação do Ministério Público, independentemente do seu ramo, principalmente quando se fala da sua atuação penal ou da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Por isso, resoluções do CNMP quando tratam de procedimento de investigação criminal (Resolução nº 181, de 07.08.2017), inquéritos civis (Resolução nº 23, de 17.09.2007) ou notícias de fato (Resolução nº 174, de 04.07.2017), não são para um ramo específico do MP brasileiro, mas para o seu conjunto, para que trabalhem aquilo que lhes é comum. Igualmente, as recomendações de caráter geral da Corregedoria Nacional, órgão do CNMP, como aquela de nº 2, de 21.06.2018, que tratou de parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação



dos Membros e das unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais. Eis o sentido de uma unidade nacional.

Dissente-se, portanto, de Garcia (2015, p. 131-132), quando afirma que uma atuação nacional uniforme do CNMP poderia redundar em anomalia ou mesmo violação ao princípio federativo, por eventual ofensa aos arts. 61, § 1º, II, *d*, e 128, § 5º, da CF/1988), que tratam da iniciativa de leis para a organização do Ministério Público da União e dos Estados.

Defende-se nesta tese, não haveria violação à pauta federativa, porque há pontos de atuação comum entre os ramos do MP brasileiro, no que se refere às áreas de atuação penal, cível e de cidadania em geral, máxime a partir da leitura do art. 129 da Constituição. Tal norma trata das funções institucionais do “Ministério Público” e não de um ramo específico.

Ademais, o CNMP não é um órgão federal, da União, mas do sistema federativo brasileiro, que alberga não apenas os ramos do MP da União, mas de todos os Estados federados. A sua composição, embora mereça críticas, pela desproporção entre os seus integrantes, como exposto anteriormente, reflete isso, havendo previsão da participação de membros do MPU e dos Estados Federados.

Embora não seja, formalmente, o órgão de cúpula do Ministério Público brasileiro, em razão da redação do art. 128 da CF/1988, o CNMP é um órgão que tem a missão constitucional de lutar por uma atuação uniforme das unidades do MP e dos seus membros, mediante controle da atuação administrativa e financeira e do cumprimento dos deveres funcionais (art. 130-A, § 2º). Evidentemente, qualquer excesso pode e deve ser evitado, pois, então sim, poderia se falar em violação da autonomia dos ramos, em decisões do CNMP que, porventura, viessem a contrariar expressão disposição das lei orgânicas dos MPs Estaduais, salvo de eivadas elas de manifesta inconstitucionalidade.

Negar um sentido de unidade do Ministério Público brasileiro é desconsiderar o art. 129 da Constituição e a própria atuação do CNMP, a partir da EC nº 45/2004. Como relevante exemplo a respeito, mencione-se o Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público, elaborado pelo CNMP, para o período

2020-2029, alicerçado em cinco valores: resolutividade, transparência, proatividade, inovação e cooperação (BRASIL, CNMP, 2020).

A jurisprudência do STF parece caminhar no sentido de reconhecer um sentido de unidade nacional ao Ministério Público brasileiro. Explique-se. Não se trata do reconhecimento de uma unidade hierarquizada do ponto de vista funcional, mas de uma unidade a partir de um órgão colegiado, de controle administrativo e financeiro, com assento constitucional (CNMP). Em decisão no autos da ACO nº 843, em 10.06.2020, por maioria, o Plenário da Suprema Corte (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2020c), a partir do voto do relator, Min. Alexandre de Moraes, reconheceu caber ao CNMP, em razão da previsão constitucional de velar pelo controle da atuação administrativa do *Parquet*, o encargo de dirimir conflitos de atribuições entre ramos diversos do Ministério Público (MPU x um dos MP estadual ou MP estadual x MP estadual).

A respeito do julgado supramencionado, dois pontos merecem ser destacados. O primeiro deles é que, na ementa do julgado, reforça-se o conceito estrito do princípio da unidade, ou seja, somente haveria unidade no âmbito de cada unidade, sob a chefia do respectivo Procurador-Geral. Mas, analisando a teleologia dos votos apresentados, principalmente o voto do Min. Luiz Fux, verifica-se que também se prestigiou um sentido de unidade nacional, do ponto de vista de um controle administrativo e financeiro, capitaneado pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Justamente por isso – eis o segundo ponto a ser mencionado – em tal julgado, o STF mudou sua orientação anterior, proferida em julgados como a ACO 1394, que entendia ser o PGR o órgão responsável para dirimir conflitos de atribuições entre matrizes diferentes do Ministério Público brasileiro (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2016b), passando, então, a defender o CNMP como órgão com atribuição para tanto. De fato, não poderia ser tal atribuição do PGR, que chefia o MP da União e não tem legitimidade, *per si*, para falar em nome do Ministério Público brasileiro. A prevalecer a orientação anterior, haveria, desde logo, uma violação ao equilíbrio federativo, criando-se uma subordinação indevida entre o MP da União e o MP dos Estados federados.

Na mesma linha de pensamento, a Suprema Corte admite que os Ministérios Públicos dos Estados e do DF têm legitimidade para propor e atuar em recursos e meios de impugnação de decisões judiciais em trâmite no STF e no STJ, oriundos de processos de sua atribuição, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal, na condição de fiscal da ordem jurídica, assunto que já foi reconhecido como tese de repercussão geral (tema nº 946), como pode se verificar no acórdão paradigma, proferido nos autos do RE 985.392/RS, em 25.05.2017 (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2017).

Não obstante, a unidade nacional que se defende neste estudo é uma unidade de propósitos, que tem reflexos na organização da instituição no âmbito administrativo, a fim de realizar e concretizar os objetivos fundamentais da República e dos direitos fundamentais da pessoa humana, metas que o Ministério Público, independentemente do ramo, encontra-se constitucionalmente vinculado. E, de fato, o órgão que deve ser o grande gestor de tal unidade é o CNMP e não o PGR, que já responde por um dos ramos do MP brasileiro.

O próprio Supremo, no entanto, deixa claro que há limites ao sentido de unidade nacional do Ministério Público, através do CNMP, quando entendeu, em 03.03.2020, por unanimidade, ser inconstitucional ato do referido Conselho autorizando a permuta entre membros dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal, nos autos da ADPF nº 482/DF, porque importaria em violação ao princípio constitucional do concurso público (art. 37, inciso II, da CF/1988) e à Súmula Vinculante nº 43,<sup>26</sup> sendo equivalente a uma verdadeira transferência, ou seja, forma de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor prestou concurso público. O voto do relator, Min. Alexandre de Moraes, considerou que os princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade não poderiam ser invocados para ir de encontro ao princípio constitucional do concurso público (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2020a).

A propósito, Goulart (2013, p. 131-132) propõe uma revisão na interpretação do princípio da unidade, falando em um sentido político-institucional de atuação uniforme, voltado para o cumprimento dos objetivos fundamentais da

---

<sup>26</sup> *É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.*

Constituição (o autor denomina projeto de democracia participativa, econômica e social). Assim, a definição de um objetivo estratégico estaria interligada à ideia de unidade institucional. Afinal, seria, justamente, a unidade de atuação dos membros que, na prática, poderia realizar o objetivo estratégico da instituição, cujos parâmetros estariam já delineados no art. 3º da CF/1988. O princípio institucional da unidade, assim, teria também um sentido orientador, a fim de direcionar os membros do MP a uma ação política e institucional, de caráter uniforme e planejada, mas também transformadora da realidade social (GOULART, 2008, p. 10-11).

Interessante é que mesmo Lyra (1989, p. 179), clássico estudioso do Ministério Público pré-constitucional,<sup>27</sup> embora considere o princípio da unidade como algo sem sentido, em razão da liberdade de consciência dos seus membros, admite que os representantes do MP estão ligados pelo sentimento comum da causa pública, pela identidade do programa e da finalidade, dos deveres cívicos e das responsabilidades funcionais.

Deveras, há que se buscar essa vertente de interpretação do princípio da unidade, ou seja, uma unidade de atuação funcional, voltada para a persecução dos objetivos estratégicos, definidos mediante um prévio planejamento, de cada ramo do Ministério Público.

Evidentemente, os objetivos estratégicos precisam, de fato, estar vinculados ao projeto constitucional delineado para o Ministério Público, o qual, atuando como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, deverá sempre buscar concretizar os objetivos fundamentais do art. 3º da Magna Carta (1-construção de uma sociedade livre, justa e solidária; 2-garantia do desenvolvimento nacional; 3-erradicação da pobreza, da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; 4-promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação).

Somente por meio de uma atuação uniforme dos seus membros tais objetivos poderão, de fato, ser, ao menos em parte, alcançados. Do contrário, sem

---

<sup>27</sup> A obra mencionada (Teoria e Prática da Promotoria Pública) foi publicada, em 2ª edição, pela Sergio Antonio Fabris, em 1989, sendo reimpressa em 2001, mas sua edição original é de 1937, período em que, como instituição, sequer o Ministério Público era tratado na Constituição vigente, outorgada durante o período ditatorial de Getúlio Vargas.

uma coordenação e um sentido de uniformidade, no plano nacional e local, ter-se-ão somente conquistas isoladas, a partir da atuação de determinados membros, com o risco de não serem continuadas, porque fundamentadas em ações e decisões individuais e não institucionais, as quais tendem a desaparecer com a remoção/promoção dos referidos agentes ministeriais.

### **1.5.3-Princípio da Indivisibilidade**

O princípio da indivisibilidade seria uma decorrência do princípio da unidade (MAZZILLI, 2007b, p. 116), no sentido de que o Ministério Público, em sendo uma instituição de caráter uniforme, embora com autonomia funcional dos seus agentes, poderá ter a substituição dos seus membros uns pelos outros, sem prejuízo de paralização dos seus serviços, em razão de uma alegada ausência de atribuição ou de legitimidade.

Por isso, costuma-se afirmar que cada membro do Ministério Público apresenta a instituição, ou seja, não importa o momento em que houver a referida substituição; mas, quando existir, o membro substituto falará também em nome do Ministério Público (VASCONCELOS, 2009, p. 14), não estando vinculado à manifestação do membro anterior, observadas as regras e preclusões procedimentais e processuais, como destaca Decomain (2011, p. 36), citando alguns precedentes jurisprudenciais a respeito, inclusive do STJ (REsp 92.666/RJ).

Evidentemente, em razão de outro princípio constitucional (princípio do promotor natural, art. 5º, inciso LIII, da CF/1988), a substituição entre os membros do MP, a fim de evitar o chamado “acusador de encomenda”, precisa observar um regramento previamente definido e divulgado, mediante publicação em diário oficial (a chamada tabela de substituição automática).

Para Jatahy (2006, p. 44), além do princípio do promotor natural, também baliza a indivisibilidade a garantia da inamovibilidade dos membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, inciso I, *b*, da CF/1988). Goulart (2013, p. 138) chega a falar em um princípio da inamovibilidade, que existe principalmente não para atender ao interesse corporativo do membro, mas como garantia da própria sociedade, evitando que o membro do MP seja transferido do seu ofício por pressões internas ou externas.

Por isso, o referido autor fala que a inamovibilidade revela-se como uma garantia que atende a um tríplice aspecto: social, institucional e funcional.

Em uma vertente interpretativa atual do referido princípio, pode-se falar também em uma indivisibilidade do objetivo estratégico principal para cada ramo do Ministério Público, atrelado à realização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da CF/1988), não se podendo admitir, nesse aspecto, propósitos diferentes entre os membros da instituição, estejam eles atuando na esfera civil, penal ou cidadania em geral. Destarte, quando em ação, todo e qualquer membro do Ministério Público precisa buscar realizar os objetivos fundamentais da República, a começar pela construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

#### **1.5.4-Princípio da Independência funcional**

Outrora, a independência funcional foi chamada de autonomia funcional pela LC nº 40/1981 (art. 2º). Tal princípio é tão relevante que pode configurar crime de responsabilidade do Presidente da República atender contra o “livre exercício” do Ministério Público (art. 85, inciso II, da CF/1988).

Independência funcional significa, justamente, a garantia que o membro do Ministério Público tem de não sofrer interferências ou pressões referentes às suas decisões e conclusões funcionais, atuando livremente quanto ao mérito das suas ações, seja no plano extrajudicial, seja em juízo.

Por isso, costuma-se dizer, no Ministério Público brasileiro, não existe hierarquia do ponto de vista funcional. Nesse sentido, a título de exemplo, não pode um Procurador-Geral de Justiça determinar como um Promotor irá atuar em determinado caso; um Procurador da República não pode ser pressionado por ter denunciado esta ou aquela autoridade federal; um Promotor de Justiça tem plena autonomia para decidir, à luz das provas existentes no processo penal, se, perante o Tribunal do Júri, irá pedir a condenação ou a absolvição do réu.

Dentro de tal contexto, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem, reiteradamente, decidido, como a decisão da 5ª Turma no AgRg nos EDcl no REsp nº 1814477/DF, em 20.02.2020, que a atuação dos membros do Ministério Público é independente, o que faz com que a emissão de parecer por membro do *Parquet* em sentido oposto ao entendimento defendido em recurso interposto por

outro representante ministerial não configure esvaziamento de interesse recursal, devendo conviver em harmonia os princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional do Ministério Público enunciados no art. 127, § 1º, da CF (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2020a).

Noutra banda, existe, sim, hierarquia, no âmbito do Ministério Público, administrativamente falando. Ou seja, decisões a respeito da localização da sede de uma Promotoria de Justiça; do horário de trabalho dos membros; da nomeação de determinado número de assessores, por exemplo, são decisões da Administração Superior da instituição, liderada pelo seu Procurador-Geral, e não especificamente do membro, enquanto órgão de execução.

Deveras, como lembra Goulart (2008, p. 12-13), a independência funcional é antes de tudo uma garantia da sociedade e não do membro, *per se*, evitando interferência ou pressões internas ou externas em seu trabalho. Não obstante, tal independência funcional não se constitui em um exercício absoluto de “consciência”. De forma alguma. A independência funcional do membro do MP está vinculada à missão constitucional da instituição (defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis) e à busca/persecução da realização dos objetivos fundamentais da República.

Por isso, a própria legislação ordinária, historicamente, tem indicado algumas hipóteses de mitigação da independência funcional do membro do MP, como quando o juiz não concorda com o arquivamento de inquérito policial promovido e remete os autos ao respectivo Procurador-Geral (art. 28 do CPP) ou mesmo quando, em sede de inquérito civil ou procedimentos relacionados com a defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis, o membro do MP promove o arquivamento, mas o órgão revisor (Conselho Superior ou Câmara de Coordenação e Revisão) não homologa, por entender que é o caso de realizar diligências imprescindíveis; continuar as investigações ou da propositura de uma ação civil pública (art. 9º, § 4º, da Lei nº 7.347, 24.07.1985, c/c o art. 10, § 4º, da Resolução CNMP nº 23, de 17.09.2007).

Em tais situações, se o PGJ ou o Conselho Superior designam um membro para a propositura da respectiva ação (penal ou cível) ou continuidade das investigações, não cabe ao referido membro invocar a sua independência funcional para não atuar, pois atua como *longa manus* do referido órgão, ou seja, atua como

órgão delegatário da Administração Superior. No dizer de Mazzilli (2000, p. 316-320), não atua o membro por atribuição própria, mas em razão da delegação efetuada; seria como um Juiz que cumpre um acórdão do Tribunal, que reformou sua sentença. Nessa linha de raciocínio, posiciona-se Zenkner (2019, p. 600-602), lembrando que também não cabe ao membro do MP invocar a independência funcional, para não promover a execução, diante do trânsito em julgado de decisão condenatória em ação civil pública, por força do art. 15 da Lei nº 7.347/1985.

Não basta, portanto, o membro do MP negar-se a realizar determinado atendimento ao público ou deixar de cumprir determinada recomendação do seu Procurador-Geral, invocando a sua independência funcional. É preciso, pois, que fundamente a sua decisão na Constituição Federal; na ordem jurídica em geral e/ou no próprio planejamento estratégico da sua instituição.

Tal como a discricionariedade administrativa, que não pode ser entendida como um “cheque em branco” dado ao gestor público; a independência funcional também não o é. Afinal, não se trata do exercício de uma consciência individual do membro do *Parquet*, mas do necessário exercício de uma consciência constitucional. Por isso, suas conclusões, ainda que independentes, precisam estar fundamentadas, divulgadas e alicerçadas no múnus constitucional resultante da teleologia dos arts. 3º e 127, *caput*, da Magna Carta de 1988.

Como destaca Garcia (2015, p. 146), a independência funcional é uma prerrogativa conferida ao Ministério Público, enquanto instituição, e não à pessoa dos seus membros. De fato, não é gratuito, portanto, que, topograficamente, seja indicada, na Constituição como um princípio institucional e não como uma garantia dos membros. Existe tal independência para garantir o livre exercício das funções ministeriais, sem o risco de pressões internas (como do Procurador-Geral ou Conselho Superior) ou externas (de autoridades públicas, como Chefes de Poderes ou Parlamentares).

Nesse contexto, reitera-se, o não agir do membro ministerial, sob o argumento de independência funcional, precisa estar devidamente fundamentado, porque a não intervenção do Ministério Público, em determinadas situações, pode comprometer o projeto constitucional destinado à instituição.



Por isso, Garcia (2015, p. 146-153), aplicando a teleologia do art. 28 do CPP, defende a possibilidade de haver um controle da Chefia do respectivo Ministério Público diante da recusa em não exercer determinadas atribuições.<sup>28</sup> Lembra, ainda, o mencionado autor que, em caso de comprovada má-fé, o membro que se recusa em atuar poderá, inclusive, sofrer punições disciplinares. Reitere-se: independência funcional e as conclusões do membro, juridicamente fundamentadas, são imaculadas, mas, havendo parcialidade ou violação a princípios constitucionais, poderá haver responsabilidade pelo excesso praticado (BARROS, 2010, p. 237).

Nesse sentido, a independência funcional dos membros do MP necessita cada vez mais estar atrelada ao projeto de gestão estratégica da sua instituição, o qual, por sua vez, precisa, de forma democrática (ouvindo todos os membros e servidores da instituição), tornar concreto o projeto constitucional de defesa da democracia e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, na condição de instituição *ombudsman*, ouvidora do Povo (arts. 127, *caput*, e 129-II, da CF/1988).

Do contrário, admitir que a independência funcional possa vir comprometer ou ir de encontro ao próprio planejamento estratégico da instituição, em detrimento do princípio da unidade, seria prestigiar a ineficácia da atuação, com fundamento em um conceito pessoalista do exercício da função de membro do MP (MARTINS JÚNIOR, 2015, p. 37). Eis, então, a relevância da compatibilização entre independência funcional e unidade do Ministério Público, princípios que precisam ser interpretados de forma conjunta, a fim de que se alcance a coesão e o fortalecimento institucional (ZENKNER, 2019, p. 605, 609-610).

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal em decisão, nos autos da ADI 5434/DF, por maioria, a partir do voto divergente do Min. Edson Fachin, concluiu pela necessidade de compatibilidade entre os princípios da unidade e da independência funcional, reconhecendo como constitucional norma da Resolução CNMP nº 126, 09.07.2015,<sup>29</sup> que prevê a necessidade de ser ratificada, pelo órgão de revisão competente, decisão do membro do *Parquet* que conclui, após a instauração de inquérito civil ou do respectivo procedimento preparatório, ser este ou aquele de

---

<sup>28</sup> Em razão de sugestão do referido autor, a LC nº 106, 03.01.2003, através do art. 11, inciso XVII, outorgou ao PGJ, no Estado do Rio de Janeiro, a prerrogativa de declarar a atribuição de membro do Ministério Público para participar de determinado ato ou atuar em procedimento judicial ou extrajudicial.

<sup>29</sup> Incluiu o art. 9º-A na Resolução CNMP nº 23, de 17.09.2007, que trata da instauração e tramitação do inquérito civil, no âmbito do Ministério Público.

atribuição de outro ramo do Ministério Público (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2018). Na lide, prevaleceu o entendimento de que não há violação ao princípio da independência, estando a necessidade de remessa ao órgão revisor (Conselho ou Câmara de Coordenação) inserida na necessidade de uma unidade de posicionamento da instituição, diante de determinados assuntos. Ademais, conforme o voto da Mina. Carmen Lúcia, os princípios institucionais do Ministério Público precisam ser interpretados como um sistema e não de forma isolada.

Afinal, como destacam Almeida e Parise (2013, p. 265-267), o Estado Democrático de Direito, proposto pela Constituição de 1988, exige uma verdadeira mudança de paradigma da atuação do Ministério Público, enquanto instituição, cuja independência funcional precisa estar direcionada também para uma atuação preventiva e não apenas demandista, buscando a prevenção dos ilícitos e não apenas atuar após a sua prática, de forma repressiva.

#### **1.5.5-O planejamento estratégico do Ministério Público como elo entre os princípios institucionais e a concretização dos direitos fundamentais**

Planejar estrategicamente uma instituição é utilizar mecanismos e processos metodológicos de trabalho, buscando estabelecer metas e ações a serem empreendidas, através da mobilização de recursos e a tomada de decisões. Estabelecer planos ou pontos de gestão estratégica é ação que demonstra uma permanente preocupação com o cumprimento da missão e com os resultados que a empresa ou instituição buscam atingir. É a ideia de uma gestão estratégica, baseada em um “pensar para agir”, que permitirá uma melhor definição dos objetivos globais da instituição, permitindo uma padronização de atuação (CHIAVENATO, 2009, p. 04-05).

Aplicando, na prática, o princípio institucional da unidade, o Conselho Nacional do Ministério Público vem elaborando, desde 2010, um planejamento para o MP brasileiro. Inclusive, existe a Resolução nº 147, de 21.06.2016, que dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelecendo diretrizes para o planejamento estratégico do CNMP, das unidades e ramos do Ministério Público.

Deverão nortear o planejamento estratégico, no âmbito do Ministério Público brasileiro, principalmente, os princípios da eficiência, resolutividade, publicidade e autocomposição, dentre outros que se aplicam à Administração Pública (art. 1º, parágrafo único, da Resolução CNMP nº 147/2016).

Ora, nos termos do art. 2º da referida Resolução, visão é o futuro almejado para a instituição. Assim, conforme o planejamento estratégico nacional, aprovado para 2020-2029 (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público, 2019b, p. 26), a partir da missão definida pela Constituição (defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis), a visão do Ministério Público brasileiro deve ser a seguinte: *Ser uma instituição com atuação resolutiva na defesa da sociedade, no combate à corrupção e criminalidade e na garantia da implementação de políticas públicas.*

Demais, conforme o PEN 2020-2029, deverá o Ministério Público brasileiro ter como valores resolutividade, transparência, proatividade, inovação e cooperação. E dentre os objetivos estratégicos estabelecidos para a sociedade, através da atuação ministerial, podem ser citados os seguintes:

- 1) aprimorar a efetividade da persecução cível e penal, assegurando ainda direitos e garantias a acusados e vítimas (refere-se ao aprimoramento da resolutividade das ações cíveis e penais interpostas pelo Ministério Público, tanto no que se refere ao êxito da demanda judicial quanto à execução da sentença e ao resultado social);
- 2) consolidar a atuação ministerial integrada e estimular a articulação interinstitucional (visa ao fomento de operações conjuntas, forças-tarefas, termos de cooperação técnica, programas, projetos e ações entre as unidades e ramos, bem como com instituições parceiras);
- 3) garantir a transversalidade dos direitos fundamentais em toda atividade ministerial (equivale à conservação do zelo aos direitos humanos e sociais independentemente da área de atuação);
- 4) impulsionar a fiscalização do emprego de recursos públicos, a implementação de políticas públicas e o controle social (compreende a estruturação de atividade ministerial preventiva sistemática);

- 5) intensificar o diálogo com a sociedade e fomentar a solução pacífica de conflitos (pretende impulsionar novas formas de escuta qualificada da população e de diálogo deliberativo).

Consagra-se, assim, o planejamento estratégico, para o Ministério Público brasileiro, como um instrumento, a fim de garantir a entrega de resultados socialmente relevantes para a sociedade, mediante uma atuação eficiente (utilizando, com o melhor custo/benefício possível, os recursos nela investidos) e proativa, deixando de lado uma atuação meramente burocrática, processual e sem preocupação com a transformação das estruturais sociais (GAVRONSKI, 2016, p. 128-130).

Por conseguinte, atuar de forma resolutiva, é uma necessidade, uma obrigação institucional e não uma escolha subjetiva de cada membro do Ministério Público. Isso haverá de ser concretizado também através do planejamento estratégico específico, de cada unidade ou ramo do Ministério Público brasileiro, que tem caráter direcionador para os membros (arts. 8º, 14 e 16, da Resolução CNMP nº 147/2016).

Lembre-se, ainda, que recomendações do respectivo Procurador-Geral, no âmbito de cada unidade, de caráter administrativo e não funcional (referentes a atos de gestão), terão caráter vinculativo e não meramente optativo, conforme interpretação do art. 10, inciso XII, da Lei nº 8.625/1993 (DECOMAIN, 2011, p. 108). Além disso, cabe ao Ministério Público, enquanto instituição, praticar seus atos próprios de gestão, sendo dever do membro acatar, no plano administrativo, as decisões da sua Administração Superior (arts. 3º, inciso I, e 43, inciso XIV, da Lei nº 8.625/1993)

Destarte, abordando diretamente o tema a ser enfrentado neste estudo, poderia um membro do Ministério Público negar-se a atuar de forma resolutiva, no âmbito criminal, arguindo apenas e tão somente a sua independência funcional?

Tratando-se de uma atividade prevista no planejamento estratégico nacional e no planejamento estratégico da respectiva unidade, a resposta é não, sendo necessário que ele justifique a impossibilidade, do ponto de vista jurídico e fático, a impossibilidade de ter atuado de forma resolutiva e preventiva, a fim de evitar a prática de crimes relacionados com a sua área de atuação.

Macedo Júnior (1999, p. 135-137), aliás, defendendo o caráter vinculante dos planos de atuação institucional, no âmbito do Ministério Público de São Paulo, faz uma comparação interessante a respeito. Uma mera representação (notícia de fato) vincula o membro do MP a ser pronunciar, de forma fundamentada, a respeito dela, demonstrando como e/ou porque irá atuar ou mesmo não atuar. Como, então, negar o caráter vinculante de um planejamento estratégico previamente definido pela Administração Superior do respectivo MP, discutido e debatido com os próprios membros?

Por isso, a necessidade de o membro ministerial cumpri-lo ou justificar a impossibilidade do seu não cumprimento, não cabendo falar em violação da sua independência funcional, pois, como explicado não é uma prerrogativa do membro, mas da própria instituição; além disso, não é um princípio institucional isolado, precisando ser balizado com o princípio da unidade, que busca garantir uma uniformidade de atuação em benefício da sociedade e dos direitos constitucionalmente assegurados ao cidadão. No dizer de Cambi (2015, p. 79), a independência funcional não pode servir como desculpa para um não agir em defesa dos direitos fundamentais, os quais exigem, além de uma atuação individual, a integração e a otimização de esforços institucionais

No que se refere à atuação resolutiva e preventiva do Promotor de Justiça criminal, o planejamento estratégico pode se iniciar mediante metas específicas, dentro de um prazo razoável de cumprimento, como realizar, ao menos, uma reunião setorial por semestre com parceiros institucionais; a participação em reuniões semestrais de Conselhos comunitários ou a realização anual de uma audiência pública.

As Corregedorias, no âmbito de cada unidade do Ministério Público brasileiro, têm a relevante missão de não apenas apurar e propor punições disciplinares, mas e, principalmente, realizar um trabalho de acompanhamento, orientação e avaliação de resultados das atividades dos membros, inclusive no acompanhamento das metas do planejamento estratégico e dos planos de atuação institucional. No dizer de Goulart (2016, p. 232-234), forte no exemplo do MP de Goiás, as Corregedorias também se encontram vinculadas ao cumprimento dos objetivos estratégicos do Ministério Público, enquanto órgão responsável pela aplicação da vontade política transformadora da Constituição, devendo alicerçar sua atuação em

três eixos: avaliação, orientação e fiscalização. Por isso, o referido autor classifica as Corregedorias ministeriais como órgãos controladores da efetividade institucional e garantidoras do princípio da unidade, a partir do cumprimento do planejamento estratégico democraticamente aprovado.

Dentro de tal linha de raciocínio, em caso de descumprimento do planejamento estratégico vinculante, não se defende a atuação repressiva da Corregedoria do respectivo Ministério Público, salvo reiterada conduta dolosa e omissa. Tal órgão, máxime no que se refere à resolutividade, deve ter uma atuação muito mais orientativa do que repressiva, porque é necessário criar, primeiramente, entre os membros do MP, uma cultura de resolutividade e de cumprimento do planejamento estratégico. Capacitações específicas sobre resolutividade e ações estratégicas, com o auxílio da Escola Superior ou Centro de Formação Funcional, são imprescindíveis a respeito (CAMBI, 2015, p. 84). Utilizando novas metodologias de acompanhamento dos trabalhos dos Promotores e Procuradores, como softwares desenvolvidos pela tecnologia da informação, as Corregedorias podem funcionar como órgãos que se destinam ao direcionamento da atividade dos membros pela busca da efetividade social da atividade do Ministério Público (PEREIRA; TAVARES, 2017, p. 183-187).<sup>30</sup>

Especialmente no que se refere ao acompanhamento dos Promotores de Justiça criminais, a ótica das Corregedorias precisa ser ampliada, indo além do mero acompanhamento formal de processos penais juntos às Varas Judiciais; do número de denúncias apresentadas ou da participação dos membros em audiências. Por isso, no dizer de Moraes (2016, p. 324 e 326), é preciso que as Corregedorias do Ministério Público também participem do debate sobre o papel do Promotor de Justiça criminal dentro do sistema de defesa social vigente. Além disso, também as Corregedorias do MP poderiam participar de reuniões ou de fóruns temáticos com as Corregedorias de outros atores sociais relevantes, como as Polícias Civil e Militar e a Defensoria Pública, visando à atuações preventivas, diante da criminalidade relevante, como os crimes contra a vida e o tráfico de drogas.

---

<sup>30</sup> Os referidos autores fazem referência ao sistema de *Business Intelligence*, criado inicialmente para auxiliar o processo decisório de empresas, na iniciativa privada, através da coleta e interpretação de dados, o qual foi adaptado, como sucesso, à realidade do Ministério Público do Paraná, para acompanhamento dos seus membros.

Em tal contexto, Almeida e Costa (2017, p. 129-130) dissertam sobre a missão das Corregedorias das unidades do Ministério Público brasileiro enquanto garantias constitucionais fundamentais, orientando e fiscalizando os membros do Ministério Público, a fim de assegurar a função deste como garantia constitucional de acesso à justiça, no plano jurisdicional e extrajurisdicional. Aliás, os referidos autores destacam a relevância da já mencionada Recomendação de caráter geral CNMP-CN nº 2, de 21.06.2018, que tratou de parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Públicos pelas suas Corregedorias.

De fato, a Recomendação de caráter geral CNMP-CN nº 2/2018, em seu art. 1º, inciso XVIII, indica, como um dos parâmetros de avaliação, orientação e fiscalização, uma atuação do membro e da unidade do MP alinhada ao planejamento estratégico institucional, aos planos gerais de atuação, aos programas de atuação funcional e aos respectivos projetos executivos, com o cumprimento de metas institucionais, sem prejuízo da atuação em projetos específicos necessários para a resolução de questões decorrentes de particularidades locais.

Já o art. 5º, inciso VII, da Recomendação de caráter geral CNMP-CN nº 2/2018, tratando da gestão finalística do Ministério Público, dispõe que as Corregedorias deverão analisar a eficiência funcional da atuação do membro ou da unidade aferindo, dentre outros aspectos, um agir pautado no Planejamento Estratégico aprovado democraticamente com a participação tanto dos membros e servidores, quanto da sociedade.

Por sua vez, o art. 19, inciso VII, da Recomendação, informa que a equipe correicional avaliará a resolutividade da atuação do membro do MP em políticas públicas destinadas à efetivação de direitos fundamentais, aferindo, entre outros aspectos, se o correicionado atua para implementar políticas públicas socialmente necessárias e devidamente identificadas a partir do planejamento estratégico da instituição, com a participação social e da comunidade ou dos grupos vulneráveis afetados, sem prejuízo da existência de outros programas e projetos de atuação que levem em conta questões específicas locais ou regionais.

Mencione-se, por fim, o art. 23, inciso III, da multicitada recomendação, no sentido de que a avaliação do impacto social da atuação do Ministério Público

deverá considerar como parâmetro de atuação, à luz do princípio da razoabilidade, o alinhamento ao planejamento estratégico. A menção ao princípio da razoabilidade é bastante importante, pois, como se destacou, é preciso criar, no membros do MP, gradativamente, a cultura de um planejamento estratégico vinculante, máxime a uma atuação extrajudicial dos membros com atuação criminal. Demais, a avaliação do impacto social também precisa considerar a estrutura física e funcional que o Promotor/Procurador tem à sua disposição para realizar as atividades resolutivas e/ou de impacto social relevante (GOULART, 2016, p. 233).

Nada impede, porém, que o membro que descumpra, de forma injustificada, o planejamento estratégico venha a sofrer outras consequências funcionais a respeito, como não conseguir pontuação para efeito de movimentação na carreira (remoção ou promoção) por merecimento, por não encampar projetos institucionais ou mesmo metas específicas para a sua Promotoria.

Todavia, se o planejamento estratégico, legalmente, tem eficácia jurídica para ser observado, é bastante relevante que tenha ele legitimidade entre os membros e a própria sociedade a que se destina. Isso há de ser obtido mediante um processo democrático de construção do planejamento estratégico, que não pode se limitar somente a integrantes/assessores da Procuradoria-Geral, Corregedoria e/ou Conselho Superior.

Todos os membros precisam estar envolvidos e se sentir representados no processo de formação do planejamento estratégico, o que reforça a cultura do seu cumprimento. Por isso, faz-se necessária a renovação periódica, evitando a repetição de equipes multiplicadoras do planejamento; ademais, cada região, grupo ofício ou área de atuação precisa ter seus representantes no órgão diretivo do planejamento estratégico.

Noutra banda, em homenagem aos arts. 5º, inciso VII, e 19, inciso VII, da Recomendação de caráter geral CNMP-CN nº 2/2018, a sociedade precisa ser ouvida sobre o planejamento estratégico do órgão público que se apresenta como seu defensor universal, através de audiências públicas e/ou reuniões com Conselhos de Direitos, Conselhos comunitários e parceiros institucionais. Afinal, o planejamento estratégico do Ministério Público precisa ser orientado pelos princípios da participação, coordenação, integração e continuidade. Não se pode executá-lo como



uma imposição hierárquica do Procurador-Geral ou da Administração Superior da instituição, mas sim como verdadeira forma de governança institucional participativa, na precisa lição de Cambi (2015, p. 80).

## **1.6-DEFESA DA ATUAÇÃO DO PROMOTOR DE JUSTIÇA CRIMINAL, ENQUANTO AGENTE POLÍTICO DE TRANSFORMAÇÃO SOCIAL**

### **1.6.1-Visão crítica do atual sistema de defesa social no Brasil**

O termo defesa social não é mencionado uma única vez na Constituição Federal de 1988. Preferiu o constituinte originário valer-se da expressão segurança pública, a qual é mencionada 03 (três) vezes no art. 144. Posteriormente, mediante emenda constitucional no ADCT, foi citada a expressão segurança pública uma vez mais, através do art. 103, que trata do regime especial para pagamento de precatório, inserido pela EC 99/2017.

Segue-se, nesta tese, a posição de alguns autores os quais têm preferido utilizar a expressão defesa social, por considerá-la um termo mais amplo e relacionado com o Estado Democrático de Direito. A defesa social, sobretudo, visa à proteção da sociedade como um todo, valendo-se não apenas do Direito Penal, mas também de outras disciplinas, além do Direito, para não somente combater o crime, mas também preveni-lo (ESTEVAM *et al*, 2018, p. 182-184).

Além de um caráter multidisciplinar e preventivo, o sistema de defesa social pressupõe uma atuação em rede, envolvendo não apenas as polícias civil e militar, mas também outras instituições relevantes para regime democrático e para a aplicação da lei penal, como o Poder Judiciário; o Ministério Público, a OAB e a Defensoria Pública.

Segurança pública, por sua vez, seria um termo ainda associado à ideia de um Estado autoritário, repressor, que decide e soluciona de forma unilateral questões referentes à segurança do cidadão, mediante a utilização do Direito Penal.

De outra banda, tem sido utilizada também, no últimos tempos, a expressão segurança cidadã, conceito que inclui a participação do cidadão e da própria comunidade onde será desenvolvida a política pública de defesa social. Tal conceito começou se a desenvolver durante os anos 90 do século XX, tendo por

referências o plano de ações contra a criminalidade desenvolvido na Colômbia, a partir de 1995; plano este que envolveu um conjunto de medidas e políticas de caráter multidisciplinar, na áreas de saúde e educação, por exemplo (FREIRE, 2009, p. 52).

A Constituição outorgada de 1937, símbolo do período autoritário varguista, é aquela, dentre as Cartas brasileiras, com exceção do Texto de 1988, que mais fez menção ao termo segurança pública (03 vezes, ao todo: no art. 16, inciso V; no art. 122, item 10 e item 15). Destaque-se, a segurança pública era um dos fundamentos para decretar a censura prévia da imprensa, do teatro, da cinematografia e da radiodifusão, nos termos do art. 122, item 15, da CF/1937.

As Cartas de 1967 e 1969, embora não tenham feito menção à segurança pública, procuraram associar a defesa da população à ideia de segurança nacional. O art. 92 da Constituição de 1969, por exemplo, dispunha que todos os brasileiros são obrigados ao serviço militar ou a outros encargos necessários à “segurança nacional”. Antes dele, o art. 91 colocava as Forças Armadas como símbolo da lei e da ordem, informando que seriam elas essenciais à execução da política de segurança nacional, destinando-se à defesa da pátria e à garantia dos poderes constituídos, da lei e da ordem.

Durante o período da ditadura militar (1964-1985) eram as Forças Armadas que tinham o papel central em garantir a segurança dos cidadãos, revelada como uma consequência ou vertente da ideia de segurança nacional, fundamentada na ideia de combate ao inimigo externo (ameaça do comunismo) e ao inimigo interno (indivíduos subversivos, os quais ameaçavam a ordem pública e a segurança nacional), o que, na lógica militar de segurança, justificaria inclusive a utilização de meios extremos para tanto, como o cerceamento de liberdades e garantias constitucionais, além do recurso a práticas de violência não admitidas em lei, como a tortura (FREIRE, 2009, p. 50-51).

Não obstante, a Constituição de 1988, embora também tenha utilizado a vetusta expressão segurança pública, deixou espaços para o desenvolvimento de um conceito de defesa social democrática, ao indicar, no seu art. 144, que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

Tal definição encontra sintonia com o moderno conceito de atividade policial do Estado, no sentido de ser aquela atividade que procura salvaguardar a ordem pública em suas várias manifestações: da segurança das pessoas à segurança da propriedade; da tranquilidade dos núcleos populacionais à proteção de qualquer outro bem (BOVA, 1998, p. 944).

Ora, quando se coloca a segurança pública como “responsabilidade de todos” significa que toda a sociedade – e não apenas as polícias – tem sua parcela de dever para contribuir por ela, de forma que se preservem a ordem pública e incolumidade das pessoas e do seu patrimônio. Isso implica também, por consequência, que a sociedade organizada e/ou os órgãos de representação popular possam participar e opinar em políticas públicas voltadas para a defesa social.

Demais, é relevante destacar que a “segurança” é consagrada como um direito fundamental social, nos termos do art. 6º, *caput*, da Constituição (note-se: a norma constitucional não utiliza o adjetivo *pública*, o que reforça a ideia de participação comunitária). É possível, portanto, falar-se em um direito fundamental à segurança pública ou à defesa social, o que pressupõe, tal atividade seja planejada e exercida de forma democrática (dever e participação de todos, conforme o art. 144, *caput*), eficiente (art. 144, § 7º) e preservando a incolumidade pessoal e patrimonial de todas as pessoas envolvidas (proporcionalidade das ações).

Aliás, segundo Costa (2005), direito à segurança pública tem relação com o direito de estar seguro; o direito de não se submeter à violência contra sua pessoa e tampouco contra o seu patrimônio. Mas, é também o direito de não viver com medo; de viver em paz consigo mesmo e com seus familiares.

O art. 144 da CF/1988 indica como responsáveis pela segurança pública, no Brasil, os seguintes órgãos: 1) Polícia Federal; 2) Polícia Rodoviária Federal; 3) Polícia Ferroviária Federal; 4) Polícia Civil; 5) Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar e 6) polícias penais, no âmbito da União, Estados e DF.<sup>31</sup>

Os municípios brasileiros, em um primeiro momento, não foram incluídos como integrantes do sistema de segurança pública, considerando que a

---

<sup>31</sup> Trata-se dos agentes penitenciários, incluídos no rol do art. 144 em razão da EC nº 104, de 04.12.2019. Sua principal atribuição é cuidar da segurança, no âmbito dos estabelecimentos penais.

responsabilidade pela manutenção das polícias civil, militar e do Corpo de Bombeiros é dos Estados; já no âmbito das polícias federais e do Distrito Federal (art. 21, inciso IV, da CF/1988), tal responsabilidade é da União.

Não obstante, o § 8º do art. 144 prevê que os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações.<sup>32</sup>

De fato, a partir de uma ótica democrática e de uma ideia de segurança comunitária, as guardas municipais podem e devem colaborar com o sistema de defesa social, comunicando às polícias estaduais e federais ações suspeitas ou mesmo a prática de crimes. Também atuando com medidas e campanhas preventivas em defesa da preservação dos bens públicos municipais, como ruas e praças, por exemplo.

A propósito, os municípios têm relevante papel no sistema de defesa social (SOARES, 2006, p. 06-13), pois podem instituir, por lei, os chamados Conselhos de Segurança Municipal, órgão que tem a missão de promover a integração dos atores de defesa social com atuação na circunscrição geográfica daquele município (polícias, guarda municipal, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública). Tais conselhos, agregados à atuação do Conselho Estadual de Defesa Social, podem ter um relevante papel na definição de políticas públicas e na atuação preventiva e setorializada (visando ao combate de determinada prática criminosa) no sistema de defesa social.

Deveras, enfatiza-se aqui a necessidade de uma atuação preventiva do sistema de defesa social. Afinal, a resposta ao aumento de criminalidade no Brasil, que vem ocorrendo desde os anos 70 e 80, agregada a uma realidade de exclusão social e políticas públicas insuficientes em áreas vitais (como saúde, educação e saneamento básico), precisa ir além do populismo penal.

---

<sup>32</sup> Dentro deste contexto, é relevante aqui destacar o Projeto “Cidade Pacífica”, da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público de Pernambuco, onde se destaca o papel dos municípios no sistema de defesa social, mediante ações que visem prevenir e reduzir a violência urbana. Há, inclusive, um índice dos municípios “mais pacificados”, que condensa os dados sobre crimes violentos letais intencionais (CVLIs) e crimes violentos contra o patrimônio (CVPs), bem como fatores sociais e regionais e a medição das iniciativas adotadas pelas Prefeituras para contribuir com o aumento da sensação de segurança (PERNAMBUCO, 2019).

O populismo penal aqui mencionado refere-se à utilização do Direito Penal como panaceia para os problemas de segurança pública no Brasil, mediante a criação de novos tipos penais ou o aumento de penas para crimes já existentes, de forma casuísta e emocional, principalmente quando pessoas das classes média e alta são vítimas de crimes violentos (AZEVEDO, 2009).

Tal forma de atuação tem, comprovadamente, apresentando-se como insuficiente; exemplo clássico foi a chamada lei dos crimes hediondos (Lei nº 8.072, de 25.07.1990), a qual, em razão de proibir a progressão de regime<sup>33</sup> para determinados crimes considerados graves e odiosos,<sup>34</sup> promoveu um verdadeiro aumento da população carcerária, no Brasil, mas não reduziu o número de crimes violentos; pelo contrário, agregados a outros fatores, a partir de tal legislação, surgiram outros problemas, como as milícias e a nacionalização (nos presídios dos Estados federados) de facções criminosas como o PCC (Primeiro Comando da Capital) e o Comando Vermelho.

Em verdade, trata-se de um sistema que se retroalimenta: de um lado, existe uma política de Estado neoliberal, o qual, diante da ausência de políticas públicas consistentes em diversas áreas, preocupa-se em dar uma resposta imediata à população no item segurança pública.

Mas, trata-se de uma resposta desgarrada da ressocialização do preso e/ou da sua recuperação. A resposta mais simples e imediata é o encarceramento,

---

<sup>33</sup> Redação original do art. 2º, inciso I, § 1º, somente alterada a partir da Lei nº 11.464, de 28.03.2007, determinava o cumprimento da pena em regime integralmente fechado. Demais, o art. 2º, inciso II, chegava a proibir a liberdade provisória em delitos de tal natureza, violando, em tese, o princípio da presunção de inocência (art. 5º-LVII da CF/1988).

<sup>34</sup> Em sua redação original, o art. 1º da Lei nº 8.072/1990 considerava hediondos os crimes de latrocínio (art. 157, § 3º, *in fine*), extorsão qualificada pela morte (art. 158, § 2º), extorsão mediante sequestro e na forma qualificada (art. 159, *caput* e seus §§ 1º, 2º e 3º), estupro (art. 213, *caput* e sua combinação com o art. 223, *caput* e parágrafo único), atentado violento ao pudor (art. 214 e sua combinação com o art. 223, *caput* e parágrafo único), epidemia com resultado morte (art. 267, § 1º), envenenamento de água potável ou de substância alimentícia ou medicinal, qualificado pela morte (art. 270, combinado com o art. 285), todos do Código Penal, e o crime de genocídio (arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956), tentados ou consumados. Posteriormente, através da Lei 8.930, 06.09.1994, foi incluído o homicídio (art. 121 do CPB), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e o homicídio qualificado (art. 121, § 2º, I, II, III, IV e V, do CPB). A Lei nº 13.964, de 24.12.2019, aumentou a relação da criminalidade considerada hedionda, acrescentando delitos como a posse ou porte ilegal de arma de fogo de uso proibido (art. 16 da Lei nº 10.826, de 22.12.2003); o comércio ilegal de armas de fogo (art. 17 da Lei nº 10.826, de 22.12.2003); o tráfico internacional de arma de fogo, acessório ou munição (art. 18 da Lei nº 10.826, de 22.12.2003) e, ainda, o crime de organização criminosa, quando direcionado à prática de crime hediondo ou equiparado.

como forma de suspender a prática de determinados crimes, ainda que temporariamente (CIFALI, 2019, p. 22). De outra banda, existe uma opinião pública atemorizada pelo aumento da criminalidade, a qual, influenciada por uma parcela da mídia, que se aproveitadora e ganha audiência com tal situação, clama por um discurso mais duro e punitivo por parte do Estado.

Como consequência da racionalidade acima exposta, tem-se o aumento da população carcerária e a superlotação das penitenciárias; paradoxalmente, diminuem-se, evidentemente, os índices de recuperação dos presos, além de se ter um enorme crescimento da criminalidade organizada dentro das penitenciárias.

Sobre o tema, relevante aqui destacar a posição de Wacquant (1999), quando tece crítica ao crescimento da população carcerária norte-americana, a partir da década de 70 do século XX, demonstrando um completo afastamento do ideal de recuperação/reinserção social do preso; o importante era punir e demonstrar isso para parcela da sociedade – classe média de cor branca – passando-se uma sensação de tranquilidade. Por isso, a conclusão do referido autor por uma verdadeira segregação social no sistema carcerário do EUA, máxime a partir da chamada “guerra às drogas”, durante o Governo do republicano Ronaldo Regan, que atingiu principalmente os pequenos traficantes (traficantes de bairro), de cor negra, naquele país.

Dentro de tal contexto, a partir dos anos 80 do século XX, a política de encarceramento norte-americana viria atingir os próprios usuários de droga (FEELEY; SIMON, 1992, p. 461). Qualquer semelhança com a atual realidade carcerária brasileira não é mera coincidência.

Wacquant (2003, p. 19-21), aliás, chega a falar na transformação de um Estado de providência (que, no caso americano, seria um verdadeiro Estado caritativo, com atuação pontual, face à ausência de um compromisso consistente em promover a solidariedade social e de lutar, de fato, pela igualdade material) em um Estado penal e policial, onde, de certa forma, o combate à criminalidade termina se revelando em um encarceramento da população menos favorecida economicamente e de cor negra.

No mesmo sentido, Feeley e Simon (1992) atestam que a chamada nova política penal não está preocupada com a recuperação dos criminosos ou detentos; o objetivo primordial é separá-los do convívio social, dando, então, uma resposta

imediatamente ao problema. Essa nova “penalografia” importa em uma mudança de mentalidade, na forma de interpretar a lei penal e o próprio procedimento de aplicação da pena. Trata-se, porém, de uma questão de natureza gerencial (de um Estado que, teoricamente, busca ser mínimo) e não transformativa, no dizer dos referidos autores.

Urge, assim, que se trabalhe o desenvolvimento de práticas preventivas, para além de um viés meramente ideológico ou econômico de Estado mínimo, mediante o desenvolvimento de políticas públicas que incluam o cidadão/comunidade como protagonistas e parceiros dos órgãos integrantes do sistema de defesa social e à luz de um projeto de segurança cidadã.

É preciso, por conseguinte, afastar do sistema de defesa social o estigma de estar distante do cidadão, sobretudo das camadas menos favorecidas da sociedade, as quais, em razão da ideia de um policiamento agressivo e que atua sobretudo com relação à população negra e pobre, termina passando uma sensação de insegurança, de preconceito e perseguição. Agregue-se a isso a falta de estrutura operacional da própria polícia, a qual, por falta de contingente, passa a atender somente setores específicos de alguns bairros, como os comerciantes e, mesmo assim, em determinados horários (COSTA, 2005).

Exemplo inovador é o projeto UIPP (Unidade Integradora Pró-Paz), desenvolvido pela Secretaria de Defesa Social e Segurança Pública do Estado do Pará, onde, a partir de uma ação integrada das Polícias Cíveis e Militares, implementou-se um modelo de policiamento comunitário e inclusão social, além da utilização da mediação para a resolução de conflitos de baixo potencial ofensivo, como brigas familiares; conflitos escolares e disputas envolvendo bens materiais e direitos disponíveis (SANTANA; GUIMARÃES, 2019, p. 95-101).

Eis a relevância, então, do desenvolvimento de um conceito de defesa social alicerçado em cidadania, buscando a diminuição da violência social por meio do estabelecimento de metas para os órgãos e entidades públicas envolvidas, mas também para a comunidade/cidadão onde se destina a política pública de segurança.

Demais, há que se pensar no melhoramento do entorno, mediante outras políticas públicas a serem desenvolvidas para a comunidade, como educação, saúde e lazer (FREIRE, 2009, p. 53). Outro ponto relevante é a aproximação dos

órgãos/entidades do sistema de defesa social da população, mediante policiamento comunitário e audiências públicas no local, que podem ser convocadas pelo Ministério Público, na condição de *Ombudsman* social.

O indivíduo, portanto, passa a ser também ator e protagonista das medidas de defesa social, mediante participação, por exemplo, em conselhos municipais ou distritais de segurança cidadã ou de defesa social. Deixa-se de lado o centralismo autoritário das políticas arraigadas de segurança pública (onde somente a polícia é ator principal) ou mesmo de segurança nacional (onde as Forças Armadas são o ator principal).

A propósito, mencione-se a Lei nº 11.530, de 24.10.2007, alterada pela nº 11.707, de 19.06.2008, que instituiu o PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania), destinado a articular ações, entre os entes federativos (Estados e Municípios) de segurança pública para a prevenção, controle e repressão da criminalidade, estabelecendo políticas sociais e ações de proteção às vítimas.

Mencionem-se algumas diretrizes do PRONASCI (art. 3º da Lei nº 11.530/2017): promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural; criação e fortalecimento de redes sociais e comunitárias; participação de jovens e adolescentes, de egressos do sistema prisional, de famílias expostas à violência urbana e de mulheres em situação de violência; participação de jovens e adolescentes em situação de moradores de rua em programas educativos e profissionalizantes com vistas na ressocialização e reintegração à família.

Segundo Cruz (2013, p. 5), o PRONASCI teve como um dos objetivos principais o envolvimento direto da população na prevenção e redução da violência, proporcionando uma articulação maior entre Estado e sociedade civil.

Nesse sentido, Balestreri (2010, p. 60-64) lembra a necessidade de que a segurança pública promova a formação de redes de engajamento cívico dos indivíduos, mediante políticas públicas paralelas de saúde e educação. Uma



segurança pública baseada em um policiamento comunitário, o qual busque mais o diálogo e menos o confronto e a letalidade.

Tal letalidade muitas vezes revela uma política de segurança pública ultrapassada e injusta, a qual seleciona seus alvos, máxime quando se trata de jovens negros e pobres. Aliás, relevante lembrar aqui de Zaffaroni (2011, p. 245-246), o qual aponta para uma seletividade em todo o sistema penal, incluídas a prática de legislar (definir os fatos criminais) e de julgar (processos penais objetos de uma sentença penal, direcionadas para determinados acusados, a fim de atingir determinadas metas).

Todavia, combater tal seletividade e o próprio crescimento do Estado de polícia, em detrimento do Estado de Direito é, justamente, uma das funções do sistema penal ou de defesa social. Relevante destacar, quanto mais se cria um “inimigo” a ser abatido dentro do sistema, através de medidas mais severas e leis mais duras, em detrimento de enfrentar a raiz do problema, mais se está promovendo o crescimento do Estado de polícia e de práticas autoritárias (ZAFFARONI, 2011, p. 169-178).

Ainda sobre o tema, Silva (2010, p. 75-78) destaca uma preocupação com a formação/treinamento de policiais civis e militares; menciona, como exemplo, o treinamento da Força Nacional de Segurança, no Rio de Janeiro, onde o local de treino, com os policiais armados e com coletes, foi, justamente, as favelas da cidade. Para ele, o recado dado aos policiais em formação foi muito claro: o público-alvo deles são os moradores das favelas, ou seja, pessoas pobres e negras. Por isso, a dificuldade de se exigir uma polícia isenta, que trate a todos igualmente, sem discriminações.

A propósito, mencione-se também o exemplo de Zaluar (2005), narrando, a ideia de que pobreza gera criminalidade está diretamente relacionada com a concepção policial de criminalizar a pobreza. Discurso que parece encontrar amparo em um discurso neoliberal de Estado mínimo, onde a ausência de política pública de prevenção é, de certa forma, encoberta na atual conduta estatal de recrudescimento das leis penais e do aumento da população carcerária. Como lembra Cifali (2019, p. 18-19), o Direito Penal passa, então, a ser utilizado como uma função simbólica, no

intuito de passar tranquilidade e sensação de segurança à população ou, pelo menos, a uma parte dela.

Nesse contexto, reitere-se, o sistema penal há de ter o cuidado para não criar “inimigos”, no sentido de entender ou interpretar indivíduos que seriam despidos da dignidade humana (ZAFFARONI, 2011), o que termina por ocorrer hoje com os presos do nosso sistema penitenciário, relegados frequentemente de direitos mínimos, como se humanos não fossem (celas superlotadas; inexistência de saneamento ou do mínimo de privacidade; sujeição a doenças infecciosas etc.).

Assim, desde o período de treinamento, há que se reforçar a formação humanista dos policiais, mostrando-lhes, justamente, o inverso do exemplo mencionado, pois o público-alvo do sistema de defesa social é a defesa da ordem e da sociedade e a garantia da paz para todas as pessoas, independentemente da classe social e/ou da cor.

Deveras, é preciso libertar o sistema de defesa social do chamado “giro punitivo” (GARLAND, 2008), onde as saídas e soluções apresentadas para reduzir a criminalidade estão alicerçadas somente no encarceramento – e diga-se, um encarceramento seletivo.

A autocrítica é necessária, a fim de que soluções novas, de prevenção e diálogo, sejam apresentadas e desenvolvidas. Segundo Carvalho e Silva (2011, p. 66), também são entraves a um sistema de defesa social democrático os preconceitos a respeito da reinserção do ex-detento/presidiário na comunidade, além do descompasso entre Poder Executivo e Poder Judiciário, máxime no que se refere à tarefa de garantir um julgamento célere dos acusados no processo penal.

De fato, tem-se hoje uma sociedade, no Brasil, amedrontada com o crescimento da criminalidade; porém, uma sociedade que, antes de tudo, deseja a paz e a tranquilidade, algo que não necessariamente é obtido com o aumento de políticas de encarceramento (CIFALI, 2019, p. 16-35).

Relevante, porém, lembrar da advertência de Zaffaroni (2011, p. 16-17), no sentido de que, historicamente, os conflitos nunca são resolvidos, em definitivo, pela violência, mas sim pelo diálogo, pela construção de soluções negociadas. O

apelo único e exclusivo à violência estatal para acabar com a violência, segundo o jurista argentino, pode levar ao genocídio.

Eis, então, a importância de um sistema penal que, em um regime democrático, venha a funcionar como instrumento de contenção/racionalização (MACHADO, 2014) do poder punitivo estatal e assegure a observância dos direitos fundamentais para todas as partes envolvidas (vítimas, acusados e familiares).

Destaque-se, que a Lei nº 13.675, de 11.06.2018, buscando criar políticas de ação integrada, no âmbito da federação brasileira, estabeleceu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Dentre os princípios a serem observados pelo PNSPDS, estão a proteção dos direitos humanos, o respeito aos direitos fundamentais e promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana; demais, deverá ela primar pela eficiência na prevenção e no controle das infrações penais (art. 4º, incisos III e IV). Percebe-se, então, que a prevenção de crimes deve ser uma diretriz da rede de segurança pública que se pretende formar no Brasil, com a participação da União, dos Estados, do DF e dos Municípios.

A concepção de trabalhar na prevenção de crimes é reforçada pelos próprios objetivos do PNSPDS, sendo um deles estimular e apoiar a realização de ações de prevenção à violência e à criminalidade, com prioridade para aquelas relacionadas à letalidade da população jovem negra, das mulheres e de outros grupos vulneráveis; além disso, deverão ser priorizadas políticas públicas para a redução da letalidade violenta (art. 6º, incisos IV e XXIII).

O PNSPDS estimula, ainda, a formação de redes de trabalho entre os atores sociais integrantes da rede de segurança pública. A propósito, merecem destaque as seguintes previsões estabelecidas para o plano: integração entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no aprimoramento e na aplicação da legislação penal bem como colaboração do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos da política nacional de segurança pública (art. 5º, incisos XV e XVI).

Tal atuação em rede será concretizada através dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social (CSPDS), onde, inclusive, deverá ser assegurada a participação da sociedade (art. 6º, inciso V). Os Conselhos deverão ser criados no âmbito de todas as entidades federativas brasileiras, mediante proposta do chefe do Poder Executivo, encaminhada aos respectivo Poder Legislativo (art. 20).

Conforme o art. 21 da Lei nº 13.675/2018, o Conselho de Segurança Pública e Defesa Social deverá ser composto pelos seguintes integrantes: 1) representantes de cada órgão ou entidade integrante do SUSP; 2) representante do Poder Judiciário; 3) representante do Ministério Público; 4) representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); 5) representante da Defensoria Pública; 6) representantes de entidades e organizações da sociedade cuja finalidade esteja relacionada com políticas de segurança pública e defesa social; 7) representantes de entidades de profissionais de segurança pública.

A propósito, a Lei 13.675/2018 deixa claro que as Forças Armadas não integram o sistema único de segurança pública criado pela referida lei, ficando expressa a diferença entre os conceitos de defesa social e segurança nacional (ROMÃO, 2020, p. 165-168).

Assim, o conceito de segurança pública/defesa social perseguido pelo PNSPDS há de respeitar os princípios e objetivos fundamentais da Magna Carta de 1988, primando, inclusive, pela participação da comunidade na formulação das políticas públicas para atuação na referida área. As Forças Armadas não são integrantes do SUSP, cabendo a elas o papel constitucional de defesa da Pátria e garantia dos poderes constitucionais, atuando pela manutenção da lei e da ordem, em situações excepcionais, por iniciativa do Executivo, Legislativo e Judiciário (e nunca de ofício), nos termos do art. 142 da CF/1988.

A participação do Ministério Público no Conselho de Segurança Pública e Defesa Social somente reforça o caráter dialógico e preventivo que a sua atuação, na seara penal, deve também primar, máxime em razão do caráter transversal do direito fundamental à defesa social/segurança pública, cuja concretização exige a comunicação entre mais de uma política pública, como aquelas relacionadas com educação e saúde (SOARES, 2019). O diálogo com os integrantes da rede é bastante importante para o estabelecimento de uma atuação preventiva por parte dos

integrantes da instituição, inclusive os membros com atuação criminal, como doravante será detalhado.

Demais, o Ministério Público, no âmbito de cada unidade federativa, também deverá participar da avaliação das políticas de segurança pública e defesa social, juntamente com representantes dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da Defensoria Pública e dos Conselhos de Segurança Pública e Defesa Social (art. 29).

É relevante, porém, lembrar a advertência de Agra (2019, p. 143), no sentido de que a participação do membro do MP, no CSPDS e em outros conselhos de órgãos da Administração Pública, deve ser a de observador institucional, abstendo-se de formalizar votos ou assinar documentos, como recomendações, a fim de evitar conflitos de atribuições com a sua condição de controlador externo da atividade policial e responsável pela tutela do direito fundamental à defesa social. Trata-se, deveras, de uma exegese do art. 128, § 5º, inciso II, *d*, da CF/1988, o qual veda aos membros ministeriais o exercício, ainda que em disponibilidade, de qualquer outra função pública, salvo uma de magistério.<sup>35</sup>

O grande desafio da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social instituída pela Lei nº 13.675/2018 é sua aplicação, na prática, vencendo a cultura unilateral e repressiva que sempre marcou as políticas de segurança pública no Brasil. Uma verdadeira mudança de ordem estrutural, a qual não ocorrerá de forma repentina, mas gradativa, mediante o esforço de cada um dos atores jurídicos e sociais envolvidos, inclusive o próprio Ministério Público.

### **1.6.2-Um Ministério Público a favor de uma defesa social democrática e justa**

A Constituição de 1988, no seu art. 129, além da titularidade exclusiva da ação penal pública (inciso I), colocou também o Ministério Público como órgão

---

<sup>35</sup> De fato, há, inclusive, precedente do STF, nos autos da ADPF 388, que envolveu a nomeação de membro do MP Estadual para o cargo de Ministro da Justiça, estando ele então autorizado pela Resolução 72/2011 do CNMP. Concluiu a Suprema Corte, julgando inconstitucional o ato do CNMP, que é vedado aos membros do MP, na ativa, exercer qualquer outra função pública fora do âmbito institucional (ou seja fora de unidades do MP brasileiro), salvo o exercício do magistério (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2016a).

responsável pelo controle externo da atividade policial (inciso VII), tendo também a atribuição de requisitar às autoridades policiais diligências investigatórias e instauração de inquérito policial (inciso VIII).

Tais atribuições precisam ser exercidas em harmonia e sem olvidar da atribuição constitucional de *Ombudsman*, prevista no inciso II, do multicitado art. 129, e da condição de defensor do regime democrático, consagrada no *caput* do art. 127, também da Magna Carta de 1988.

É relevante destacar, a defesa social também deve ser entendida como um direito fundamental dos brasileiros (a partir da hermenêutica do art. 144, *caput*, c/c o art. 5º, § 2º, primeira parte, ambos da CF/1988), sendo, portanto, atribuição do Ministério Público zelar pelo respeito e pela observância de tal direito perante as autoridades de segurança pública. Não por acaso, o controle externo da atividade policial foi destinado, pela Constituição de 1988, ao Ministério Público, porque, na condição de voz da sociedade civil perante os poderes constituídos, já teria mesmo que fazê-lo.

Nessa condição, de defensor do regime democrático, o Ministério Público deve atuar em favor de uma defesa social, efetivamente justa (razoável e proporcional) e que procura respeitar os direitos fundamentais da pessoa humana.

É preciso, como lembra Busato (2018, p. 135-137), ir além da mera condição de fiscal da legalidade e atuar em prol de um direito penal (e da segurança pública) que tenha por foco os principais bens jurídicos da sociedade (vida, integridade física, dignidade sexual, patrimônio público etc.), evitando-se a criminalização de condutas que não impactem diretamente esses valores.

A defesa social há de ser compreendida e desenvolvida, efetivamente, como um direito fundamental do cidadão, a ser concretizado através da ação das forças de segurança pública, respeitando os limites constitucionais e os demais direitos dos cidadãos. Demais, é preciso alargar a participação da sociedade na formulação das políticas de segurança pública e intensificar/melhorar o próprio controle externo da atividade policial, por meio do Ministério Público, mas que pode também abrir espaço para a sociedade civil, mediante conselhos e outras práticas emancipatórias, por exemplo.

Ou seja, o Ministério Público há de buscar uma política de defesa social compromissada com a democracia e os direitos humanos (SUXBERGER, 2012, p. 154-156). Ainda mais: uma gestão de controle externo baseada no diálogo com os atores policiais, procurando cada vez mais aproximá-los da comunidade e do conceito de direitos humanos.

De outra banda, a atuação dos membros do Ministério Público, na condição de defensores do regime democrático, haverá que ter por meta também a prevenção das condutas criminosas, indo além de uma atuação punitiva e processual, meramente homologatória do trabalho policial de repressão. A propósito, relevante mencionar a advertência de Vaz *et al.* (2016, p. 124), no sentido de que, no âmbito do direito fundamental à segurança pública, deve o Ministério Público atuar também preventivamente, inclusive conscientizando as forças de segurança pública a respeito do racismo institucional, preocupação específica das autoras.

Ora, a própria *Lex Matter* não coloca o Ministério Público como mero fiscal da legalidade, mas sim como instituição responsável pela defesa da ordem jurídica, um conceito amplo, o qual alberga, mas vai além da mera observância de uma legalidade estrita. Tal observação ganha relevância na medida em que são objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos (art. 3º, incisos I e IV), visando-se à construção de uma ordem econômica alicerçada sob os ditames da justiça social (art. 170, *caput*).

Para o Ministério Público, na condição de instituição que é a voz da sociedade perante os poderes constituídos,<sup>36</sup> na condição de ouvidor do Povo, isso implica no compromisso com uma ordem jurídica plena e justa, e não com uma legalidade estrita, muitas vezes inculpada sob regimes autoritários, anteriores à Constituição de 1988, como é o caso do Código Penal.

Por isso, a relevância de uma atuação preventiva e resolutiva na seara criminal e de defesa social. Atuação esta que não pode estar divorciada das

---

<sup>36</sup> Em uma visão de vanguarda e resolutiva da instituição Ministério Público, deve ser ela, deveras, a voz da sociedade perante todos os poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário) e não apenas perante o Judiciário, como outrora pontuou Fonteles (2003, p. 02), destacando o caráter de função essencial à atividade jurisdicional e de defensor da democracia.

finalidades maiores da instituição, delineadas no art. 127, *caput*, da CF/1988, máxime a defesa do regime democrático (MIRANDA, 2018, 154-155).

Assim, constitucionalmente falando, não se pode admitir um Ministério Público omissivo, conivente com os excessos punitivos do sistema de justiça criminal e de segurança pública, além de acomodado com o arcaico e atual sistema processual penal, elaborado sob a égide do período autoritário de Getúlio Vargas na Presidência da República.<sup>37</sup>

Como lembram Zaffaroni e Pierangeli (2006, p. 74-77), o sistema penal, quando comparado com os demais sistemas jurídicos, é deles o mais agressivo e violento, tendo feito, historicamente, uma manifesta seletividade com relação às camadas sociais menos favorecidas. Necessita-se, assim, de uma interpretação ponderada, combatendo a seletividade social e evitando ao máximo a criminalização excessiva de condutas, tendo a consciência de que cabe também ao sistema penal a realização dos direitos humanos.

É a partir de tal pressuposto, portanto, que o Ministério Público deve projetar as suas ações na seara da defesa social, inclusive também através do estímulo da atividade negocial do *Parquet*, no âmbito criminal, como, por exemplo, mediante o acordo de não persecução penal e as transações envolvendo crimes de pequeno potencial ofensivo.

Nesse sentido, mesmo quando se tratar de um Promotor de Justiça criminal, é preciso ir além do mero demandismo ao Poder Judiciário (ROCHA; BONIFÁCIO, 2019, p. 706 e 709-710) e funcionar ele mesmo – o Ministério Público, na condição de ouvidor do Povo – como um canal de acesso extrajudicial ao valor justiça, buscando a efetividade dos direitos fundamentais assegurados no Texto Constitucional (ISMAIL FILHO, 2011).

---

<sup>37</sup> Não se olvide, tanto o Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 07.12.1940) como o Código de Processo Penal (Decreto-lei nº 3.689, é de 03.10.1941) foram elaborados durante a gestão de Francisco Campos, no Ministério da Justiça do governo não democrático de Getúlio Vargas (1937-1945).



### **1.6.3-Justificativa da terminologia: o porquê de se falar em Promotor de justiça criminal**

Promotor de Justiça criminal a que se refere esta tese é aquele membro do Ministério Público de um Estado Federado ou do Distrito Federal que atua, na 1ª instância, perante um processo penal já instaurado ou, então, na fase de investigação criminal.

Ou seja, este trabalho acadêmico tem por foco a atuação dos membros do Ministério Público de 1º grau dos Estados Federados e do Distrito Federal (Promotores de Justiça), pois são justamente aqueles membros que atuam nos casos de abuso sexual de crianças e adolescentes em seu nascedouro.

Os Procuradores de Justiça são os membros do MP que atuam perante o 2º grau, mas em grau de recurso, referente a questões decididas pelo Juízo de piso, de forma temporária (como uma prisão preventiva) ou definitiva (através de uma sentença meritória). Por isso, não foram preocupação direta deste estudo acadêmico, que buscou trabalhar com os membros que atuam no 1º grau, onde é possível pensar, ainda, em uma atuação preventiva do *Parquet*.

Há uma preocupação especial, nesta tese, com os Promotores de Justiça com exclusiva atribuição criminal, ou seja, aqueles cujo ofício limita-se a uma vara que trate apenas com o processo penal, seja por distribuição (todos os crimes) ou por matéria especializada (determinadas espécies de crime, como entorpecentes, crimes contra a vida e crimes contra criança e adolescente).

A Lei Complementar Estadual nº 12, de 27.12.1994 (Lei Orgânica do Ministério Público de Pernambuco), reconhece a existência do Promotor de Justiça criminal, quando, no seu art. 4º, inciso X, dispõe caber ao Ministério Público *exercer, pelo Procurador Geral de Justiça e pelos Promotores de Justiça Criminais, de Execução Penal e de Defesa da Cidadania, o controle externo da atividade policial, por meio de medidas administrativas e judiciais (...)*.

No mesmo sentido, o art. 21, § 2º, da referida lei, ao tratar das atribuições das Promotorias de Justiça, enquanto órgãos de execução:

“As atribuições das Promotorias de Justiça e dos cargos de Promotores de Justiça e Promotores de Justiça Substitutos que as integram serão de natureza local, regional ou estadual, fixadas mediante proposta do Procurador-Geral de Justiça, aprovada pelo Colégio de Procuradores de Justiça, respeitada a natureza cível, criminal ou de cidadania de suas atuações” (Redação alterada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 128, de 15.09.2008).

Nota-se, assim, que, no Estado de Pernambuco, o qual, em linhas gerais, segue, nesse aspecto, o modelo da federação brasileira, existe uma clara divisão entre Promotores de Justiça com atribuição criminal, cível e de cidadania.

Tais normas infralegais, contudo, precisam ser interpretadas com parcimônia, pois o art. 129, inciso II, da CF/1988, não limita a função de ouvidor e promotor dos direitos constitucionais do cidadão perante os Poderes constituídos (*Ombudsman*) a determinados membros com funções de extrajudiciais, os chamados Promotores de cidadania, estando dentro dos limites constitucionais traçados para o MP, enquanto instituição e função essencial à justiça, falar também de uma atuação extrajudicial dos seus Promotores criminais.

#### **1.6.4-Desafios contemporâneos do Promotor de Justiça criminal**

De certo, o grande desafio do Promotor de Justiça criminal, hoje, é, diante da crise no sistema penal, apresentar-se como órgão democrático e comprometido com o valor justiça, afastando-se da imagem de órgão meramente homologador de um sistema injusto e seletivo, cujo foco maior terminam por ser pobres e indivíduos sem poder político e econômico.<sup>38</sup>

Paralelamente, o PJ criminal, independentemente da vara em que officie (Tribunal do Júri, Crimes contra Criança e Adolescente; Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; distribuição em geral etc.), deve ser sempre ser aquela “autoridade de portas abertas” à população, de fácil acesso (SADEK, 2010, p. 314-19-20), atendendo todas as partes interessadas (da vítima e seus familiares à parte acusada e os seus Defensores/Advogados). E isso deve ocorrer seja nas comarcas

---

<sup>38</sup> Dentro de tal contexto, Melossi e Pavarini, tratando das origens do sistema penitenciário, chegam a caracterizar o cárcere como uma verdadeira fábrica, cujo principal “objeto” são, justamente, os operários do sistema capitalista burguês (2010, p. 231-233).

dos municípios com menor população, de 1º entrância, seja na própria Capital do respectivo ente federativo.

Afinal, o compromisso do Promotor criminal, como qualquer Promotor de Justiça, deve ser com as causas sociais, e a própria justiça, como valor, e não, necessariamente, com a acusação ou a condenação de outrem – tais ações são consequências da sua atuação em busca da Justiça e não uma finalidade *per si*.

De outra banda, é necessário reconhecer, vive-se, hoje, uma verdadeira crise de legalidade a qual compromete o sistema de justiça criminal, demonstrando a ineficácia dos controles do próprio sistema, a qual, agregada a outros fatores (como a própria crise de recursos financeiros do Estado Social, gerando não investimento no setor carcerário e provocando superpopulação carcerária, corrupção dos próprios agentes de segurança e convivência com a criminalidade organizada dentro dos próprios presídios) pode levar a uma verdadeira ilegalidade de poder (FERRAJOLI, 2004, p. 15-16).

Como bem destacam Zúquete e Noronha (2012), referindo-se aos crimes sexuais cometidos em desfavor de crianças e adolescentes – mas em um contexto que se aplica aos demais crimes - houve um endurecimento das leis penais nos últimos anos, mas, na prática, os mais pobres estariam em maior situação de vulnerabilidade ao arbítrio da polícia e ao cárcere em condições subumanas e/ou inseguras.

Dentro de tal contexto, Gomes (2011), destaca a atuação do Ministério Público de São Paulo, entre 2002 e 2009, onde o delito mais denunciado foi o furto (177.454 denúncias). O segundo colocado foi o roubo (113.413); na sequência, vem o crime de tráfico de entorpecentes (95.932), posse/porte de arma de fogo (57.417), estelionato (43.996), uso de entorpecentes (38.636), homicídios dolosos (26.309), estupro (19.214) e outros (12.645). Segundo o referido autor, a atuação do *Parquet*, no referido período, apenas reforça a pecha de órgão conservador do *status quo* do Ministério Público, na medida em que a criminalidade econômica e os crimes de corrupção estariam na rubrica “outros” – portanto, a menos denunciada.

A propósito, é relevante mencionar, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça, tendo por referência a data de 06.08.2018, entre todos os crimes imputados às pessoas privadas de liberdade, no Brasil, o percentual de 27,54% refere-se ao crime de roubo, simples ou nas suas formas agravadas, excluído o latrocínio. Em segundo lugar, vem o tráfico de drogas e condutas correlatas, com 24,74%; na terceira posição, o homicídio, com 11,27%. O estupro ocupa a sexta posição, com 3,34%; já os crimes do Estatuto da Criança e do Adolescente vêm em oitavo, com 2,11%.

Deveras, chama a atenção o elevado índice dos presos por furto (8,63%), quando comparado com os presos por crimes contra a Administração Pública (1,46%) e a fé pública (1,46%). Confira-se abaixo a tabela com os principais crimes do sistema penitenciário brasileiro (BRASIL, CNJ, 2018):

<b>Tipificação Penal*</b>	<b>Percentual</b>
1. Roubo	27,58
2. Tráfico de drogas	24,74
3. Homicídio	11,27
4. Furto	8,63
5. Posse, porte, disparo e comércio de arma de fogo ilegal	4,88
6. Estupro	3,34
7. Receptação	2,31
8. Estatuto da Criança e do Adolescente	2,11
9. Crimes contra a fé pública	1,46
10. Crimes contra adm. pública	1,46
11. Associação criminosa	1,38
12. Lei Maria da Penha	0,96
13. Ameaça	0,95
14. Lesão corporal	0,87
15. Organização Criminosa	0,79
16. Latrocínio	0,78
17. Código Nacional de Trânsito	0,75
18. Extorsão	0,56
19. Estelionato	0,56
20. Dano	0,29
21. Ocultação de cadáver	0,26
22. Sequestro/cárcere privado	0,16
23. Femicídio	0,15
24. Contravenções Penais	0,15
25. Incêndio	0,12
26. Tortura	0,10
27. Ultraje público ao pudor	0,10
28. Violação de domicílio	0,09
29. Crimes contra a honra	0,08
30. Apropriação indébita	0,07
31. Constrangimento ilegal	0,06
32. Coação no curso do processo	0,06
33. Corrupção de menores	0,06
34. Homicídio culposo	0,05
35. Motim de presos	0,04

36. Total\*\*

97,21%

Fonte: BNMP 2.0/CNJ – 6 de agosto de 2018.

\* A tipificação refere-se a todos os documentos registrados em relação a todas as pessoas privadas de liberdade.

\*\* 2,79% das tipificações penais referem-se a outros crimes não listados na tabela.

Além de tais fatores, mencione-se a superpopulação carcerária, com alarmantes índices de déficit de vagas, deixando as celas sem condições de promover a ressocialização dos indivíduos condenados e facilitando o crescimento do crime organizado dentro dos estabelecimentos penais.

A propósito, confirmam-se abaixo os dados do sistema penitenciário de Pernambuco, especificamente dos estabelecimentos localizados na capital (BRASIL, CNJ, 2019):

### RECIFE

ESTABELECIMENTO	QTD de vagas	QTD de presos	Déficit de Vagas
COLÔNIA PENAL FEMININA DO RECIFE	200	513	310
COMP. PRIS. PROF. ANIBAL BRUNO - PRESÍDIO ASP MARCELO FRANCISCO DE ARAÚJO	464	1360	896
COMP. PRIS. PROF. ANIBAL BRUNO- PRESÍDIO FREI DAMIAO DE BOZANO	454	1252	997
COMP. PRIS. PROF. ANIBAL BRUNO-PRESÍDIO JUIZ ANTONIO LUIZ LINS DE BRITO	882	2802	1920

Destarte, o risco de se submeter à crítica de instituição conservadora e mantenedora de determinado *status quo*, realmente, existe, na medida em que os Promotores criminais, em regra, atuam recebendo inquéritos policiais elaborados pela Polícia Civil, através das Delegacias, cujos fatos, muitas vezes, têm origem em ações de flagrante delito capitaneadas pela Polícia Militar.

Ato contínuo, como, historicamente, o sistema de segurança pública não tem sido democrático, no sentido de não haver participação popular ou mesmo

do Ministério Público na sua formulação, a tendência, em não havendo uma visão crítica ou uma estratégia de atuação institucional a respeito, é que o MP, como regra geral, repita ou ratifique, de forma instrumental, aquilo que já foi feito pelas polícias, funcionando, infelizmente, como órgão de manutenção da equivocada ou conservadora política de segurança pública.

Diante de tal conclusão, em síntese, a fim de modificar esse quadro, duas providências relevantes podem ser tomadas pelo Ministério Público dos Estados e Distrito Federal:

- 1) a revisão de sua atuação perante notícias de fato e inquéritos policiais já concluídos, priorizando a criminalidade organizada; os crimes violentos, de natureza patrimonial (roubo e latrocínio), contra a vida e a dignidade sexual, além dos crimes contra a Administração Pública, dentre outros;
- 2) investir em uma atuação não apenas repressiva, mas também preventiva, mediante ações e medidas extrajudiciais junto a outros atores públicos e à sociedade civil.

Com relação à primeira providência, é preciso, deveras, uma atuação seletiva, porém justificada, mediante índices, estatísticas e metas definidas no planejamento estratégico da instituição, a fim de que a criminalidade mais relevante seja, efetivamente, combatida pelo Ministério Público, através de uma atuação eficiente e proativa (MANZANO; TEBET, 2018, p. 205-206 e 225-226). Evita-se, assim, um sistema de justiça criminal discriminatório, do ponto de vista racial e social, permitindo também a punição da chamada criminalidade econômica ou de colarinho branco (SUXBERGER, 2015, p. 115).

Afinal, como destaca Ferrajoli, o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública para o Ministério Público não significa a necessária propositura de uma demanda penal, mesmo diante de fatos de bagatela, irrelevantes e/ou de autoria duvidosa. A obrigatoriedade da ação penal pública há que se interpretada com outros princípios, como os da legalidade e o da igualdade penal (FERRAJOLI, 2002, p. 457).

Dentro desse contexto, mencione-se a advertência de Pinto e Mignolo (2015, p. 391-392), no sentido de que 54% da população carcerária brasileira seria

formada por negros, conforme dados do DEPEN (Departamento Penitenciário Nacional), de 2012, o que demonstraria quão seletivo (para as minorias) é o sistema criminal no Brasil. Tal situação termina se aproximando de uma verdadeira exclusão penal, direcionada contra minorias, a qual, se ocorre de forma maciça, pode promover um verdadeiro *apartheid* (GARLAND, 2008, p. 429).

Assim, dentro de uma ideia de resolutividade, a atuação do Ministério Público, na seara criminal, nos dias de hoje, deve ser voltada para a justiça negocial, no âmbito crimes de menor potencial lesivo (MACHADO, 2019, p. 76), a fim de concentrar todos os seus esforços para prevenção e o combate à criminalidade organizada e/ou aos crimes de maior potencial lesivo, como crimes contra a vida e a dignidade sexual. Trata-se, no dizer de Silveira (2020, p. 164), de uma atuação constitucional, focada na racionalização dos seus trabalhos e voltada para a defesa dos interesses sociais mais relevantes.

De certo, buscando mudar o perfil conservador na área penal e valorizando a ideia de resolutividade na instituição, o Conselho Nacional do Ministério Público, publicou a Resolução nº 181, de 07.08.2017, alterada pela Resolução nº 183, de 24.01.2018, a qual, em seu art. 18, veio a tratar do acordo de não persecução penal.

Destarte, não sendo o caso de arquivamento, o Ministério Público poderá propor ao investigado o referido acordo de não persecução penal quando, cominada pena mínima inferior a 4 (quatro) anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça a pessoa. Ademais, o investigado também deverá ter confessado formal e circunstanciadamente a prática do crime e observar determinadas condições, pactuadas com o *Parquet*, ajustadas cumulativa ou alternativamente (reparação do dano ou restituição do bem à vítima; renúncia voluntária a bens e direitos; prestação de serviços comunitários; pagamento de prestação pecuniária etc.).

A previsão do ANPP – que foi incluída posteriormente no art. 28-A do CPP, pela Lei nº 13.964, de 24.12.2019, referendando a iniciativa do CNMP - pode auxiliar bastante a esta finalidade, permitindo soluções dialogadas, entre MP e indiciados, nas condições supramencionadas. Isso possibilitará que a instituição direcione o processo penal e suas graves consequências para os crimes de maior impacto no tecido social.

Busca-se, enfim, dar concretude à característica de resolutividade, priorizando a atuação criminal do Ministério Público para delitos mais graves, evitando o demandismo injustificado ao Poder Judiciário e a condição de mero reprodutor das conclusões da Polícia Civil. O acordo de não persecução penal reforça, assim, a condição do Ministério Público enquanto agente pacificador da conflituosidade social, mediante a incorporação de mecanismos consensuais também na atuação criminal da instituição (MESSIAS, 2019, p. 01-02).

Busca-se, através do acordo de não persecução penal, estabelecer critérios objetivos e aumentar o controle a respeito do espaço de decisão que o membro do MP possui de propor ou não ação penal pública, de forma justificada, nos termos do art. 129, inciso I, da CF/1988 c/c o art. 28 do CPP.

Nota-se, de fato, um avanço institucional nesse sentido, na medida que o acordo de não persecução tem por meta a criminalidade não violenta, buscando desafogar e direcionar o sistema penal brasileiro para crimes relevantes e de impacto social. Trata-se de ter por foco violações menos intensas a bens jurídicos tutelados (CABRAL, 2019, p. 1412-1420), em prol de um sistema penal que admite acordos, evitando o excesso de processos judiciais, para, justamente, ter condições materiais de julgar e punir a criminalidade que afeta os bens mais importantes para a sociedade, como a vida; a dignidade sexual; a integridade física e saúde pública como um todo.

Ainda mais: o acordo de não persecução reforça o papel das instituições no sistema de justiça criminal brasileiro (SUXBERGER, 2019, p. 93-94), demonstrando também caber a elas a iniciativa de torná-lo mais justo – e não necessariamente somente a partir de ações globais do Poder Legislativo e/ou Executivo.

Embora tratando de questões pontuais, envolvendo determinados procedimentos investigatórios ou processos penais, tal alteração legislativa apenas reforça a vocação dialógica e extrajudicial do Ministério Público com atuação na área criminal, no sentido de que não deve ele se limitar à busca desenfreada de uma condenação penal, mediante uma ação penal pública, através do Poder Judiciário, havendo outros modos de perseguir o valor justiça e promover a autocomposição entre vítima/acusado, deixando a imposição de uma pena privativa de liberdade para crimes complexos, a condição de última *ratio* de seu mister.



Noutra banda, merece destaque também a necessidade de uma atuação preventiva com relação à prática de crimes, demonstrando a preocupação e o compromisso da instituição Ministério Público com o regime democrático e o direito fundamental à defesa social, não se limitando apenas à punição daqueles que já praticaram o crime, o que, em determinado momento histórico, já foi considerada como uma forma de “prevenção” (FERRAJOLI, 2002, p. 563).

Deveras, é necessário ir além de um processo penal punitivo, no sentido de, efetivamente, evitar que o crime aconteça. No dizer de Souza (2019, p. 156), é preciso repensar a atuação do Ministério Público na seara criminal, atuando de forma resolutiva e construtiva, na indução de políticas públicas para a prevenção de crimes, mediante uma atuação cooperativa com os atores da rede de segurança pública. Tal atribuição está intrinsecamente relacionada com a condição do MP de *Ombudsman* do Povo e instrumento constitucional de acesso ao valor justiça, além de ser a instituição responsável pelo controle externo da atividade policial (art. 129, incisos II e VII, da CF/1988).

Em outros tempos, advertia Beccaria (2003, p. 129-137) que prevenir crimes é melhor do que puni-los, propondo, assim, leis mais simples, menos invasivas das liberdades humanas, mas também um forte investimento na educação dos homens, como forma de evitar o envolvimento nos crimes. À época, as palavras de Cesare Bonesana, o Marquês de Beccaria (1738-1794), dirigiram-se ao soberano e ao parlamento.

Mas, por que, em tempos modernos, o órgão responsável pela acusação penal pública, na condição de instrumento constitucional de acesso ao valor justiça e aos direitos fundamentais, não poderia voltar-se para o hábito de prevenir crimes, visando, justamente, livrar a sociedade da criminalidade e/ou da violência social?

Nessa linha de pensamento, Miranda (2018, p. 174-184) propõe a criação de Promotorias de prevenção de crimes, com uma atuação coletiva em prol do direito fundamental à segurança pública/defesa social. Tal atuação seria alicerçada na utilização de instrumentos extrajudiciais, como o inquérito civil e a audiência pública, incentivando a participação da sociedade civil, mediante propostas e sugestões na formulação da política pública de defesa social.

Trata-se de uma importante sugestão/medida a ser adotada, no plano dos direitos difusos e coletivos. Por outro lado, de certa forma, ratifica ela a divisão entre Promotores de Cidadania e Promotores criminais.

Sim, porque, de certo, embora seja uma relevante medida, a Promotoria de defesa social seria considerada uma promotoria de cidadania e não uma promotoria criminal. E, se não houver uma mudança de paradigma da forma de atuação dos Promotores de Justiça criminais, na prática, ter-se-á mais uma Promotoria de cidadania, continuando os Promotores criminais a atuar somente pela punição, sem qualquer viés de atuação preventiva e/ou extrajudicial.

O que se defende nesta tese, como doravante será detalhado, é que o próprio Promotor com exclusiva atribuição criminal também possa atuar em defesa do direito fundamental à defesa social, dentro de esfera de atuação, afeta aos crimes aos quais está ele autorizado a combater.

#### **1.6.5-Ministério Público e controle externo da atividade policial**

O Ministério Público não é citado expressamente como órgão integrante do sistema de segurança pública brasileiro, mas tem direta relação com ele, em razão de ser o responsável pelo controle externo da atividade policial, conforme o art. 129, inciso VII, da CF/1988.

Esse, talvez, o principal viés de crítica da atuação da instituição pós-1988, considerando que, em tal aspecto, até hoje, não conseguiu uma atuação eficiente a respeito, seja por falta de uma política de atuação uniforme, proativa e de resultados; seja pela resistência das próprias polícias em se submeter ao controle externo do *Parquet*.

Normalmente, a atuação do Ministério Público é posterior a eventuais abusos ou excessos da atividade policial. Faltam, ainda, órgãos centrais de controle externo, dentro do próprio MP, com poder decisório, ficando muitas vezes a atividade pulverizada entre os Promotores criminais e, em alguns casos, entre Promotores de cidadania, os quais terminam por exercer uma atividade meramente formal, diante da resistência da cúpula policial em prestar informações (ou, no mínimo, em prestá-las dentro do prazo fixado no ofício requisitório) e da falta de estrutura e apoio institucional para enfrentar tal realidade.

Conforme lembra Azevedo (2009, p. 97-98), a realidade muitas vezes apresenta hipóteses de uma atuação policial de natureza excessiva, com relatos de seletividade (máxime sobre a população negra e pobre); torturas, abusos de autoridade e demoras na conclusão de inquéritos policiais. Acabar com tais práticas ou, ao menos, diminuí-las sensivelmente é o grande desafio do Ministério Público enquanto órgão de controle externo da atividade policial.

A respeito do tema, existem duas resoluções relevantes do Conselho Nacional do Ministério Público. A primeira, Resolução nº 20, de 28.05.2007, disciplina o controle externo da atividade policial; a segunda, Resolução nº 129, de 22.09.2015, trata da atuação do MP no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial.

Conforme o art. 1º da Resolução nº 20/2007, sujeitam-se ao controle externo ministerial, dentro do ramo respectivo, os organismos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, além das polícias legislativas ou qualquer outro órgão ou instituição, civil ou militar, à qual seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública e a persecução criminal.

Já o art. 3º da referida resolução informa que o controle externo das polícias pelo MP poderá ocorrer de duas formas: 1) difusa, por todos os membros do Ministério Público com atribuição criminal, quando do exame dos procedimentos que lhes forem atribuídos; 2) concentrada, através de membros com atribuições específicas para o controle externo da atividade policial, conforme disciplinado no âmbito de cada Ministério Público.

Percebe-se, então, que cada Promotor de Justiça ou membro do MP com atribuição criminal pode exercer um controle externo específico, quando examinar inquéritos policiais ou procedimentos de investigação originários das polícias.

Assim, sugere-se que, havendo necessidade, seja instaurado, pelo PJ criminal, um procedimento administrativo para acompanhamento do referido inquérito ou peça de informação, até a sua conclusão, oficiando e acompanhando periodicamente o desenvolvimento dos trabalhos policiais (como aliás, preconiza o art. 4º, § 2º, da Resolução CNMP nº 20/2007).

O controle concentrado diz respeito à criação de um órgão central, em cada unidade do Ministério Público brasileiro, que venha a tratar do controle externo da autoridade policial. Uma sugestão a respeito é a criação, em cada MP, de um núcleo de controle externo da atividade policial, coordenando, juntamente com o Procurador-Geral de Justiça e o CAOP (Centro de Apoio Operacional, previsto no art. 33 da Lei nº 8.625/1993) criminal, ações integradas dos membros, além de lhe assegurar o suporte institucional e material para o desempenho do controle difuso das polícias.

Outro aspecto a ser destacado e que representou um avanço, no que se refere ao aprimoramento do controle externo da atividade policial, foi a Resolução CNMP nº 129/2015, tratando da investigação de morte provocada por intervenção policial. Nela, são listadas várias providências a serem adotadas pelo membro do MP, a fim de garantir uma investigação isenta e justa.

O art. 1º, a título de exemplo, prevê que o membro ministerial deverá primar para que a autoridade policial compareça pessoalmente ao local dos fatos tão logo seja comunicada da ocorrência, providenciando o seu pronto isolamento, a requisição da respectiva perícia e o exame necroscópico (inciso I); os fatos sejam comunicados ao MP em até 24 horas (inciso IV); seja instaurado um inquérito policial específico, sem prejuízo de eventual prisão em flagrante (inciso V); a realização de uma perícia específica com as armas de todos os agentes de segurança envolvidos, além da apreensão das referidas armas (inciso VII) bem como a criação de uma denominação específica nos boletins de ocorrência policial para o registro de tais fatos (inciso VIII).

Na mesma linha, o art. 4º indica providências importantes, na fiscalização dos procedimentos investigatórios para apurar a morte decorrente da atuação policial. Citem-se a necessidade de atentar para eventual ocorrência do crime de fraude processual (art. 347 do CPB), decorrente da remoção indevida do cadáver e de outras formas de inovação artificiosa do local do crime (inciso I); a realização de diligências, pelo MP, no sentido de ouvir familiares da vítima e testemunhas eventualmente não arroladas nos autos, bem como de receber destes eventuais sugestões, informações, provas e alegações, as quais deverão ser avaliadas fundamentadamente (inciso IV, redação dada pela Resolução CNMP 201, de 04.11.2019) e, ainda, nos casos de arquivamento das investigações criminais, notificar

a vítima e/ou seus familiares sobre o pronunciamento do Ministério Público (inciso VII, incluído pela Resolução CNMP nº 201, de 04.11.2019)

De outro lado, o art. 2º consagra a atividade extrajudicial do Promotor de Justiça criminal, ao dispor que *cabe ao Ministério Público fomentar políticas públicas de prevenção à letalidade policial*, o que poderá ser feito através de audiências públicas; reuniões setoriais específicas e/ou a pactuação de metas/compromissos institucionais, formalizados mediante um termo de compromisso ou de audiência.

#### **1.6.6-O Promotor de Justiça criminal e a ideia de resolutividade: atuação como negociador em defesa do interesse social**

A Carta de Brasília (BRASIL, CNMP, 2016), relevante documento do Conselho Nacional do Ministério Público, tratou da modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público, tendo sido celebrada em sessão pública ocorrida no dia 22.09.2016, durante o 7º Congresso de Gestão do CNMP. Indubitavelmente, veio a consagrar um novo modelo de Ministério Público à luz da sua missão constitucional e dos desafios contemporâneos, isto é, um MP resolutivo, o qual, na qualidade de agente político, deve promover a transformação da realidade social, por meio da efetivação dos direitos fundamentais da pessoa humana, indo além de uma atuação meramente processual e demandista perante o Poder Judiciário.

Como sua primeira diretriz estruturante (item 1.A), propõe a Carta de Brasília:

*“Desenvolvimento de uma nova teoria do Ministério Público, embasada nos direitos e nas garantias constitucionais fundamentais, que possa produzir práticas institucionais que contribuam para a transformação da realidade social”.*

Demais, propõe como diretriz aos membros do MP (item 2.A), enquanto agentes políticos, uma postura proativa, valorizando e priorizando atuações preventivas, com a antecipação de situações de crimes, atuando de forma dialógica e consensual, demonstrando autoridade para mediar demandas sociais e senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaças aos direitos fundamentais.

Já no item 2.C, trata a Carta da priorização da atuação preventiva, de modo a atuar programaticamente para combater ilícitos que possam gerar situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais afetos à atuação do Ministério Público, priorizando, para tanto, medidas extrajudiciais e judiciais que sejam efetivas e eficientes para evitar essa prática.

Não se está propondo que o Promotor de Justiça criminal abdique da relevante atuação de promoção e instrução da ação penal pública, mas que, ao lado disso, atue extrajudicialmente, na defesa de direitos fundamentais, buscando fomentar e induzir políticas públicas em prol do combate e da prevenção de crimes, no seu âmbito de atuação criminal.

Trata-se, assim, da efetiva atuação do Ministério Público como instrumento de controle social prévio, orientando ações administrativas e legislativas em favor da prevenção da criminalidade; enfim, agindo no combate às suas causas e não somente às suas consequências.

A recomendação CNMP nº 54, de 28.03.2017, documento que estimula a atuação resolutiva entre todos os ramos e membros do Ministério Público brasileiro, em seu art. 1º, § 1º, define tal atuação como aquela por meio da qual o membro contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

Tal definição enquadra-se, perfeitamente, na atuação preventiva do Promotor de Justiça criminal, pois resolutividade também é prevenir conflitos, contribuindo para evitar ou diminuir a criminalidade na região onde atuar.

Nesse sentido, a recomendação de caráter geral nº 2, da Corregedoria Nacional do Ministério Público, de 21.06.2018, a qual, no seu art. 1º, *caput*, dispõe, de forma expressa, que a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade dos

membros do MP brasileiro, no âmbito extrajudicial e judicial, inclui não apenas Promotores/Procuradores com atuação no cível ou na tutela coletiva especializada, mas também aqueles com atuação criminal. Ainda mais: no inciso VI, da mencionada norma, considera como diretriz a atuação preventiva, amparada no compromisso de efetividade da atuação institucional, que deve ser voltada para evitar a prática, a continuidade ou a repetição de ilícitos ou para promover a sua remoção. Por fim, no inciso XIX do referido ato, recomenda a adoção de todas as medidas e providências para a resolução humanizada de todos os conflitos, controvérsias e problemas.

Destarte, diante de todo movimento de resolutividade impulsionado ao Ministério Público brasileiro, a partir da Carta de Brasília, o desafio deste tópico é, justamente, apresentar o Promotor de Justiça com exclusiva atribuição criminal como um agente político capaz de resolver de forma dialógica as demandas que lhe chegam, sem necessariamente judicializá-las, quando os fatos assim permitirem.

Em regra, pode-se dizer que um Promotor de Justiça, no seu labor diário, quando resolve demandas, no âmbito do seu atendimento à população, pode ser considerado como um instrumento de resolução alternativa de conflitos. Afinal, o Ministério Público pode referendar transações celebradas pelas partes (art. 784-IV do CPC e art. 57, parágrafo único, da Lei nº 9.099, de 26.09.1995), além de expedir recomendações (arts. 27, parágrafo único, IV, da Lei 8.625, de 12.02.1993) e celebrar compromissos de ajustamento de conduta (art. 5º, § 6º, da Lei 7.347, de 24.07.1985).

Isso porque, à luz da sua missão constitucional, de atuar em defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF/88), como destaca Almeida (2008a, p. 29-30), cabe ao Ministério Público exercer não apenas a função de “fiscal da lei”, mas o papel de fiscal do direito e da justiça (*custos juris*) e de guardião da sociedade (*custos societatis*).

Em princípio, na sua atividade de atendimento à população, o Promotor de Justiça, ainda que não venha a formalizar acordos, também poderá mediar e resolver conflitos que digam respeito aos interesses sociais e individuais indisponíveis e aos direitos assegurados na Constituição (arts. 127, *caput*, e 129, inciso II, da CF/1988), terminologia ampla que, obviamente, também inclui o direito fundamental à

defesa social, seara própria de atuação do membros do *Parquet* com atribuição criminal.

Assim, dentro dos limites legais, o Promotor de Justiça poderá atuar como um verdadeiro mediador, buscando levar as partes a um acordo, desde que beneficie o interesse indisponível em questão. Porém, trata-se de um mediador *sui generis* (ISMAIL FILHO, 2011), pois sua atuação não é plenamente neutra e imparcial, considerando o seu papel constitucional de zelar pelos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF/1988) e de atuar em defesa dos interesses de incapazes (art. 178-II do NCPC).

Além disso, dispõe o membro ministerial de instrumentos específicos para o seu mister, como os poderes de requisição<sup>39</sup> e de notificação da parte interessada, embora, em hipótese alguma, poderá vir a forçar qualquer acordo entre as partes, sob pena de responder por prevaricação (art. 319 do Código Penal) ou ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11-I da Lei nº 8.429, de 02.06.1992).

Note-se que o Conselho Nacional do Ministério Público, através da Resolução nº 118, de 1º.12.2014, referenda a atuação dos membros ministeriais como mediadores. O art. 10 do referido ato jurídico considera que a mediação poderá ser promovida da seguinte forma: 1) como mecanismo de prevenção ou resolução de conflito e controvérsias que ainda não tenham sido judicializados; 2) na atuação em casos de conflitos judicializados e, ainda, 3) na atuação do Ministério Público em geral, visando ao aprimoramento da comunicação e dos relacionamentos.

Na defesa dos direitos assegurados constitucionalmente ao cidadão (art. 129-II da CF/1988), na condição de *Ombudsman* do Povo, poderá o MP recomendar a observância de determinadas posturas administrativas aos gestores públicos ou pactuar com eles compromissos e metas administrativas, através do chamado termo de ajustamento de conduta (art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/1985) ou, em uma linguagem mais dialógica, termo de compromisso ou termo de acordo.

---

<sup>39</sup> O CNMP regulamentou o poder de requisição do membros do MP, no sentido de que ele não pode ser exercido diante de uma mera notícia de fato; precisa o membro, formalmente, instaurar um procedimento administrativo, um procedimento preparatório ou um inquérito civil para exercê-lo (art. 3º, parágrafo único, da Resolução 174, de 04.07.2017).



Não obstante, na prática, quando atuar diretamente como parte interessada, na condição de titular exclusivo da ação penal pública, o MP funcionará, então, como um verdadeiro negociador em nome do interesse público ou social e não apenas como mediador.

Tal atuação, enquanto negociador do interesse social, também é extremamente pertinente quando o membro do MP atuar em prol de parcerias com entidades públicas, formação de redes de trabalho e na persecução dos direitos e interesses na sociedade. Especificamente no aspecto criminal, cabe defender uma atuação de natureza preventiva, baseada também em dados e estatísticas (ALMEIDA *et al.*, 2015, p. 102-103 e 132-133).

Deveras, os instrumentos de atuação extrajudicial (recomendação, termo de compromisso, audiência pública etc.), na prática da atuação do Ministério Público do Estado, terminam sendo utilizados somente por Promotores de Justiça com atuação extrajudicial. É a chamada atuação em cidadania. Podem-se ser citadas como exemplo as Promotorias de Justiça de Educação; Saúde; Defesa da Pessoa Idosa; Direitos da Criança e do Adolescente; Tutela do Patrimônio Público; etc.

Não obstante, defende-se, neste estudo, que também os Promotores com exclusiva atuação em Varas Judiciais criminais possam utilizar tais instrumentos extrajudiciais, no combate/prevenção ao ilícitos penais. Até porque, não existe, na Constituição de 1988; na Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do MP dos Estados Federados) ou mesmo na Lei Complementar nº 12/1994 (Lei Orgânica do MP de Pernambuco) vedação expressa para que o Promotor de Justiça criminal atue, utilizando os instrumentos extrajudiciais aqui mencionados.

Há espaço normativo, portanto, para uma atuação dos Promotores de Justiça que militam diretamente em varas criminais para também atuarem extrajudicialmente, visando medidas de prevenção à criminalidade, as quais não estão vinculadas a um processo penal judicial.

Assim, em síntese, pode-se dizer que os Promotores de Justiça criminais, em um sentido amplo, atuam como verdadeiros negociadores, em favor do direito fundamental à defesa social; em um sentido estrito, atuam em defesa do direito fundamental vinculado à área penal em que atuam (direito à propriedade; direito das

mulheres; direito à proteção contra o abuso sexual; direito de crianças e adolescentes etc.).

No dizer de Almeida, Beltrame e Romano (2015, p. 121-122 e 129), a negociação é uma técnica ser utilizada pelo Ministério Público para controvérsias ou conflitos onde possa ele atuar como parte, na defesa dos direitos e interesses da sociedade, em razão da sua condição de legitimado coletivo universal (art. 129, inciso III, da CF/1988). Ainda mais, os referidos autores propõem a capacitação de membros e servidores da instituição, em uma formação humanizada, a fim de preparar a instituição para uma atuação verdadeiramente resolutiva e não demandista, em todas as suas áreas de atuação.

O conceito de negociação, mencionado no parágrafo anterior, foi acolhido pelo art. 8º da Resolução CNMP nº 118, de 1º.12.2014, que tratou da política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério. O parágrafo único da referida norma, aliás, vai além, mencionando que a negociação pode ser utilizada para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público.

Neste aspecto, cautela e ponderação serão sempre necessários, considerando que, na defesa da tutela coletiva da defesa social, mediante uma atuação preventiva, haverá vários interesses em conflito/disputa, devendo o membro do MP atuar, justamente, pela manutenção da ordem e da paz social (GAVRONSKI, 2006, p. 21), mas nunca de forma autoritária e impositiva, e sim de forma dialógica, justa e democrática, em razão do múnus constitucional que o Ministério Público possui de defensor do regime democrático, conforme o art. 127, *caput*, da CF/1988.

Por conseguinte, é preciso superar o paradigma de uma atuação somente no âmbito de um processo penal; faz-se necessário que o Promotor de justiça criminal também atue preventivamente, dialogando com os atores responsáveis pela segurança pública; com atores de legitimidade coletiva, como OAB e Defensoria Pública, e também com outros atores sociais, vinculados às áreas de saúde e educação, por exemplo.

Conforme Daher (2020, p. 90 e 95), a atuação resolutiva do Ministério Público em litígios ou conflitos estruturais<sup>40</sup> - e a segurança pública, no Brasil, tem sido um permanente litígio estrutural - não pode deixar de observar medidas que garantam a participação social na construção de soluções consensuais extrajudiciais. Trata-se da identificação do amplo leque de interesses envolvidos no conflito, permitindo, assim, a participação de outros legitimados coletivos, à luz da vocação democrática do *Parquet* e garantindo maior legitimidade à solução encontrada.

De fato, não se pode negar que a forma de administrar e implementar políticas públicas de defesa social e segurança pública, no Brasil, *per se*, geram históricos conflitos e litígios de ordem estrutural. Até porque litígios estruturais têm muitas vezes origens não em um evento específico, mas na forma como uma entidade ou instituição opera ou atua (VITORELLI, 2020, p. 469).

Tal como lembra Garland (2008, p. 430), os agentes do Estado devem superar a inércia e burocracia, incrementando suas relações com organizações e associações da sociedade civil, até como uma forma de controle da criminalidade.

Defende-se aqui, o membro do Ministério Público, no seu mister de negociador do interesse social, junto a parceiros públicos e privados, além de atores sociais em geral, deverá fundamentar-se nas regras do “Projeto de Negociação da Harvard Law School”, definidas por Roger Fisher, William Ury e Bruce Patton (2005, p. 30), que falam, principalmente, em uma negociação fundamentada em princípios. Sugere-se que a atuação dos membros do *Parquet* siga os seguintes parâmetros (ISMAIL FILHO, 2015):

1. separar as pessoas envolvidas do problema, tratando-as de forma humanizada e não de forma fria e distante. O Promotor de Justiça precisa entender a parte interessada na negociação, antes de tudo, como um sujeito com direitos e deveres e não tratá-lo, seja um

---

<sup>40</sup> Conflitos ou litígios de natureza coletiva que se irradiam, vindo a atingir um grande número de pessoas, exigindo reformas ou mudanças estruturais na atividade (muitas vezes burocrática) do Estado; suas empresas estatais ou entidades privadas (em regra, grandes conglomerados econômicos), para a implementação, a efetivação ou a defesa de direitos fundamentais da pessoa humana, máxime aqueles de natureza social. Como explica Vitorelli (2020, p. 52-53), os litígios estruturais podem visar à mudança de comportamento de estruturas privadas ou de utilidade pública, mas também das estruturas que prestam serviços públicos. Lembra o autor que, em muitos casos, nos litígios estruturais, mudar a forma de atuar é mais importante do que a própria reparação do dano sofrido.

indivíduo particular ou um agente público, desde logo, como criminoso, ímprobo ou desajustado social;<sup>41</sup>

2. respeitar as partes envolvidas e com as quais se busca uma pactuação. Trata-se do respeito à sua dignidade enquanto ser humano, o que não significa, necessariamente, que exista aquiescência com suas atitudes, posturas ou decisões;<sup>42</sup>
3. buscar sempre a defesa do interesse da sociedade (interesse público primário)<sup>43</sup> ou o interesse individual indisponível da parte interessada, principalmente em se tratando de alguém hipossuficiente (criança, portador de necessidade especial, idoso em situação de risco etc.);
4. criar várias alternativas para a defesa do direito fundamental em discussão, possibilitando uma proposta de atuação resolutiva que deixe todos os lados envolvidos satisfeitos e comprometidos com o êxito daquilo que foi pactuado;
5. não ceder a pressões, atuando sempre em benefício dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, incisos I a IV, da CF/1988)<sup>44</sup> e de princípios, sobretudo aqueles que norteiam a dignidade da pessoa humana e o agir da Administração Pública (legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), nos termos dos arts. 1º, inciso III, e art. 37, *caput*, da Constituição.

A propósito, é relevante mencionar que o Código de Processo Civil - Lei nº 13.105, de 16.03.2015 – em seu art. 2º, § 2º, de forma expressa, dispõe que o Estado, sempre que possível, deverá atuar em prol da solução consensual de conflitos. Já o § 3º da referida norma indica a conciliação, a mediação e outros

---

<sup>41</sup> Nesse sentido, a visão humanista de Warat (2001, p. 218-221 e 236-237), o qual entende que o Direito não deve estar centrado em normas, mas sim na cidadania e no respeito aos direitos internos do ser humano; uma justiça não centrada em valores, mas no cotidiano exercício da cidadania.

<sup>42</sup> Como lembra William Ury (2015, p. 89-107), a dinâmica do respeito consiste, primeiramente, em uma atitude, diante da dignidade humana da pessoa com a qual buscamos algum diálogo. Trata-se de uma atitude inclusiva e não exclusiva; de um sim com relação às sua condição humana, mas não necessariamente às demandas que por ela são apresentadas.

<sup>43</sup> Na lição de Alessi (1970), interesse público primário é o interesse da sociedade, da coletividade como um todo; já o interesse público secundário seria o interesse do Estado ou da entidade pública em questão enquanto pessoa jurídica de direitos e deveres em determinado ordenamento jurídico.

<sup>44</sup> *Construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

métodos de solução consensual de conflitos como caminhos para tanto, devendo ser estimulados/praticados pelos operadores jurídicos, inclusive, o Ministério Público.

Ora, tais considerações podem, com as devidas proporções e previsões legais, também ser aplicadas ao processo penal (ainda regido pelo arcaico código instituído pelo Decreto-lei nº 3.689, de 03.10.1941, do período autoritário varguista) e, por corolário, à atuação extrajudicial do Ministério Público na seara criminal, buscando uma resolutividade baseada na prevenção de crimes e na redução dos conflitos sociais.

Aliás, destaca Ury (2015, p. 131-134), todo o desenvolvimento das técnicas de mediação e negociação da Escola de Harvard (*Harvard Negotiation Project*) teve como princípio ajudar as pessoas a superarem diferenças, no âmbito familiar, no trabalho e na comunidade. Mas, o sonho era ainda maior: ajudar o próprio mundo (sociedade) a resolver disputas de maneira colaborativa.

O Promotor criminal pode ter um papel muito relevante neste contexto, a partir de uma autocrítica e reflexão sobre o seu papel e sua missão enquanto agente político de transformação social. Assim, poderá se libertar do estigma de mero acusador, para abraçar também uma atuação cada vez mais humanizada, procurando entender todas as partes envolvidas no conflito; trabalhando projetos e técnicas para evitar a própria prática do crime, mas quando houver o fato criminal, lutar pela justa punição, nos termos da lei, de forma que permita a recuperação e a reeducação da parte condenada.

Trata-se, assim, de uma atuação verdadeiramente resolutiva na área criminal de atuação do *Parquet*, onde os membros do Ministério Público, na condição de negociadores do interesse social, tomam consciência do seu papel de agentes transformadores da sociedade brasileira, assumindo uma postura proativa diante da realidade que encontrarem diante de suas atuações funcionais (MACÊDO, 2020, p. 103-105), buscando combater as causas e não somente as consequências do problema.

### **1.6.7-Técnicas para uma atuação extrajudicial e resolutive do Promotor de Justiça com exclusiva atribuição criminal**

Primeiramente, é necessário esclarecer, mais uma vez, o propósito principal desta tese: libertar o Promotor de Justiça criminal de uma atuação meramente limitada ao processo penal, visando à aplicação da norma penal, por meio da punição do sujeito ativo do crime ou, se for o caso, a sua absolvição.

Defende-se, então, um Promotor de Justiça que atue exclusivamente perante uma vara de justiça criminal também possa fomentar e induzir políticas públicas em defesa de direitos fundamentais, tal como criar uma rede de atuação extrajudicial em favor da prevenção de determinado crime.

Nesse sentido, inclusive nas Promotorias com atuação somente criminal, defende-se um Ministério Público resolutive e não apenas demandista ao Judiciário (GOULART, 2000, p. 21-40 e 2013, p. 116-121), no qual os seus membros são agentes privilegiados da luta pela democratização das relações sociais e pela globalização dos direitos da cidadania. Há de se pensar, portanto, que os membros do MP devem sempre atuar como agentes políticos de ação transformadora da realidade social (GOULART, 2013) e não somente como sujeitos processuais.

Evidentemente, na seara de defesa social, isso exige conhecimento do fenômeno criminal bem como a existência de estratégias próprias para enfrentamento da crescente criminalidade no Brasil (VALÉRIO; SEGURO, 2018, p. 262).

Bem se sabe, a criminalidade e a defesa social são questões de ordem estrutural, conflitos que envolvem toda uma estrutura funcional, não existindo uma resposta única e rápida a respeito, vindo a exigir toda uma verdadeira mudança de estrutura e de conceitos de atuação funcional, devendo o Promotor de Justiça criminal atuar como um instrumento facilitador da resolução dessa conflituosidade, inclusive atuando de forma articulada e coordenada com outros atores sociais, na prevenção de crimes.

A propósito, com fundamento na lição de Barros (2020, p. 90-108), em estudo sobre a atuação ministerial perante conflitos estruturais, deve o Promotor de Justiça criminal saber mapear o conflito de defesa social que se apresenta diante dele;

promover o diálogo institucional e o contraditório ampliado, além de ter em mente a necessidade de soluções flexíveis bem como do monitoramento delas.

Mapear o conflito de defesa social é, primeiramente, identificar e eleger prioridades de atuação na área criminal. Qual o principal delito a ser combatido em sua área de atuação? Quais as principais demandas da coletividade a respeito? Quais os bens jurídicos mais violados pela criminalidade? São questionamentos iniciais, os quais precisam ser feitos.

De outra banda, é preciso identificar as causas da criminalidade em estudo. Saber, na cidade ou região onde atua o membro, quais os principais bairros ou localidades onde os crimes estão sendo praticados; quais os principais atores/pessoas envolvidas etc.

Além disso, diálogo institucional requer uma aproximação da rede protetiva existente para o direito em questão, além de escutar instituições que também atuam na seara de defesa social, como as Polícias Cíveis e Militar; as Secretarias de Defesa Social e outras Secretarias do Poder Executivo Estadual e Municipal; a Defensoria Pública e o próprio Poder Judiciário. Em consequência, utilizando uma expressão própria dos processos judiciais, também deve haver o “contraditório ampliado”, buscando, através de audiências públicas e reuniões setoriais, o diálogo com entidades como a OAB e organizações da sociedade e/ou integrantes de movimento sociais.

Pode-se também promover a formação de grupos de trabalho, com a participação de outras Promotorias da mesma instituição (Promotorias da Infância e Juventude; Promotorias com exclusiva atuação em educação, saúde, etc.) ou mesmo com outros ramos do Ministério Público, como o MP Federal; o MP do Trabalho, dentre outros (CAMBI; PORTO, 2019, p. 20).

Enfim, na condição de negociador social, o Ministério Público pode coordenar redes de trabalho formadas por parceiros institucionais e atores sociais relevantes na área da segurança pública, buscando induzir políticas públicas e comprometer os parceiros sociais, inclusive as Polícias Civil e Militar, na consecução de tais objetivos (SIQUEIRA, 2017). A formação de redes tem a grande vantagem de transformar órgãos e agentes públicos que visam objetivos similares aos do MP –

embora com metodologias diferentes – em parceiros de trabalho, fazendo com que todos se sintam parte de um grupo, atuando como construtores de um mesmo objetivo.

Contudo, é preciso cautela na formação de tais redes de proteção, cuja quantidade de parceiros pode até mesmo atrapalhar o desenvolvimento dos trabalhos; assim, é até preferível redes menores de trabalho, com objetivos claros e específicos, evitando, assim, o excesso de reuniões e a atuação simultânea de parceiros institucionais dentro de uma mesma área ou campo de trabalho.

Destaque-se, ainda, que o MP coordenador de redes de parceiros institucionais precisa conhecer a realidade de cada um dos atores sociais envolvidos, como as peculiaridades e limitações estruturais das Polícias Civil e Militar, a fim de evitar cobranças ou exigências que não possam vir a ser cumpridas. Na mesma linha, é preciso superar e deixar de lado divergências de ordem corporativa com as polícias e outros parceiros institucionais, atuando sempre em prol dos interesses superiores da sociedade, em uma atitude cooperativa (SOUZA, 2019, p. 78 e 150-151).

Ainda dentro da seara dialógica, é também imprescindível que exista um canal de comunicação entre o Promotor de Justiça criminal e outros membros do MP, com atuação cível e em áreas especializadas na defesa de direitos difusos, coletivos, individuais indisponíveis e individuais homogêneos, como aliás preconiza o art. 10, § 4º, da Recomendação CNMP nº 57/2017, que dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público perante tribunais.<sup>45</sup>

Igualmente, tal interação deve existir como os Procuradores de Justiça criminais, a qual será de grande valia, seja na expertise destes com casos de repercussão envolvendo todo o Estado, seja através da visão de quem atua perante tribunais, indicando caminhos e práticas que também poderão contribuir para ações proativas e resolutivas e socialmente efetivas do MP que atua na área criminal. Sempre que os fatos permitirem e respeitado o princípio do promotor natural, o diálogo para evitar crimes futuros e propor ações preventivas pode começar, inclusive, no

---

<sup>45</sup> *É importante a adoção de medidas para a aproximação entre as áreas cível, criminal e as áreas especializadas na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, especialmente no campo da proteção ao patrimônio público, meio ambiente e defesa do consumidor, considerando, para tanto, que os fatos são os mesmos e recomendam a apuração conjunta, ainda que sob diferentes perspectivas.*



âmbito do 2º grau ministerial, nos termos dos arts. 3º, 10 e 22 da Recomendação CNMP nº 57/2017.

É preciso superar a tensão institucional existente, em decorrência das diferentes áreas de atuação e do ofício em instâncias diferentes, que, muitas vezes, geram conflitos entre os princípios institucionais da independência funcional e da unidade (PAES; DAHER, 2019, p. 424). Reuniões periódicas para os casos com pontos de atuação em comum, bem como a criação de rotinas de trabalho em comum e sistemas de informática para acompanhamento das atuações são instrumentos para tanto, como, aliás, aponta o art. 10, §§ 3º e 4º, da Recomendação CNMP nº 57/2017.

Esse diálogo interno permitirá mais eficiência e resolutividade nas políticas preventivas, as quais poderão cuidar não apenas da criminalidade, mas de outros aspectos, para além da ótica criminal, como áreas mais específicas de atuação na infância e juventude, educação ou meio ambiente, dentre outras. Exemplo prático disso, é o projeto institucional do MPPE, a ser doravante tratado no capítulo 3, “Abuso sexual infantil: parou aí”, o qual contou com ativa integração entre o CAOP da Infância e Juventude e a 43ª PJ Criminal da Capital.

Por fim, mencionem-se que as audiências públicas e reuniões específicas (setoriais) poderão resultar em metas ou propostas de ação resolutiva, cujo cumprimento deverá ser monitorado, através de outras reuniões específicas e também com o apoio da equipe técnica do Ministério Público (Centros de Apoio Operacional).

A forma como serão conduzidas tais audiências e reuniões extrajudiciais é muito importante, não devendo ser encaradas como uma mera formalidade a ser cumprida, mas sim como verdadeiro canal de participação da sociedade e/ou de atores sociais importantes, os quais poderão colaborar para a redefinição de determinada política pública de prevenção de crimes.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Como lembram Squadri e Jobi (2021, p. 836), referindo-se às audiências públicas convocadas pelo Poder Judiciário, no âmbito de processos judiciais estruturais: se encarada como mera formalidade, a audiência apenas poderá criar uma falsa ideia de legitimidade. Ideia esta, aliás, que facilmente se esvaziará no decorrer do procedimento, diante da ausência de um diálogo real e da construção de soluções concretas para o problema então enfrentado.

Isso pode se concretizar através da elaboração de projetos sociais e/ou projetos executivos na respectiva área de atuação do Promotor de Justiça criminal,<sup>47</sup> fomentando e induzindo políticas públicas, de forma cooperativa com os órgãos e agentes públicos, com metas específicas a serem obtidas, visando à prevenção do crime em questão, superando o paradigma de uma atuação meramente demandista, processual e punitiva (ALMEIDA, 2013, p. 71-73).

Afinal, através do ofício diário de atendimento à população e do recebimento de representações/denúncias, o membro do Ministério Público tem os primeiros contatos com a realidade social da localidade onde exerce as suas funções. Inúmeras questões são trazidas ao Promotor de Justiça, que termina por exercer, nos termos do art. 129-II da CF/1988, o papel de *Ombudsman* (ouvidor do Povo), mediador *sui generis* e negociador social, contribuindo decisivamente para o equilíbrio e a paz social da comunidade, tendo condições e legitimidade para atuar junto aos Poderes Públicos, a fim de garantir o respeito aos direitos fundamentais (ISMAIL FILHO, 2011, p. 69-71), inclusive o direito a uma defesa social justa e democrática.

Como já explicado outrora, é relevante destacar que a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados da Federação brasileira (Lei nº 8.625, de 12.02.1993) e a Lei Orgânica do Ministério Público de Pernambuco (Lei Complementar nº 12, de 27.12.1994), em momento algum, afirmam que a utilização de instrumentos extrajudiciais como a requisição; a recomendação; a audiência pública ou mesmo o inquérito civil são instrumentos privativos de Promotores de Justiça com atuação em cidadania ou mesmo em esfera cível.

Em seu art. 25, a Lei nº 8.625/1993 dispõe caber ao Ministério Público promover o inquérito civil “na forma da lei”. Determina, ainda, o art. 27 da Lei nº 8.625/1993 que cabe ao Ministério Público (e não apenas a Promotores de cidadania) exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito perante os Poderes públicos estaduais ou municipais; órgãos da Administração Pública direta ou indireta, estadual/municipal,

---

<sup>47</sup> No dizer de Freitas (2019), o projeto executivo integra formalmente o programa de atuação da Promotoria, Procuradoria de Justiça ou unidade de execução. O projeto social, por sua vez, não precisa, necessariamente, integrar o programa de atuação; nele, o MP não é o único protagonista, sendo o articulador de uma rede de outros sujeitos relevantes. O projeto social, de forma efetiva, visa funcionar como instrumento indutor de políticas públicas sociais.

seus concessionários e permissionários de serviço público, além de outras entidades que exerçam outra função delegada do Estado ou do Município ou executem serviço de relevância pública.

No mesmo diapasão, o art. 6º da LCE nº 12/1994 diz que, no exercício de suas funções, o Ministério Público poderá instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes, utilizando notificações e requisições para instruí-los.

Portanto, à luz da LONMP e da LCE nº 12/1994, não existe qualquer vedação legal para que o Promotor de Justiça com exclusiva atuação criminal também atue na fomentação e indução de políticas públicas (na seara da defesa social ao qual está vinculado à defesa de valores como patrimônio, dignidade sexual, tráfico de drogas etc.), atividades que, tradicionalmente, no âmbito do Ministério Público brasileiro, têm sido capitaneadas por Promotores de Justiça com atuação em cidadania, os chamados Promotores de Justiça extrajudiciais.

Valério e Seguro (2018, p. 264-265) chegam à mesma conclusão, no que diz respeito à Promotoria de Justiça criminal com atuação no controle externo da atividade policial. Propõem que tais Promotorias possam atuar na seara do direito difuso à segurança pública, instaurando inquéritos civis; celebrando termos de ajustamento de conduta; expedindo recomendações administrativas e até mesmo, quando impossível resolver a demanda por meios extrajudiciais, o ajuizamento de ações civis públicas.

No mesmo sentido, caminham Almeida e Costa (2019, p. 255), destacando que o Ministério Público precisa revigorar a sua atuação no âmbito penal, buscando atuar também coletivamente, por intermédio dos diversos instrumentos de atuação extrajudicial, como o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta.

É interessante pontuar, como esses instrumentos de atuação extrajudicial não são elencados de forma exaustiva na legislação, pode o membro do MP desenvolver outros, os quais venham a encontrar fundamento na atuação resolutiva e na missão constitucional da instituição. À mesma conclusão, chegam Almeida, Costa e Alvarenga, defendendo que o rol legal de mecanismos de atuação

extrajurisdicional e jurisdicional, expressões utilizadas pelos autores, é meramente exemplificativo (2019, p. 320).

Um exemplo importante a respeito seria a reunião setorial, ou seja, a realização de uma reunião com parceiros institucionais ou partes interessadas, a fim de, pontualmente, estabelecer metas específicas, para a resolução de um problema em discussão. Não se trata de uma audiência pública, mas de uma reunião mais restrita e objetiva, após o período de “tempestade de ideias” que normalmente caracteriza a audiência pública. No estudo de caso da atuação de uma Promotoria de Justiça na prevenção do abuso sexual de crianças e adolescentes, a ser doravante tratado, ver-se-á que as reuniões setoriais têm sido um importante instrumento para resolutividade na referida temática.

Aliás, a recomendação nº CNMP nº 54/2017, que tratou da política nacional de fomento à atual resolutiva do Ministério Público brasileiro, fala em audiências ministeriais e reuniões, que podem ser realizadas como instrumentos de participação ou cooperação junto aos titulares dos direitos e interesses para cuja defesa e proteção a Instituição é legitimada, com a finalidade de colher subsídios para atuação, notadamente quanto às prioridades e focos de atuação a serem adotados, bem como para a verificação da efetividade, da qualidade e do impacto social das ações desenvolvidas (ideia de monitoramento da resolutividade), observado o planejamento estratégico da Instituição.

Destarte, a partir da instauração de um procedimento administrativo, instrumento que pode ser utilizado para o acompanhamento de políticas públicas e/ou a defesa de interesses individuais indisponíveis (art. 8º, incisos II e III, da Resolução CNMP nº 174, de 04.07.2017), o Promotor de Justiça criminal pode criar um projeto social para a prevenção de determinado crime, a partir do prévio mapeamento do conflito.

Poderá, para tanto, designar uma audiência pública, convidando toda a população em geral, mas também outros atores jurídicos que atuam na Defesa Social e órgãos da rede de proteção para a defesa do bem jurídico em discussão. A partir das sugestões, críticas e informações trazidas pela audiência pública, poderão ser iniciadas várias outras ações, como as já mencionadas reuniões setoriais ou visitas de campo, onde poderão ser estabelecidas objetivos ou metas pactuadas para a

prevenção do crime em discussão. A partir de então, outras reuniões serão necessárias ou mesmo outras ações como visitas, inspeções ou perícias.

Nesse ponto, bastante importante é a visão de Siqueira (2017, p. 139-142), quando destaca a relevância da participação comunitária para o desenvolvimento de políticas públicas para a prevenção de crimes. O engajamento da comunidade, em tal objetivo, coloca os indivíduos não como vítimas, mas como verdadeiros partícipes da política pública, envolvendo a todos no objetivo comum de reduzir a criminalidade.

Destarte, mencione-se, como exemplo, a atuação, no âmbito do Ministério Público de Pernambuco, da 43ª Promotoria de Justiça Criminal da Capital, a qual atua perante a 2ª vara privativa de crimes contra a criança e adolescentes e desenvolveu, entre 2016 e 2020, um projeto social de prevenção aos crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes, tendo realizado três audiências públicas; visitas a duas escolas públicas e inúmeras reuniões setoriais, formando, ainda, uma rede de proteção e prevenção de tais ilícitos, a qual contou com a participação de integrantes do Poder Judiciário; da Polícia Civil; da Polícia Militar e das Secretarias Municipal e Estadual de Educação, dentre outros.

Esse modelo de atuação, defende-se, pode ser estendido a outras Promotorias de Justiça com atuação criminal, buscando-se a formação de redes de prevenção e combate a crimes contra a vida ou crimes patrimoniais, por exemplo.

Nesse diapasão, mencione-se, outrossim, a atuação de Promotores do Ministério Público de Minas Gerais, em projeto implementado entre os anos de 2007 e 2009, na gestão estratégica de informações sobre homicídios no município de Sete Lagoas. Além do MP, tal projeto contou com a participação das Polícias Civil e Militar; do Poder Judiciário e da PUC Minas. O referido projeto partiu de dois pressupostos: o direito à segurança pública enquanto direito sujeito a uma tutela coletiva e a necessidade de uma atuação proativa e resolutiva do Ministério Público, indo além dos limites processuais e burocráticos da atuação tradicional em um processo penal (MORAES, 2016, p. 125-129).

Cite-se ainda a atuação do Ministério Público de São Paulo, buscando a formação de uma rede, na prevenção de acidentes no trânsito, através de projeto na

área de segurança viária, na região de Sorocaba, durante o ano de 2013, a partir de dados estatísticos dos principais locais onde houve maiores acidentes/delitos de trânsito (MORAES; TURESSI, 2018, p. 277-280).

Por fim, mencione-se que, no âmbito do Ministério Público de Pernambuco, uma eventual atuação extrajudicial, na seara criminal, não deve se limitar às Centrais de Inquérito, supostamente afastando uma atuação preventiva do Promotor criminal que atua perante uma vara judicial.

Afinal, o art. 25-A da LCE nº 12/1994 liga às Centrais de Inquérito aos atos processuais anteriores ao oferecimento da denúncia na ação penal pública, visando à adoção de medidas/diligências, referentes a casos concretos, como requerimentos de prisão preventiva, instauração de procedimentos de investigação criminal etc. Ou seja, medidas procedimentais referentes a um determinado caso concreto e sempre vinculadas, em tese, a uma futura ação penal pública. Mas, a norma não trata da atuação preventiva do *Parquet* e nem diz que tal atividade é exclusiva das Centrais de Inquérito.<sup>48</sup>

O que se propõe, nesta tese, é uma atuação bem mais ampla, que não trata de uma notícia de crime específica, mas sim da atuação do Promotor de Justiça Criminal, na qualidade de agente político, na formação e indução de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais, visando à prevenção e ao combate à prática de crimes.

É preciso, pois, superar o paradigma de uma atuação repressiva, somente no âmbito de um processo penal; faz-se necessário que o Promotor de justiça criminal também atue preventivamente, estudando o fenômeno criminológico e suas causas (MORAES; TURESSI, 2018, p. 267-272), dialogando com os atores responsáveis pela segurança pública/defesa social e também com outros atores sociais, vinculados às áreas de saúde e educação, por exemplo.

---

<sup>48</sup> Art. 25-A. À Central de Inquéritos incumbirá o recebimento de comunicações de prisão em flagrante delito ou por ordem judicial, representação pela prisão preventiva e pela prisão temporária, quaisquer outras medidas processuais que antecederem o recebimento da denúncia e todos os inquéritos, bem como as notícias de crimes, representações criminais, requerimentos ou outras peças de informação visando à adoção de providências penais e processuais penais (acrescido pelo art. 1º da Lei Complementar nº 128, de 15 de setembro de 2008).

Destarte, pode-se dizer, também no âmbito das Promotorias de Justiça com exclusiva atuação criminal, defende-se um Ministério Público resolutivo, atuando os Promotores como agentes políticos de ação transformadora da realidade social e não somente como sujeitos processuais. Por corolário, o Promotor de Justiça que atua exclusivamente perante uma Vara criminal pode fomentar e induzir políticas públicas, atuando na prevenção de crimes e na promoção de direitos fundamentais da pessoa humana.

Para isso, reitere-se, poderá valer-se de instrumentos extrajudiciais de atuação, como projetos sociais, projetos executivos, processos administrativos, inquéritos civis; recomendações e termos de ajustamento de conduta, não existindo vedação da Lei nº 8.625/1993 e da LCE nº 12/1994 nesse sentido.

A propósito, na hipótese de um inquérito civil instaurado, para apurar determinada política pública de prevenção quanto a determinado crime, e cuja instrução seja concluída sem resolutividade consensual, o que o PJ criminal deverá fazer?

Ora, suas conclusões poderão ser encaminhadas a uma Promotoria de Justiça de cidadania, para ingressar com a ação cível cabível, se assim entender; à Central de Inquéritos, para verificar se há elementos para o oferecimento de denúncia, ou mesmo, requisitar a instauração de inquérito policial, com as provas nele colhidas.

## **CAPÍTULO 2**

# **DO DIREITO À PROTEÇÃO CONTRA O ABUSO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: SUPERAÇÃO DE UMA VISÃO FRAGMENTÁRIA E PRIMEIRO MUNDISTA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS, PARA DESAGUAR EM UM CARÁTER ABSTENCIAL E PRESTACIONAL, A SER DEFENDIDO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO**

### **2.1-PROPOSTA DO CAPÍTULO**

O objetivo deste capítulo é demonstrar o direito à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes como um verdadeiro direito humano e fundamental, com alicerce tanto na Constituição Federal de 1988 como no sistema internacional das Nações Unidas.

Para tanto, a partir da ideia de dignidade humana e justiça social, será estudada a classificação dos direitos fundamentais bem como a ideia de gerações, dimensões e perspectivas de direitos fundamentais.

Será discutida também a ideia de aplicabilidade/exigibilidade de todos os direitos fundamentais e a possibilidade de um tratamento uniforme, a partir do sistema de direitos humanos das Nações Unidas.

Por fim, haverá um detalhado estudo sobre o direito à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes. Além dos aspectos teóricos e jurídicos, será abordado o conceito de abuso sexual; os sinais deixados nas vítimas; sua relação com os termos pedofilia e alienação parental.

Ao final, será estudada a proteção existente contra o abuso sexual de crianças e adolescentes no ordenamento jurídico brasileiro e se existe uma perspectiva prestacional a ser desenvolvida para a efetivação do referido direito à proteção contra o abuso sexual, por meio da atuação resolutiva, extrajudicial e preventiva, do Ministério Público.



## 2.2-DIGNIDADE HUMANA E JUSTIÇA SOCIAL COMO PRESSUPOSTOS PARA A REALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os Estados de Direito que têm por fundamento a democracia política, iniciada a partir de uma Constituição promulgada, elaborada por constituintes, representantes do Povo, em nome do qual foram eleitos, devem ser norteados por um princípio maior, que dá fundamento a todo o sistema jurídico: o princípio da dignidade da pessoa humana, o qual tem a característica de norma *mater* ou guia, orientando todo o arcabouço jurídico que se irradia a partir da Constituição.

Por corolário, a pessoa humana deve ser o princípio e o fim do Estado. Ou seja, o Estado, enquanto entidade jurídica, existe para servir ao ser humano e às suas necessidades. Não é o Estado um fim em si mesmo, mas um ente que existe para atender às necessidades do ser humano, da sua população, do seu Povo.

A partir de tal definição, adota-se, na interpretação da atuação extrajudicial do Promotor de Justiça criminal, um conceito de uma dogmática constitucional emancipatória, que estuda a Constituição à luz do princípio da dignidade da pessoa humana; uma dogmática a qual busca não apenas conhecer o direito como ele é operado, mas também apresentar concepções jurídicas teóricas capazes de contribuir para a mudança de determinada realidade social (CLÈVE, 2006, p. 240). O foco de tal dogmática não é o Estado, *per se*,<sup>49</sup> mas a pessoa humana, que exige um bem-estar físico, moral e psíquico para a sua realização enquanto ser humano, mediante apoio da sociedade organizada.

A dignidade humana ergue-se, assim, como um princípio, seja para garantir autonomia para o indivíduo desenvolver suas potencialidades e lutar por sua felicidade pessoal, seja para garantir limites ao exercício do direito pelo seu titular, o qual precisa respeitar o ser humano próximo, que também possui o direito a ter uma existência digna. Tal dignidade é um valor que transcende o próprio ser humano, pois se impõe, por si mesma, como um princípio-mor, sempre a ser respeitado quando se estiver diante de um ser humano.

---

<sup>49</sup> Tal dogmática centralizada no Estado revela o lado obscuro do direito, o qual pode ser utilizado para dominar o outro, reduzindo a finalidade social da lei a meros projetos pessoais de poder (VITALE, 2012, p. 157-158).

Ainda que o ser humano recuse tal dignidade, deve a ele ser-lhe garantida, pois a dignidade humana é indissociável da própria vida humana, pois se apresenta como um valor transcendental (BECCHI, 2010, p. 506). Afinal, como lembra Kant (2011, p. 389-390), o dever de respeitar o próximo (dever de amor para com outros homens, nas palavras do autor) existe mesmo que ele seja menos digno de respeito; que recuse ou não aceite o respeito do seu semelhante.

A dignidade humana traz, pois, em seu âmago, uma função transformadora, que exige do ser humano, enquanto ser pensante, uma modificação interior e exterior. Interior, ou seja, dentro de si mesmo, no sentido de que deve preservar, ao máximo, a sua própria vida e a sua integridade física e mental, possuindo, assim, também autonomia para expor suas ideias e procurar a sua felicidade pessoal em um mundo onde se encontra inserido, explorando, nos limites da sua vontade, as suas qualidades e potencialidades. Exterior, porque a dignidade humana exige de cada ser humano respeito e tolerância pela dignidade do próximo.

Outrossim, em nome da dignidade humana, da sociedade e de todos os seres humanos, serão exigidas ações ou prestações positivas em favor daquele próximo que, em razão da carência de recursos e/ou de circunstâncias impostas pela vida, perde a dignidade de se expressar e de lutar por sua felicidade. Dentro de tal linha de pensamento, Kant (2011, p. 391-392) lembra a cada um da necessidade de restringir a sua autoestima, por causa da dignidade da humanidade, revelada na pessoa do próximo. Eis a ideia, desenvolvida desde o século XVIII, de uma dignidade humana não apenas como autonomia, mas como limite ao EU de cada um, em benefício do TU (próximo) e do NÓS (comunidade).

Nesse contexto, sobressai-se e se revela como imprescindível um papel transformador do Estado Democrático de Direito, que deve abandonar o caráter meramente estabilizador de situações (lembre-se dos riscos de uma atuação conservadora do MP no sistema de segurança pública, como mencionado no item 1.6.1), partindo para a uma posição proativa diante dos problemas e demandas que lhe são apresentados, em razão de uma dignidade humana construída a partir da realização dos direitos fundamentais previstos no Texto Constitucional (MORAIS; SANTINI, 2010, p. 422-424 e 443).

Por isso, o item 1 do preâmbulo da Constituição francesa de 1946 proclama que todo ser humano, sem distinção de religião, raça ou credo, possui direitos inalienáveis e sagrados, a partir da ideia de liberdade consagrada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, corolário da Revolução Francesa de 1789.

Conforme pontifica o primeiro parágrafo do preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (Organização das Nações Unidas), de 1948, *o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo.*

Assim, conforme proclamou a ONU, através da mencionada Declaração Universal dos Direitos Humanos, todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos, sendo dotadas de razão e consciência, agindo em relação umas às outras com espírito de fraternidade (art. 1º).

Não por acaso, o art. 1º da Lei Fundamental alemã de 1949 consagra como intocável o princípio da dignidade da pessoa humana. No mesmo sentido, a Constituição brasileira de 1988 indica a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º-III). Antes dela, a Carta portuguesa de 1976, também no seu artigo vestibular, proclamava a dignidade humana como fundamento da República de Portugal, ao lado da vontade popular, primando pela construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Liberdade e igualdade em direitos, à luz de uma atuação jurídica e política voltada para uma igualdade real e não apenas formal, a fim de garantir que as pessoas possam viver com razão e consciência, sem diferenças ou discriminações quanto ao sexo, à cor, à origem, à opção sexual ou quaisquer outras escolhas sociais ou culturais, desde que respeitem a ideia de fraternidade e solidariedade entre homens e mulheres, qualquer que seja a sua origem, classe social ou faixa etária. Eis o conteúdo primário da dignidade da pessoa humana.

Aliás, segundo Miranda (2008, p. 199-214), o princípio da dignidade da pessoa humana é um metaprincípio e nem mesmo a soberania popular pode ir de

encontro a ele, pois jamais haverá respeito à vontade popular, se não houver respeito pela dignidade humana.

Portanto, o poder político e o Estado, através dos seus múltiplos órgãos e entidades, da Administração Direta e Indireta, inclusive de natureza autônoma, como o Ministério Público, existem para servir ao homem, ou melhor, à pessoa humana, garantindo o exercício dos seus direitos e deveres (OTERO, 2009, p. 351-355), tendo por meta a construção de uma sociedade mais livre, justa, solidária e que promove o bem de todos.

Destarte, construindo seu alicerce a partir da dignidade humana, o Estado Democrático de Direito terá como um dos objetivos primordiais a realização dos direitos fundamentais, consagrados na Constituição, os quais são manifestação dos desejos e aspirações do ser humano, perante ele mesmo, o seu próximo e o Estado. Direitos fundamentais estes que possuem um aspecto interpretativo individual e social, como doravante será explicado, justamente porque a dignidade de cada pessoa há de ser aferida no plano individual e coletivo.

Deveras, não existirá dignidade da pessoa humana se um núcleo central de direitos individuais e sociais, fundantes para o bem-estar humano, não for garantido pelo Estado Democrático de Direito, através dos seus órgãos e agentes públicos. Por isso, Alexy (1994, p. 242-243) fala a respeito de se combinar o status ativo (prestações, em prol do social) com o status negativo (abstenções, em prol da liberdade) em favor da plena realização dos direitos fundamentais.

A respeito do tema, é conveniente mencionar o entendimento de Hesse (1998, p. 109-110), o qual, após indicar o princípio da dignidade da pessoa humana como uma “fundação normativa”, defende que tal dignidade não pode ser vista apenas sob um prisma individual, mas também sob a ótica das relações sociais da pessoa humana, enquanto integrante de uma comunidade, de grupos sociais e políticos, do matrimônio, das igrejas etc.

Por conseguinte, não há sentido em se falar, contemporaneamente, de entidades e órgãos públicos, dentro de um Estado Democrático de Direito, que não primem pelo princípio da dignidade da pessoa humana. Afinal, se vierem a falhar nesta persecução em prol do interesse público, através da garantia dos direitos

fundamentais da pessoa humana, haverá desigualdades sociais; luta de classes; violência; conflitos urbanos e rurais; mortalidade precoce, enfim, uma vida sem bem-estar, uma vida sem qualidade, uma vida sem dignidade.

De fato, a dignidade humana, é um verdadeiro “trunfo” que o cidadão tem para lembrar ao Estado a necessidade de um tratamento digno, isto é, com consideração e respeito pela sua consciência e sua liberdade, garantindo-lhe, ao mesmo tempo, uma vida digna, inclusive sob a ótica social (NOVAIS, 2006, p. 28-32).

Portanto, buscar o equilíbrio entre liberdade individual e bem-estar social é o grande objetivo da dignidade humana no Estado Democrático de Direito dos dias contemporâneos.

Contudo, seguir e dar concretude ao princípio da dignidade humana não é adotar uma posição meramente utilitarista frente ao bem-estar da sociedade, pois tal bem-estar jamais será pleno ou verdadeiro se importar na restrição de direitos individuais que deixem de dignificar o ser humano, ainda que se trate de uma minoria frente a uma maioria ou de um só ser humano frente a todos os outros integrantes da sociedade.<sup>50</sup>

O Direito, enquanto ciência social (e não exata), por óbvio, não apresenta uma solução pronta e única a respeito, como uma fórmula miraculosa. As situações concretas, envolvendo direitos fundamentais, agregadas a uma maior participação do cidadão, nas decisões políticas e governamentais, além de um compromisso em honrar a Constituição e os valores nela positivados, pelos gestores públicos, muito dirão a respeito daquilo que deverá prevalecer.

Ou seja, o Estado não é um fim em si mesmo; existe para organizar a vida do cidadão, permitir o seu acesso aos direitos fundamentais e ter uma melhor

---

<sup>50</sup> A respeito do tema, interessante a reflexão de Alexy e Figueiro (2007, p. 38-39), quando, ao analisarem a série de TV e cinematográfica *Star Trek*, lembram o episódio da morte do Sr. Spock, como um exemplo de que, às vezes, o individual supera o social. No filme *Star Trek II: a ira de Khan*, Spock sacrifica a sua vida em prol do resto da tripulação; não obstante, em *Star Trek III: à procura de Spock*, ao descobrir que havia uma forma de trazer de volta o seu amigo à vida, o então almirante Kirk sacrifica a sua patente e a sua própria espaçonave para trazer Spock de volta - sem falar que, na empreitada, o próprio filho de Kirk perde a vida em um dos combates com os alienígenas e rivais Klingons. Questionado, ao final, por Spock, se valia a pena correr tantos riscos e suportar tantas perdas, Kirk responde que “o bem-estar de um supera o bem-estar da maioria”. A frase é enigmática porque, ao supostamente perder a sua vida, em *Star Trek II*, Spock afirmara para Kirk que “o bem-estar da maioria supera o da minoria ou o de um só”.

qualidade de vida. Por isso, deverá pautar as suas ações a partir de um pressuposto principal: o respeito pela dignidade da pessoa humana. Uma dignidade que deve garantir ao indivíduo as suas liberdades individuais, mas também deve ter por meta incluir e não excluir, evitando a marginalização de pessoas ou grupos por lhes faltar o mínimo de condições materiais para exercício da sua cidadania e das suas liberdades civis, porque a dignidade humana exige também bem-estar social (OTERO, 2012, p. 41-42).

Não por acaso, o art. 3º da Constituição da Itália, repetido pelo o art. 13 da Carta portuguesa de 1976, garante a todos os cidadãos a mesma dignidade social e igualdade perante a lei. Ainda antes das Constituições mencionadas, o preâmbulo da Constituição francesa de 1946 proclamava a solidariedade e a igualdade entre todos os franceses.

Nesse sentido, Moderne (1996, p. 219-226) parece concordar com o conceito de uma dignidade humana plena, que não se limita apenas a assegurar direitos decorrentes de omissão, mas também de prestações a serem efetivadas pelo Poder Público, principalmente. Prestações estas, conforme o autor, referentes à habitação, saúde e previdência social, dentre outras, as quais criam melhores condições de vida, garantindo o pleno desenvolvimento das potencialidades e da personalidade de cada ser humano.

Assegurar, portanto, a mencionada dignidade humana plena, é uma prática, indubitavelmente, relacionada com a ideia de justiça social, outro objetivo extremamente importante para um Estado Democrático de Direito.

Os direitos fundamentais da pessoa humana colocam-se, assim, como valores supremos e um dos principais objetivos do Estado. Não apenas com uma função de proteção, mas também para garantir a participação e a igualdade de direitos entre os cidadãos (MÖLLERS, 2006, p. 14-20).

Relevante destacar, o art. 3º da Magna Carta de 1988, indica, como primeiro objetivo fundamental da República (inciso I), a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Destaque-se, porém, que a Constituição não fala somente em uma sociedade justa, mas também livre e solidária. Sucessivamente, tem-se também como objetivos fundantes a garantia do desenvolvimento nacional (inciso II), agregada

à erradicação da pobreza e da marginalização bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (inciso III). Além disso, como último objetivo fundamental da República, vem a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (inciso IV).

Dentro de tal contexto, Mello (2010, p. 31-39 e 57) enaltece o art. 170 da Constituição Cidadã de 1988, demonstrando que a ordem social e econômica do Brasil deverá levar em conta a justiça social, revelada através de princípios como a função social da propriedade, insculpida no inciso III da referida norma jurídica. Defende, ainda, que o conceito de justiça social deve integrar o patrimônio cultural do Povo brasileiro, podendo a sua observância, no que se refere aos direitos sociais, ser exigida através de ação popular, um dos instrumentos constitucionais para a defesa da boa administração pública (art. 5º-LXXVIII da CF/1988).

O que se tem, portanto, é que, em um Estado Democrático de Direito, justiça social é um conceito manifestamente vinculado à realização dos objetivos fundamentais do Estado e, por corolário, dos direitos fundamentais da pessoa humana. Concretizar tais objetivos e permitir o exercício dos direitos fundamentais pelo Povo apresenta-se, ainda que de forma resumida e preliminar, como um conceito de justiça social.

Portanto, o conceito de justiça social aqui defendido não é um conceito vazio ou abstrato, mas o resultado da observância dos valores (princípios, direitos e normas) constitucionais, principalmente quando se está no exercício de uma função pública. O que se busca é uma integração da Constituição jurídica com a Constituição real, visando ao estabelecimento de uma “vontade constitucional” (HESSE, 1991, p. 10-12).

Com fundamento na doutrina de Rawls (2001, p. 174-186), pode-se dizer que a justiça social vem a ser, justamente, o conteúdo de uma espécie de “razão pública”, como expressão dos valores morais e políticos de um governo democrático e constitucional, visando assegurar ao cidadão direitos, liberdades e oportunidades básicas. Seriam, assim, “valores constitucionais”, que expressam não apenas a vontade de um governo democrático, mas a vontade de uma nação, de um Povo, manifestada a partir da sua Constituição e da concretização das suas normas.

Nesse passo, a observância da justiça social é fundamental para superar as marcantes desigualdades sociais em países da América Latina, como o Brasil. Afinal, a Constituição não é algo estático, mas sim uma norma jurídica dinâmica, que exige o compromisso de todos para a sua realização. Se uma Constituição propõe justiça social e a realidade das ruas mostra o inverso, é porque a vontade constitucional não está sendo observada.

Em determinada época, Carl Schmitt (2007, p. 101-102) chegou a afirmar, ao defender a necessidade de a Lei Fundamental expressar a vontade do Povo alemão, que toda Constituição precisaria tomar uma decisão, sob pena de fracassar nos seus objetivos.

Defende-se, de outra banda, grande parte das Constituições democráticas do século XX, principalmente após o final da Segunda Guerra Mundial, já tomou a sua decisão pela justiça social, sedimentada sob as bases da dignidade humana e da realização dos direitos fundamentais do ser humano.

Imprescindível, portanto, relacionar justiça social, solidariedade e dignidade humana, pois a dignidade individual nunca será perfeita se, ao redor do indivíduo, houver outros seres humanos vivendo sem dignidade (OTERO, 2007, p. 456-458).

Não se trata aqui de uma retórica para exaltar um constitucionalismo meramente simbólico, desprovido de eficácia jurídica. De fato, se assim fosse, a constitucionalização de direitos fundamentais que garantissem um projeto de cidadania e de justiça social terminaria por se constituir em uma força reacionária, em favor da manutenção da realidade social vigente, pois o decisor político ou gestor público poderia usar, exatamente, esse simbolismo constitucional para justificar a sua inércia em promover os direitos fundamentais.

Afinal - poderia argumentar o decisor político - se a norma constitucional é uma utopia, por que seria eu obrigado a cumpri-la? Se ninguém a cumpriu até hoje – continuaria a pensar - por que sobre mim recairia tal responsabilidade? Do lado oposto, o cidadão poderia igualmente pensar: por que cobrar do gestor público ou do decisor político algo meramente simbólico, que não tem eficácia na prática? Por que acreditar em uma utopia?



E, assim, sob tal simbolismo, transfere-se a concretização do projeto constitucional para um futuro remoto e distante; desloca-se também o foco da cobrança pela ineficácia das normas constitucionais: a culpa não é do decisor político e nem do gestor público, muito menos daqueles que elegem tais atores jurídico-políticos – a culpa é da própria Constituição. Por isso, Neves (2007, p. 177-189) vem a falar de um “constitucionalismo simbólico”, como retórica de um argumento legitimador daqueles que exercem o poder político.

Não obstante, na seara de um Estado Democrático de Direito e disposto ao diálogo plurinacional, defende-se a existência de uma vontade, de um querer constitucional que independe da vontade do decisor político momentâneo porque fora decidido outrora pelo Poder Constituinte, legitimamente autorizado pelo Povo, titular do poder político soberano.

Eis a relevância do papel do intérprete da Constituição, cuja abordagem do texto fundamental não deve ter em vista apenas os seus propósitos e opiniões pessoais, mas sim chegar o mais próximo possível da vontade do Constituinte originário, sem deixar de lado uma visão de vanguarda ou de futuro para com a sociedade onde a norma constitucional deverá produzir efeitos (SUNSTEIN, 2009, p. 19-32).

Em caso de conflito entre Constituição jurídica e realidade social, não se deve, desde logo, apenas considerar as normas constitucionais, máxime aquelas que tratam de direitos humanos fundamentais, como princípios “orientadores”, desprovidos de uma eficácia jurídica imediata. Ao contrário, em nome da força normativa da Constituição, o operador ou intérprete jurídico deverá buscar a aplicação do direito ou valor constitucional consagrado, convencendo os decisores políticos e/ou gestores públicos da vontade constitucional (HESSE, p. 9, 19 e 24-27).

E, dentro deste contexto de vontade constitucional, está o conceito de justiça social, indispensável na realidade jurídica atual, principalmente para os povos da África e da América Latina. Por isso, as consequências econômicas, sociais e até culturais do processo de globalização econômica não podem ser ignoradas pelo jurista (ARANGO, 2004, p. 19-44).

Logo, é necessário que seja desenvolvida uma ideia de justiça social, a fim de que sejam assegurados ao cidadão direitos fundamentais prestacionais mínimos, como saúde, alimentação, educação e moradia. Exalte-se, nesse sentido, o art. 1º da Constituição política da Colômbia, mencionado pelo referido autor, o qual institui um Estado Social de Direito e não apenas um Estado de Direito.

Tem-se por referência uma ideia de justiça distributiva, originalmente defendida por Rawls (1971, p. 03-33), pois a justiça social apenas será alcançada se tiver uma finalidade equitativa (a chamada justiça como equidade), buscando dividir os direitos fundamentais entre todos os indivíduos. Rawls vincula a justiça social à clássica ideia de um contrato (pacto) social, desenvolvida por autores como Rousseau, Locke e Kant, partindo de um pressuposto de que o direito deve preceder àquilo que é bom para o indivíduo. Por isso, aqui se defende um conceito de justiça social a partir dos objetivos/valores fundamentais consagrados na Constituição, cuja consciência do cumprimento da sua vontade, reflete um verdadeiro pacto social entre todos os setores da sociedade onde deverá ser aplicada.

O conceito de justiça social defendido neste estudo vincula-se a um movimento de constitucionalismo construtivista (e não destrutivista) dos valores albergados pela Constituição, no sentido de assegurar o respeito à dignidade humana, no plano individual e social, por meio da prática da boa gestão pública, a ser estimulada através da atuação resolutiva e indutiva de políticas públicas pelos membros do Ministério Público, prática esta a qual contribuirá, gradativamente, para a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem que isso, contudo, venha a significar desvalorização dos direitos de liberdade ou individuais, os quais não são desagregados do conceito de justiça social (IPPOLITO, 2011, p. 159-161).

Esse constitucionalismo construtivista, encontrará terreno fértil em um Estado Democrático de Direito e que se proponha a também ser social. Isso através do estímulo de uma prática democrática, mediante o exercício de uma cidadania que permita aos indivíduos um maior comprometimento com a *res publicae* e com os direitos fundamentais. Tal cultura democrática terá como consequência a realização da justiça social, ainda que isso não ocorra de forma imediata, mas gradativa.

Trata-se da concepção de um constitucionalismo também altruísta, preocupado com o próximo, onde, em mundo globalizado, quando o espaço

geográfico dos Estados diariamente é relativizado, a disseminação do princípio democrático será um importante instrumento para garantir a dignidade humana (CARDUCCI, 2003, p. 54-59).

O conceito de justiça social, assim, é extraído a partir do texto constitucional, dentro de um enfoque construtivista do conceito de justiça, respeitando-se os códigos culturais da sociedade em que se deseja aplicar a Constituição e fazer valer a dignidade humana. Dentro de tal contexto, há que se buscar um Estado democrático de Direito verdadeiramente plúrimo, o qual compreenda e procure incluir todas as minorias e seguimentos da sua sociedade, sem partir de um conceito uniforme, imposto de forma vertical.

Silva e Fabríz (2014, 122-147), a propósito, fortes no ensinamento de Nancy Fraser, recordam da cultura uniforme e arbitrária, imposta, violentamente, pelo colonizador europeu em desfavor das colônias latino-americanas. Ao mesmo tempo, exaltam com otimismo o plurinacionalismo das novas Constituições da América do Sul, como as do Equador (2008) e da Bolívia (2009), onde se almeja uma sociedade aberta e participativa.

Por conseguinte, busca-se, outrossim, nesse Estado democrático e plurinacional, o reconhecimento da diversidade. Mas, não apenas isso, para uma verdadeira justiça social, não basta o reconhecimento, é preciso que se assegure a redistribuição ou a justa distribuição dos recursos materiais entre todos os cidadãos, integrantes daquela comunidade. Como corolário, além desse caráter bidimensional da justiça social (reconhecimento+redistribuição), deverão ser previstos instrumentos jurídicos que venham a garantir essa participação.<sup>51</sup>

Por isso, dentro de tal lógica, o Ministério Público precisa e deve ser entendido como uma garantia constitucional em favor dos direitos fundamentais. Afinal, em uma sociedade marcada pela diferença e pela pluralidade, a função primordial daqueles que interpretam o Texto Magno parece ser, justamente, garantir a abertura procedimental da Constituição, vindo a permitir que os grupos minoritários

---

<sup>51</sup> A título de exemplo, mencione-se a Constituição da Bolívia, de 2009, a qual instituiu um *Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario*, onde foi criado um sistema jurídico próprio para os indígenas (Justiça Indígena), além de um Tribunal Constitucional plurinacional, formado por juízes de carreira e juízes eleitos, estando aí assegurada a participação de representantes da jurisdição indígena (*vide* arts. 190, 197 e 198).

possam ter acesso aos procedimentos institucionalizados (TEIXEIRA, 2010, p. 84-92), na busca por mais reconhecimento e recursos materiais. E o Ministério Público apresenta-se, justamente, como um uma garantia para essa abertura procedimental.

Destarte, como explicado, a justiça social, em um Estado que se propõe a não ser apenas de Direito, mas também Democrático e Social, é aquela que, partindo de um pressuposto de dignidade humana, resulta da observância dos direitos e garantias fundamentais (individuais e sociais) e do cumprimento dos objetivos/tarefas fundamentais indicados na Constituição, lei maior do ordenamento jurídico interno, promulgada por representantes do Povo.

A teleologia que deve orientar a aplicação das normas jurídicas pelos operadores do Direito, integrantes de quaisquer dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) ou de órgãos públicos de natureza independente, como o Ministério Público, no Brasil, é aquela que favorece a aplicação da justiça social.

A Constituição do Brasil de 1988, a propósito, fez uma clara opção em favor da justiça social. Não se trata de qualquer justiça, mas da justiça dos direitos fundamentais e que procura, em cada ato jurídico (administrativo, legislativo e judicial), colaborar para a concretização das tarefas/objetivos fundamentais do Estado.

Todavia, dentro do contexto aqui discutido, o que seriam as tarefas ou objetivos fundamentais do Estado?

São, justamente, as metas ou objetivos que a Constituição elegeu como principais ou prioritárias para o Estado atingir, à luz dos princípios e dos direitos e garantias fundamentais nela consagrados. Não são, pois, promessas vazias ou destituídas de conteúdo e eficácia jurídica. São objetivos a serem gradativamente alcançados pelo Estado, através de uma atuação comprometida dos seus agentes e órgãos.

Miranda e Medeiros (2010, p. 187-188), a respeito do tema, falam em grandes objetivos ou metas a atingir pelo Estado, os quais seriam as incumbências, conexas com as atividades típicas (política, administrativa, legislativa e jurisdicional) do Estado.

Necessário acrescentar a tal conceito uma referência clara e expressa à imprescindível conexão entre tarefas fundamentais do Estado e os multicitados direitos humanos fundamentais. Afinal, em um Estado Democrático e Social de Direito, as metas prioritárias do Estado estão necessariamente vinculadas à realização da dignidade humana, através da concretização dos direitos fundamentais, por meio da prática da boa administração pelos órgãos e agentes da Administração Pública.

Porque a Administração Pública está vinculada à realização das tarefas fundamentais do Estado (e conseqüentemente dos direitos fundamentais da pessoa humana) é que o exercício de uma função pública eletiva não pode ser considerado um “cheque em branco” ou uma autorização ilimitada dada pelo Povo para que o gestor público faça o que bem entenda (MEDAUAR, 1992, p. 187-188).

No caso de um governante, chefe do Poder Executivo ou da Administração Pública, terá ele que elaborar o seu programa governamental à luz das tarefas fundamentais prescritas pela Constituição para o Estado. A democracia, de fato, não se exaure com as eleições. Trata-se de um processo de legitimação contínuo, onde o eleito pelo Povo, durante o exercício do seu mandato, deverá demonstrar que o seu programa de governo se encontra dentro das metas e objetivos delineados pelo projeto de Constituição construído para aquele Estado.

Até porque, o Estado, *per si*, não é um conjunto de bens, direitos e deveres aleatório, sem objetivos. Enquanto Estado Constitucional, existe para servir ao ser humano, dentro de um conceito de dignidade humana, cuja concretização dependerá da persecução e da realização dos objetivos constitucionais (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 275-276).

De fato, como já se pontuou, o que se percebe, assim, é uma clara conexão entre os objetivos e as tarefas primordiais do Estado e os direitos fundamentais elencados na Carta Magna. Destarte, realizar as tarefas fundamentais do Estado é dar concretude aos direitos fundamentais e aos princípios constitucionais.

Por corolário, antes de se concluir pelo “simbolismo” de uma norma constitucional ou pela sua ineficácia, é necessário questionar os motivos da não realização da vontade constitucional, buscando despertar, no aplicador do direito e

nos cidadãos em geral, a vontade política de realizar a força normativa da Constituição.

É preciso que se analise o conteúdo da norma jurídica a qual tem o aplicador do direito ou o decisor político que dar concretude, estando a fazer ele uma análise daquele direito como algo que, além de justo, seja também bom, não apenas para o indivíduo, mas também para a comunidade onde esteja ele inserido.

Ou seja, a ideia de justiça ou daquilo que seja justo, dentro de um ordenamento jurídico, não pode se limitar apenas à ótica liberal/individual. Isso, porém, não significa dizer que os direitos individuais devam ser desprezados. A justiça social não deve negá-los, mas procurar harmonizá-los com a perspectiva social ou coletiva de interpretação dos direitos fundamentais.

Afinal, em um ordenamento jurídico democrático, não precisa haver dogmas, revelados através de normas ou de direitos absolutos, os quais venham a proibir um estudo ou uma análise crítica do seu conteúdo.

Destarte, é necessário que se realize uma análise do conteúdo dos direitos, máxime daqueles derivados de normas constitucionais, comparando-os com os objetivos e metas definidos pela Constituição e, ainda, se a observância deles, além da felicidade (bem-estar) individual, promove também a felicidade (bem-estar) coletivo, revelada através do bem-estar da comunidade.

Não se defende, aqui, uma posição favorável somente ao chamado “direito social da comunidade”, ou seja, em favor do coletivo ou da sociedade. O que o conceito de justiça social deve levar ao decisor político/gestor público é uma pontual reflexão teleológica a respeito do direito que se revela diante de si.

Sandel (2005, p. 09-18), a propósito, destaca a importância de uma análise do conteúdo dos discursos existentes no exercício de determinados direitos (juízo substantivo), sejam eles individuais ou comunitários. O referido autor questiona a ótica liberal dos direitos, no sentido de que a ideia do “justo” deve vir necessariamente antes do “bom”. Assim, conforme a visão liberal, o direito de exercer determinado direito seria mais importante do que as consequências do exercício deste mesmo direito para a comunidade.

Deveras, a ideia do “justo” ou daquilo que é “legal” precisa estar agregada ao “bom”, à “qualidade”, à “satisfação”, à “eficiência” em benefício do destinatário do direito. Isso em uma via de mão dupla, ou seja, tanto com relação ao destinatário individual (cidadão) como em relação aos destinatários coletivos (sociedade).

Rawls (2002, p. 293-294, 313-331), embora seja um histórico defensor do liberalismo político e da prioridade do justo sobre o bom, entende que tal prioridade não deve ser levada em termos absolutos, existindo, assim, uma complementação e/ou uma inter-relação entre aquilo que é justo e aquilo que é bom. Reconhece, a propósito, que uma sociedade política bem ordenada (em justaposição) é aquela que também é boa do ponto de vista social, através de uma cooperação cada vez maior entre os cidadãos, contando ainda com a colaboração de instituições democráticas suficientemente justas, que se aperfeiçoam continuamente ao longo de gerações.

Por isso, enfatiza-se aqui a importância da equidade (justiça no caso concreto), através de uma reflexão necessária que o decisor político/gestor público, enquanto integrante de um Estado Democrático de Direito, no momento da aplicação da norma jurídica, deverá fazer, a respeito das metas fundamentais do Estado e dos direitos fundamentais que ele, enquanto representante desse mesmo Estado, encontra-se vinculado através da Constituição e deve estar comprometido a realizá-las.

Entrementes, faz-se necessário que haja tal reflexão não apenas através de uma concepção limitada e formal daquilo que seja justo ou legal, mas também associada ao conceito daquilo que seja efetivamente bom para o destinatário da norma (indivíduo e/ou comunidade).

É relevante destacar, essa vinculação aos objetivos fundamentais da Constituição e à ideia de justiça social espalha-se, de forma difusa, perante as entidades e órgãos do Estado, mediante as ramificações originárias dos órgãos centrais (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e dos órgãos públicos de natureza independente, como o Ministério Público, alçado, na condição de garantia constitucional de acesso à justiça e aos direitos fundamentais, ao múnus de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais

indisponíveis, nos termos do art. 127, *caput*, da Magna Carta de 1215, como demonstrado no capítulo anterior.

## **2.3-CONCEITOS SOBRE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

### **2.3.1-Definição e classificação**

Em síntese, pode-se dizer que os direitos humanos são aqueles direitos essenciais e básicos, reconhecidos para qualquer pessoa, em razão da sua dignidade de ser humano, consagrados pela ordem jurídica internacional, através de tratados internacionais, pactos e convenções. Os direitos fundamentais, por sua vez, seriam os direitos humanos garantidos pela ordem jurídica interna, máxime pela Constituição (CABRITA, 2011, p. 38 e 196).

Dentro desse contexto, outros doutrinadores defendem que a expressão direitos humanos deve ser utilizada quando se referir a direitos que dizem respeito ao ser humano, independentemente de qualquer sistema jurídico-constitucional. Os direitos fundamentais, de outra banda, seriam os direitos humanos inseridos em um sistema constitucional, através da Lei Fundamental do Estado. Por isso, podem ser considerados como direitos públicos subjetivos (DANTAS, 2007, p. 72-74).

Enfatizando o caráter protetivo dos direitos fundamentais, Dimoulis e Martins (2009, p. 46) consideram que estes são os direitos reconhecidos pela ordem constitucional, gozando de uma proteção contra a atuação do legislador ordinário, que pode até acrescentar novos direitos, porém não poderá abolir o rol de direitos reconhecidos constitucionalmente.

A doutrina constitucional, alicerçada em argumentos históricos e jurídicos, costuma, tradicionalmente, dividir, em razão da sua natureza, os direitos fundamentais em direitos de liberdade; direitos políticos e direitos sociais.

Pesa em tal definição a doutrina de Georg Jellinek, o qual compreende os direitos públicos subjetivos em direitos de resistência (*status negativus*); de participação (*status activus*) e direitos de prestação (*status positivus*). Para Jellinek (2000b, p. 252-256), os direitos fundamentais surgem, máxime durante o século XVIII, como uma necessidade de impor limites de atuação ao próprio Estado, evitando, assim, que ele se transforme em um fim em si mesmo.



Os constitucionalistas contemporâneos (MARMELSTEIN, 2008, p. 52-53) acrescentam ainda uma nova categoria de direitos fundamentais, os chamados direitos de solidariedade ou fraternidade, cuja ótica de análise da sua titularidade seria coletiva, de uma natureza universal, e não somente individual. Teriam surgido tais direitos a partir do fim da 2ª Guerra Mundial, partindo da ideia de universalidade dos direitos fundamentais, os quais pertenceriam à humanidade como um todo.

Outros constitucionalistas preferem falar em “novos direitos”, decorrentes da força irradiante dos direitos e liberdades fundamentais, com destaque para a expansão de direitos como o direito à autodeterminação e o direito à personalidade, contribuindo para o surgimento de novos direitos fundamentais, como o direito à identidade genética, o direito ao aborto, o direito à autonomia sexual e o direito de controlar as circunstâncias da morte (QUEIROZ, 2010, p. 208-213).

Em outro prisma, relevante mencionar a posição de Almeida (2008), o qual defende, com fundamento no Título II, capítulo I, da Constituição Federal de 1988, uma classificação entre direitos individuais e direitos coletivos, a partir de paradigmas como a titularidade; a forma de acesso à justiça; as necessidades dos indivíduos no mundo contemporâneo e a própria concepção de Estado Democrático de Direito, dentre outros aspectos.

### **2.3.2-Direitos de liberdade**

Os direitos de liberdade são aqueles que nascem em oposição ao arbítrio estatal, corolário das revoluções liberais do Século XVIII, com destaque para o processo de independência dos Estados Unidos da América do Norte e a revolução francesa. São direitos contra o Estado, a fim de garantir as liberdades individuais, como o direito de ir e vir do indivíduo; o direito de escolha; o direito à privacidade; o direito à propriedade etc.

Seriam direitos “anteriores” ao Estado, pois o exercício de tais direitos, como regra, não necessita de justificação perante o Estado, mas é o próprio Estado que necessita de justificativa para interferir na esfera normativa de tais direitos (PIEROTH; SCHLINK, 2012a, p. 48-49).

Aliás, Jellinek chegou a afirmar outrora que, mesmo nos Estados absolutistas, haveria sempre a consciência dos direitos individuais, a qual se

apresentava como um obstáculo anterior aos direitos do soberano (JELLINEK, 2000b, p. 381-382).

Todavia, como lembra Miranda (2011, p. 511), não necessariamente os direitos de liberdade são sinônimos de direitos individuais ou referentes a pessoas físicas, porque há instituições (pessoas naturais/jurídicas) que exercem determinados direitos de liberdade, como associações civis ou confissões religiosas.

A doutrina constitucional italiana costuma classificar os direitos de liberdade como direitos civis, pois têm por fundamento reivindicações do indivíduo em uma esfera própria, autônoma, e que deve possuir determinado grau de independência com relação ao Estado (BARBERA; FUSARO, 2012, p. 160). Registre-se que a doutrina anglo saxônica costuma também associar os direitos de liberdade à expressão “liberdades civis” (FOSTER, 2011, p. 04-05).

Os direitos de liberdade, assentados no trinômio vida-liberdade-propriedade, como ensina Jellinek (2000a), apresentam-se como freios ao arbítrio estatal, tendo como corolário a possibilidade de o legislador poder limitar os excessos dos governantes diante da vida privada dos cidadãos (JELLINEK, 1911, p. 716-718).

Enfim, são também conhecidos como direitos de defesa e representam o chamado *status negativus* do indivíduo perante o Estado.

### **2.3.3-Direitos políticos**

Os direitos políticos, por sua vez, seriam os direitos decorrentes da necessidade de o cidadão participar da gestão da *res publicae*. Apresentam-se como direitos de participação democrática, como o direito de votar/eleger (capacidade eleitoral ativa); o direito de receber votos/ser eleito (capacidade eleitoral passiva); o direito de ocupar determinado cargo público.

Autores outros falam em direitos cívicos, através dos quais o particular exerce a sua liberdade no Estado e para o Estado, ajudando na construção do regime democrático. É o caso de Pieroth e Schlink (2012a, p. 65), que citam como exemplo o direito de acesso aos cargos públicos e o direito de escolher entre o serviço militar e o serviço cívico, previsto na Constituição da Alemanha.

Deveras, os direitos políticos permitem que o cidadão auxilie na formatação do Estado, sendo, assim, participe da sua construção. Tem-se, então, um Estado Democrático de Direito, formado e projetado a partir de direitos cívicos, de cidadania, de participação (PIEROTH; SCHLINK, 2012b, p. 23).

Nesse contexto, importante aqui registrar que os direitos fundamentais, em um Estado Democrático de Direito, não podem ser interpretados como um setor ou compartimento isolado da Constituição.

Destarte, os direitos fundamentais da pessoa humana precisam e devem ser entendidos de forma teleológica, como um efeito que se irradia para todos os outros institutos jurídicos tratados na Magna Carta (por isso, o MP deve ser entendido como garantidor de direitos fundamentais), a fim de permitir um Estado voltado para a cidadania, tendo por finalidade melhorar a qualidade de vida e tornar mais felizes os seus cidadãos. Ademais, ao mesmo tempo, o referido efeito permite que os destinatários da sua ação participem de tal projeto, sendo protagonistas de tal mister e não meros figurantes, máxime através do exercício dos direitos políticos.<sup>52</sup>

Teriam, assim, os direitos políticos a finalidade de complementar o exercício das liberdades pelos indivíduos, assegurando uma maior participação no regime democrático bem como no acompanhamento do exercício das funções públicas pelos representantes do Povo (parlamentares e chefes do Poder Executivo).

Verdadeiramente, são direitos de cooperação, de participação, na vida social e política do país (HESSE, 1998, p. 235-236). Ou seja, permitem o exercício da cidadania. Eis o *status activus* dos direitos fundamentais.

#### **2.3.4-Direitos sociais**

Conforme a clássica definição, os direitos sociais não seriam direitos contra o Estado, mas para serem exercidos através do Estado, pois implicam, numa visão geral, em prestações em prol da dignidade humana dos indivíduos. Consequentemente, tem-se a ideia de direitos de promoção social da coletividade,

---

<sup>52</sup> Dentro de tal contexto, Canotilho e Moreira (2007, p. 306-308) defendem que os direitos fundamentais estão organicamente ligados aos outros domínios constitucionais. Assim, para os referidos autores, o Estado de Direito Democrático exige os direitos fundamentais, mas a recíproca também seria verdadeira.

como o direito à saúde; direito à educação; direito à moradia; direito à alimentação adequada; direito à previdência e assistência social, dentre outros.

Por isso, há autores que qualificam os direitos sociais como comandos normativos dirigidos ao decisor político (governante, legislador), pois, além da previsão constitucional, necessitariam de outras normas jurídicas, de natureza ordinária ou complementar, para lhes dar efetividade. Além disso, haveria de ser observada a situação fiscal do Estado, ou seja, se teria o Poder Público recursos suficientes para efetivar aquela prestação social (LONGO, 2012, p. 04-08).

Durante o processo histórico da Revolução Industrial e com o surgimento das ideias socialistas na Europa, o conceito de direitos sociais ganha bastante força com as críticas ao sistema capitalista de produção, até então alicerçado em um liberalismo onde o Estado se omitia a respeito da exploração do homem-operário pelo homem-empresário (ISMAIL FILHO, 2019, p. 42-45).

Os direitos sociais têm o seu auge, no Direito Constitucional, com a expressa positivação deles nas Constituições do México (1917) e de Weimar (1919). Todavia, é preciso reconhecer, ao longo dos tempos, em Constituições de vários Estados liberais, havia já referências a direitos sociais e/ou de natureza prestacional perante o Estado, máxime no que se refere à segurança pública e à garantia de socorro pelo Estado em casos urgentes e de necessidade (MOREIRA, 2007, p. 182-183).

Os direitos sociais são também conhecidos como direitos econômicos, sociais e culturais. Econômicos porque garantem a dignidade no âmbito do trabalho humano. Sociais porque dizem respeito à socialidade, a uma ideia de sociedade justa e igual, que há de suprir as necessidades de cada indivíduo. Culturais porque tratam do acesso ao conhecimento, através do direito à educação, à cultura e ao lazer (MIRANDA, 2011, p. 507-508).

Os direitos fundamentais sociais têm relação com a questão social e alguns deles também terminam por produzir efeitos jurídicos perante particulares, como nos contratos laborais, vindo impor efeitos perante as empresas e empregadores em geral, no que se refere aos direitos trabalhistas.

Os direitos sociais formam o chamado *status positivus* do indivíduo perante o Estado, na medida em que, regra geral, dependem de prestações positivas do Poder Público para sua efetivação.

Não obstante, Schmitt (1996, p. 173-175), em outro viés interpretativo, não chega sequer a classificar os direitos sociais (também denominados pelo autor de direitos socialistas) como autênticos direitos fundamentais, pois entende que eles possuem uma estrutura lógica e jurídica diferente dos direitos de liberdade. Para o referido doutrinador, os direitos de participação política ou direitos democráticos também não seriam autênticos direitos fundamentais, como direito ao sufrágio, o direito de acesso aos cargos públicos etc.

Noutra banda, Alexy (2008a, p. 433-446) inclui os direitos sociais como uma das categorias dos direitos à prestação em sentido amplo. Para ele, existe o direito de proteção contra o Estado (*status negativo*, direitos de liberdade) e os direitos a uma ação positiva (*status positivo*, direito à prestação em sentido amplo). Este direito à prestação em sentido amplo, pode ser dividido em direitos de proteção; direitos à participação procedimental e direitos à prestação em sentido estrito.

Os direitos à proteção dizem respeito à possibilidade de exigir do Estado prestações no sentido de proteger o indivíduo contra determinadas atividades que afetariam a sua esfera de direitos, como por exemplo, a questão da violência urbana (implicaria em prestações de segurança pública) e a poluição sonora ou ambiental provocada por terceiros. Não deixa de ser interessante tal classificação, na medida em que o Estado, outrora afastado por ameaçar os direitos de liberdade e/ou individuais dos seus cidadãos, agora é convocado a proteger direitos fundamentais destes mesmos cidadãos.

Os direitos à participação procedimental estão relacionados com o fundamento democrático de participação popular e se manifestam através de atos normativos que assegurem a participação dos administrados nos procedimentos administrativos e nos processos judiciais. Ora, entende-se, o direito à participação

procedimental nada mais é do que o direito fundamental de acesso à justiça, seja no plano judicial, seja no plano da justiça administrativa.<sup>53</sup>

Por fim, mencionem-se os direitos a prestações em sentido estrito, os quais, para o autor, seriam os direitos sociais em sentido estrito, onde estariam incluídos os direitos referentes a prestações materiais e positivas do Poder Público em áreas sociais, reconhecidas constitucionalmente, como educação, saúde, transporte, assistência e previdência social etc.

Dimoulis e Martins (2009, p. 57-60) definem os direitos sociais como direitos de *status positivus* ou direitos a prestações. Para eles, as prestações estatais podem ser consideradas como materiais, através do fornecimento de bens ou serviços a pessoas que não podem adquiri-los no mercado (como alimentos, educação, saúde) e no oferecimento de serviços monopolizados pelo Estado (como a segurança pública). Existiriam, ainda, as prestações normativas, consistindo na criação de normas jurídicas para tutelar interesses individuais, como o direito a férias.

Queiroz (2010, p. 182-199) prefere falar em direitos sociais originários, que seriam os direitos à prestação do Estado, deduzidos diretamente da interpretação da Constituição, e em direitos sociais derivados, os quais seriam os direitos dos administrados participarem/usufruírem dos serviços públicos de educação, saúde, segurança pública etc. Estes últimos concretizariam os direitos sociais originários.

Segundo Clève (2006, p. 246), os direitos sociais podem ser divididos em dois grupos: direitos prestacionais originários e direitos prestacionais derivados. Os direitos prestacionais originários são aqueles que podem ser reclamados diretamente, inclusive através do Poder Judiciário, ainda que não haja lei alguma regulamentando a matéria. Cita como exemplos o direito à educação e o direito à saúde. Já os direitos prestacionais derivados seriam aqueles que não se realizam

---

<sup>53</sup> Como explicado no item 1.4.1, tratando do direito fundamental de acesso à justiça, na Carta brasileira de 1988, existe a previsão do art. 5º, incisos XXXIV, a (direito de petição); XXXV (impossibilidade de excluir do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito), LIV (devido processo legal), LV (ampla defesa no âmbito judicial e administrativo) e LXXVIII (inserido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, o qual consagrou o princípio da duração razoável do processo, tanto no âmbito judicial como no administrativo). Assim, trata-se, principalmente, de um acesso ao valor justiça e não somente de um acesso ao Poder Judiciário (ISMAIL FILHO, 2011, p. 49-51).

diretamente, sem que antes exista uma política pública prévia ou uma norma regulamentadora. A maioria dos direitos sociais estaria incluída neste tópico.

Nesse contexto, importante fazer menção à posição de Añón (2010, p. 78-80, 86-87 e 97-100), que defende a universalidade dos direitos fundamentais sociais, no sentido de que eles seriam direitos para todos, independentemente do poder econômico dos seus destinatários. Lembra o autor que os direitos sociais possuem não apenas um caráter redistributivo, mas também uma característica de desmercantilização, ou seja, busca-se deixar de fora do pesado jogo do mercado determinados bens jurídicos, como a saúde e a educação, a fim de que todos os cidadãos possam usufruí-los.

### **2.3.5-Direitos de solidariedade ou fraternidade**

Há que se falar ainda nos direitos de solidariedade ou fraternidade, mencionados por alguns constitucionalistas, os quais têm uma característica difusa e horizontal.

Não necessariamente nascem contra o Estado, mas são invocados em prol da sociedade como um todo (direito ao meio ambiente; direito à boa Administração Pública; direito à paz; direitos do consumidor) ou de grupos coletivamente considerados (direitos de minorias étnicas, culturais, religiosas ou sexuais). São horizontais porque não nascem apenas “contra” o Estado, mas também para serem observados também por todos os indivíduos, nas relações sociais, sejam elas de natureza pública ou privada. Por isso, Andrade, J. (2010, p. 65-66) fala em novos direitos sociais, cujos titulares não são necessariamente todos os cidadãos, mas todos aqueles que precisam e na medida em que precisam.

Tal classificação nasce como uma forma “especializada” de direitos sociais, porque os direitos de solidariedade ou fraternidade são, em essência, direitos que exigem prestações do Estado (e também de particulares, conforme o caso), embora possam pertencer de forma indeterminada a toda uma coletividade, como o direito ao meio ambiente.

Afinal, os direitos fundamentais possuem um efeito irradiador, ubiqüitário, trazendo, em seu âmago, valores jurídicos e princípios (ALEXY, 2011, p. 918-919), os quais valem não apenas para a relação Estado/cidadão, mas também

para as outras relações jurídicas entre indivíduos e mesmo até entre pessoas jurídicas/naturais de direito privado.

Por conseguinte, quando se fala em direitos de fraternidade ou de solidariedade, faz-se referência aos os chamados “novos direitos” (BARBERA; FUSARO, 2012, p. 160), decorrentes da complexa sociedade moderna nos dias atuais, cujas reivindicações e desejos de prestações para os indivíduos não se limitam a se direcionar ao Estado, embora também ele seja destinatário de tais pleitos, mas não somente.

A noção de fraternidade, compreendida como um máximo ético a ser perseguido, busca universalizar os direitos fundamentais da pessoa humana, de modo que os valores pontificados na Constituição (ao normatizar os direitos fundamentais) sejam fruídos por todos os indivíduos, entre si ou perante o Estado. A fraternidade, então, envolveria direitos da chamada totalidade social, em uma espécie de comunhão entre o universal e o particular (ANDRADE, M., 2010, p. 240-241).

Sim, porque a fraternidade ou a solidariedade permite que a liberdade da pessoa humana seja exercida não apenas na sua esfera individual, mas possa se expandir, ampliando-se para o seu próximo e formando uma grande e difusa “teia” de direitos os quais já não pertencem somente a um, mas a toda sociedade, composta justamente por todos os homens e mulheres, em uma ótica de diversidade, verdadeiramente multicultural.

Há quem utilize a expressão “direitos coletivos”, por considerar que o exercício de tais direitos não é de natureza individual, pois não beneficiam somente uma pessoa, embora possam ser eles defendidos de forma coletiva, por um único autor legitimado, como o Ministério Público.

O exercício dos direitos de fraternidade também não dependeria da vontade do indivíduo,<sup>54</sup> isto é, não ficaria à disposição de uma única pessoa, posto que se trata de um direito pertencente a “todos” (DIMOULIS; MARTINS, 2009, p. 61-

---

<sup>54</sup> É relevante destacar, no entanto, que alguns clássicos direitos sociais, embora possuam uma perspectiva coletiva, também podem ser individualizados em um caso concreto, como o direito à saúde e o direito à educação, em uma perspectiva de direito individual indisponível.



63). Ou seja, seriam direitos destinados à proteção de grupos ou mesmo da sociedade como um todo.

Por conseguinte, apresentam-se como direitos de titularidade coletiva ou difusa. Essa titularidade, em princípio, indefinida ou indeterminável, seria, para a doutrina, a principal característica dos direitos de solidariedade (SARLET, 2008, p. 56). E justamente será essa característica que dará legitimidade para órgãos de característica coletiva, como associações civis (no âmbito privado) ou o Ministério Público (no âmbito do Estado ou serviço público), aturem em favor da efetivação de tais direitos.

### **2.3.6-Direitos individuais e direitos coletivos**

Almeida (2008b), tendo por fundamento o capítulo I, do título II, da Magna Carta de 1988 (Dos direitos e deveres individuais e coletivos), propõe uma nova *summa divisio* dos direitos, a qual também alberga os direitos fundamentais, afastando-se da clássica divisão entre direito público e direito privado. Para o autor, há que se falar somente em direitos coletivos e direitos individuais.

Segundo o autor, os tempos modernos exigem uma divisão focada na titularidade dos direitos, que possuem uma dimensão coletiva e individual, a fim de permitir cada vez mais o acesso à justiça, mediante uma proteção mais especializada, vindo a garantir uma maior efetividade aos direitos fundamentais. Esta *summa divisio* estaria amparada também nas necessidades humanas, que são de natureza coletiva e individual, e, ainda, na própria concepção de Estado Democrático de Direito, o qual estaria inserido dentro da própria sociedade, como força organizada, a fim de consagrar, proteger e efetivar direitos coletivos e individuais (ALMEIDA, 2019, p. 101-102).

O autor aponta consequências práticas dessa classificação, como a existência de varas judiciais não mais divididas entre o direito público e o direito privado (seguindo o exemplo das Câmaras ou Turmas de direito privado/público nos tribunais), mas sim em direito individual ou direito coletivo. Além disso, os direitos coletivos exigiriam toda uma diretriz principiológica e metodológica própria, a ser interpretada em harmonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme o art. 3º da CF/1988 (ALMEIDA, 2008b, p. 610-611).

A concepção de “direito coletivo” seria a mais ampla possível, de caráter flexível, abrangendo os direitos e interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos (ALMEIDA, 2019, p. 89). A propósito, o autor vem a falar em um direito penal coletivo, voltado para a defesa de direitos de natureza transindividual, especialmente os difusos. Defende, inclusive, que o direito penal coletivo seja destinado ao combate a crimes que venham a atingir a coletividade de pessoas, como corrupção, sonegação fiscal, poluição ambiental (ALMEIDA, 2008b, p. 615-616).

A classificação de Almeida encontra certa sintonia com a visão defendida nesta tese de perspectivas individual e prestacional dos direitos fundamentais, como doravante se verá. A grande questão, contudo, ainda é construir uma classificação que consiga encontrar uma justificativa teórica para exigibilidade de todos os direitos fundamentais, atentando que, em determinados momentos, virão eles a exigir, independentemente da natureza individual ou coletiva, consequências diversas dos seus destinatários, como abstenções ou prestações, o que implicará em diversas variantes no campo da efetivação de tais direitos, como a reserva do financeiramente possível; a vedação do retrocesso social e a garantia de um mínimo existencial (ISMAIL FILHO, 2020, p. 159-184).

## **2.4-DIREITOS FUNDAMENTAIS: SUCESSÃO OU COEXISTÊNCIA?**

### **2.4.1-Gerações sucessivas**

Tradicionalmente, os direitos fundamentais são apresentados sob a forma de “gerações”, partindo-se da premissa de que houve uma sucessão temporal (histórica) no reconhecimento de cada modalidade de direitos fundamentais. Baseia-se tal classificação no trabalho apresentado pelo então diretor da divisão de direitos humanos e paz da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Ciência, a Educação e a Cultura), jurista checo, naturalizado francês, Karel Vasak (1982), o qual apresentou os direitos fundamentais em 03 gerações, com fundamento no sistema nas Nações Unidas a respeito de Direitos Humanos, sobretudo os Pactos Internacionais de 1966.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) foram adotados através da Resolução ONU nº 2200 A (XXI), de 16.12.1966. Tais textos, contudo, entrariam em vigor somente em 03.01.1976 (PIDCP) e em 23.03.1976 (PIDESC), quando foram ratificados pelo mínimo de 35 Estados.

A primeira geração seria composta pelos direitos civis e políticos; a segunda geração, pelos direitos econômicos, sociais e culturais. Já terceira geração seria aquela composta pelos “novos direitos” da comunidade internacional, que também podem ser chamados de direitos de solidariedade, tais como o direito ao desenvolvimento; o direito à autodeterminação dos povos; direitos das minorias; direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (MACKLEM, 2018).

Tais conceitos foram reforçados por Norberto Bobbio (1992, p. 05), o qual apresentou os direitos humanos como direitos históricos, nascidos em determinadas circunstâncias, representando lutas de certas gerações, em nome de novos direitos ou liberdades contra velhos poderes. Os direitos da pessoa humana, para ele, não nasceriam todos de uma só vez, mas de forma gradual, contínua e sem solução de continuidade.

Assim, inicialmente, viria a 1ª geração de direitos fundamentais, ou seja, os direitos de liberdade, expressados através de uma abstenção (um não fazer) do Estado frente às necessidades de expressão individual, como a liberdade de opinião, a liberdade de culto, o direito de locomoção, o direito à intimidade etc. A afirmação e o reconhecimento estatal de tais direitos teriam ocorrido, justamente, com as revoluções liberais que triunfaram na França e nos Estados Unidos da América, no final do século XVIII.

Posteriormente, surgiriam os direitos sociais, representando a 2ª geração, cujo conteúdo seriam prestações positivas do Estado em benefício do bem-estar dos indivíduos. Teriam como marca a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919 (COMPARATO, 2010, p. 65-66). Mencione-se, ainda, a Revolução Russa de 1917, embora nesse caso, tenha havido grandes prejuízos para os chamados direitos fundamentais de 1ª geração (de liberdade), pois havia uma lógica dominante no comando revolucionário, forte no viés ideológico marxista, de que a “geração” dos direitos sociais teria que suprimir os direitos de liberdade para se afirmar (ISMAIL FILHO, 2019, p. 54-62).

Por último, viriam os direitos de 3ª geração, os quais, como já se mencionou, seriam os direitos pertencentes não ao indivíduo, mas a grupos dispersos na sociedade, como o direito à infância e juventude, o direito à boa idade idosa, o

direito ao patrimônio histórico e cultural etc. Seriam, pois, os direitos decorrentes dos chamados interesses difusos e coletivos.

Há autores que defendem a não existência de uma 3ª geração de direitos fundamentais autônomos, pois tais direitos seriam consequência de uma interpretação extensiva dos ditos direitos de liberdade e dos direitos sociais, os quais possuem cobertura constitucional e cujos direitos derivados podem se irradiar pelo sistema jurídico (BARILE, 1997, p. 138).

De outro lado, alguns constitucionalistas, como Bonavides (1999, p. 514-526), chegam a propor uma quarta geração de direitos, como resultado da fase final de institucionalização do Estado Social, a qual, conjugada com os direitos de terceira geração, comporia os chamados “direitos da humanidade”, pertencentes igualmente a todos os povos, como o direito à paz; o direito à democracia; o direito ao pluralismo etc.

Anos mais tarde, o próprio Vazak (1982, p. 04-05) reforçaria, em seus estudos, não um caráter sucessório ou geracional dos direitos fundamentais, mas de interdependência e convivência entre eles, destacando, por exemplo, a interligação entre direitos de liberdade (1ª geração) e o direito à autodeterminação dos povos (de 3ª geração, segundo o referido autor).

#### **2.4.2-Dimensões de direitos fundamentais**

Em vez de gerações que se sucedem, Alexy (2008, p. 248-252 e 442-443), doutrina a respeito de dimensões de direitos fundamentais, as quais coexistiriam, podendo um mesmo direito ser visto em até três óticas diferentes, como o exemplo do direito ao meio ambiente, considerado pelo autor como um direito fundamental completo.

Afinal, poderia o meio ambiente ser analisado como um direito de liberdade ou de defesa (exigir de outro particular ou do Estado abstenções de comportamentos que comprometam o meio ambiente e venham a prejudicar determinada pessoa); um direito a uma prestação positiva do Estado contra a degradação ambiental e, acrescenta-se, também um direito difuso, pertencente à coletividade como um todo, a partir da ideia de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, caminha Sarlet (2008, p. 33-44), posicionando-se a favor do termo dimensões, ao considerar a perspectiva cumulativa e evolutiva dos direitos fundamentais. Bonavides (1999, p. 525) também chega a essa conclusão, entendendo, enfim, que os direitos fundamentais não se sucedem, mas se concretizam, como se fossem consequência uns dos outros e corolário de uma globalização política e não apenas econômica.

Deveras, os direitos fundamentais da pessoa humana não se sucedem em gerações. O que acontece, de fato, é o predomínio, em determinados períodos históricos, de uma determinada categoria de direitos, sejam eles de liberdade ou de natureza prestacional. Destaque-se, o próprio Bobbio (1992, p. 06-10) admite que, embora os direitos humanos possam ser divididos cronologicamente, na prática, sempre haverá de se ter duas espécies de direitos: aqueles que existem para impedir os malefícios causados pelos poderes públicos e aqueles cuja função é obter benefícios dos referidos poderes públicos.

Se assim se apresentam, seria difícil entender os direitos fundamentais como gerações que se sucedem, pois, na prática, a defesa perante o Estado e o exigir prestações perante esse mesmo Estado são atitudes do ser humano, sozinho ou em comunidade, que sempre estiveram presentes na história humana, havendo, voluntária ou forçosamente, o predomínio de uma ou outra atitude.

Lembre-se, a propósito, dos países do leste europeu, quando, na época do socialismo marxista (suposta fase antecedente do “comunismo”, que visava a uma sociedade igualitária, a partir do predomínio da classe operária sobre a burguesia), foram esmagados diversos direitos de liberdade, como a liberdade de expressão, o pluralismo político e o direito de escolher uma profissão, em detrimento de maior intervenção do Estado na vida social, visando garantir direitos sociais, como a saúde e a educação.<sup>56</sup>

Do lado oposto, vem a retórica neoliberal dos anos 80 e 90 do século XX, a qual, ao afastar o Estado de prestações sociais, na justificativa de estabelecer um sistema capitalista cada vez mais livre e globalizado, a fim de permitir o

---

<sup>56</sup> Como destaca Galindo (2006, p. 55-58), em tais países, houve, inclusive, dificuldade de concretizar os próprios direitos sociais porque estes se encontravam interligados com os direitos de liberdade, outrora aniquilados.

crescimento econômico, terminou por aniquilar os próprios direitos de liberdade de uma parcela da população alijada do sistema, que passou a não ter acesso à educação ou à cultura para desenvolver a sua liberdade de pensamento ou expressão.

Defende-se, não é o caso de falar em “gerações” de direitos fundamentais, pois, de fato, não existe uma sucessão histórica entre os direitos fundamentais, que visam à afirmação da dignidade humana, embora, em determinados períodos da história ocidental, tenha existido um predomínio de direitos de natureza individual ou social, como já se relatou.

Nessa linha de pensamento, Novais (2010, p. 20-21), ao discordar da existência de um paradigma entre o direito privado (Estado Liberal) e o direito social (Estado Social), aduz que, independentemente do período histórico, poderão surgir direitos de liberdade ou direitos sociais. Cita o mencionado autor, como exemplo a respeito, o direito ao voto, o qual, mesmo sendo, no seu entender, um direito de liberdade, apenas foi reconhecido (plenamente) no período do Estado Social. De outro lado, menciona o direito à assistência social, o qual teria nascido no Estado Liberal.

Mencione-se, ainda, o entendimento de Moreira (2007, p. 249-252), a qual se posiciona contra a distinção entre direitos de liberdade e direitos sociais com base em uma sequencialidade histórica, proclamando uma estreita relação entre os direitos de liberdade e os direitos sociais, sendo estes pressuposto daqueles.

#### **2.4.3-Perspectiva abstencional e prestacional dos direitos fundamentais**

É necessário reconhecer as dificuldades de se apresentar uma classificação rígida ou estática com relação aos direitos fundamentais como um todo.

Hesse (2011, p. 152-153) entende que os direitos fundamentais não podem ser compreendidos apenas como direitos de defesa, ainda que, em determinado período histórico, estes tenham predominado. Assim, devem os direitos fundamentais também ser entendidos sob uma ótica prestacional ou de proteção, onde o Estado não é visto mais como o inimigo dos direitos humanos, mas como o seu protetor.

A propósito, Häberle (2008, p. 108-113) doutrina que o Estado Constitucional possui três liberdades fundamentais: a liberdade religiosa, a liberdade das artes e a liberdade das ciências. Para o referido autor, o exercício dessa tríade dos “direitos da verdade” tem como resultado aquilo que entendemos como cultura. Ou seja, o direito fundamental (e social) à cultura seria, então, um resultado da observância de três direitos de liberdade.

Nesse sentido, explica Hesse (2001, p. 90-91) que os direitos fundamentais de defesa também podem gerar uma liberdade positiva, adotando um caráter de concurso ou de participação, a partir do momento em que o indivíduo necessita usar sua liberdade na vida política, social, econômica e cultural da sociedade em que se encontra inserido.

De fato, os direitos fundamentais estão conectados entre si. Um direito fundamental, embora resguarde, para o seu titular, um direito a uma abstenção de outrem, poderá implicar em prestações, a serem observadas pelo destinatário da norma jurídica, a fim de permitir a sua concretização.<sup>57</sup>

Na prática, quase todo direito fundamental, seja ele considerado de liberdade ou social, para ter eficácia, em algum momento do seu exercício, termina por exigir uma prestação positiva do Estado, seja através do legislador, seja através do gestor público. Assim, pode-se falar que, na grande maioria dos direitos fundamentais, existe uma perspectiva de abstenção ou de prestação.

Analise-se exemplos. O direito político ao voto, o qual exige a criação de toda uma estrutura do Estado para o seu exercício (Justiça Eleitoral, MP Eleitoral, servidores, prédios etc.). Já o direito de ir e vir, como regra, não pode ser obstruído pelo Estado ou mesmo por particulares, mas será necessário que o Poder Público crie desenvolva e aplique prestações em favor de tal direito, para sua efetivação (construção de calçadas, ruas, avenidas, passarelas de pedestres). Essa lógica de

---

<sup>57</sup> À luz de uma perspectiva de verdade e de esperança, trazida pelos os direitos fundamentais da pessoa humana para a sociedade organizada, máxime a partir da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, Häberle (1998, p. 88-89) fala em uma universalidade (em todas as perspectivas) dos direitos humanos, como programa e princípio jurídico, a ser seguido pelos países a partir dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos das Nações Unidas, celebrados em 1966.

prestação vale para inúmeros outros direitos de liberdade, como destacam Holmes e Sunstein (1999).

Outros direitos sociais poderão exigir uma abstenção para a sua eficácia, como é o caso do direito de proteção contra a poluição sonora com relação a atos do próprio Estado (exemplo: vedação da construção ou recuperação/reparação de obras públicas durante o período noturno).

No mesmo diapasão, pode-se citar o direito à educação, o qual também poderá exigir abstenções do Estado, no que se refere ao dever de se abster de gerar quaisquer obstáculos que venham a prejudicar o processo educativo do indivíduo, não podendo impor qual o curso superior ou técnico deve ser escolhido por cada pessoa humana. Mas, por óbvio, o direito à educação também possui uma perspectiva prestacional, pois se projeta em direção à coletividade, que adquire o direito de exigir do Estado prestações positivas, cobrando do Poder Público medidas em benefício da concretização do referido direito (construção de escolas, concurso público para professores etc.).

Dentro de tal contexto, Ferrajoli (2004, p. 42-45) afirma, a partir de uma ideia de universalidade dos direitos fundamentais (os quais seriam a base de fundamentação dos poderes públicos), que tais direitos, em verdade, apresentam-se como expectativas negativas ou positivas a que correspondem obrigações (de prestação) ou proibições (de lesão).

Eis o motivo pelo qual não se concorda com definições rígidas e peremptórias a respeito dos direitos fundamentais, como parece fazer Cara (2010, p. 17-20), ao afirmar que os direitos de defesa não permitem derivar de forma direta nenhuma ação positiva por parte dos poderes públicos, sendo os direitos de prestação aqueles que possibilitam tal derivação.

Ora, tal definição excluiria os direitos fundamentais que geram abstenções e prestações para os seus destinatários e isolaria, mediante a construção de um muro, os ditos direitos de liberdade e os direitos sociais.

Por isso, defende-se, nesta tese, a existência de direitos fundamentais, os quais encontram-se conectados, interligados entre si, podendo exigir dos



destinatários da norma jurídica ora condutas de abstenção; ora condutas de prestação.

A propósito, Alexy (2008, p. 616) afirma que é difícil imaginar uma medida relacionada com direito econômico, do trabalho ou ambiental que não intervenha na liberdade profissional ou no direito de propriedade de alguém. Tal afirmação entra em sintonia com a tese de que os direitos fundamentais encontram-se interligados e conectados entre si, constituindo-se em uma única realidade, vista sob perspectivas diferentes.

Examine-se, por exemplo, o direito à liberdade de expressão, manifestamente interligado com o direito à educação e o direito à saúde; o direito à intimidade, conectado com o direito à moradia. O direito de ir e vir, interligado com o direito ao transporte. Dentre tantos outros exemplos.

Classificações fragmentárias dos direitos fundamentais, seja como gerações que se sucedem ou através de dimensões as quais parecem não se comunicar entre si, embora convivendo ao mesmo tempo, apenas servindo como justificativa teórica para dificultar a aplicação e a concretização dos direitos fundamentais perante o tecido social.

Deveras, a grande questão dos direitos fundamentais não é a sua teoria, mas a sua aplicação; a forma de efetivá-los na sociedade. Recorde-se, a aclamada Constituição de Weimar não conseguiu impedir o triunfo do nazismo em terras germânicas, no período pré-2ª Grande Guerra; nos dias atuais, os avanços conceituais do constitucionalismo contemporâneo e anglo-saxônico também não impediram os excessos da base norte-americana em Guantánamo.

Nesse passo, permanece válida e atual a advertência de Bobbio (1992, p. 22-24), segundo a qual o problema principal dos direitos fundamentais não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los; enfim, um problema de natureza não filosófica, mas política.

## **2.5-APLICABILIDADE IMEDIATA DE TODOS OS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

### **2.5.1-Normas constitucionais e produção de efeitos jurídicos**

Segundo a classificação de Silva (1999, p. 79-87 e 261-263), as normas constitucionais podem ser classificadas como normas de eficácia plena (recebem do constituinte normatividade suficiente para a produção de efeitos imediatos); de eficácia contida (produzem efeitos imediatos, mas preveem meios normativos que podem conter os seus efeitos) e de eficácia limitada, onde estariam inseridas as normas programáticas (não receberam do constituinte normatividade suficiente, dependendo da atuação posterior do legislador ordinário).

O referido autor admite, porém, que não existe norma constitucional destituída da produção de efeitos jurídicos, ou seja, de eficácia. Mesmo as chamadas normas programáticas produziram determinados efeitos jurídicos, como o condicionamento dos órgãos do Poder Público a cumprir as finalidades e valores estabelecidos na Constituição.

Como bem lembra Bulos (2015, p. 487-488), as normas constitucionais possuem uma imperatividade eficaz, qualquer delas, e não devem ser entendidas como um mero conselho, aviso ou recomendação. Nesse sentido, até as normas constitucionais de eficácia limitada produzem uma eficácia normativa, no sentido de impor ao legislador ordinário o conhecimento do seu valor, antes da elaboração e criação de qualquer lei.

De fato, as normas constitucionais apresentam-se como mandamentos imperativos, cogentes, buscando determinar, de forma implícita ou explícita, condutas e programas de ação a serem observados pelos Poderes Constituídos, cidadãos e pessoas jurídicas de direito público e/ou de direito privado.

Por corolário, mesmo no que se refere a normas constitucionais de eficácia limitada, de natureza diretiva, programática ou principiológica, pode-se dizer que produzem elas, no mínimo, uma eficácia jurídica, no sentido de impor ao legislador ordinário e ao Administrador Público um não fazer, ou seja, um não agir que contrarie a teleologia da norma ou princípio constitucional em questão.

Tal foi a orientação foi seguida pelo Supremo Tribunal Federal ao editar a Súmula Vinculante nº 13, que passou a proibir o nepotismo (contratação sem concurso público de parentes até o 3º grau, para ocupar cargo comissionado ou funções gratificadas/de confiança) na Administração Pública brasileira, com alicerce, principalmente, no argumento de violação do princípio da moralidade, insculpido no art. 37, *caput*, da Magna Carta de 1988.<sup>58</sup>

Nesse sentido, caminha Sarlet (2016, p. 186 e 190), ao defender que todas as normas constitucionais possuem, em alguma medida, eficácia jurídica, sendo, assim, diretamente aplicáveis, conforme a situação concreta, a ser analisada pelo Poder Judiciário, incumbido da fiscalização da constitucionalidade de ação e de omissão do legislador.

### **2.5.2-Direitos fundamentais prestacionais e direitos subjetivos**

Deveras, direito subjetivo é a possibilidade, prevista em norma jurídica (direito objetivo), de que um sujeito de direito, exercendo uma faculdade, venha a exigir de outrem determinada conduta ou prestação. Tal faculdade seria, justamente, as formas de exercer o direito subjetivo e estaria contida na noção de direito subjetivo (MIRANDA, P., 2000, p. 270-271).

Carnelutti (1999, p. 276-277) incorpora ao conceito de direito subjetivo o termo *comando*. Ou seja, direito subjetivo não outorga ao seu titular apenas uma liberdade de fazer, mas e principalmente uma liberdade de comandar, de exigir.

Os direitos subjetivos seriam, assim, decorrentes de uma norma jurídica existente previamente, criando para os seus destinatários (tanto o beneficiário/titular do direito como aquele que é o prestador/obrigado a cumprir ou respeitar o direito) situações jurídicas subjetivas, quando o direito incidir sobre o fato ao qual se destinou a regular.

Por conseguinte, se uma norma jurídica (Constituição) assegura direitos fundamentais ao ser humano, é porque tais direitos podem ser concretizados em um

---

<sup>58</sup> Relevante também consultar os acórdãos da Suprema Corte brasileira que motivaram a edição da SV nº 13. Na ementa do acórdão prolatado no RE nº 579.951, expressamente, ficou consignado pelo Pleno do STF que a proibição do nepotismo “decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal” (BRASIL, 2016).

determinado momento de vida. E se podem ser concretizados, é porque, em tese e observados determinados requisitos, podem ser invocados, exigidos ao Governo (Poder Público), em regra, diretamente ou perante uma instância de poder externa (Poder Judiciário), a fim de que a sua eficácia venha a produzir os efeitos desejados. Caso contrário, serão mera aparência de direito e não direito, verdadeiramente (REALE, 1995, p. 256).

À luz de um conceito amplo daquilo que seja direito subjetivo, parte-se da premissa de que toda e qualquer norma de direito fundamental, a partir do momento em que é aceita em um determinado ordenamento jurídico, máxime quando tal reconhecimento ocorre através de uma Constituição, possui exigibilidade perante os seus destinatários. Ou seja, toda norma de direito fundamental, seja em sua perspectiva abstencional ou prestacional, produz, de imediato, efeitos perante os seus sujeitos destinatários.

A bem dos objetivos transformadores a que se propõe um Estado Democrático de Direito, que pretende também ser social, não se pode compreender que uma norma de direito fundamental (ainda que se trate da projeção de prestações), tenha um caráter meramente simbólico ou recomendatório, sem produzir qualquer forma de vinculação ou de exigibilidade perante os seus destinatários. Deveras, como bem destaca Barile (1997, p. 139), sem direitos humanos reconhecidos e protegidos, não há democracia e, sem democracia, não haverá as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos sociais.

As normas de direitos sociais, a propósito, têm um caráter principiológico, o que é diferente de dizer que não sejam normas jurídico-constitucionais e, por conseguinte, não venham a produzir efeitos jurídicos e nem a gerar direitos subjetivos perante os seus destinatários.

Nesse contexto, Queiroz (2010, p. 121-123) fala de um caráter duplo dos direitos fundamentais, seja como direitos/liberdades subjetivos, seja como normas/princípios objetivos. Segundo ela, quando existe um direito, este se mostra sempre como justiciável. No entanto, destaca que os direitos econômicos, sociais e culturais necessitam ainda de uma configuração jurídica particular pelo legislador. Mas, alerta, forte no constitucionalismo alemão, que a “reserva do possível” não pode ter como consequência a ineficácia jurídica de tais direitos.

Deveras, diante de tal argumento, não se pode concluir que normas de caráter principiológico não produzem efeitos jurídicos. Muito pelo contrário. O principal efeito jurídico destas, enquanto normas diretivas, é, justamente, a vinculação a um fim juridicamente relevante, característica também peculiar às normas de direito fundamental.<sup>59</sup>

Assim, como lembra Alexy (2008, p. 575-583), os direitos fundamentais, independentemente de uma formulação normativa mais ou menos precisa, teriam sempre um caráter principiológico e funcionariam como mandamentos de otimização no ordenamento jurídico.

Tal posição encontra sintonia com a ideia de que um mesmo direito fundamental tenha uma perspectiva de natureza abstencional (característica marcante nos chamados direitos de liberdade) e de natureza prestacional (característica marcante nos chamadas direitos sociais). Perceba-se o destaque: característica marcante, porém não exclusiva, o que significa dizer que ambas as perspectivas podem ser encontradas em uma mesma norma de direito fundamental.

Atinente à exigibilidade da perspectiva prestacional dos direitos fundamentais, não se trata de criar uma moldura, retirando a discricionariedade do administrador e do legislador. Porém, a liberdade de atuação dessas funções não é absoluta e depende de uma conexão ou conformação com o texto constitucional, máxime as normas de direito fundamental.

Afinal, a Constituição, enquanto o resultado de um pacto racional entre os poderes políticos, impõe aos agentes públicos o exercício de suas atribuições conforme os valores nela consagrados, máxime a dignidade humana (POLICASTRO, 2011, p. 191-192). Eis então a importância, como lembra Acocella (2010, p. 79-94), de que o direito não se limite apenas a traduzir um querer individual, mas um querer comunitário, ético e social, a partir de uma conciliação entre o imperativo jurídico (cuja prescrição é realizar a ação) e o imperativo moral (cuja prescrição é salvar/auxiliar os agentes/sujeitos daquela ação).

---

<sup>59</sup> Nesse sentido, posiciona-se Ávila (2011, p. 193-194), o qual entende os princípios como normas primariamente complementares e preliminarmente parciais, não tendo a pretensão de gerar uma solução específica, mas de contribuir, ao lado de outros fundamentos jurídicos, para a tomada de decisão.

Destarte, um conclusão geral, é a de que as normas de direito fundamental, seja em sua característica/perspectiva abstencional ou mesmo prestacional, criam direitos subjetivos para os seus destinatários (DUGUIT, 2005, p. 09), ou seja, uma possibilidade que o indivíduo destinatário do direito possui de exigir, perante uma instância de poder externa (Poder Judiciário, em regra),<sup>60</sup> o cumprimento daquilo que está definido ou previsto na norma jurídica (direito objetivo).

Dentro da lógica aqui defendida, as normas de direitos fundamentais se irradiam para todo o ordenamento jurídico, criando direitos e deveres para os seus destinatários, porque a interpretação de todo o direito ordinário, inclusive o direito privado, deverá ser feita conforme as referidas normas de direitos fundamentais da pessoa humana (GRIMM, 2006, p. 161-167).

Portanto, no plano teórico, existe a possibilidade de que os destinatários dos direitos fundamentais ou mesmo substitutos processuais que falem em nome deles ou de determinadas coletividades (como o Ministério Público, legitimado universal para defender os interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme o art. 127, *caput*, da CF/1988) venham a exigir/pleitear esses direitos perante o Estado ou outras pessoas obrigadas pela norma.

Como se verá doravante, tal conclusão tem uma relevante consequência para o direito fundamental em estudo nesta tese (proteção contra o abuso sexual de crianças/adolescentes), o qual tem uma perspectiva de abstenção (de respeito, de não se praticar atos que violem a dignidade sexual de criança e adolescentes), mas também uma outra perspectiva de prestação, relacionada com obrigações do Poder Público para garantir a efetividade de tal direito.

### **2.5.3-Por uma dogmática própria em prol da perspectiva prestacional dos direitos fundamentais**

Como explicado, a norma de direitos fundamentais possui uma perspectiva abstencional (que exige um não fazer; um não intervir do destinatário da

---

<sup>60</sup> Mas, não se olvide da possibilidade de exigirem direitos fundamentais da pessoa humana perante instâncias da ordem jurídica internacional, como Comitês/Comissões da ONU ou Tribunais Internacionais, ou mesmo perante órgãos públicos que funcionem como instrumento de garantia dos direitos fundamentais, como o Ministério Público (sem o mesmo poder de autoexecutoriedade das suas deliberações, que detém o Poder Judiciário, evidentemente).

norma) e prestacional (exige um ação positiva de fazer algo, mediante determinadas condutas em prol da efetividade ou concretização do referido direito).

Tais perspectivas terminam por ser mais marcantes em determinados direitos fundamentais; por isso, a doutrina constitucional tradicional costuma associar direitos de liberdade como “direitos de abstenção”, os quais não exigem condutas positivas do destinatário da norma; já os direitos sociais seriam, por excelência, “direitos de prestação”, por exigirem do Estado (principalmente) prestações positivas para a efetivação dos referidos direitos.

Sem embargo, à luz de uma concepção uniforme e conectada dos direitos fundamentais, reitera-se que ambas as perspectivas encontram-se presentes em quase todas as espécies de direitos fundamentais, cuja exigibilidade haverá de ser invocada em determinado caso concreto.

Dentro de tal linha de pensamento, a Corte Suprema de Justiça da Nação Argentina (2014) condenou o Estado a fornecer, através do Ministério de Desenvolvimento Social, todas as informações a respeito de planos sociais que administra para determinada ONG (organização não governamental), cujo requerimento havia sido indeferido administrativamente. Os Juízes portenhos entenderam que o direito fundamental à liberdade de expressão possuía também uma dimensão social (prestacional), revelada através do direito à informação, inclusive criando para o Estado a obrigação positiva de informar/prestar contas aos administrados do dinheiro público que gerencia.

Em regra, pode-se dizer, os direitos sociais estão relacionados com a ideia de se definirem prestações ou se traçarem linhas de atuação em prol de direitos que venham a atribuir benefícios sociais aos seus destinatários, como saúde, educação, alimentação, seguridade social, cultura etc.

De outro lado, é possível, diante de determinados direitos sociais, extrair uma perspectiva ou ótica de liberdade, como o direito dos pais definirem o colégio onde os filhos irão estudar; o direito do estudante do ensino médio escolher o seu curso superior ou o direito das pessoas escolherem se utilizam o serviço público de saúde ou planos de saúde privados. Mencionem-se, ainda, alguns direitos trabalhistas, como o direito de não sofrer assédio moral no ambiente de trabalho.

Evidentemente, a forma de concretização do direito fundamental, conforme a sua perspectiva, seja ela individual ou social, será diferente. Afinal, em regra, a perspectiva prestacional dos direitos fundamentais possui uma estrutura normativa própria, que exige uma realização progressiva, através de prestações do Poder Público, alicerçadas em atos legislativos e administrativos, posteriores ao comando constitucional (CLÈVE, 2006, p. 243).

Um direito fundamental que, *prima facie*, exige abstenções do Estado ou mesmo de terceiros particulares poderá ser exigido a qualquer momento, desde, é claro, que a parte interessada comprove que, de fato, está havendo um comportamento positivo de outrem que viole a sua esfera de liberdade.

No que se refere a direitos sociais ou, de forma mais ampla, a direitos fundamentais que exijam prestações, o destinatário da norma (em regra, o Poder Público) encontra-se, desde logo, vinculado, mas a sua exigibilidade ocorrerá de forma gradativa, ou seja, mais prolongada no tempo.

Porém, tal como a perspectiva individual, os direitos fundamentais que resultem em prestações também dependerão da demonstração de uma circunstância fática, no caso uma omissão estatal, seja do legislador, seja do administrador público, em cumprir o mandamento constitucional.<sup>61</sup>

Em tal contexto, deverá haver por parte do intérprete e do aplicador do direito, uma tolerância, a fim de examinar os motivos pelos quais o gestor público e o legislador não vêm cumprindo um mandamento constitucional, inclusive considerando aspectos orçamentários e financeiros.

Não obstante, isso não significa dizer que a perspectiva prestacional dos direitos fundamentais não possua uma exigibilidade ou um caráter vinculativo. Tal perspectiva possui tal característica, sim, ainda que de forma gradativa; poder-se-ia,

---

<sup>61</sup> Esta parece ser a posição de Borowski (2013, p. 26-29 e 47-48), o qual, em uma análise da Lei Fundamental de Bonn, defende que os direitos fundamentais sociais se constituem em direitos subjetivos perante o Estado, visando assegurar uma liberdade fática e não apenas jurídica, embora sob a observância de determinadas ponderações, como o princípio da separação de poderes e o cânone da reserva do financeiramente possível.



a propósito, falar em uma exigibilidade gradativa ou por etapas, decorrente da vinculação imediata do Poder Público às normas de direitos fundamentais.<sup>62</sup>

Tal exigibilidade, decorrente de uma vinculação gradativa, no mínimo, impõe ao decisor político o dever de demonstrar como vem cumprindo o mandamento constitucional de direito fundamental ou justificar porque não vem cumprindo tal direito. Eis a produção de um efeito jurídico de natureza imediata.

Acaso o Poder Público comprove que vem cumprindo plenamente o mandamento constitucional (promovendo prestações em benefício da comunidade, através de programas sociais; planos setoriais; campanhas educativas diretamente relacionadas com o direito fundamental em questão e sem discriminações ou escolhas casuísticas) ou que existe uma justificativa para o não cumprimento da norma, não caberia mais ao destinatário do direito exigir algo além disso. Até porque, no Estado Constitucional contemporâneo, ser titular de um direito não significa ter sempre um argumento decisivo e conclusivo contra o outro polo da relação jurídica (LONGO, 2012, p. 437).

Mas, destaque-se, já houve a produção do efeito imediato de obrigar o decisor político (administrador público ou legislador) a demonstrar que não está havendo omissão da sua parte.

De outra banda, acaso confirmada a omissão estatal, total ou parcial, sem uma justificativa aceitável a respeito, a norma de direito fundamental produzirá novos efeitos jurídicos, chegando ao ponto de, reiterando-se a omissão injustificada, o destinatário do direito poder exigir o seu cumprimento perante uma instância externa de poder. Afinal, a doutrina dos direitos fundamentais não se limita apenas à ótica dos direitos individuais, mas também àquela chamada de solidariedade social (DUGUIT, 2005, p. 9).

---

<sup>62</sup> Nesse diapasão, o posicionamento de Romboli e Larnè (2009, p. 231-233), os quais entendem que o direito social à saúde é um direito fundamental, embora condicionado à organização dos serviços administrativos. Não obstante, aduzem que o direito à saúde vincula a Administração Pública, criando deveres jurídicos de organização dos seus serviços, a fim de permitir o exercício de tal direito. Por corolário, falam os autores em direito subjetivo e/ou interesse legítimo do particular frente aos Poderes Públicos, a ser aferido em determinado caso concreto.

#### **2.5.4-Demonstração da dogmática de exigibilidade da perspectiva prestacional dos direitos fundamentais**

Portanto, à luz de um tratamento uniforme para os direitos fundamentais e considerando que pode haver perspectivas diferentes de concretização, a partir da forma como o direito fundamental irá se irradiar (projetar os seus efeitos) para os seus destinatários, os direitos fundamentais vistos sob uma perspectiva prestacional exigem uma construção dogmática própria, no que se refere à hermenêutica da sua aplicação, diversa, portanto, da perspectiva abstencional dos direitos fundamentais (GIMÉNEZ, 2006, p. 102-105).

Mas, como explicado, isso não significa afirmar que a perspectiva prestacional dos direitos fundamentais não venha a ter uma exigibilidade, tal como a perspectiva individual. Por isso, a insistência de um tratamento uniforme quanto à exigibilidade, no sentido de que qualquer norma de direito fundamental terá uma aplicação imediata, em oposição à construção teórica que privilegia os chamados direitos de liberdade, em detrimento de direitos fundamentais que, à primeira vista, criam prestações, como os direitos sociais.

Se, por exemplo, um direito social como a educação prevê, para sua efetividade, prestações do Poder Público para sua efetivação, não se pode, em razão de tal aspecto, afastar a sua qualidade de direito fundamental exigível e aplicável. Pois, o fato de a perspectiva prestacional dos direitos fundamentais depender da existência de orçamento para a sua realização (a chamada reserva de um orçamento financeiramente possível ou viável) não é motivo suficiente para afastar dela o seu grau de fundamentalidade e de aplicabilidade.

Afinal, o seu grau de aplicabilidade está vinculado ao grau de omissão ou ação do Poder Público para tornar possível tal direito. Por isso, a importância da parte interessada, em sua causa de pedir, demonstrar a omissão injustificada do Poder Público a respeito.

Em paralelo, será igualmente importante que a parte interessada e o Poder Judiciário também reflitam a respeito das justificativas apresentadas pelo decisor político sobre as formas de como vem cumprindo o mandamento constitucional do direito fundamental em questão.

Deveras, as decisões judiciais, em matéria de direitos prestacionais, precisam desenvolver um caráter dialógico e devem se preocupar com os efeitos futuros da decisão ou sentença, buscando resolver o problema de forma coletiva e não apenas pontual. Devem, portanto, prever: 1) processo de monitoramento aberto sobre o cumprimento do *decisum*; 2) relatórios progressivos sobre o seu cumprimento; 3) encorajar políticas públicas alternativas ou planos de ações da entidade pública demandada; 4) permitir a participação da sociedade civil, durante a construção da decisão.

A participação da sociedade poderá ocorrer através de audiências públicas ou mesmo da abertura de prazo para colheitas de sugestões e propostas sobre a execução/aplicabilidade do direito fundamental em discussão (RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2011, p. 1688-1698).

Essa forma dialógica de atuar, sugerida ao Poder Judiciário, também pode ser aplicada aos órgãos de controle da Administração Pública e/ou de representação social, como o Ministério Público, criando-se para a instituição uma forma de atuar resolutiva e não apenas demandista, através do Poder Judiciário, como mencionado nos itens 1.4, 1.5 e 1.6.

De outra banda, invocar em juízo a exigibilidade da perspectiva abstencional de um direito fundamental não significa concluir que a parte interessada poderá invocar tal direito sem a necessidade de demonstrar que existe uma ação estatal (ou particular), violando o seu direito em uma determinada situação concreta.

Todavia, tal conduta de demonstração da causa de pedir da demanda (violação do direito, ou seja, dos fundamentos que justificam a demanda) também deve ocorrer quanto à perspectiva prestacional dos direitos fundamentais, em um plano de demonstração mais detalhado e dilatado quanto ao fator tempo.

Ainda no plano dos exemplos. Não é porque um pai, circunstancialmente, não tem recursos econômicos que o seu filho perde o direito de exigir dele alimentos. Se a sua justificativa for razoável, ele pode até ser autorizado, temporariamente, a deixar de pagar alimentos ao seu descendente. Porém, voltando o pai a ter condições econômicas ou se a parte interessada comprovar que ele tem condições, mas aplica o seu orçamento pessoal em áreas não essenciais, diante do

direito à alimentação do próprio filho, poderá ser ele (pai) imediatamente compelido a cumprir a obrigação de alimentante.

Essa mesma lógica, cujo exemplo foi um direito inalienável (o direito fundamental a alimentos dos filhos com relação aos seus pais), também pode ser aplicada na relação Estado/particular no que tange à perspectiva prestacional dos direitos fundamentais.

Em tal contexto, a exigibilidade da perspectiva prestacional dos direitos fundamentais dependerá do caso concreto e da fundamentação apresentada pela parte interessada. Haverá uma vinculação diferente das entidades públicas e privadas no que se refere à perspectiva prestacional dos direitos fundamentais, pois, como relatado, poderá haver diferentes níveis de concretização da norma de direitos fundamentais. Isso, porém, não nos induz a concluir que os direitos fundamentais, em suas duas perspectivas, não promovam uma imediata vinculação às entidades públicas e privadas.

Não se pode, portanto, interpretar os direitos fundamentais apenas com uma hermenêutica liberal e individual, a qual predominou para os direitos de liberdades, durante os séculos XVIII e XIX (BARBERA; FUSARO, 2012, p. 173).

Deveras, a tese que nega aos direitos sociais ou a qualquer outro direito de natureza prestacional a qualidade de verdadeiros direitos esconde, na verdade, uma ideologia que colabora para uma concepção restrita da cidadania, que se limita apenas a determinados setores da sociedade (GIMÉNEZ, 2006, p. 97); uma ideologia que, em verdade, analisa a sociedade apenas em seus aspectos individuais e não compreende os indivíduos em uma vivência coletiva, a serem beneficiados não apenas pelo esforço pessoal de cada um, mas também pela ação do Estado ou até mesmo por outras pessoas físicas e jurídicas.

Demais, tal ideologia ou posição doutrinária, *per se*, é contraditória, porque olvida da condição, exaustivamente mencionada, de que os ditos direitos de liberdade também criam prestações para o destinatário da norma.

Existirá, pois, em um primeiro momento, no que se refere aos direitos fundamentais que venham a exigir prestações do poder público, um momento de conformação legislativa, de discricionariedade do legislador para a definição da

formulação da política pública referente ao direito em questão. É a chamada gradualidade do processo de concretização, como já destacou outrora, em julgamento no STF, o Ministro Celso de Mello (BRASIL, 2010).

Todavia, não se trata de uma discricionariedade absoluta. O legislador deverá ter por parâmetro os valores abstraídos dos princípios e dos direitos fundamentais previstos na Constituição. Além disso, deverá levar em consideração o tecido social onde está inserido e verificar se existe ou não uma demanda que exija uma regulamentação do direito fundamental em discussão.

Definidas as linhas gerais da política pública pelo legislador ou mesmo pelo Constituinte originário/derivado, caberá à autoridade administrativa executar ou dar cumprimento ao referido direito fundamental, mediante um programa de governo específico.

Não obstante, de forma excepcional, se houver, reiteradamente, uma omissão injustificada, legislativa ou administrativa, que impossibilite a concretização de determinado direito fundamental, a vontade constitucional prevalecerá com relação à inércia do Poder Público; assim, a parte interessada, prejudicada com a omissão estatal, em tese, poderá invocar a tutela do Poder Judiciário ou a proteção de órgãos de controle, como o Ministério Público, para a defesa do direito fundamental violado.

Nesse sentido, caminha Avilés (2010, p. 151-162), ao defender que a judicialização dos direitos sociais também é uma forma de se exercer um controle sobre o Poder Legislativo e que, embora possuam um fundamento ideológico diferente, tanto os direitos de liberdade como os direitos sociais criam obrigações e abstenções para o Poder Público e os seus demais destinatários. Os direitos sociais seriam, assim, técnicas através das quais se reclama ao Poder Público o estabelecimento de condições e a remoção de obstáculos que impeçam a dignidade humana de ser real e efetiva.

Merece destaque, outrossim, a posição de Andrade, J. (2010, p. 371 e 375), o qual, embora defenda como regra geral o tratamento jurídico diverso entre direitos de liberdade e direitos sociais – sendo fiel ao tradicional constitucionalismo lusitano - admite a possibilidade de excepcional intervenção judicial, a fim de garantir um patamar mínimo de direitos sociais, em caso de omissão legislativa, visando à

extensão de determinados benefícios e guardando as cautelas necessárias quanto aos impactos financeiros da decisão.

Borowski (2013, p. 36 e 44-48) também conclui nessa direção, embora com algumas ressalvas, ao admitir que os direitos fundamentais sociais podem ser exigíveis judicialmente, em circunstâncias excepcionais, mediante a ponderação (com o auxílio do princípio da proporcionalidade) entre os direitos prestacionais a serem exigidos e princípios formais (como o princípio de atuação do legislador democraticamente legitimado) bem como materiais (reserva do financeiramente possível). De tal ponderação, resultariam os direitos fundamentais sociais como direitos exigíveis judicialmente em situações muito urgentes, para assegurar, por exemplo, o mínimo existencial material, como uma assistência médica simples, uma moradia simples ou uma formação escolar mínima.

A propósito, segundo Häberle (1990, p. 101-103), quando se deixa de assegurar o mínimo de subsistência para o indivíduo, a democracia tornar-se-á uma cínica ficção. Acrescenta, ainda, que os direitos fundamentais precisam se estabelecer a partir de ações sociais e que os direitos políticos fundamentais pressupõem um mínimo de direitos sociais, de formação e de educação cultural. Acrescenta, porém, que, em matéria de direitos sociais, as Constituições não devem vir “sobrecarregadas”, prometendo o impossível, como nas Constituições do Brasil (1988) e de Portugal (1976).

Dissente-se, neste aspecto, do referido autor, pois, em verdade, os direitos fundamentais, máxime quando determinam/propõem prestações ao Poder Público, não devem apenas refletir a realidade como ela se apresenta, mas demonstrar uma realidade que se deseja para aquela sociedade ou país. Ou seja, a norma de direitos fundamentais, em sua perspectiva prestacional, expressa não apenas um DEVER-SER, mas um NÃO DEVE-SER e um PODERÁ-SER.

Dentro de tal contexto, Luño (2013, p. 187-188) destaca que os direitos humanos possuem uma irrenunciável dimensão utópica, a qual dá a eles uma função legitimadora, mas, ao mesmo tempo, possuem também, no seu âmago, um projeto emancipatório real e concreto. Ou seja, compreender melhor a realidade do hoje para, com os direitos humanos, sonhar e realizar, no amanhã, um mundo melhor.

Pertinente, então, lembrar do ensinamento de Lopes (2006, p. 48-53), segundo o qual os direitos humanos também exercem uma função utópica e a simples possibilidade de discutir juridicamente a sua aplicação, em um determinado caso concreto, já representa um salto qualitativo para as classes menos favorecidas.

Por isso, autores como Marella (2011, p. 54-55) exaltam o significado político dos direitos sociais, voltado para a realização da justiça social, a partir de um nível mínimo de igualdade social entre os seres humanos. Os direitos sociais, segundo a referida autora, seriam a chamada *sicurezza positiva*. E devem ser interpretados em conjunto com os direitos individuais, a partir de uma análise do seu caráter redistributivo, econômico e simbólico.

É evidente que caberá ao constituinte ou ao legislador definir metas exequíveis e razoáveis para os direitos fundamentais. Mas, não se considera como “promessas impossíveis” aquilo que se define por direito social na Constituição do Brasil, por exemplo. Afinal, ter por meta o bem-estar de todos os indivíduos que integram determinado Estado não pode ser considerada como uma meta impossível, mas sim como algo passível de ser concretizado, ainda que dependa de uma duradoura (mas, contínua e progressiva) fase de transição e implementação.

Por tais razões, não se pode limitar a exigibilidade da perspectiva prestacional dos direitos fundamentais a um mínimo existencial, porque são eles um ponto de partida e não de chegada. Entre conceder um “mínimo existencial” e conceder “tudo”, há um intervalo onde a ponderação de valores constitucionais deverá ter em conta o orçamento do Estado; a prática da boa administração e o princípio da dignidade humana (o ser humano como centro e razão de ser do Estado).

Enfim, é preciso, para a afirmação dos direitos fundamentais, inclusive no que se refere à sua eficácia, libertá-los de uma estrutura dogmática desenvolvida ainda no Estado Liberal e que insiste em permanecer em pleno Estado Democrático de Direito. É necessário superar a relação entre direitos fundamentais e cidadãos (o que acaba limitando a aplicabilidade dos direitos fundamentais apenas a uma determinada parcela da sociedade) e estendê-los, o quanto possível, a todas as pessoas, física ou jurídicas, homens ou mulheres, cidadãos ou não, que vivem naquele Estado ou país onde a norma deverá ser aplicada, a bem de uma aplicação

verdadeiramente universal e efetiva dos direitos humanos (FERRAJOLI, 2004, p. 110-119).

Como já dito, a vocação, pois, das normas jurídicas de direitos fundamentais sociais não é apenas estipular um frio e distante DEVER-SER, porém trazer, em seu âmago, a mensagem/esperança/semente de um NÃO-DEVE SER assim e de um PODERÁ-SER.

Afinal, é a eficácia de todos os direitos fundamentais que dará legitimidade à população e a órgãos de controle, como Ministério Público, para questionarem o Estado (Administração Pública e legislador) a respeito dos motivos pelos quais não existe determinada política pública ou de governo em prol de um direito fundamental constitucionalmente previsto. Se se entende que os direitos fundamentais que criam prestações para o Poder Público não possuem eficácia ou, pior, que eles não são sequer direitos, gozaria o Estado de uma imunidade absoluta nesta seara e não haveria meios de compeli-lo a cumprir a Constituição, ainda que se estivesse diante de uma reiterada e injustificada omissão.

A propósito, como já mencionado no item anterior, Silva (1999, p. 160, 174-178 e 262-263) trata os direitos sociais como normas constitucionais de eficácia limitada (dependem de uma atividade legislativa ulterior) e de natureza programática, mas não lhes nega a condição de normas constitucionais e muitos menos que possam, desde logo, produzir efeitos jurídicos. Segundo o referido autor, os direitos sociais produzem, de imediato, o efeito de ab-rogar normas da legislação infraconstitucional que não estejam de acordo com os seus preceitos, também criando, para o legislador, o administrador e mesmo o juiz, um dever de atuar em conformidade com os seus preceitos, visando atingir as metas propostas pelas normas de direito social. Se as normas programáticas de direito social não criam uma situação subjetiva de se poder exigir, imediatamente, do Poder Público determinada prestação, criam para os administrados a possibilidade de exigir que os órgãos do Estado não atuem de forma contrária aos seus preceitos.

Por isso, como se falou outrora, a norma de direito fundamental prestacional possui, em sua estrutura normativa, não apenas um dever-ser, mas também um NÃO DEVE-SER, ou seja, a realidade não deve ser da forma que se



encontra, mas da forma (em conformidade) com os objetivos fundamentais do Estado Democrático e Social proposto pela Constituição.

Tal conclusão acaba com o mito da “norma programática sem eficácia”, costumeiramente atribuído aos direitos sociais, que têm como marca maior a criação de prestações em benefício da população. Ou seja, existe uma forma de produção de efeitos jurídicos com diferentes graus que pode ser extraída das normas de direito fundamental, até que se chegue ao ponto da exigibilidade de uma prestação por parte do Poder Público.

Dissente-se das conclusões de Silva (1999) apenas quando afirma ele que as normas de direitos sociais não seriam capazes de produzir, sem a atuação do legislador ordinário, o efeito jurídico de criar para os particulares/administrados a situação subjetiva de exigir do Poder Público prestações positivas em seu benefício.

Até porque, como se explicou, os direitos fundamentais sociais não têm um caráter meramente decorativo no texto constitucional. Se o legislador e o administrador omitem-se em respeitar os seus ditames e, após um razoável prazo de conformação, não atuam (ou seja, não tomam providências para concretizá-los), emergirá para o administrado a prerrogativa de exigir uma posição do Estado a respeito dos referidos direitos.

Eis a razão pela qual não se pode concluir que os ditos direitos sociais seriam despidos de exigibilidade e que apenas os direitos de liberdade seriam diretamente aplicáveis. Barbera e Fusaro (2012, p. 173-174), a propósito do tema versado, embora reconheçam a dificuldade de determinados direitos fundamentais *soggetivarsi* (como o direito à paz; o direito ao meio ambiente e o direito à segurança pública), admitem que a tutela coletiva de tais direitos, via jurisdição constitucional, tem conseguido torná-los exigíveis, a partir da ligação destes com outros direitos fundamentais, como o direito à saúde.

Ora, a realidade demonstra que quase todos os direitos fundamentais possuem perspectivas de abstenção/prestação e ambas gozam de exigibilidade, ainda que em graus diferentes de concretização. Esse o motivo pelo qual se defende aqui uma uniformidade de tratamento dos direitos fundamentais, no que se refere a sua aplicabilidade/exigibilidade.

É tal defesa de uma uniformidade de tratamento leva à conclusão de que não pode haver hierarquia ou diferença de tratamento jurídico entre as diferentes perspectivas dos direitos fundamentais, que se encontram interligadas/conectadas entre si, considerando a permanente necessidade de cada pessoa humana em ter uma existência livre e digna, a qual lhe permita um pleno desenvolvimento físico e mental, no âmbito individual e coletivo (RODOTÀ, 2012, p. 238-241).

Essa conexão entre os direitos fundamentais lembra permanentemente que o ser humano não pode ser escravizado, no sentido de não ver tolhida a sua liberdade de se autodeterminar e de desenvolver a sua personalidade, seja no âmbito da sua família/residência (individual, privado), seja no âmbito do seu trabalho/vida social, a fim de que possa lhe ser garantida uma liberdade de pensamento e expressão, em ambos os planos (ARENDR, 1958, p. 153-159 e 320-325).

#### **2.5.5-A exigibilidade de todos os direitos fundamentais, conforme a Constituição brasileira de 1988**

É a observância e o respeito pelos particulares e, principalmente, pelos órgãos do Poder Público, pela perspectiva abstencional e prestacional dos direitos fundamentais o que torna real o princípio da dignidade humana, fazendo com que deixe ele de ser uma mera abstração.

Lutar por esse respeito é, justamente, a razão do Ministério Público enquanto ouvidor do Povo e garantia constitucional de acesso à justiça e aos direitos fundamentais, conforme o art. 129, inciso II, da CF/1988.

A Constituição Cidadã de 1988 não deixa dúvidas quanto à aplicabilidade imediata de todos os direitos fundamentais, conforme a expressa prescrição do § 1º do seu art. 5º.<sup>63</sup>

É certo que tal norma jurídica não se encontra inserida no capítulo dos direitos sociais. Todavia, faz parte ela do título II (Dos direitos e garantias fundamentais) e se encontra no capítulo I do referido título, cujo nome é justamente “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”. Assim, é a própria Constituição quem

---

<sup>63</sup> *As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.*

informa que também os direitos coletivos (onde, obviamente, também os direitos sociais se encontram inseridos) possuem aplicabilidade imediata.

Acrescenta-se que, nos termos da Constituição brasileira, os direitos fundamentais sociais também são cláusulas pétreas,<sup>64</sup> não obstante a redação literal do art. 60, § 4º, inciso IV, proibindo a proposta de emenda tendente a aboli-los, a qual menciona apenas direitos e garantias individuais.

Sim, pois, os direitos sociais e direitos individuais são faces de uma mesma moeda (a dignidade humana) e não podem ser tratados com regimes jurídicos manifestamente diversos, no que se refere à proteção constitucional das suas normas. Indivíduo e sociedade não podem ser separados sob a justificativa de um tratamento teórico e jurídico distinto. À luz de uma interpretação sistêmica, essa não foi a teleologia da Constituição de 1988.

Não por acaso, a Constituição da Itália de 1947, no seu art. 3º, proclama que todos os cidadãos são iguais perante a lei e têm a mesma dignidade social, cabendo à República remover os obstáculos de ordem social e econômica que impeçam tal realidade.<sup>65</sup>

Deveras, a interpretação de questões constitucionais não pode se limitar ao mero historicismo, ou seja, a um estudo a respeito daquilo que pensavam os constituintes ou “pais fundadores”, quando da elaboração do texto constitucional (DWORKIN, 1986, p. 359-363).<sup>66 67</sup>

De fato, a constatação histórica a respeito da exposição de motivos de determinada norma jurídica é, deveras, importante; porém, diante de questões ou

---

<sup>64</sup> Ou seja, não podem ser modificados pelo legislador através de emenda à Constituição – Poder de Reforma, em sentido lato.

<sup>65</sup> Segundo Otero (2009, p. 369), o *eu* exige o *tu*, tal como o *tu* pressupõe o *eu*, sendo que o *eu* e o *tu* formam o *nós*. Lembra, ainda, que o ser humano assume uma dimensão coletiva, necessitando integrar-se e viver em sociedade.

<sup>66</sup> O referido autor trata do tema quando aborda a constitucionalidade (ou não) da segregação racial em escolas dos EUA, à luz do princípio da igualdade e das intenções dos “pais fundadores” da Constituição norte-americana, bastante explorada pelos juristas historicistas.

<sup>67</sup> Os pais fundadores dos Estados Unidos seriam aqueles líderes coloniais (comerciantes e/ou proprietários de terras ou escravos, em regra) que assinaram a Declaração de Independência (1776) e/ou a Constituição Americana (1787). Dentre os principais nomes, destacam-se John e Samuel Adams, George Washington (que se tornou o primeiro Presidente dos EUA), Thomas Jefferson, George Clymer, Benjamin Franklin, George Tylor e George Rea. Apesar da divergência entre eles, predominou, já naqueles tempos, a ideia de uma sociedade construída sob as bases de um liberalismo político e econômico (SANTOS; SANTIAGO; ASSIS, 2016).

discussões constitucionais controvertidas, apresenta-se necessária uma avaliação sistêmica da norma questionada, combinada com os princípios aplicados ao tema. Revogar direitos fundamentais, inclusive aqueles com uma perspectiva/projeção prestacional, sem uma justificativa fundada em um quadro fático devidamente comprovado, é renegar a dignidade da pessoa humana.

Se assim não fosse, a Constituição do Brasil não traria a dignidade humana como um dos fundamentos da República Federativa, ao lado dos valores sociais do trabalho (art. 1º, incisos III e IV) e nem submeteria a ordem econômica aos ditames da justiça social, através da observância dos princípios da função social da propriedade e da redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, incisos III e VII). Aliás, a redução das desigualdades sociais, ao lado da erradicação da pobreza e da marginalização, através da promoção do bem de todos, também é um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro (art. 3º, incisos III e IV).

Admitir, no Brasil, que apenas os direitos individuais ou de liberdade têm o *status* de cláusula pétrea seria o mesmo que aceitar, por absurdo, que a dignidade humana pudesse ser cindida, criando-se, uma inusitada volta a um liberalismo vetusto, através de uma espécie de dignidade “privilegiada” (referente aos direitos individuais), em detrimento de uma dignidade social, o que, como se demonstrou alhures, não é possível, à luz de uma dogmática uniforme e sistêmica dos direitos fundamentais.

Dentro de tal contexto, consulte-se o entendimento de Bonavides (1999, p. 593-599), o qual, após afirmar que os direitos sociais se concretizam no indivíduo, mas exigem o concurso do Estado e da sociedade, conclui pela inviolabilidade destes, na Carta de 1988, sob pena de se transformar a dignidade humana em mera abstração.

Também favorável a tal entendimento, posiciona-se Sarlet (2009, p. 232-233), defendendo o caráter de cláusula pétrea dos direitos sociais como consequência do regime de aplicação imediata e de proteção dos direitos fundamentais, sem restrições quanto à sua natureza.

## **2.6-A CONSAGRAÇÃO DA UNIFORMIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA PESSOA HUMANA NO SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS**

A chamada “Carta Internacional dos Direitos Humanos” da ONU é composta pela Carta das Nações Unidas de 1945; pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH, de 1948); pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, de 1966); pelo Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos (PIDCP, de 1966) e pelos dois protocolos facultativos aos referidos pactos.

A Carta das Nações Unidas, deveras, enuncia os alicerces de um tratamento uniforme dos direitos fundamentais da pessoa humana, por meio de uma conexão entre as suas perspectivas abstencional e prestacional. Em seu preâmbulo, a Carta de 1945 reafirma a fé nos direitos fundamentais da pessoa humana, na dignidade e no valor do ser humano.

Adotou, ainda, de forma expressa, o objetivo de promoção do progresso social e de melhores condições de vida, a partir do respeito pela liberdade ampla dos indivíduos. Por corolário, um dos propósitos da ONU é promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais de todos, através de uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural e humanitário dos povos (art. 1º, item 3).

Tal cooperação internacional, conforme o art. 13, item 1, *b*, deverá ser fomentada pela Assembleia Geral da ONU, através de estudos e recomendações, no âmbito econômico, social, cultural, educacional e sanitário, favorecendo, assim, o pleno gozo dos direitos e das liberdades fundamentais. Nesse contexto, o art. 62, item 2, dispõe caber ao Conselho Econômico e Social da ONU promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Assim, não há diferença de tratamento entre direitos de liberdade e direitos sociais; entre direitos que imponham abstenções ou prestações do destinatário da norma, sendo todos considerados direitos humanos. Existe, sim, um apelo às nações para a promoção do seu progresso econômico e social, pois fica evidente que, sem a garantia de um bem-estar social para a população, não é possível falar em garantia plena de liberdade. Eis a interligação entre liberdade e socialidade;

entre direitos de abstenção e direitos de prestação. Por isso, dissente-se, em parte, das conclusões de Foster (2011, p. 21), quando afirma que a Carta das Nações Unidas de 1945 seria somente a base dos direitos individuais e de liberdade.

A DUDH (Declaração Universal dos Direitos do Homem), adotada pela ONU através da Resolução nº 217-A, de 10 de dezembro de 1948, não tomou a forma de um tratado internacional, muito embora a maioria da doutrina internacionalista veja nela uma verdadeira norma consuetudinária da ordem jurídica internacional (ANNONI, 2009, p. 127-128), desenvolvida e incorporada ao longo do processo político-histórico, a qual exigiria sua observância pelos Estados (COMPARATO, 2010, p. 238-240).

Interessante é a nomenclatura adotada pela DUDH: Declaração Universal dos Direitos do Homem ou Direitos Humanos?

É evidente que seu texto quis alcançar todos os seres humanos, mas a versão original, em francês, publicada em dezembro de 1948, ainda utilizou a expressão genérica *droits de l'homme*, vinculada ainda a uma cultura machista, preconceituosa e eurocentrista, a qual coloca o homem como centro de tudo, representando inclusive sua própria espécie, formada também pelo sexo feminino.

Contudo, o original em inglês, desde logo, adotou o termo *human rights*, mais atual e que alberga todos os seres humanos, independentemente de sexo (NAÇÕES UNIDAS, 1948). Essa, hoje, é a nomenclatura que prevalece na ONU: declaração dos direitos humanos e não simplesmente dos direitos do homem.

Na mesma linha da Carta de fundação da ONU, a DUDH proclamou um conceito uniforme de direitos humanos, através de um rol de direitos que deve ser seguido de forma igual e linear pelos Estados, em razão da conectividade que liga as múltiplas manifestações dos direitos da pessoa humana entre si. Trata-se, assim, da consagração da universalidade, da indivisibilidade, da interdependência e do inter-relacionamento de todos os direitos humanos (TRINDADE, 2011, p. 192-193).

O preâmbulo da DUDH, a propósito, alberga tal conclusão de forma expressa, quando afirma que os povos das Nações Unidas, mantendo a fé na dignidade humana e nos direitos fundamentais, promoverão o progresso social e melhoria nas condições de vida da população, dentro de um conceito de liberdade ampla. Destaque-se a universalidade e a permanente conexão dos direitos

fundamentais da pessoa humana: o exercício da liberdade está interligado com progresso social e melhora das condições de vida da população.

Ou seja, abstenção/respeito a direitos de outrem + prestações para a concretização do direito=realização plena dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Não obstante, se se concordar com a tese da vinculação jurídica da DUDH aos países signatários da ONU, é importante destacar que o processo de afirmação dos direitos humanos não foi (e não é) retilíneo ou uniforme, como, à primeira vista, pode-se pensar. Como típico da natureza humana, houve idas e vindas; guerras mundiais que se intercalaram; contínuas lutas por espaço entre países desenvolvidos, em desenvolvimento e/ou subdesenvolvidos.

De fato, é necessário que o sistema universal de direitos humanos, capitaneado pela ONU, tenha por meta o respeito às diferenças culturais entre ocidente e oriente; entre hemisfério sul desenvolvido e hemisfério norte subdesenvolvido, evitando a imposição abrupta de direitos. Afinal, a universalidade dos direitos humanos aqui defendida (atinentes ao valor jurídico e à possibilidade de ter eficácia) não significa, necessariamente, uma uniformidade imediata quanto à aplicação, devendo ser entendidas e respeitadas as diferenças culturais de cada Povo. Destarte, a imposição “abrupta” dos direitos humanos poderá gerar grandes crises no sistema jurídico em questão (GALTUNG, 1998, p. 09-12).

Por isso, a crítica de alguns autores a respeito da visão eurocêntrica dos direitos humanos, ou seja, uma visão apenas europeia ou mesmo de países do chamado primeiro mundo, outrora metrópoles de colônias na África, América e Ásia. Visão esta que muitas vezes se equivoca por considerar que a forma de aplicação e assimilação dos direitos humanos é uniforme em todos os cantos e rincões do Planeta Azul.

Os direitos humanos não podem ser impostos; precisam ser assimilados de forma gradativa e contínua, pois a ruptura abrupta de códigos culturais locais pode, realmente, gerar crises sistêmicas na localidade, resultando em atos terroristas ou mesmo no fortalecimento de regimes autoritários, sob o argumento, por exemplo, de que os direitos humanos são uma mera utopia.

Por isso, a ideia de reconstrução dos direitos humanos, não como um instrumento de uniformização vertical de normas e códigos culturais, mas sim como um mecanismo de integração cultural e reconhecimento de todas as culturas e povos (SILVA; FABRIZ, 2014, p. 142), os quais devem marchar, ainda que em momentos diferentes, em prol da afirmação da dignidade de todos os seres humanos.

É importante, à luz de ética libertadora de Dusseul, ir além do mero discurso teórico a respeito dos direitos humanos; é necessário deixar de lado uma visão somente eurocentrista ou de primeiro mundo a respeito do tema e compreender as pessoas integrantes das ex-colônias não apenas como “vítimas”, mas como pessoas com iguais direitos e deveres que os “metropolitanos”. E esse compreender significa examinar e entender as causas da exclusão social, criando instrumentos jurídicos para que o direitos humanos possam, efetivamente, contribuir para transformar a realidade social e não servirem apenas como um paradigma teórico e distante (OLIVEIRA; DIAS, 2012, p. 90-106).

Como lembra Flores (2007, p. 84-106), é importante desenvolver uma interpretação dos direitos humanos comprometida com a transformação da realidade social, a qual não é única e está longe de ser somente aquela idealizada por europeus ou norte-americanos.

No mesmo sentido, Rubio (2011, p. 20-22) destaca o caráter burguês das declarações de direitos humanos - máxime aquelas do século XVIII (Declaração de Independência dos EUA e Declaração Universal de Direitos do Homem e do Cidadão), as quais foram, em regra, ditadas por uma determinada classe social (burguesia) tendo os outros seguimentos sociais (mulheres, idosos, minorias sociais ou sexuais) que se adaptar àquela formatação de direitos humanos pré-estabelecida.

Por isso, não se pode interpretar e aplicar os direitos humanos como um conceito meramente utópico, ideal, distante da realidade onde serão tais direitos aplicados, sob pena de tal conceito servir como escudo para a manutenção de tal realidade, por vezes injusta e desigual.

Direitos humanos precisam estar conectados com a ideia de deveres; liberdade precisa estar agregada com solidariedade. Então, tem-se uma ideia de compromisso com os direitos humanos, o que significa dizer compromisso com a



transformação daquela realidade onde serão eles aplicados, ainda que de forma gradativa. Em tal contexto, dentro de uma interpretação não apenas jurídica, mas também política e social, Flores (2007) destaca a importância do art. 28 da DUDH,<sup>68</sup> o qual garante direito a uma ordem social e internacional justa, onde todos os direitos humanos possam ser plenamente realizados.

Afinal, os direitos humanos/fundamentais são uma grande rede, conectada entre si, de forma que todos eles estão interligados; a não aplicação/observância de um direito resulta na deficiência do outro. Demais, como se explicou, predominantemente, cada direito humano ou fundamental possui uma perspectiva de natureza abstencional ou prestacional, sendo que uma ou outra haverá de prevalecer de acordo com o caso concreto a ser examinado.

## **2.7-SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO CONTRA O ABUSO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

### **2.7.1-Doutrina da proteção integral de crianças e adolescentes: das Declarações internacionais ao ECA - a consagração do criança e adolescente como sujeito de direitos**

A doutrina da proteção integral entende a criança e o adolescente como verdadeiros sujeitos de direito, fazendo com que sejam eles a principal prioridade da família, da sociedade e do Estado, garantindo-lhes o pleno desenvolvimento físico e psíquico, através do acesso a direitos fundamentais como saúde, educação, lazer, liberdade, além de colocá-los a salvo de toda e qualquer forma de violência, maus tratos, discriminações ou preconceitos.

Ainda mais: por ser um sujeito de direito, para a doutrina da proteção integral, a opinião do criança e adolescente tem muita importância e, ainda que não acatada por seus responsáveis, deve sempre ser levada em consideração. Afinal, a criança/adolescente não é mais objeto das ações do Estado ou da sua família. Deve, por conseguinte, ser tratada como verdadeiro sujeito de direitos, devendo o Estado, a

---

<sup>68</sup> *Todo ser humano tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados.*

família e também a própria sociedade auxiliá-lo em sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento.

Historicamente, o primeiro documento de direito internacional que buscou garantir direitos universais às crianças foi a Declaração dos Direitos da Criança em Genebra, de 1924, publicada pela Sociedade das Nações, a qual, embora buscasse assegurar uma proteção diferenciada para a infância e juventude, ainda não tratava o criança e adolescente como sujeito de direitos. Assim, o marco inicial da doutrina da proteção integral foi, realmente, a Declaração Universal dos Direitos da Criança, das Nações Unidas, proclamada em 1959 (SILVEIRA, 2011).

O princípio 1 da Declaração de 1959 reconhecia que toda criança, sem qualquer exceção, é credora (titular) dos direitos humanos elencados no documento. Já o princípio 2 tratava da ideia de proteção, ao anunciar que a criança gozaria de proteção social, sendo a ela proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. Dispunha ainda que, na elaboração de leis que tratem do cumprimento de tal objetivo, seriam levados em conta os melhores interesses da criança. Já o princípio 9 assegurava que a criança gozaria de proteção contra quaisquer formas de negligência, crueldade e exploração.

De outra banda, no Brasil, apesar da Declaração de 1959 já enunciar toda criança como sujeito de direitos, até a Constituição de 1988, ainda prevalecia a doutrina da situação irregular, ou seja, somente fariam jus à proteção legal os infanto-juvenis considerados em situação irregular, também chamada de doutrina menorista, nos termos do vetusto Código de Menores, de 1979 (Lei nº 6.697, de 10.10.1979).<sup>69</sup>

Era a chamada doutrina da proteção irregular, que prevaleceria, não apenas no Brasil, mas em toda América Latina, até os anos 80 dos século XX. Tal doutrina teve como marca a incapacidade de oferecer uma proteção plena a todas as

---

<sup>69</sup> Conforme o art. 2º do Código de Menores, considerava-se em situação irregular o infante: 1) privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente; 2) vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; 3) em perigo moral, devido a encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes ou em exploração em atividade contrária aos bons costumes; 4) privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; 5) com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; 6) autor de infração penal (BRASIL, Presidência da República, 2019k).

crianças e adolescentes; era preciso estigmatizar, carimbar: somente seriam “protegidos” aquelas crianças/adolescentes em situação irregular, ou seja, em regra, aquelas abandonadas ou envolvidas em algum tipo de delinquência (MÉNDEZ, 1994).

Lembre-se que antes da concepção menorista - que tem como marco, no Brasil, o Código de Menores de 1927 (Decreto nº 17.943, de 12.10.1927) - sequer havia um tratamento legislativo diferenciado para a criança e o adolescente, salvo na esfera criminal e em alguns dispositivos das Ordenações. Era a chamada doutrina da indiferença, a qual, durante muito tempo, chegou a conviver com institutos como a roda dos expostos<sup>70</sup> (SOUZA, 2019, p. 1258-1263).

Encapada expressamente a partir de 1927, a doutrina da proteção irregular, no que se refere à delinquência infanto-juvenil, tinha como característica a submissão ao Direito Penal e ao punitivismo, relevada através de uma política de encarceramento em massa (MACHADO, 2014, p. 137-138) e, em paralelo, reveladora de um racismo estrutural, na medida em que discriminava o “menor irregular”, em geral, negro e pobre, daquela criança ou adolescente que não necessitava de proteção, ou seja, o branco, oriundo das famílias ricas e/ou de classe média (SOUZA; ALBUQUERQUE; ABOIM, 2019, p. 1367).

No caso brasileiro, um dos grandes problemas foi como se decidiu tratar da delinquência infanto-juvenil; afinal, tratou-se a questão do “menor abandonado” ou da criança de rua, expressões típicas da época, como uma questão de segurança pública e não como um problema social (COSTA; EILBERG, 2019, p. 266). Por isso, a criação de instituições como a FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) e a FEBEM (Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor), cuja concepção dominante as fazia funcionar como um verdadeiros centros de detenção/punição e não de recuperação daquele ser em desenvolvimento.

De fato, somente com a Carta de Cidadã, através do seu art. 227, é que se consagrou, no ordenamento jurídico brasileiro, a proteção integração de toda e qualquer criança ou adolescente, independentemente da situação em que se apresenta perante a sociedade. Além disso, a Constituição de 1988 consagrou um planejamento familiar focado no supraprincípio da dignidade da pessoa humana e não

---

<sup>70</sup> Lamentável prática que consistia em utilizar um local, na entrada de mosteiros ou conventos, onde se podia deixar crianças recém-nascidas, rejeitadas pelos pais, de forma anônima.

em valores patrimoniais, onde todos os integrantes do núcleo familiar devem ser vistos como membros ativos e participantes (FREITAS, 2009, p. 57 e 65). A partir de tal planejamento, cada vez mais, devem ser humanizadas as relações entre os integrantes da família, incluindo-se, evidentemente, as crianças e os adolescentes.

Relevante destacar, o art. 227 é o único momento em que a Constituição utiliza a expressão “absoluta prioridade”, a fim de garantir aos infanto-juvenis os direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A utilização da expressão “absoluta prioridade” não é gratuita e demonstra a opção do Poder Constituinte originário em favor da infância, devendo todas as políticas públicas do Estado brasileiro ter por primazia garantir o pleno desenvolvimento das nossas crianças e adolescentes. Visando estender a ideia de absoluta prioridade também ao jovem, veio a Emenda Constitucional nº 65, de 13.07.2010, no sentido de também estender tais valores aos jovens indivíduos, com idade entre 18 e 29 anos (art. 1º do Estatuto da Juventude – Lei nº 12.852, de 05.08.2013).

O próprio art. 227 da CF/1988 indica, no § 3º, dentre outras previsões, com mais detalhes, outras consequências da doutrina da proteção integral: 1) idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII (condição de aprendiz); 2) garantia de direitos previdenciários e trabalhistas; 3) garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola; 4) garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica; 5) obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade; 6) estímulo do Poder Público, através de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, ao acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente órfão ou abandonado; 7) programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins.

Além disso, como doravante será melhor explicado, o § 4º do art. 227 dispõe que a lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente. Também como consequência da doutrina da proteção integral, indica-se a imputabilidade penal somente a partir dos 18 anos, conforme o art. 228 da CF/1988 (SPOSATO, 2009).

No sistema internacional de direitos humanos, veio, enfim, a plena consagração da doutrina da proteção integral através da Convenção sobre Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 20.11.1989.<sup>71</sup> Como lembra Brunöl (2007, p. 125), a Convenção vem integrar-se ao sistema de direitos humanos da ONU; por isso, deve ser interpretada como um acréscimo de direitos para os infanto-juvenis, isto é, como uma complementação dos direitos humanos já consagrados na DUDH e nos pactos internacionais de direitos civis e políticos bem como de direitos econômicos, sociais e culturais.

Conforme informações da UNICEF (2020), trata-se do instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Foi ratificado por 196 países. Somente os Estados Unidos não ratificaram a Convenção. O Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança em 24.09.1990. A partir da Convenção de 1989, para dar concretude aos direitos nela enunciados, foram elaborados protocolos facultativos; destaquem-se, na ótica da criança-vítima, os protocolos sobre a Venda de Crianças (em vigor desde 18.01.2002), sobre a Prostituição Infantil e a Pornografia Infantil (em vigor desde 18.01.2002 e que será tratado doravante); sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados (12.02.2002); e, ainda, a respeito de um Procedimento de Comunicações (de violações de direitos) ao Comitê dos Direitos das Crianças da ONU (em vigor desde 14.04.2014).

O art. 1º da Convenção considera como criança todo ser humano com menos de 18 anos de idade, salvo quando, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes. Já o art. 3º dispõe que todas as ações relativas à criança, colocadas em prática por instituições públicas ou privadas de assistência social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem

---

<sup>71</sup> No Brasil, a Convenção foi adotada por meio do Decreto Executivo nº 99.710, de 21.09.1990, sendo ratificada pelo Congresso Nacional em 14.09.1990, através Decreto Legislativo 28.

considerar primordialmente o melhor interesse da criança, numa clara alusão ao princípio da prioridade absoluta e do interesse superior da criança.

Relevante pontuar, o princípio do interesse superior da criança, consagrado no art. 3º da Convenção, deve ser interpretado como uma norma-guia, a fim de permitir a plena satisfação dos direitos das crianças e adolescentes, além de ser também uma orientação ou diretriz política para os Estados signatários, quando da formulação de políticas públicas (BRUNÖL, 2007, p. 140-141).

Contudo, a Convenção deixa claro que a atuação dos Estados signatários deve sempre respeitar a autonomia dos pais, para proporcionar às crianças instrução e orientação adequadas, de acordo com sua capacidade em evolução, no exercício dos seus direitos (art. 5º). Trata-se de uma regra de subsidiariedade, mas que está relacionada com o princípio do interesse superior da criança, o qual impõe responsabilidades não somente ao Estado, mas também à própria família da criança/adolescente, local que deve ser o alicerce para o desenvolvimento pleno da sua personalidade, enquanto indivíduo e sujeito de direitos, partícipe, enfim, de determinada comunidade ou sociedade (RAMOS, 2016, p. 219-2120).

A ideia de proteção à criança-vítima é albergada no pelo art. 36, quando prevê a obrigação, pelos Estados signatários, de proteger a criança contra todas as formas de exploração que sejam prejudiciais para qualquer aspecto de seu bem-estar. Mas, a obrigação de proteção estende-se também à criança/adolescente-infrator (SOUZA; ALBUQUERQUE; ABOIM, 2019, p. 1361-1362), na medida em que, no art. 37, existem várias garantias, tal como a vedação de que nenhuma criança seja submetida a tortura ou a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Além disso, determina que todas as crianças privadas de sua liberdade sejam tratadas com a humanidade e o respeito que merece a dignidade inerente à pessoa humana, levando em consideração as necessidades de uma pessoa de sua idade.

Em termos de legislação infraconstitucional, no Brasil, a concretização do princípio da proteção integral veio, de fato, com o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), Lei nº 8.069, de 13.07.1990.

O art. 1º do ECA, a propósito, dispõe sobre a proteção integral da criança e do adolescente. O art. 3º preconiza que as crianças/adolescentes gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando a eles, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. Já o parágrafo único do art. 3º (incluído pela Lei nº 13.257, de 08.03.2016) rejeita expressamente a antiga doutrina da situação irregular, informando que os direitos do Estatuto aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade onde vivam.

A própria interpretação do ECA e das suas normas deve ser voltada para garantir proteção integral e prioritária dos direitos dos quais crianças e adolescentes são titulares, na condição de sujeitos de direito (art. 100, parágrafo único, incisos I e II, incluídos pela Lei 12.010/2009). Segundo o Estatuto, considera-se criança a pessoa com até 12 anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre 12 e 18 anos de idade (art. 2º).

Mencione-se, ainda, o art. 6º do ECA, segundo o qual, em sua interpretação, devem ser considerados os fins sociais, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.

Nesse sentido, pode-se dizer, três princípios estruturantes orientam a legislação da criança e do adolescente no Brasil: proteção integral; absoluta prioridade e condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

A respeito das políticas públicas, no dizer de Machado (2014, p. 139), podem-se indicar três seguimentos devidamente delineados no ECA: políticas sociais básicas (direitos fundamentais, definidos no art. 4º); políticas de proteção especial, relacionada com a vinculação das crianças e adolescentes com a sua família e a comunidade onde encontram-se inseridas (arts. 23, parágrafo único, 34, 101 e 129), e, por fim, as políticas socioeducativas, regulamentadoras das medidas socioeducativas, objeto do art. 112 e ss.).

Não se trata, evidentemente, de uma legislação perfeita e que não necessite de melhorias, principalmente no que se refere à apuração da prática de atos infracionais por infante-juvenis, a qual, apesar de ter instaurado um procedimento de natureza acusatória (respeitando a ampla defesa e o devido processo legal) e não mais inquisitório, necessita de regras mais expressas, a fim de evitar interpretações conservadoras do Poder Judiciário, quase repetindo a visão punitivista do revogado Código de Menores, vindo a contribuir, infelizmente, para uma política de encarceramento massificado de adolescentes (COSTA; EILBERG, 2019, p. 278 e 287-288).

Mas, é inegável que o ECA representou um grande avanço, no contexto latino-americano, onde se buscou, de fato, dar concretude às disposições da Convenção Internacional de Direitos da Criança, mediante não apenas um mera enunciação de direitos (adequação formal e eufemística), mas também uma adequação real, através da mudança procedimental e da disposição de instrumentos para tanto (MÉNDEZ, 1994), como a obrigatoriedade do devido processo legal e do contraditório na justiça infracional, libertando-a do paradigma do Direito Penal; o fortalecimento de instituições como o Conselho Tutelar, além de instituir uma verdadeira rede de proteção, formada por entidades governamentais e não governamentais, em favor da causa da infância.

Dentre as leis que, posteriormente, alteraram, regulamentaram ou complementaram dispositivos do ECA, para o objeto desta tese jurídica, merece destaque a Lei nº 13.431, de 04.04.2017, a qual estabeleceu o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Tal norma veio a regulamentar a escuta da criança e do adolescente-vítima perante a rede de proteção (escuta especializada) e a autoridade policial ou judicial, conforme o caso (depoimento especial) e se apresenta como um corolário do entendimento da criança/adolescente como sujeito de direito, pois a sua palavra, máxime na apuração de crimes contra a dignidade sexual, tem bastante relevância e precisa ser levada em consideração, em respeito à personalidade do próprio ser em desenvolvimento.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Mencione-se, a propósito, a Súmula 82 do Tribunal de Justiça de Pernambuco: *Nos crimes contra a liberdade sexual a palavra da vítima é de relevante valor probatório.*



Todavia, em homenagem ao princípio da proteção integral, é preciso, verdadeiramente, entender a criança/adolescente, na condição de vítima ou testemunha, como verdadeiro sujeito de direito e não apenas como uma mera fonte produtora de provas (POTTER, 2016, p. 107-109). A busca pela verdade real ou jurídica não pode passar por cima da dignidade da criança e do adolescente e da sua condição de sujeito de direitos. Dignidade esta muitas vezes ignorada por operadores jurídicos, os quais insistem em atuar como se se estivessem diante das doutrinas da indiferença ou mesmo da doutrina menorista (SOUZA, 2019, p. 1300-1301).

É preciso, assim, considerar todo o trauma decorrente do abuso sexual sofrido e evitar revitimizar o criança e adolescente, reproduzindo, através de perguntas, por vezes invasivas e agressivas, toda ação delituosa sofrida. As concepções da escuta especializada e do depoimento especial são trabalhadas nesse sentido, isto é, proteger o criança e adolescente de novas agressões, praticadas pelos operadores jurídicos ou sociais da própria rede de proteção (a chamada violência institucional).

Aliás, segundo o art. 4º, inciso IV, da Lei nº 13.431/2017, a violência institucional deve ser entendida como aquela praticada por instituição pública ou conveniada, inclusive quando gerar revitimização.

Conforme o art. 7º da Lei nº 13.431/2017, escuta especializada é o procedimento de entrevista sobre situação de violência com criança ou adolescente perante órgão da rede de proteção, limitado o relato estritamente ao necessário para o cumprimento de sua finalidade. Ou seja, é uma ouvida, de forma resumida, da criança/adolescente, a fim de possibilitar os devidos encaminhamentos dentro da rede de proteção. O profissional da rede (Conselheiro Tutelar; médico ou psicólogo etc.) deve evitar avançar nos detalhes sobre o fato ocorrido, deixando que tais pormenores sejam explorados através do depoimento especial.

O depoimento especial (art. 8º) é o procedimento de oitiva de criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência perante autoridade policial ou judiciária. Este sim, um depoimento que deve ser mais detalhado, destinado a produzir prova perante um inquérito policial ou em um processo penal, embora sempre devendo respeitar a privacidade da criança/adolescente.

Todavia, quando se tratar de uma criança menor de 07 anos ou vítima de violência sexual, o depoimento especial somente poderá ser colhido perante autoridade judicial, preferencialmente sob a forma de medida cautelar penal, a ser proposta pelo Ministério Público (art. 11, § 1º, da Lei nº 13.431/2017). Assim, caso o Delegado de Polícia necessite de maiores detalhes sobre o fato ocorrido, deverá imediatamente representar ao Ministério Público (titular da ação penal pública) para a ouvida judicial da vítima (art. 21, inciso VI, da Lei nº 13.431/2017). O órgão do MP com atribuição deverá, de imediato, representar ao Poder Judiciário, requerendo a ouvida cautelar da vítima.

Em tais hipóteses (crimes sexuais e qualquer crime cometido contra criança com menos de 07 anos), à luz da teleologia legal, no âmbito das Delegacias, o que poderá ocorrer, no máximo, é a escuta especializada do criança e adolescente, sem os detalhes de um depoimento especial, sob pena da revitimização da criança ou adolescente, que se verá obrigada a repetir todo o relato, posteriormente, em juízo.

Tal política de atendimento encontra plena sintonia com o Princípio da Proteção Integral, que deve assegurar à criança/adolescente plena proteção quando do momento da sua ouvida em juízo, seja como vítima, seja como testemunha, inclusive com a capacitação de Juízes, Promotores, Advogados, Delegados, policiais em geral e demais atores da rede, para atuarem em procedimentos e processos judiciais onde esteja a infância/adolescência em discussão (BELOFF, 2018, p. 54-54).

Demais, no momento da escuta especializada ou do depoimento especial, é preciso toda uma estrutura material, tornando a mais humanizada possível aquela participação processual/procedimental da criança ou adolescente. Destarte, a importância da escuta, máxime o depoimento especial, ser filmado, em uma sala acolhedora para o criança e adolescente, onde o Juiz e os outros operadores jurídicos não estejam presentes, mas apenas acompanhando à distância, através de som e imagens retransmitidas, o referido depoimento.

No momento da ouvida, na sala de escuta, somente devem estar o profissional com capacitação para aquele ato (em regra, profissionais de Psicologia, Pedagogia ou Serviço Social). E será este profissional quem conduzirá o referido depoimento, literalmente, filtrando as perguntas pelos operadores jurídicos e as apresentando em uma linguagem apropriada para a criança ou adolescente.

Como explica Potter (2016, p. 114-115), o depoimento especial deve ser conduzido em três etapas:

- 1) acolhimento inicial (quando a vítima e sua família são acolhidos pelo profissional; é explicada toda a dinâmica do depoimento; os papéis das partes processuais na audiência, além de ser apresentada a eles toda a estrutura da sala);
- 2) depoimento/inquirição ou entrevista propriamente dita (o Juiz preside a audiência, mas é o entrevistador capacitado quem conduzirá a entrevista com o criança e adolescente, em sala separada, acompanhada pelo Juiz, MP e Defesa por videoconferência);
- 3) acolhimento final (após o depoimento judicial, a criança/adolescente e/ou a sua família são acolhidos pelo entrevistador capacitado, podendo falar de forma mais informal sobre o fato e suas consequências). Neste momento, o entrevistador poderá, inclusive, se a criança/adolescente concordar e desejar, apresentar o Juiz e ou outros operadores jurídicos presentes na audiência, buscando valorizar sua pessoa e não somente o seu depoimento.

A propósito, o art. 5º, inciso VII, da Lei nº 13.431/2017, informa ser direito do criança e adolescente receber assistência qualificada jurídica e psicossocial especializada, que facilite a sua participação e o resguarde contra comportamento inadequado adotado pelos demais órgãos atuantes no processo. No mesmo sentido, o inciso VIII da referida norma, o qual dispõe ser a criança/adolescente resguardado e protegido de sofrimento, com direito a apoio, planejamento de sua participação, prioridade na tramitação do processo, celeridade processual, idoneidade do atendimento e limitação das intervenções.

Nesse contexto, o art. 5º, inciso VI, da Lei nº 13.431/2017, assegura à criança ou adolescente o direito de ser ouvido e expressar seus desejos e opiniões, assim como permanecer em silêncio, se assim desejar. Demais, deve ser a criança/adolescente resguardado de qualquer contato, ainda que visual, com o suposto autor ou acusado, ou com outra pessoa que represente ameaça, coação ou constrangimento (art. 9º). Destaque-se, ainda, a escuta especializada e o depoimento especial serão realizados em local apropriado e acolhedor, com infraestrutura e

espaço físico que garantam a privacidade da criança ou do adolescente vítima ou testemunha de violência (art. 10).

Destarte, há toda uma estrutura de proteção, no âmbito processual, para assegurar que o depoimento ou testemunho da vítima criança/adolescente seja prestado da forma mais natural possível, livre de pressões, sugestões ou constrangimentos. Além disso, há uma grande preocupação em evitar a sua revitimização, dentro da própria rede de proteção, isto é, que seja ela ouvida várias vezes sobre o mesmo tema, revivendo psicologicamente todo o sofrimento outrora sofrido.

Em razão disso, a Lei prevê que a oitiva da criança e adolescente, na modalidade depoimento especial, sempre que possível, será feita somente uma vez; mas, se uma nova oitiva for considerada imprescindível pela autoridade competente, somente ocorrerá se houver concordância da vítima, da testemunha ou do seu representante legal (art. 11, *caput*, e § 2º, da Lei nº 13.431/2017).

Por fim, após análise do princípio da proteção e das suas principais consequências jurídicas, é sempre atual trazer a advertência de Ramos (2016, p. 2117), no sentido de que, além de uma relação de direitos assegurada pela legislação, a doutrina da proteção integral somente será, de fato, concretizada, se houver, na sociedade, uma verdadeira consciência da reponsabilidade e do comprometimento de todos (Estado, sociedade e família) pelo bem-estar e pela proteção da infância e da adolescência.

### **2.7.2-Dignidade sexual enquanto bem jurídico a ser protegido**

Em sentido amplo, abusar sexualmente alguém constitui, essencialmente, em uma violação à sua dignidade sexual, mediante atos, gestos, palavras, enfim, ações que venham a perpetrar danos à sexualidade da vítima. Não se trata somente do estupro (conjunção sexual forçada), mas de qualquer ato ou ação que tenha a finalidade de interferir, prejudicar ou obter satisfação da libido contra a vontade ou se aproveitando da condição etária ou mental de outrem.

O abuso sexual atenta contra a liberdade do indivíduo, do sexo masculino ou feminino, de vivenciar ou não a experiência sexual no momento em que entender e com quem desejar.

Porém, não apenas isso. O abuso sexual atenta contra a dignidade sexual porque, quando se tratar de vulneráveis, como crianças e adolescentes, não bastará o “consentimento” da vítima; é preciso também respeitar o momento, a maturidade física e psíquica do indivíduo para vivenciar a experiência sexual, sob pena de provocar manifestos danos no desenvolvimento da sua sexualidade e outros traumas de ordem física e psíquica.<sup>73</sup>

Por isso, em termos de proteção, máxime da esfera penal, dissente-se de parte da doutrina quando afirma que melhor seria a expressão “liberdade sexual”, em vez de dignidade sexual, para tratar dos crimes desta espécie, considerando que o sexo pode ser realizado com ou sem liberdade; com ou sem coação em desfavor do sexo oposto (DELMANTO et al., 2016, p. 701). Logo, como se explicou, a dignidade sexual é uma expressão mais ampla, englobando a própria liberdade sexual do indivíduo.

Afinal, violar a esfera sexual de outrem é algo que vai além do conceito de liberdade, porque pode haver violação à dignidade sexual ainda que a vítima tenha dado o seu consentimento, pois, quando se trata de um indivíduo vulnerável, é preciso examinar se possuía ele maturidade física e/ou mental para consentir ou mesmo vivenciar uma experiência sexual.

Como destaca Olaizola (1997, p. 96), no que se refere às crianças e adolescentes, a lei penal visa garantir que, no futuro, tenham eles condições de desenvolver plenamente a sua personalidade no plano sexual, evitando condutas que venham a impossibilitar tal desenvolvimento.

Eis um conceito amplo de defesa da dignidade humana, em sua vertente sexual, para garantir não somente a autonomia, mas um desenvolvimento equilibrado e feliz de cada ser humano, conforme a sua faixa etária e o seu desenvolvimento mental.

---

<sup>73</sup> Para Carneiro et al. (2015), a divisão do período infante (antes da chamada maioridade penal) entre as fases de criança/adolescente seria um produto da modernidade, no sentido de permitir a individualização do ser humano, levando adiante o projeto moderno de liberdade e autonomia, em oposição ao período pré-moderno, com predominância de baixa expectativa de vida e utilização de infantes como força de trabalho.

Nesse contexto, o legislador brasileiro, através da Lei nº 12.015, de 07.08.2009, dentre outras mudanças, alterou o nome do título VI do Código Penal brasileiro. Substituiu a antiga expressão “Dos crimes contra os costumes”, para “Dos crimes contra a dignidade sexual”.

Deveras, o termo dignidade sexual também vai além da mera violação de costumes; violar a dignidade sexual de um adulto ou de uma criança, através de atos, ações ou gestões diversas, ultrapassa o aspecto moral, vindo a atingir o próprio equilíbrio físico-psíquico da vítima. Abandona-se o mero aspecto moral, voltando-se para a proteção integral do ser humano (D’ELIA, 2014, p. 56).

Até porque, um crime contra a sexualidade não tem como principal ofensa uma agressão a costumes; trata-se de uma agressão contra o ser humano, atingindo frontalmente a sua personalidade (CUNHA, 2014, p. 465).

A propósito, como destaca Bitencourt (2015, p. 43-44), a violência sexual indigna, humilha, destruindo valores e a própria personalidade da vítima. Portanto, não se trata somente de uma agressão a costumes ou à própria autonomia/liberdade da pessoa. É uma agressão à própria dignidade humana.

Por isso, defende-se, não se tratou de uma mera atualização de expressões ou de uma tendência legislativa de buscar “sofisticar” o tratamento jurídico dado a matéria, como parecem indicar Marcão e Gentil (2015, p. 36). Também não se trata de dividir a dignidade humana ou mesmo de adjetivá-la. Trata-se, sim, de estabelecer um elo de ligação entre dignidade humana e uma das suas relevantes manifestações, no plano da sexualidade.

É preciso, portanto, na proteção jurídica da sexualidade humana, ir além da visão meramente patriarcal, que orientava o Código Penal brasileiro da década de 1940. Uma visão machista, preconceituosa com relação à mulher, a qual previa expressões como “mulher honesta” (TORRES, 2011, p. 07-08).

De fato, apenas a chamada “mulher honesta”, que não tinha uma vida supostamente devassa no plano da sexualidade (devassidão esta tolerada ao homem mas abominada na mulher, frise-se) poderia ser vítima dos delitos de posse sexual mediante fraude (antiga redação do art. 215 do CPB); atentado ao pudor mediante fraude (antiga redação do art. 216 do CPB) e rapto violento mediante fraude. Tal

realidade somente começaria a se modificar a partir da alteração legislativa de 2005 (Lei nº 11.106, de 28.03.2005).

Além disso, a lei antiga não enxergava a igualdade entre o homens e mulheres do ponto da proteção da sexualidade, tanto que somente a mulher era considerada como vítima do crime de estupro. Deveras, a concepção tradicional entendia que os chamados crimes contra os costumes atuavam em defesa de um “mínimo de ética sexual”, exigido na vida em sociedade da época (NORONHA, 1998, p. 60-66).

Perceba-se a limitação de tal conceito, afastado do amplo conceito de dignidade humana, o qual visa garantir o respeito à esfera de liberdade e de maturidade de cada pessoa humana, com seus diferentes históricos e momentos de vida, no âmbito sexual.

Porém, é necessário destacar que, não obstante a defesa de uma dignidade sexual para ambos os sexos, é preciso reconhecer a vulnerabilidade do sexo feminino, decorrência de uma cultura machista imposta ao longo de muitos anos. Na seara da violência sexual, como lembra Beloff (2018, p. 48-52), a mulher – e principalmente a criança e adolescente mulher – é tratada de forma preconceituosa ou com estereótipos, tal como mentirosa, vingativa, irresponsável ou com tendência a ter problemas de ordem psíquica. É clássico o exemplo do profissional de Direito despreparado e preconceituoso, que impõe à vítima mulher a culpa pela agressão sexual sofrida, porque estaria ela vestindo uma roupa “curta demais” ou sensualizada.

Para se ter uma ideia da dimensão de vulnerabilidade do problema em estudo, conforme pesquisa da Ideario Consultoria (2020), com apoio da Lucy Foundation, e com alicerce em dados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Disque 100 e Ministério da Saúde, demonstra que, no Brasil, 80% dos casos de abuso sexual ocorrem até os 14 anos, sendo que 85% das vítimas são do sexo feminino e 51% são negras. Assim, a violação à dignidade sexual no Brasil é, de fato, uma violência machista e racista, pois se volta contra meninas e, em sua maioria, negras.

Importante recordar e reiterar sempre: uma agressão à sexualidade de outrem não ofende apenas o corpo físico daquela pessoa ou mesmo à sua moralidade

ou a sua ética; trata-se de uma agressão que atinge a própria personalidade do ser humano em questão, deixando marcas que se perpetuam no tempo (FERNANDES, E.; FERNANDES, A., 2014).

### **2.7.3-A proteção ao abuso sexual de criança e adolescentes enquanto direito humano no sistema internacional de direitos humanos**

Como se explicou no tópico anterior, partindo de um objetivo de buscar a plena proteção da dignidade sexual de cada ser humano, necessária uma proteção jurídica específica com relação ao amadurecimento sexual de crianças e adolescentes (NUCCI, 2014, p. 31), buscando prevenir as crianças e adolescentes de violência ou coação, física e/ou psíquica.

Na Carta de fundação da ONU, de 1945, não há menção expressa ao direito à proteção contra o abuso sexual de crianças/adolescentes; existem apenas referências genéricas à proibição de discriminação decorrentes do sexo, a fim de assegurar o pleno gozo das liberdades fundamentais do indivíduo (art. 1º, item 3; art. 13, item 1.b; art. 55, c).

Também na DUDH (Declaração Universal dos Direitos Humanos), de 1948, não há menção expressa à proteção contra o abuso sexual; de todo modo, reitera-se a proibição de discriminação por motivo de sexo, dentre outros fundamentos, logo no art. 2º, item 1, da Declaração.

O PIDCP (Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos), de 1966, é mais específico a respeito do tema, trazendo no seu art. 24, § 1º, a previsão de que toda criança terá direito, sem discriminação alguma (por motivo de cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento), às medidas de proteção que a sua condição de ser humano de menor idade requer por parte de sua família, da sociedade e do Estado.

O PIDESC (Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), de 1966, no art. 10, item 3, determina que os Estados signatários deverão adotar medidas especiais de proteção e assistência em prol de todas as crianças e adolescentes, sem distinção alguma por motivo de filiação ou qualquer outra condição.



No âmbito do continente americano, o Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), de 1969, no art. 19, o qual tem como título “direitos da criança”, ainda adotando uma nomenclatura vetusta, ligada à doutrina da proteção irregular, prescreve que “Toda criança terá direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer, por parte da sua família, da sociedade e do Estado”.

Note-se que, até então, foi gradativo o desenvolvimento de uma proteção, de forma mais direta, em prol das crianças e adolescentes, no âmbito do sistema internacional de direitos humanos, atinente ao tema abuso sexual. Proteção mais específica, inclusive falando expressamente em abuso sexual, somente viria em 20.11.1989, com a celebração da Convenção sobre os Direitos das Crianças das Nações Unidas.

De fato, o direito humano à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes encontra-se previsto no art. 19, item 1, da referida Convenção, segundo o qual os Estados celebrantes adotarão todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto a criança estiver sob a custódia dos pais, do representante legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela.

Mencione-se, ainda, o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a venda de crianças, a prostituição infantil e a pornografia infantil, celebrado em 25.05.2000. O art. 34 do protocolo determina que os Estados signatários comprometem-se a proteger a criança contra todas as formas de exploração e abuso sexual.

Para tanto, deverão os Estados signatários adotar diversas medidas, no âmbito nacional e internacional, a fim de impedir: 1) o incentivo ou a coação para que uma criança dedique-se a qualquer atividade sexual ilegal; 2) a exploração da criança na prostituição ou em outras práticas sexuais ilegais; 3) a exploração da criança em espetáculos ou materiais pornográficos.

#### **2.7.4-Uma definição de abuso sexual infantil**

O direito à proteção contra o abuso sexual, assim, possui uma carga protetiva ampla, a impedir diversos atos/ações que venham a interferir na dignidade sexual de outro ser humano, máxime quando se tratar de crianças ou adolescentes.

Fala a doutrina, forte em conceitos da medicina legal, que o abuso sexual de criança/adolescente consiste em toda e qualquer exploração desta (e) pelo adulto, de forma direta ou indireta, visando à obtenção do prazer lascivo (PONCHIO E SILVA *et al.*, 2013, p. 23).

Segundo Porto (2017, p. 41), o abuso sexual é um ato de violência praticado quando alguém se utiliza de uma criança ou adolescente para sentir prazer sexual, realizado quando as vítimas não são capazes de se defender ou mesmo de compreender em plenitude a maldade dos atos praticados.

No dizer de Araújo (2002, p. 5), o abuso sexual é uma forma de violência que envolve poder, coação e/ou sedução. É uma violência que pode envolver duas desigualdades básicas: gênero e geração (diferença de idade entre vítima e abusador).

A ABRAPIA, Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência (2002, p. 10), definiu o abuso sexual infantil como uma situação em que uma criança ou adolescente é utilizado por um adulto ou mesmo por um adolescente mais velho, para fins de gratificação sexual, em uma relação de poder, a qual pode incluir carícias diversas; manipulação da genitália, mama ou ânus; exploração sexual; satisfação na lascívia na presença do criança e adolescente ou utilizando o seu corpo; diversas formas de pornografia; o próprio ato sexual, praticado com ou sem violência.

Nesse contexto, Finkelhor (1999, p. 101) defende que, para identificar um abuso sexual, o contato da criança/adolescente com o agressor precisaria ocorrer sob uma das seguintes condições: 1) alguma diferença de idade ou de maturidade entre as partes envolvidas; 2) a existência de uma relação de autoridade ou de proteção/cuidado entre vítima e agressor; 3) os atos são praticados contra a criança/adolescente utilizando-se violência, ameaça ou dissimulação.

Perceba-se, porém, que, para constituir um abuso sexual, a utilização da criança/adolescente, pelo abusador, para sentir prazer sexual, não necessariamente precisa ser do seu corpo físico, bastando que seja da sua imagem ou da imagem de crianças e adolescentes em conotação sexual. Em algumas situações, pode-se satisfazer a lascívia na presença da criança ou adolescente, sem necessariamente tocá-la (o), como o exemplo da masturbação feita pelo abusador, na frente da criança. Aliás, alguns tipos penais do Estatuto da Criança e do Adolescente criminalizam, justamente, este tipo de conduta, como será demonstrado no tópico seguinte.

Alguns autores preferem fazer uma diferença entre o abuso sexual (diversas violações à dignidade sexual da criança e dos adolescentes) e a exploração sexual, com fins de prostituição, de crianças e adolescentes. Santos e Ippolito (2011, p. 12), por exemplo, consideram que é a válida a distinção, para fins estatísticos e de orientação, porque os casos de abuso sexual seriam bem maiores que os casos de exploração sexual de criança e adolescentes.

No mesmo sentido, Faleiros V. e Faleiros E. (2008, p. 31) utilizam a expressão violência sexual, para incluir o abuso sexual e a exploração sexual comercial. O abuso sexual incluiria atos praticados (sem fins comerciais ou lucrativos) dentro e fora do contexto familiar; já a exploração sexual comercial incluiria a prostituição, a pornografia, o turismo sexual e o tráfico de pessoas para fins sexuais.

Não obstante, é relevante destacar que, no plano da proteção internacional dos direitos humanos, o abuso sexual é um termo genérico, envolvendo todas as práticas que importem em violação à dignidade sexual de crianças/adolescentes, englobando, inclusive, a exploração sexual para fins de prostituição.

Todavia, este trabalho acadêmico, para fins de pesquisa da atuação preventiva do Promotor de Justiça criminal, considerou o abuso sexual em sentido estrito, sem a finalidade comercial ou lucrativa.

Como dito outrora, conforme o art. 1º da Convenção dos Direitos da Criança, considera-se como criança todo ser humano com menos de 18 anos de idade, salvo quando, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioria seja alcançada antes. Obviamente, tal conceito quis abranger tanto crianças (em um

sentido estrito), com idade de até 12 anos incompletos, e adolescentes, com idade entre 12 e 18 anos, tal como hoje se encontra definido no art. 2º do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13.07.1990).

### **2.7.5-Abuso sexual e pedofilia**

De outra banda, na linguagem coloquial, trata-se, muitas vezes, o abuso sexual como sinônimo de pedofilia. Mas, seriam eles a mesma coisa?

Tecnicamente, não, pois o último conceito é um termo ligado à ciência médica, estando relacionado com a patologia daquele indivíduo de maior idade que sente atração sexual por crianças que ainda não atingiram o período púbere, do sexo oposto ou do mesmo sexo que ele (LIMA; ARRUDA, 2009, p. 14-15).

Por isso, a pedofilia é tratada, do ponto de vista médico, inclusive pela OMS (Organização Mundial da Saúde) como um transtorno de preferência sexual (código F65.4), dentro do CID 10, juntamente com outras doenças ligadas à sexualidade, como o voyeurismo e o sadomasoquismo.

Segundo Zúquete e Noronha (2012), a pedofilia enquadra-se no conceito de parafilias,<sup>74</sup> sendo, assim, uma perturbação de ordem mental, agregando um conjunto diversificado de práticas e comportamentos sexuais que venham a causar transtorno a outros e/ou ao próprio sujeito.

Não existe, assim, o crime de pedofilia e nem todo abusador sexual pode ser considerado um pedófilo; por corolário, nem todo pedófilo é, necessariamente, um abusador sexual, pois pode ele não colocar em prática seus desejos, buscando tratamento para o seu problema, por exemplo.

Demais, conforme a lei brasileira, o estupro de vulnerável (art. 217-A do CPB) pode ocorrer com relação às crianças e adolescentes de até 14 anos. Assim, biologicamente, máxime entre indivíduos com mais de 13 anos, já pode ter iniciado o período púbere. Tecnicamente, pode então haver um abuso sexual contra uma

---

<sup>74</sup> Preferência sexual revelada através de condutas diversas do padrão sexual normal ou da procura de parceiros sexuais que ainda não tenham atingido a maturidade física ou psíquica (ETAPESHUSK; SANTOS, 2017).

pessoa nessas condições, sem que, do ponto de vista médico, o agressor possa ser considerado um pedófilo.

Lembre-se, ainda, que, a partir da Lei nº 11.829, de 25.11.2008, a lei penal brasileira passou também a punir a utilização indevida da imagem de criança ou adolescente para fins libidinosos ou de prazer sexual, mediante alteração do Estatuto da Criança e do Adolescente (arts. 240 a 241-E). De todo modo, não se trata também de pedofilia, tecnicamente, mas de uma ação, de uma exteriorização de tal comportamento, obtendo-se prazer a partir das imagens de criança e adolescentes.

Por isso, em razão das dificuldades, muitas vezes, de se diagnosticar a pedofilia, alguns estudiosos do tema têm preferido utilizar a expressão molestadores sexuais (ZÚQUETE; NORONHA, 2012).

De todo modo, não há um perfil para definir o pedófilo, sendo que tal mal pode acometer homens (em maioria) e até mulheres (situações mais raras), das mais variadas idades. Em regra, são indivíduos que têm dificuldades de desenvolver relações afetivas com parceiros adultos; têm comportamento egocêntrico e não revelam arrependimento ou remorso pelos seus atos; consideram, pois, a criança como objeto para a satisfação do seu desejo e não como um ser humano em desenvolvimento.

Destacam Etapechusk e Santos (2017) que, em algumas situações, pode o pedófilo ser até considerado semi ou inimputável, sendo necessária a existência de políticas públicas para os condenados por crimes contra a dignidade sexual decorrentes de pedofilia, no sentido de lhe ser assegurado algum tratamento psicológico ou médico, não bastando a mera privação da sua liberdade, sob pena de, uma vez soltos, reincidirem em suas faltas. Balier (1997) enfatiza tal aspecto, demonstrando que os transtornos causados pela pedofilia não necessitam ser tratados somente com uma abordagem psicoterápica de apoio, sendo o ideal que uma equipe multidisciplinar tivesse acesso ao paciente em um local próprio para tal.

A dificuldade, porém, é que, regra, o pedófilo, máxime aquele envolvido em abusos sexuais, nega veementemente as práticas cometidas, sendo uma das causas disso o alto índice de reprovação social que estigmatiza aquele indivíduo

considerado pedófilo. Para a eficácia do tratamento, seria necessário, primeiro, o autorreconhecimento dos próprios erros.

Não obstante, sobre o tema, vale a crítica de Wacquant (2003, p. 137-138), no sentido de que o próprio Estado poderia também oferecer um tratamento médico-psiquiátrico, após a condenação, para criminosos sexuais, medida esta que teria, inclusive, mais eficácia, em termos de evitar a reincidência, do que o próprio cárcere ou outras medidas de caráter mais drástico e dispendioso, como a castração química ou a divulgação pública da lista de *sex offenders*, as quais já foram adotadas em alguns países, como os Estados Unidos da América.

Portanto, pode-se dizer, aplicam-se, nesse contexto, alguns princípios de justiça restaurativa, no sentido de buscar soluções para romper o ciclo de violência iniciado pelo agressor, as quais vão além da pena privativa de liberdade. Há que se pensar sobre o tema, pois o agressor sexual, cedo ou tarde, voltará ao convívio social, sendo necessário buscar a melhor forma de fazer essa reinserção na comunidade, sem o risco da reincidência, embora sempre respeitando a dignidade humana de todas as partes envolvidas.

Conforme o art. 1º da Resolução 12/2002, do Conselho Econômico e Social da ONU, a justiça restaurativa busca uma resposta ao crime que respeita a dignidade e a igualdade das pessoas, construindo o entendimento e promovendo a harmonia social mediante a restauração das vítimas, ofensores e comunidade.

Porém, defende-se que, com relação aos crimes sexuais, somente alguns princípios da justiça restaurativa podem ser aplicados. Afinal, em regra, sobretudo pelos danos físicos e psíquicos à vítima, evidentemente, não é o caso de se pensar em uma reaproximação entre ela e o agressor. Como o próprio art. 13 da Resolução CNMP nº 118/2014 admite, as práticas restaurativas são recomendadas apenas em situações onde seja viável a reparação da infração por meio da harmonização entre autor (agressor) e vítima, a fim de restaurar o convívio social e a efetivação pacificação.

O que a justiça restaurativa pode auxiliar, nos crimes sexuais, é na posterior reinserção social do agressor, a fim de contribuir para que ele não mais venha a cometer novos crimes sexuais, fechando-se, assim, o ciclo de violência nessa

área. De outra banda, programas específicos para tratamento de agressores – e aqui citam-se os pedófilos - podem, em tese, constituir-se em instrumento de prevenção de crimes, uma característica moderna da justiça restaurativa, como bem destaca Arlé (2020, p. 215-216).

#### **2.7.6-Sinais do abuso sexual infantil. Por que a vítima se cala?**

Conforme a doutrina, o abuso sexual infantil pode ser notado através de sinais no comportamento da vítima (SANCHES *et al.*, 2019, p. 07). Alguns de modo mais genérico; outros, de forma específica.

Em síntese, podem-se indicar como sinais genéricos: problemas escolares (baixo rendimento, isolamento, brigas com colegas); excessivas condutas antissociais, tais como agressividade e hostilidade; comportamentos autodestrutivos (automutilação); ideação suicida; distúrbios na alimentação ou no sono (insônia, pesadelos); marcas e hematomas no corpo: olhos, rosto, pernas, braços e órgãos genitais; ansiedades e medos; uso ou abuso de álcool.

Já como sinais específicos, podem ser citados: curiosidade sexual; exposição frequente dos genitais; brinquedos ou jogos sexualizados; agressividade sexual; masturbação excessiva; conhecimento sexual inapropriado para a idade; presença de doenças sexualmente transmissíveis; gravidez.

Além disso, a futura vida sexual da vítima criança/adolescente pode restar seriamente comprometida, dentro de um quadro de ansiedade, depressão e transtornos psíquicos, os quais podem se perpetuar, a depender do tempo e da forma como ocorreu o abuso sexual infantil (KRINDGES; MACEDO; HABIGZANGI, 2016).

De fato, o silêncio da vítima, nos crimes sexuais, é quebrado através dos sinais supramencionados, onde o corpo da criança e do adolescente fala por ela. Mas, por que o silêncio de palavras? Por que não gritar por socorro?

Porque os crimes sexuais são praticados, em regra, na surdina, sem testemunhas, quando somente estão o agressor e a vítima. Essa condição pode, inclusive, expor a vítima a estereótipos futuros, definidos pelo próprio agressor, como mentirosa, revanchista ou atrevida sexualmente.

Por isso, a violência sexual, máxime quando se trata do abuso infantil, é considerada um verdadeiro ato de poder e não somente um ato sexual (HERBERLE; OSTERMANN; FIGUEIREDO, 2006). Na visão de Balier (1997, p. 115-116), trata-se de uma verdadeira onipotência do agressor diante da vítima, uma sensação que se mescla ao prazer sexual que se almeja obter.

Em tais situações, o agressor, muitas vezes uma pessoa próxima (como um parente, padrasto ou amigo da família), aproveita-se do momento em que fica a sós com a vítima criança/adolescente para abusá-la sexualmente, praticando ações de natureza sexual que a vítima ainda não entende plenamente ou desconhece o sentido.

Em Pernambuco, conforme dados do Governo do Estado e do Disque 100, 67,2% dos crimes sexuais contra infante-juvenis ocorrem na residência destes; 10,2% nas vias públicas, 2,6% em propriedade rural, 2,1% em instituição de ensino. Além disso, a maioria dos casos (67% das ocorrências) está associado a pessoas conhecidas ou parentes próximos, como namorados, pais, padrastos, cuidadores, mães e irmãos, principalmente até os 14 anos de idade (IDEARIO CONSULTORIA, 2020, p. 24 e 26).

Eis um dos grandes dilemas do abuso sexual infantil: na educação tradicional, as crianças são ensinadas a desconfiar de estranhos, a se afastarem de pessoas que não conhecem. No abuso sexual de criança ou adolescente, a lógica é invertida: o agressor é alguém próximo, alguém querido, indivíduo no qual a criança deveria depositar toda sua confiança, mas, em vez disso, vem lhe trazer a complexidade do ato sexual, violando a sua dignidade de ser em desenvolvimento.

No início, o abusador sexual argumenta que são somente carícias e que não há problema algum em permitir que sejam feitas. Ato contínuo, quando percebe que a vítima começa a entender o caráter criminoso das suas ações, vem a lhe fazer ameaças, afirmando, por exemplo, que, se a vítima contar para alguém, irá fazer algo contra a sua mãe ou, então, os seus pais não irão acreditar na criança e irão castigá-la.

Ou seja, o abusador inverte a ordem e busca colocar toda a culpa do crime praticado na própria vítima, exigindo, em consequência, o seu silêncio. Tal



conduta fica bastante nítida quando o abusador mantém algum vínculo afetivo com a mãe da vítima. Sim, porque, no caso, a revelação do abuso sexual sofrido importará na quebra do suposto equilíbrio familiar existente, máxime quando se trata de um pai ou padrasto que sustenta financeiramente aquela família. Perceba-se, então, o caos psicológico na mente da criança/adolescente que, além de se sentir culpada pela prática de atos impuros, ainda sente que poderá destruir a sua própria família, se denunciar o abusador.

Em alguns casos, como lembram Pfeiffer e Salvagni (2005, p. 199-200), por força de todo um contexto de uma sociedade machista e patriarcal, além de uma dependência econômica e afetiva, certas mães assumem um silêncio conivente com os abusos sofridos pelo filho ou filha, atuando como um verdadeiro *silent partner* do abusador, através de uma participação muda ou em uma omissão em não denunciar o ato de violência praticado, preferindo, supostamente, não acreditar nas palavras da vítima criança/adolescente e dar todo crédito à versão do abusador adulto.

Destarte, diante de toda essa pressão, muitas vezes, a criança/adolescente, com medo das consequências da sua revelação, prefere se calar. É a chamada síndrome da adaptação, onde a criança ou adolescente passa a tolerar, de forma contínua, os abusos sexuais praticados por aquele adulto que, em tese, deveria lhe oferecer segurança ou proteção (LAMOUR, 2007, p. 55-56).

A revelação termina vindo tempos mais tarde, quando a criança/adolescente não mais aguenta guardar tanto sofrimento dentro de si. Geralmente, o estopim ocorre após escutar uma notícia em algum telejornal ou trabalhar o tema no ambiente escolar. Então, passar a existir a desconfiança das pessoas da sua família, as quais começam a questionar: por que somente agora veio falar? Por que guardou por tanto tempo um assunto tão grave? A criança/adolescente, assim, passa a ser vítima duas vezes: do agressor sexual e dos seus próprios familiares, que passam a considerá-la mentirosa, oportunista etc.

Além do abuso intrafamiliar, narrado nos parágrafos anteriores, onde o agressor é alguém da família ou muito próximo, tendo acesso à casa da vítima, pode haver também o abuso sexual infantil extrafamiliar, onde o criminoso é alguém de fora do convívio familiar, como professores, funcionários, cuidadores de escola ou mesmo profissionais de saúde, a título de exemplo. O abuso extrafamiliar pode ocorrer

também através de pessoas completamente estranhas à criança e ao adolescente (KRINDGES; MACEDO; HABIGZANGI, 2016, p. 62).

### **2.7.7-Abuso sexual infantil e síndrome da alienação parental**

Segundo o art. 2º da Lei nº 12.318, de 26.08.2010, pode-se definir a SAP (síndrome da alienação parental) como a interferência na formação psicológica da criança ou do adolescente, promovida ou induzida por um dos genitores, pelos avós ou por terceiro que tenha a guarda, a vigilância ou alguma autoridade sobre a criança/adolescente, com a finalidade de que ela (e) repudie o outro genitor ou cause prejuízo ao estabelecimento ou à manutenção de vínculos com este. Alguns autores consideram que a SAP também é conhecida como “implantação de falsas memórias” (DIAS, 2010).

Autores na área da psicologia classificam a SAP como uma verdadeira obsessão, desenvolvida por um dos genitores (geralmente a mãe) a fim de desqualificar o outro, fazendo uma verdadeira lavagem cerebral na mente da criança/adolescente (SANTOS, 2011, p. 2).

A SAP, quando comprovada, representa verdadeira violação ao direito fundamental à convivência familiar do infante-juvenil, atentando contra o princípio da proteção integral, ao prejudicar a sua integração com todo o seu grupo familiar, além de se constituir em uma violação dos deveres do genitor ou guardião para com o seu tutorado.

Embora não seja a regra, a experiência demonstra que, excepcionalmente, podem ocorrer atos de alienação parental, através de falsas denúncias de abuso sexual contra determinado parente, geralmente o genitor, buscando o alienante consolidar, em seu poder, a guarda da criança ou adolescente (DIAS, 2010).

A ânsia em ficar com a guarda da criança ou adolescente é tão grande que o alienante, muitas vezes, diante de mínimas evidências e sem esclarecer devidamente os fatos, passa a acreditar piamente que houve a prática do abuso sexual, induzindo falsas memórias, máxime quando se trata de crianças com pouca idade.

É preciso, porém, bastante cautela com a análise da SAP, frequentemente, utilizada por abusadores sexuais, sem qualquer fundamento, como argumento de defesa diante da agrava acusação do abuso sexual infantil. Identificar a SAP em supostas insinuações de abuso sexual por um dos genitores não é algo fácil, exigindo complexo estudo psicológico a respeito.

Até porque, o tema da SAP, desenvolvido por Richard Gardner, psiquiatra norte-americano, em meados dos anos 80 dos século XX, não tinha como pano de fundo a violência sexual, mas sim abusos de ordem física, supostamente praticados pelos pais em desfavor dos seus filhos (SANTOS, 2011). Por isso, o necessário cuidado a respeito diante de um argumento que, em matéria de abuso sexual infantil, não pode ser tratado como regra e sim como exceção.

Em tais casos, relevante observar os sinais externos trazidos pela criança/adolescente-vítima, como o relato doloroso do fato, sem ajuda externa do outro genitor; o conhecimento sexual inadequado para idade; ideias de suicídio; pavor de contato com a parte acusada; depressão; sentimento de vergonha pelo ocorrido. Do lado oposto, o criança e adolescente-alienado fala sem culpa sobre os fatos; não apresenta distúrbios de ordem psicológica e quase sempre faz menção ao relato de um adulto (alienador), que lhe “ajudou” a recordar os fatos (CARPES MADALENO; MADALENO, 2017, p. 52-53).

Nos casos de verdadeira ocorrência de abuso sexual, muitas vezes, não existe uma prévia separação do casal ou mesmo uma anterior briga pela guarda da criança ou adolescente. A partir da denúncia contra o genitor ou companheiro, em regra, da prática do abuso sexual, é que vem a separação do casal, diante de uma atitude corajosa da mãe da criança/adolescente. Então, é aí que surge o falso argumento de alienação parental, ficando, em alguns casos, toda a família contra a criança-vítima e a mãe que ficou ao seu lado, dando credibilidade às palavras do agressor.

Destarte, é bastante comum, nos processos penais por estupro de vulnerável, que o agressor sexual venha a indicar membros da família, inclusive da criança/adolescente vítima, os quais vêm em sua defesa, mas sem nunca, ao menos, ter conversado com a vítima ou a sua genitora sobre o que realmente ocorreu.

Reitera-se que não se trata de um tema fácil. Tomemos o exemplo da ausência de colaboração do outro genitor (ajuda externa) para lembrar dos fatos, relacionado como um dos indícios da ocorrência de abuso sexual infantil (GUILHERMANO, 2012, p. 15). Ora, ainda assim, há comprovados casos de abuso sexual em que o criança relata em parte os fatos, precisando de pontuais colaborações da genitora, por conta da sua jovem memória ou porque os fatos ocorreram em tenra idade, não sendo *per si* motivo suficiente para comprovar a SAP e negar o abuso, como lembra Santos (2011, p. 11).

Justamente por isso, somente se houver indícios concretos do ato de alienação é que, durante um processo de natureza civil ou penal, poderá ser determinada pelo juiz a realização de uma perícia psicológica ou biopsicossocial, realizada por profissional ou equipe multidisciplinar devidamente habilitados, com aptidão comprovada por histórico profissional ou acadêmico para diagnosticar atos de alienação parental (art. 5º, § 1º, da Lei nº 12.318/2010).

Não obstante, quando se trata da análise do abuso sexual infantil, há uma forte tendência dos profissionais de psicologia em preferirem elaborar um relatório psicossocial e não um laudo, com uma conclusão que pode absolver ou condenar o réu. Prefere-se o relatório psicossocial porque tal instrumento pode avaliar com mais isenção os fatos desde a sua origem, procurando ouvir e dialogar com todas as partes envolvidas. O relatório teria uma característica mais interdisciplinar e dialógica, buscando resolver o problema não apenas na ótica do Direito, mas também da Psicologia e de outras ciências relacionadas com o tema (GRANJEIRO, 2013, p. 43-46).

### **2.7.8-Combate ao abuso sexual infantil no ordenamento jurídico brasileiro**

A Convenção sobre Direitos da Criança da ONU foi ratificada pelo governo do Brasil em 24.09.1990, tendo sido introduzida, no ordenamento brasileiro, através do Decreto executivo nº 99.710, de 21.11.1990.

Já o Protocolo Facultativo referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil foi ratificado pelo Brasil em 27.05.2000; foi introduzido, no ordenamento brasileiro, através do Decreto executivo nº 5.007, de 08.03.2004.

Antes da própria Convenção de Direitos da Criança, porém, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em seu art. 227, § 4º, já havia previsto que *A lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente.*

Foi exatamente partindo desse viés penal/punitivo que a proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes foi insculpida no ordenamento jurídico brasileiro, encontrando alicerce, hoje, no título VI, capítulo II, do Código Penal: dos crimes sexuais contra vulnerável (redação dada pela Lei nº 12.015, de 07.08.2009).

Inicialmente, o Código Penal de 1940 (Decreto-lei nº 2.848, de 07.12.1940) sequer tratava do crime de estupro de vulnerável (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2020). O estupro, apenas contra a mulher, era previsto somente no art. 213 (reclusão, de 3 a 8 anos), genericamente, havendo a possibilidade do agravamento de pena acaso a vítima fosse criança (art. 44, inciso II, *i*). Aliás, no vetusto Estatuto Penal brasileiro, em sua redação original, a palavra adolescente não foi sequer mencionada; já o termo criança foi somente empregado no citado art. 44 e no art. 135 (crime de omissão de socorro).

Somente com o ECA (Lei nº 8.069, de 13.07.1990), é que houve uma alteração legislativa relevante no CPB, no sentido de criar a hipótese qualificada para os crimes de estupro e atentado violento ao pudor (arts. 213 e 214, parágrafo único), quando a vítima tivesse menos de 14 anos. Interessante é que, com relação à sanção penal, o tratamento era diverso: o estupro de tinha pena de reclusão, de 4 a 10 anos; já o atentado violento ao pudor tinha pena de reclusão, de 3 a 9 anos (antiga redação dos arts. 213 e 214 do CPB). A pena de tais crimes, cometidos contra vítima menor de 14 anos, somente seria unificada com a Lei dos crimes hediondos (Lei nº 8.072, de 25.07.1990), que passou a estimular, para ambos, a sanção reclusiva de 6 a 10 anos.

Tratamento específico, no âmbito do Código Penal, buscando uma repressão direta contra crimes que atentassem contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes, somente viria com a Lei nº 12.015/2009.

Destarte, em razão da referida legislação, o Estatuto Penal passou a elencar os seguintes crimes: estupro de vulnerável (art. 217-A); corrupção de menores (art. 218); satisfação de lascívia mediante presença de criança ou adolescente (art.

218-A); favorecimento da prostituição ou de outra forma de exploração sexual de criança ou adolescente ou de vulnerável (art. 218-B, cujo nome do crime foi alterado pela Lei nº 12.978, de 21.05.2014);<sup>75</sup> divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia (art. 218-C, incluído pela Lei nº 13.718, de 24.09.2018).

Destaque-se, a partir da Lei nº 13.718/2018 qualquer crime contra a dignidade sexual e qualquer crime sexual contra vulnerável passou a ser de ação penal pública incondicionada. Ou seja, a ação penal a ser movida pelo Ministério Público não depende mais de qualquer consentimento ou manifestação formal da vítima ou seus representantes, seja ela de maior ou incapaz, mediante queixa ou representação, independentemente da sua condição socioeconômica.

O estupro de vulnerável é, deveras, a forma mais comum de crime relacionado com o abuso sexual infantil. Desde a reforma da Lei nº 12.015/2009, o conceito de estupro inclui não apenas a conjunção carnal, mas também a prática de atos libidinosos em desfavor da vítima.

Porém, ainda, permanece no imaginário popular a ideia de que somente a conjunção carnal configuraria o estupro, o que termina se refletindo na conduta de abusadores sexuais infantis, os quais passam a praticar diversos atos libidinosos com a vítima (como toques nos órgãos genitais, sexo oral ou mesmo somente encostar o órgão genital na parte íntima da vítima, sem concretizar a conjunção carnal), a fim de evitar responder uma eventual ação penal por “estupro”.

É comum também que atos libidinosos diversos da conjunção carnal não venham a deixar vestígios materiais, levando os laudos periciais em vítimas de abuso sexual a serem inconclusivos. Eventualmente, podem ocorrer alguns vestígios de ordem material, como escoriações, edemas ou lesões, na genitália externa ou na região anal. Porém, como nem sempre o relato da criança/adolescente sobre os abusos sofridos ocorre de imediato é comum que tais injúrias ou vestígios já tenham desaparecido, quando da realização da perícia sexológica.

---

<sup>75</sup> Anteriormente, o nome do tipo penal era somente favorecimento da prostituição ou outra forma de exploração sexual de vulnerável

Não obstante, é importante que tais laudos, em seu histórico, narrem aquilo que foi relatado pela vítima e seus familiares, no atendimento com o médico. Demais, é sempre relevante que também exista um laudo de perícia psicológica, já que o abuso sexual não deixa somente marcas físicas, mas também (e principalmente) danos de ordem psíquica, os quais a vítima carregará por toda a sua vida.

Outro problema bastante comum nos crimes de estupro de vulnerável são as ameaças do agressor à vítima, a fim de conseguir o seu silêncio sobre os abusos. Aliás, a demora em denunciar tais crimes ao sistema de proteção decorre, em grande parte, de tal conduta. Como já explicado no item 2.7.6, o agressor, após os abusos, em regra continuados, ameaça a vítima, afirmando, por exemplo, que, se ela contar para alguém sobre o ocorrido, irá matar os seus pais. Também é comum afirmar que os pais da vítima irão culpá-la e que não vão acreditar nela, na condição de criança. As ameaças são comuns em vítimas a partir dos 03 anos de idade, quando o agressor percebe o seu crescimento intelectual e teme ser denunciado (PFEIFFER; SALVAGNI, 2005)

A Lei nº 13.718/2018 ainda criou o novo crime de importunação sexual (art. 215-A), no capítulo dos crimes contra a liberdade sexual do Código Penal. Já a Lei nº 13.772, de 19.12.2018, introduziu o crime de registro não autorizado da intimidade sexual (art. 216-B), criando um novo capítulo: da exposição da intimidade sexual.

Lembre-se, contudo, que tais crimes tratam da violação sexual de pessoas adultas ou plenamente capazes. A regra geral é que, em se tratando de crianças, adolescentes ou vulneráveis, de modo geral, haverão de prevalecer os crimes previstos no capítulo específico do Código Penal (dos crimes sexuais contra vulneráveis) ou mesmo no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Portanto, não parece aceitável o entendimento de alguns operadores jurídicos que buscam desclassificar para o novo crime de importunação sexual atos libidinosos cometidos contra crianças e adolescentes vulneráveis (menores de 14 anos), cuja violência é presumida e cujos atos libidinosos e sexuais contra eles praticados estão previstos no art. 217-A e ss. do Código Penal, no capítulo dos crimes sexuais contra vulnerável.

Sobre o referido tema, existe decisão da 3ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, com data de 26.06.2019, entendendo pela impossibilidade de desclassificação da figura do estupro de vulnerável para o art. 215-A do Código Penal, pois presente, em tais hipóteses, a presunção absoluta de violência ou grave ameaça, por se tratar de criança e adolescente, menor de 14 anos (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2019). Tal precedente encontra harmonia com o disposto na Súmula 593 do STJ.<sup>76</sup>

Mencione-se, ainda, precedente da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, em 1º.10.2019, onde, por maioria, seguindo a mesma teleologia da decisão do STJ, não se desclassificou o crime de estupro de vulnerável para a contravenção penal de perturbação do sossego, forte no argumento da violência presumida diante de vítimas menores de 14 anos (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2019). Prevaleceu, na ocasião, o voto do Ministro Alexandre de Moraes, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Luís Roberto Barroso, os quais pugnavam pela desclassificação.

Nesse contexto, mencionem-se, ainda, os tipos penais previstos no Estatuto da criança e do adolescente, nos arts. 240 e 241, cuja previsão, inicialmente, foi discreta, tratando do tema, no que se refere utilização, divulgação ou publicação de imagens de crianças e adolescentes de cunho pornográfico.

A Lei nº 11.829, de 25.11.2008, alterou o ECA, buscando combater abusos sexuais contra crianças/adolescentes e atualizar o Estatuto, diante das inovações tecnológicas do momento. Assim, criminalizou condutas através da utilização de imagem de criança ou adolescente em cena de sexo explícito ou pornografia (art. 240); da venda ou exposição de fotografia, vídeo ou outro registro que tais cenas (art. 241); do oferecimento, troca, disponibilização, transmissão, distribuição, publicação ou divulgação por qualquer meio, inclusive por meio de sistema de informática ou telemático, fotografia, vídeo ou outro registro (art. 241-A).

---

<sup>76</sup> *O crime de estupro de vulnerável se configura com a conjunção carnal ou prática de ato libidinoso com menor de 14 anos, sendo irrelevante eventual consentimento da vítima para a prática do ato, sua experiência sexual anterior ou existência de relacionamento amoroso com o agente.*



A punição, a propósito, incide também para aquele que adquire, possui ou armazena tais conteúdos (art. 241-B). Tal previsão normativa afasta comum argumento apresentado por investigados, viciados em práticas pedófilas, alegando que apenas “baixaram” as imagens, mas sem qualquer transmissão para terceiras pessoas.

No mesmo contexto, também será punido aquele que simular a participação de criança ou adolescente em cena de sexo explícito ou pornográfica por meio de adulteração, montagem ou modificação de fotografia, vídeo ou qualquer outra forma de representação visual (art. 241-C).

A Lei 11.829/2008 buscou, sobretudo, punir os crimes praticados em ambiente virtual cometidos contra criança e adolescentes, através da pornografia infantil via rede mundial de computadores. O ambiente virtual se, de um lado, proporciona fascinante acesso à informação; do outro, por falta de regulamentação, regras éticas e cooperação entre os países, é ambiente fértil para atuação de redes nacionais e internacionais de pedofilia, as quais estimulam o compartilhamento de imagens pornográficas envolvendo crianças e adolescentes (BARROS, 2018, p. 44-49).

Note-se que a prática do *sexting*, envolvendo um adulto e uma criança ou adolescente, também pode configurar os crimes sexuais tratados anteriormente e até mesmo um concurso material com o delito previsto no art. 241-D do ECA (aliciar, assediar, instigar ou constranger, por qualquer meio de comunicação, criança, com o fim de com ela praticar ato libidinoso). O *sexting* consiste na troca de imagens entre pessoas com pouca ou nenhuma roupa, em contexto sensual ou sexualizado. É uma prática que se popularizou entre adolescentes, mas que tem sido utilizada por abusadores sexuais, a fim de se aproximar dos criança e adolescentes, utilizando, muitas vezes, perfis falsos em rede social (SAFERNET BRASIL, 2012).

Importante notar que, no caso de compartilhamento de imagens de crianças ou adolescentes em conotação sexual ou pornográfica, através da rede mundial de computadores (*internet*), pode haver a atração da competência da Justiça Federal e, conseqüentemente, a atuação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, no combate a redes internacionais de pedofilia, com atuação no Brasil.

Na verdade, a competência da Justiça Federal, na hipótese mencionada no parágrafo anterior, ocorre em razão de que a República Federativa do Brasil obrigou-se, mediante tratado internacional (art. 109, inciso III, da CF/1988), a reprimir a pornografia infantil (Protocolo Facultativo à Convenção da ONU sobre Direitos das Crianças, tratando da venda de crianças, a prostituição infantil e a pornografia infantil).

Mas, não apenas isso. É preciso, segundo jurisprudência do Plenário do STF, que o instrumento utilizado para a pornografia tenha um viés internacional, ou seja, é preciso que a publicação do material pornográfico tenha sido realizada em ambiente virtual que permita o acesso, via internet, em qualquer parte do planeta e que, em tese, possa ser acessado por estrangeiros (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2015b). No mesmo caminho, também se posicionou a 3ª Seção do STJ, defendendo que somente ocorrerá a competência da Justiça Federal, em casos de injúria racista ou pornografia infantil, se o material encontrado puder ser acessado por estrangeiros (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2020c).

Assim, em tese, se se tratar de imagem salva no HD do *notebook* ou computador, sem possibilidade de compartilhamento internacional, a competência será da Justiça Estadual. Também, em se tratando de mensagem pessoal, enviada através de rede social, como *Messenger* ou *WhatsApp*, sem acesso liberado para terceiros, na *internet*, mantém-se a competência da Justiça dos Estados.

Por fim, o ECA também criminaliza a conduta de aliciar, assediar, instigar ou constranger, por qualquer meio de comunicação, criança, com o fim de com ela praticar ato libidinoso (art. 241-D). Na mesma pena, incorre quem facilita ou induz o acesso à criança de material contendo cena de sexo explícito ou pornográfica com o fim de com ela praticar ato libidinoso ou assedia, instiga, alicia ou constrange a criança com para que se exiba de forma pornográfica ou sexualmente explícita.

Trata-se, de fato, de um crime que não exige resultado material – mas, se houver, pode até configurar crime mais grave, como o estupro de vulnerável – sendo a conduta típica a do indivíduo que busca assediar crianças valendo-se, principalmente, da rede mundial de computadores, através de perfis falsos, por exemplo (BARROS, 2019, p. 53-55).

Deveras, a responsabilização penal daqueles que cometem crimes contra a dignidade sexual de crianças/adolescentes é uma verdadeira obrigação do Estado brasileiro, em razão da previsão constitucional e dos compromissos assumidos na ordem jurídica internacional (D'ELIA, 2014, p. 99-105).

Resta evidente, porém, que a atuação do Poder Público, no que se refere à concretização do direito à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes não deve se limitar à persecução de uma punição, na esfera penal, dos responsáveis pelo abuso. Muito pelo contrário. A atividade principal deve ser evitar que tal abuso ocorra e não remediá-lo. Ou seja, trata-se de um trabalho de prevenção, principalmente, com a relevante meta de reduzir a incidência de tais crimes. Algo que encontra respaldo também no âmbito médico, como destacam Molnar *et al.*, em estudo sobre o tema no âmbito dos Estados Unidos da América (2001, p. 758).

Essa a lógica albergada pelo art. 34 do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a venda de crianças, a prostituição infantil e a pornografia infantil, o qual determina que os Estados signatários comprometem-se a proteger a criança contra todas as formas de exploração e abuso sexual. Perceba-se o núcleo central das medidas referentes ao direito em questão: proteger.

Por isso, dentre outras medidas, os Estados-parte deverão impedir o incentivo ou a coação para que uma criança dedique-se a qualquer atividade sexual ilegal ou em outras práticas sexuais ilegais, tais como a prostituição ou a exploração da criança em espetáculos ou materiais pornográficos.

#### **2.7.9-Perspectiva abstencional e prestacional do direito à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes**

Na linha de tudo que foi exposto até o momento, verifica-se que o direito à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes possui uma perspectiva abstencional bastante evidente: todos os sujeitos do ordenamento jurídico e o próprio Estado devem respeitar a esfera de dignidade sexual dos seres em desenvolvimento, abstendo-se de práticas que venham a interferir, violar ou violentar o desenvolvimento físico e psíquico deles no campo da sexualidade.

Ou seja, tal direito fundamental tem uma perspectiva de proteção, que exige a abstenção (a não prática) de condutas que venham a interferir negativamente no âmbito do desenvolvimento sexual de crianças e adolescentes.

As normas de direito penal, mencionadas no tópico anterior, enfatizam bastante tal aspecto. Se o sujeito (ativo) do fato assim agir, deixando de se omitir e praticando um ato contra a dignidade sexual do criança e adolescente, incidirá no tipo penal e na respectiva sanção.

Destarte, o Direito Penal, de forma imediata, trabalhará a defesa do bem jurídico individual (proteção à dignidade sexual da vítima); de forma paralela, entretanto, a norma penal e o próprio ordenamento jurídico haverão de buscar sempre atender ao interesse coletivo de proteger a sociedade da prática de novos crimes - no caso, contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes (ALMEIDA; COSTA, 2019, p. 114).

É por isso que se pode falar, outrossim, em uma perspectiva prestacional, consistente nas diversas medidas que o Estado deverá adotar, a fim de proteger crianças e adolescentes contra o abuso sexual. Não se trata, propriamente, de falar de uma criminalidade que esteja a afetar diretamente interesses difusos, de sujeitos indeterminados na sociedade, mas de um crime que afeta um direito fundamental da vítima infanto-juvenil, o qual possui uma perspectiva individual e prestacional (social) de proteção.

Almeida (2008b, p. 542-546), a propósito, lembra que os direitos da criança e do adolescente possuem uma dimensão coletiva, assegurada pelo art. 227, *caput*, da CF/1988 c/c o art. 212, que trata do princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva, o que inclui uma proteção no âmbito administrativo ou jurisdicional.

Como símbolo prático dessas medidas protetivas ou de natureza prestacional, deve-se mencionar o dia 18 de maio, dia nacional de enfrentamento ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, instituído pela Lei nº 9.970, de 17.05.2000. A referida data foi escolhida porque foi o dia da morte da criança Araceli Cabrera Sánchez Crespo, com apenas 8 anos, estuprada e morta, de forma bárbara, em 1973, na cidade de Vitória (ES). Os indivíduos apontados como

agressores, jovens de classe média alta da cidade, foram acusados e condenados. Posteriormente, após recurso ao Tribunal de Justiça, a sentença condenatória foi anulada e, em novo julgamento pela 1ª instância, os acusados foram absolvidos. O crime, portanto, restou impune e sem qualquer condenação dos culpados (MACHADO, 2017).

Não obstante, o dia 18 de maio tem se tornado um marco de lutas e da instituição de políticas públicas e atividades prestacionais do Estado, em defesa do direito à proteção contra o abuso sexual infantil. Anualmente, entidades da sociedade civil e órgãos públicos da rede de proteção, inclusive o Ministério Público, participam de reuniões, audiências e caminhadas/passeatas, cobrando e conclamando pela prevenção e o combate ao abuso sexual de crianças e adolescentes (PARANÁ, Ministério Público do Estado, 2016).

De fato, o direito à proteção contra o abuso sexual não deve ser interpretado somente como um direito de liberdade (sexual), não interventivo, direcionado ao Estado ou aos outros sujeitos de direito do ordenamento jurídico. Há nele, outrossim, um aspecto prestacional, que, por outro lado, não se limita à persecução e punição, na esfera penal, daqueles que violaram a dignidade sexual de crianças e adolescentes.

É preciso, assim, ir além do aspecto moral e retributivo/punitivo na esfera penal (PONCHIO E SILVA *et al.*, 2014, p. 96)<sup>77</sup> e avançar na perspectiva prestacional do referido direito fundamental, afirmando e concretizando a condição da criança e/ou do adolescente enquanto sujeito de direitos submetido a uma proteção integral (art. 227, *caput*, da CF/1988), em todo sistema normativo e não apenas no âmbito judicial (LUZ *et al.*, 2012, p. 54-57).

Há aspectos prestacionais que se manifestam como decorrência do hediondo ato praticado, como a necessidade do Poder Público dispor de uma estrutura de apoio psicossocial para as vítimas do abuso sexual.

Nesse sentido, em razão das consequências perturbadoras do abuso sexual infantil (LAMOUR, 2007, p. 52-54), quase sempre é necessário encaminhar a

---

<sup>77</sup> Os referidos autores, por exemplo, lembram da necessidade de políticas públicas em prol indivíduo pedófilo, a fim de evitar a reiteração, durante e após o encarceramento, partindo do pressuposto que a pedofilia é um transtorno mental e uma perversão sexual (PONCHIO E SILVA *et al.*, 2014, p. 158-159).

vítima e os seus familiares para um acompanhamento psicológico – em alguns casos também psiquiátrico e pedagógico (a vítima costuma apresentar problemas no rendimento escolar e comportamento antissocial com a comunidade da escola). Também o recurso à assistência social é relevante, porque, muitas vezes, a revelação do abuso sexual provoca o rompimento da família, quando o agressor é o pai da criança/adolescente ou seu padrasto.

Quanto ao agressor sexual, se pensarmos naqueles que padecem de pedofilia (não são todos, como explicado no item 2.7.5), será necessário também um acompanhamento psicológico ou psiquiátrico, considerando que a reincidência, em tais casos, é muito grande. Por conseguinte, se o propósito é não somente punir, mas evitar a prática delitiva futura, não será suficiente somente a pena privativa de liberdade para cessar o hábito de abusar sexualmente crianças e adolescentes, sendo necessário a instituição de uma prática terapêutica também para o autor do abuso sexual (BALIER, 2007, p. 119).

Destaque-se, ainda, a necessidade de toda uma estrutura de proteção psicossocial para a ouvida da vítima perante a rede de proteção e o Poder Judiciário, seja através da escuta especializada, seja através do depoimento especial, como preconiza a Lei nº 13.431, de 04.04.2017.

A título de exemplo, como destacam Melo e Santos (2016, p. 104-105), em alguns Tribunais de Justiça do país, existe uma equipe formada por psicólogos, assistentes sociais e pedagogos, com a missão de auxiliar os juízes nas decisões envolvendo temas de abuso sexual infantil.

Em Pernambuco, há a Central de Depoimento Acolhedor, órgão composto por tais profissionais, com a missão de organizar e conduzir o depoimento especial ou o testemunho da criança/adolescente em juízo. Mencione-se, também, o CRIAR (Centro de Referência Interprofissional na Atenção a crianças e adolescentes), também formado por profissionais de várias ciências/especialidades, tendo por propósito, dentre outras finalidades, elaborar laudos/estudos psicossociais e pedagógicos, além prestar orientação e fazer o encaminhamento das vítimas e seus familiares para tratamento na rede de saúde (PERNAMBUCO, Tribunal de Justiça do Estado, 2020).

Esse aspecto prestacional também se revela através da adoção, pelo Poder Público, de medidas propositivas e preventivas a respeito do tema, conscientizando a população e as famílias a respeito, com a finalidade maior de evitar a própria prática das condutas criminalizadas, as quais, em regra, materializam-se no crime de estupro de vulnerável (art. 217-A do CPB).

Por isso, como já se enfatizou outrora, o Ministério Público enquanto órgão integrante do sistema de defesa social, precisa também atuar de forma preventiva, combatendo as causas geradoras do abuso sexual infantil, criando projetos sociais e incentivando o gestor público a desenvolver o aspecto prestacional do direito fundamental à proteção contra o hediondo crime, buscando alterar a realidade social, à luz dos objetivos fundamentais do art. 3º da Magna Carta, como enfatizam Almeida e Costa (2019, p. 254-255).

Nesse aspecto, a recomendação CNMP-CN de caráter geral nº 02, de 21.06.2018, que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros do Ministério Público brasileiro, indica, como um dos princípios gerais/diretrizes de avaliação, a atuação tempestiva e efetiva, com aptidão para evitar a prática e/ou imediatamente estancar a continuidade ou a repetição dos ilícitos (art. 1º, inciso XIV). Mais, adiante, em seu art. 17, a recomendação, quando trata de critérios para a avaliação da atividade-fim, prima pela utilização objetiva dos instrumentos e métodos de investigação na determinação de diligências, assim como dos recursos judiciais e extrajudiciais, visando à prevenção e à tempestiva correção de ilícitos (inciso V).

Por fim, a recomendação CNMP-CN nº 02/2018, ainda trata da avaliação dos membros ministeriais quanto à atuação em políticas públicas destinadas à efetivação dos direitos fundamentais, a fim de verificar, dentre outros aspectos, se o membro do MP fiscaliza e acompanha os resultados e os impactos sociais das políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais, notadamente os direitos fundamentais prestacionais, com destaque para aquelas relacionadas com os direitos das crianças e adolescentes, dentre outros direitos de natureza social (art. 19, inciso XIV).

Assim, por sua Corregedoria Nacional, pode-se dizer que os próprios membros do Ministério Público já são estimulados a trabalhar a perspectiva

prestacional dos direitos fundamentais na seara criminal, mediante ações/estratégias que busquem a prevenção e/ou a repetição de ilícitos. E isso, obviamente, aplica-se diretamente a uma atuação preventiva diante de crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes.

De outra banda, é preciso que, de forma contínua, exista, através dos decisores políticos (legislador e gestores públicos) um planejamento de execução de políticas públicas a respeito, mediante ações coordenadas com os diversos atores públicos e sociais que atuam em favor do referido direito fundamental (a chamada rede de proteção).

Até porque, como destaca Porto (2017, p. 42-45), somente a punição na seara penal não tem sido suficiente para impedir a continuidade ou crescimento dos casos de abuso sexual contra criança e adolescentes. Afinal, a grande maioria de tais crimes, principalmente quando se trata de estupro de vulnerável, ocorre no âmbito intrafamiliar e, em razão disso, muitos fatos deixam de ser comunicados às autoridades competentes.

No Brasil, conforme o Atlas da Violência de 2018, ocorrem em média 500 mil casos de estupro por ano, sendo que 70% das vítimas seriam crianças e adolescentes. Porém, conforme dados da pesquisa nacional de vitimização, apenas 7,5% das ofensas sexuais seriam comunicadas à polícia; estima-se que tal número possa ser até 13 vezes maior. No Recife, conforme informações colhidas da SDS/PE, em pesquisa promovida pela Lucy Foundation, 72,9% dos crimes sexuais contra criança e adolescentes ocorrem na residência, 6,5% nas vias públicas, 3,4% em instituição de ensino (IDEARIO CONSULTORIA, 2020, p. 05-06 e 23).

Por isso, a importância da perspectiva prestacional do direito à proteção contra o abuso sexual de criança e adolescentes, no sentido de se desenvolverem ações e medidas preventivas a respeito, capitaneadas pelo Poder Público, servindo o Ministério Público como instrumento indutor para tanto.

A propósito, relevante mencionar que o art. 1º da Resolução nº 113, de 19.04.2006, do CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), dispõe que o sistema de garantia dos direitos das crianças e adolescentes constitui-se na articulação e integração, das instâncias públicas



governamentais e da sociedade civil, bem como na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle dos direitos humanos da infância, no âmbito federal, estadual, distrital e municipal.

## **CAPÍTULO 3**

### **O PAPEL EXTRAJUDICIAL DE UMA PROMOTORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL EM FAVOR DA PROMOÇÃO DO DIREITO À PROTEÇÃO CONTRA O ABUSO SEXUAL**

#### **3.1-PROPOSTA DO CAPÍTULO**

Este capítulo tem como objetivo demonstrar como é (e pode ser), na prática, a defesa, pelo Ministério Público, através do Promotor de Justiça criminal, do direito à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes.

A pretensão deste capítulo é alinhar a teoria jurídica, até o momento estudada, a respeito do Ministério Público e do direito fundamental à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes, com a prática. Ou seja, demonstrar, no caso concreto, como a teoria está sendo aplicada e se é possível desenvolver uma atuação extrajudicial do Promotor de Justiça Criminal.

Inicia-se o capítulo questionando-se a divisão funcional existente entre Promotores de Justiça de cidadania e Promotores de Justiça criminais, onde somente os primeiros, supostamente, defenderiam os interesses sociais e individuais indisponíveis, mediante uma atividade extrajudicial.

Serão discutidas, ainda, duas pesquisas de campo realizadas, com característica de baixa complexidade. A primeira, sobre a atuação preventiva dos Ministérios Públicos dos Estados da Federação brasileira e do Distrito Federal a respeito dos crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes. A segunda, sobre a opinião do membros do Ministério Público de Pernambuco a respeito da atuação resolutiva e extrajudicial do Promotor de Justiça com exclusiva atribuição criminal, mediante um questionário aplicado junto aos seus membros.

A respeito das duas pesquisas realizadas, como dito, são de baixa complexidade, sem grandes pretensões, mas buscando coletar dados sobre a atuação do MP brasileiro a respeito da atuação extrajudicial do Promotor de Justiça criminal no combate ao abuso sexual infantil. Tais pesquisas enfrentaram, ainda, entre alguns membros, o discurso e um sentimento corporativo, próprio de qualquer

instituição pública. Houve, de certa forma, uma observação participante do autor, na condição de membro do Ministério Público de Pernambuco, o qual, por mais que tenha buscado se manter isento na interpretação dos dados coletados, não pode afastar as consequências subjetivas que a sua condição de membro do Ministério Público proporciona.<sup>78</sup>

Não obstante, tais pesquisas podem servir como uma sinalização, um referencial, de como e onde a atuação extrajudicial do Promotor de Justiça criminal poderá caminhar.

Mencione-se que, também neste capítulo, será apresentada, como estudo de caso, a atuação extrajudicial da 43ª PJ Criminal da Capital, na prevenção e combate ao abuso sexual infantil, órgão de execução em que o autor desta tese exerceu a titularidade entre dezembro de 2016 e setembro de 2020, período em que buscou implementar a referida atuação preventiva, resolutive e de caráter extrajudicial.

### **3.2-CISÃO ENTRE PROMOTORES: CIDADANIA X ATRIBUIÇÃO CRIMINAL. OS PROMOTORES COM EXCLUSIVA ATRIBUIÇÃO CRIMINAL NÃO DEFENDEM A CIDADANIA?**

Deveras, é preciso alterar o paradigma de atuação dos órgãos e entidades públicas responsáveis pela defesa e persecução do direito fundamental à proteção contra o abuso sexual. Ou seja, não somente o aspecto punitivo, repressor, do direito em questão deve prevalecer, mas também uma ótica preventiva, desenvolvendo-se políticas públicas<sup>79</sup> que instruam, conscientizem a população a respeito do tema, vindo a evitar a própria prática de crimes contra a dignidade sexual.

---

<sup>78</sup> A propósito, Baptista (2017, p. 88-91, 107; 112-114) promove uma relevante reflexão sobre o tema. Primeiramente, lembra que não existe uma regra fixa ou uma manual de como de se deve fazer pesquisa de campo ou observação participante. Mais adiante, forte no ensinamento de Becker, destaca que a relação pessoal com o objeto investigado e a subjetividade do pesquisador fazem parte da observação participante. Em pesquisa de campo social não existe, portanto, uma absoluta neutralidade axiológica. O importante, segundo a autora, é seguir diretrizes, como evitar julgamentos morais ao longo da pesquisa; ter humildade para se colocar na condição de aprendiz; observar com profundidade; não se espantar com nada e estranhar tudo sempre.

<sup>79</sup> Conjunto de ações legislativas e administrativas voltadas para a realização de uma determinada meta em benefício da coletividade, visando à satisfação de um interesse público (ISMAIL FILHO, 2020, p. 79).

Nesse sentido, é necessário repensar a atuação das Promotorias de Justiça criminais no Ministério Público do Estado, responsáveis pela persecução penal daqueles que violam o direito à proteção contra o abuso sexual. Defende-se, para além do aspecto punitivista, um papel proativo e estimulador de políticas públicas, não apenas preocupado com a responsabilização penal do infrator, mas, efetivamente, com a diminuição da específica da criminalidade aqui abordada.

Tendo por parâmetro a organização da 24<sup>a</sup> e da 43<sup>a</sup> Promotorias de Justiça criminais da Capital, no âmbito do Ministério Público do Estado de Pernambuco, que atuam perante a 1<sup>a</sup> e a 2<sup>a</sup> Vara de crimes contra a criança e adolescente da Capital, verifica-se que o papel dos representantes do MP, tradicionalmente, vem sendo promover a responsabilidade penal, em juízo, daqueles que são acusados da prática de crimes contra a dignidade sexual, a partir do recebimento judicial da petição inicial da ação penal pública (denúncia), a qual é elaborada e proposta pelos Promotores de Justiça com atuação na Central de Inquéritos da Capital, conforme o art. 25-A da Lei Complementar Estadual 12/1994, alterado pela Lei Complementar Estadual nº 128/2008.

Assim, em tese, qualquer atuação extrajudicial, ou seja, de caráter negocial ou dialógico, com outros atores sociais/públicos, que também contribuem para o combate aos crimes contra dignidade sexual - como as Polícias Civil e Militar; as Secretarias Municipal e Estadual de Educação/Ação Social e o Conselho Tutelar – é excluída da atuação dos Promotores criminais, sendo absorvida por Promotores de Justiça de “cidadania”, cuja atuação é mais ampla e não trata somente de crimes contra a dignidade sexual de criança e adolescentes.

No caso concreto, essa atuação termina sendo assimilada por Promotorias de Justiça extrajudiciais, as quais atuam na defesa do direito humano da criança e do adolescente. Trata-se da 32<sup>a</sup> e da 33<sup>a</sup> Promotorias de Defesa de Cidadania da Capital. São Promotorias com exclusiva atribuição extrajudicial, atuando mediante a instauração de inquéritos civis, procedimentos preparatórios, procedimentos administrativos; celebrando termos de ajustamento de conduta e, eventualmente, ajuizando ações civis públicas. Trata-se de uma atuação ampla, na defesa do direito humano da criança e do adolescente.

Eventualmente, tais Promotorias de Justiça também atuam em questões de interesse das Promotorias criminais, como, por exemplo, a regularização de um plantão policial específico para os crimes cujas vítimas sejam crianças ou adolescentes, que teve como conclusão a expedição de uma recomendação ao Secretário de Defesa Social do Estado de Pernambuco, em 16.08.2018, assinada conjuntamente com os Promotores da 24ª e da 43ª Promotorias de Justiça criminais da Capital, mas cuja instrução foi realizada totalmente sem a participação destes (*vide* Inquérito Civil nº 12/2017, da 32ª PJDCC, e Inquérito Civil nº 14/2014, da 33ª PJDCC).

Destaque-se, não se trata de uma crítica, mas apenas de uma constatação, algo que normalmente ocorre no âmbito do Ministério Público estadual/distrital, não apenas em Pernambuco, mas em quase toda Federação brasileira. Isto porque os Promotores com exclusiva atuação criminal não participam de medidas preventivas; de cidadania, como regra.

Tal cisão termina sendo prejudicial ao interesse público, pois isola o Promotor criminal do contato e da interação com outros atores sociais, justamente ele que conhece o itinerário dos crimes sexuais, as suas causas, motivações e consequências, para vítimas e acusados. Por corolário, teria muito a contribuir na formatação de políticas públicas de conscientização e prevenção da população a respeito do tema, evitando a prática do crime sexual, em vez de, simplesmente, somente lutar pela punição do agente, após o ajuizamento de uma ação penal pública.

Associar a atuação de Promotores de Justiça criminais com a ideia de prevenção é bastante relevante, pois, praticado o crime, o mal disseminado começa a produzir deletérios efeitos à vítima e aos seus familiares, independentemente da posterior punição do agente. A prevenção busca evitar exatamente esse dano às potenciais vítimas, fugindo da usual lógica do encarceramento.

### **3.3-ATUAÇÃO PREVENTIVA DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DOS ESTADOS DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA E DO DISTRITO FEDERAL A RESPEITO DOS CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL DE CRIANÇA E ADOLESCENTES**

#### **3.3.1-Sobre a pesquisa realizada**

Entre 1º de novembro de 2019 e 10.02.2020, realizou-se pesquisa, no âmbito de todos os Ministérios Públicos dos Estados da Federação brasileira e do

Distrito Federal, a respeito da atuação preventiva com relação aos crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes.

Tratou-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, no sentido de observar e analisar, em alguns aspectos de mérito, o trabalho da instituição pesquisada. Ao final, foram realizadas comparações e algumas conclusões, utilizando-se dados quantitativos obtidos no Relatório Anual 2019 do Disque Direitos Humanos - Disque 100 (BRASIL, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019).<sup>80</sup>

O universo pesquisado foram, justamente, as unidades do Ministério Público brasileiro que atuam, especificamente, no combate e persecução penal dos crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes, no que se refere à prática do chamado abuso sexual, seja mediante o crime de estupro de vulnerável e/ou de outros crimes previstos no Código Penal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, os quais violam a sua dignidade sexual. O foco, portanto, foram os Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal.

Nesse passo, destaque-se o relevante papel que os Estados Federados, através de entidades subnacionais, podem ter na previsão (através das Constituições Estaduais) e promoção dos direitos fundamentais (ARAÚJO, 2020). Tal conclusão aplica-se também aos Ministérios Públicos dos Estados e do DF, órgãos que atuam no plano subnacional, através da promoção e proteção dos direitos fundamentais.

Tal atuação apresenta-se como extremamente relevante, considerando a realidade dos crimes de abuso sexual em desfavor de crianças e adolescentes, no Brasil, onde somente 7,5% das vítimas de ofensas sexuais vêm a notificar a polícia e 46,6% das vítimas de ofensas sexuais termina por não avisar nenhuma pessoa ou instituição. Além disso, estima-se que ocorrem em torno de 500 mil casos de estupro por ano no Brasil. Cerca de 70% das vítimas são crianças e adolescentes, conforme estimativa do IPEA (IDEARIO CONSULTORIA, 2020, p. 5-6).

Qual seria, então, o papel dos Promotores de Justiça criminais que atuam no combate ao abuso sexual infantil, diante de tal cenário? Teriam eles alguma

---

<sup>80</sup> Igreja (2017, p. 16-17) destaca a possibilidade de se trabalhar conjuntamente dados qualitativos e quantitativos, em uma pesquisa empírica no Direito, contribuindo, assim, para uma melhor explicação de acontecimentos que surgem na coleta de dados.

relevância na prevenção de tais crimes ou somente uma atuação no âmbito da persecução penal em juízo? Os Ministérios Públicos da Federação brasileira limitam tal atuação preventiva somente a Promotores de “cidadania”? Haveria algumas exceções a respeito? Como, na prática, pode um Promotor de Justiça criminal atuar também de forma “extrajudicial”, além dos limites de um processo penal?

Esses alguns dos questionamentos que se pretendeu responder com o presente levantamento. Partiu-se do pressuposto, que orienta a elaboração desta tese, de que é bastante importante, em um estudo acadêmico, trabalhar a teoria com a prática, buscando, através da apresentação de trabalhos de campo, demonstrar se ocorrem ou não algumas das considerações teóricas exploradas ao longo do estudo.<sup>81</sup>

A pesquisa foi realizada através de consulta aos sítios eletrônicos de cada um dos Ministérios Públicos das unidades federativas e também de consultas por telefone e e-mail junto aos Centros de Apoio Operacional e/ou aos Promotores de Justiça com direta atuação na área.

Nesse sentido, foram entrevistados Promotores de Justiça criminais; Coordenadores de CAOP criminal e de CAOP da Infância e Juventude; assessores e servidores do respectivo Ministério Público.

Tratou-se de uma pesquisa livre, justamente sobre a atuação preventiva do *Parquet* criminal na referida área. Não houve a entrega de formulário/questionário prévio; procurou-se investigar, mediante perguntas diretas ao entrevistado ou pesquisa em documentos, se os Promotores criminais, nas unidades federativas do MP brasileiro (Estaduais e Distrital), com atuação no combate aos crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes, atuam de forma preventiva, ou seja, adotando medidas extrajudiciais anteriores a um processo penal, a fim de prevenir a prática da referida modalidade criminosa.

Para tanto, buscou-se informações sobre a existência de projetos institucionais; projetos sociais; campanhas educativas; grupos de trabalho ou mesmo atuações específicas de determinados Promotores na referida área. Nesse aspecto,

---

<sup>81</sup> Como lembra Adeodato (2015), em uma pesquisa acadêmica, não se deve separar a teoria da *praxis*, pois pensar conceitualmente sobre uma realidade empírica somente faz sentido se houver a demonstração na prática da teoria. O autor destaca, ainda, que, no Direito, isso se torna uma exceção, enquanto em outras ciências é uma atitude metodológica quase unânime.

buscou-se o histórico da respectiva instituição a respeito; se já houve qualquer atuação de cunho preventivo e extrajudicial no combate aos crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes, ainda que anteriores ao período da pesquisa (1º de novembro de 2019 e 10.02.2020). A título de complemento, buscou-se, ainda, saber sobre a existência de uma Vara Judicial privativa para o julgamento de crimes contra a criança e adolescente, com atribuição na respectiva unidade federativa.

Dividiu-se a pesquisa por região político-administrativa do Brasil. Iniciou-se a pesquisa pelo DF; depois, a região Sul; região Sudeste; região Centro-Oeste; região Norte e, por fim, os Estados da Região Nordeste. Primeiro, pesquisava-se o sítio eletrônico do respectivo MP; depois, procurava-se entrar em contato, por telefone, com o CAOP Criminal e buscar os contatos telefônicos do Promotor criminal com direta atuação no combate aos crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes. Em algumas situações, para melhor investigar determinados projetos institucionais e/ou sociais, entrou-se também em contato com o CAOP da Infância e Juventude.

Nem sempre se conseguiu um contato direto, por telefone, com o respectivo Coordenador de CAOP ou com o próprio Promotor de Justiça. Em algumas situações, devido à dificuldade de agenda, houve delegação do membro para o respectivo servidor ou assessor. Em outras situações, os esclarecimentos foram obtidos somente através do e-mail funcional ou através de conversas no aplicativo de mensagens WhatsApp. Noutros momentos, foi necessário solicitar ajuda aos CAOP's criminal e da infância e juventude do MPPE, para entrar em contato com o CAOP da unidade ministerial pesquisada e esclarecer alguns pontos pendentes.

Tal roteiro, porém, não foi seguido de forma rígida. Em algumas situações, ficou-se a depender de respostas por parte do respectivo MP, as quais, por razões justificadas, não eram encaminhadas de forma imediata. Assim, passava-se ao Estado seguinte, mas sempre procurando se manter dentro da mesma região política-administrativa, a fim de verificar se havia alguma uniformidade de atuação na região objeto de pesquisa.



### **3.3.2-Unidade ministerial com um núcleo específico de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes**

Entre as unidades dos Ministérios Públicos estaduais e do DF, somente o MPDFT (Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) conta com um núcleo específico a respeito do tema.

De fato, no MPDFT, existe o NEVESCA (Núcleo de enfrentamento à violência e à exploração sexual contra criança e adolescente), o qual atua como órgão auxiliar às Promotorias de Justiça criminais, cíveis e da infância e juventude, na indução, formulação e implementação de políticas públicas para a conscientização sobre os efeitos negativos da violência contra a criança e o adolescente, bem como no reconhecimento dos seus direitos e garantias (DISTRITO FEDERAL, Ministério Público, 2019).

Não se trata propriamente da atuação extrajudicial de Promotores de Justiça criminais, mas de um órgão de apoio, existente dentro do núcleo de direitos humanos do MPDFT.

Na época da pesquisa, o NEVESCA era coordenado por uma Promotora de Justiça; tal órgão termina por atuar de forma exclusiva na função extrajudicial, através da indução de políticas públicas contra o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes. Embora seja um órgão de extrema relevância, é importante destacar que a referida atuação extrajudicial, em matéria de política pública para a prevenção do abuso sexual de crianças/adolescentes é do NEVESCA e não propriamente dos Promotores de Justiça criminais.

Nesse sentido, o art. 2º, incisos II e III, da Portaria MPDFT nº 515, de 15.12.2017, dispõe ser atribuição do NEVESCA fomentar e acompanhar a implementação e a execução das políticas públicas de enfrentamento da violência e exploração sexual contra crianças e adolescentes, além de articular novas formas de abordagem para a prevenção e o enfrentamento da violência e exploração sexual contra crianças e adolescentes, considerando a condição deles de pessoa humana em desenvolvimento.

Trata-se, enfim, de uma ideia extremamente válida, que poderia ser multiplicada pelos demais Ministérios Públicos dos Estados federados, pois tal núcleo

pode coordenar a atuação extrajudicial de todos os Promotores criminais, a favor de uma atuação estadual do MP em prol do combate ao abuso sexual de crianças/adolescentes.

Ainda sobre o tema, existe a Recomendação nº 65, de 27.08.2019, das Câmaras de Coordenação e Revisão Criminal Reunidas do MPDFT, a qual recomenda que os Promotores com atuação nas varas do Tribunal do Júri, Juizados Especiais Criminais, Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e Infância e Juventude fiscalizem o cumprimento do termos da Lei nº 13.431/2017, que estabelece a obrigatoriedade da do depoimento especial, em juízo, para crianças e adolescentes, na condição de vítimas e testemunhas.

### **3.3.3-Unidades ministeriais com projeto institucional e/ou social específico, para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes**

#### **3.3.3.1-Acre**

No Ministério Público do Acre, as campanhas e ações contra o abuso sexual de crianças/adolescentes são lideradas pelo Centro de Apoio Operacional de Defesa da Criança e do Adolescente, Educação e Execução de Medida Socioeducativa (ACRE, Ministério Público do Estado, 2020).

Em 2011, houve o projeto “Abuso sexual: nunca mais”, para o enfrentamento à violência sexual de criança e adolescentes, cuja autoria foi da Procuradora de Justiça Kátia Rejane; tal projeto foi priorizado no planejamento estratégico do MPAC, na época (ACRE, Ministério Público do Estado, 2011).

O projeto consistia na pactuação com as Prefeituras, Conselhos Municipais de Direitos, Conselhos Tutelares, Secretárias Estadual e Municipal de Educação, Secretárias Municipais de Assistência Social, Secretarias Municipais de Saúde, Polícias Civil e Militar, equipes técnicas dos CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), e todos os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos, a fim de estabelecer um protocolo, visando disciplinar e estabelecer os procedimentos a serem adotados pelos participantes, inclusive seus executores indiretos, com relação à prevenção e repressão à violência, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, bem como o atendimento às vítimas e suas famílias em conformidade com o disposto nas Leis nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e nº

8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) assim como no Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Infanto-juvenil/SEDH/DCA/2002.

Em 2014, houve também o projeto “Vida Nova” (ACRE, Ministério Público do Estado, 2014), em parceria com entidades públicas e privadas, visando estimular denúncias, através do disque 100 (Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República), contando também com ações nas escolas estaduais de ensino médio.

Ações específicas em escolas também têm sido realizadas, através das Promotorias da Infância e Juventude do MPAC (ACRE, Ministério Público do Estado, 2018), além da participação das Promotorias, no interior do Estado, nos eventos do dia nacional de combate à exploração e ao abuso sexual de criança e adolescentes (18 de maio), sempre com o apoio do CAOP da Infância e Juventude.

### **3.3.3.2-Alagoas**

No Estado de Alagoas, o MPAL desenvolveu, em 2018, o projeto “Notificar é preciso”, cujo objetivo geral é capacitar, orientar e informar profissionais da saúde e da educação de Maceió, no trato com a criança e o adolescente vítimas de abuso sexual, para que notifiquem os órgãos responsáveis sobre a ocorrência de crime, contribuindo no combate à criminalidade e na prevenção em defesa dos vulneráveis (ALAGOAS, Ministério Público do Estado, 2020). O projeto tem por finalidade também criar formulários e documentos aptos à adesão de outras Promotorias de Justiça.

Os objetivos específicos do projeto supramencionado foram: melhorar a maneira de combater a violência sexual contra crianças e adolescentes; colher das instituições de saúde e educação dados referentes à ocorrência de gravidez e nascimentos envolvendo mães com idades entre 10 e 14 anos; capacitar profissionais da saúde e educação; sensibilizar a população e a comunidade a ter um olhar protetor aos vulneráveis.

O projeto foi uma iniciativa dos Promotores de Justiça Dalva Tenório e Lucas Carneiro, os quais atuam, respectivamente, na 59ª e 60ª Promotorias de Justiça criminais da Capital.

É relevante destacar, desde 2013, a Promotora com atuação criminal, Dalva Tenório, desenvolve o projeto “Com criança não se brinca” (ALAGOAS, Ministério Público do Estado, 2013), visitando escolas públicas (principalmente) e privadas da região metropolitana de Maceió e do interior de Alagoas, conscientizando professores e coordenadores sobre a necessidade de prevenir e evitar práticas de abuso sexual contra crianças e adolescentes. No início, a Promotora chegou a visitar obras da construção civil em Maceió, falando sobre crimes contra a dignidade sexual, em razão de dados estatísticos que indicavam trabalhadores desta atividade como principais investigados/acusados da prática de abusos sexuais contra crianças e adolescentes.

Interessante é que foi necessária uma Portaria do Procuradoria-Geral de Justiça do MPAL, expressamente autorizando a Promotora Dalva Tenório para, na condição de Promotora de Justiça criminal, atuar nessa atividade preventiva/extrajudicial.

### **3.3.3.3-Amazonas**

No Amazonas, o Ministério Público, também através do CAOP da Infância e Juventude, desde 2020, promove uma campanha de combate ao abuso sexual de crianças e adolescentes (AMAZONAS, Ministério Público do Estado, 2020b). Na verdade, a campanha busca prevenir não somente a prática do abuso sexual como também a exploração sexual (prostituição) de criança e adolescentes, mediante a distribuição de cartazes, adesivos e folders explicativos e com os telefones necessários para a realização de denúncia.

Em Manaus, existe a 69ª PJ Criminal e mais 03 novas Promotorias de Justiça, criadas em 2018, com atuação perante as duas varas judiciais, privativas de crimes sexuais contra criança/adolescente (AMAZONAS, Ministério Público do Estado, 2020a).

A 69ª PJ Criminal tem atuado no extrajudicial criminal, recebendo denúncias contra crimes sexuais e encaminhando para apuração na Polícia Civil. Em algumas situações concretas, tem sido instaurado PIC (Procedimento de Investigação Criminal), para apurar denúncias não concluídas na Delegacia de Polícia. Reuniões e participações, na rede de combate ao abuso sexual de criança e adolescentes, ainda

são raras, mas há um indicativo de que tal realidade comece a mudar com a instalação das novas Promotorias de Justiça. De todo modo, a 69ª PJ Criminal tem procurado participar das mobilizações do dia nacional de combate ao abuso sexual de criança e adolescentes (18 de maio).

É relevante destacar que, dentre as atribuições da 69ª PJ Criminal, existem as de atender a qualquer do Povo, adotando as providências cabíveis e de requisitar, quando necessário, força policial e serviços públicos de saúde, de educação, de assistência social e de segurança, entre outros (conforme Ato PGJ nº 102/2015, publicado no Diário Oficial do Estado de 10.09.2015). Tais atribuições revelam que tal Promotoria também pode atuar em atividades extrajudiciais, fazendo, por exemplo, o encaminhamento de pessoas para escolas ou para centros de assistência psicossocial.

### **3.3.3.4-Bahia**

Na Bahia, o Ministério Público, em maio de 2016, realizou um seminário contra o abuso sexual de crianças e adolescentes, distribuindo um folheto explicativo sobre o tema e estimulando denúncias a respeito, através do dique 100.

Em maio de 2019, foi lançada a campanha “Meu corpo, minha casa”, que visou, de forma lúdica, despertar a atenção das crianças sobre a importância de se proteger contra tentativas de abuso e exploração sexual (BAHIA, Ministério Público, 2020). Trata-se de um projeto de prevenção de crimes contra crianças e adolescentes, capitaneado pelo CAOCA (Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente).

Alguns eventos extrajudiciais, como palestras e seminários, no combate ao abuso sexual ou como orientação da aplicação da Lei nº 13.431/2017, também são realizados pelo CAOCA em parceria com o CAOCRIM (Centro de Apoio Operacional Criminal). Portanto, em regra, a atividade extrajudicial de combate ao abuso sexual de criança e adolescentes e indução de políticas públicas a respeito, no sentido da prevenção de tais crimes, tem sido liderada pelo CAOCA e pelos Promotores da Infância e Juventude.

A práxis, no MP baiano, é que todas as questões não relacionadas com uma investigação específica e/ou um processo penal por crimes contra criança e

adolescente, ainda que digam respeito a políticas de prevenção de tais crimes, sejam atribuições de Promotorias cíveis ou de cidadania, ligadas ao Centro Operacional da Criança e do Adolescente.

### **3.3.3.5-Goiás**

No Ministério Público de Goiás, desde 2011, existe o projeto social “Criança não é brinquedo”, com o objetivo de estimular denúncias a respeito de suspeitas da prática de abusos e explorações sexuais de crianças e adolescentes. A campanha é capitaneada pelo CAOP da Infância e Juventude (GOIÁS, Ministério Público do Estado, 2020a) e consiste na distribuição de cartazes e cartilhas, visando esclarecer e prevenir o abuso sexual. Demais, foi criado um vídeo específico sobre a campanha (GOIÁS, Ministério Público do Estado, 2020b), o qual foi divulgado nas principais emissoras de televisão do Estado, durante o ano de 2012.

Como desdobramento do projeto supramencionado, posteriormente, também no âmbito do CAOP da Infância e Juventude, foi lançado o projeto “Perigos da Net”, com o slogan “Você sabe com quem seu filho conversa na internet? Nem ele” (GOIÁS, 2020c); o objetivo é alertar os pais sobre os riscos que seus filhos são expostos pela navegação na rede mundial de computadores e pela prática de conversas virtuais com pessoas desconhecidas. Mas, já se trata de um campanha mais ampla, embora, indiretamente, também busque prevenir abusos sexuais contra crianças e adolescentes.

De outra banda, não existe um projeto específico sobre crimes sexuais, no âmbito do CAOP Criminal. Todos os projetos, como dito, são capitaneados pelo CAOP da Infância e Juventude.

### **3.3.3.6-Mato Grosso**

Na seara do Ministério Público do Mato Grosso, existiu uma campanha, iniciada em 2009, pela Procuradoria de Justiça Especializada em Direitos da Criança e do Adolescente.<sup>82</sup> A campanha, sem um título específico, visou combater o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes. Foi realizada uma audiência pública,

---

<sup>82</sup> Trata-se de um órgão composto por um Procurador de Justiça (membro do MP com atuação perante o Tribunal de Justiça do Estado), mas com atribuições extrajudiciais, como, por exemplo, realizar audiências públicas.

em 18.05.2009, e elaborada uma cartilha em parceria com a Assembleia Legislativa de Mato Grosso, estimulando denúncias referentes a abusos sexuais contra criança e adolescentes (MATO GROSSO, Ministério Público do Estado, 2020b).

Mas, existem ainda 03 projetos, no âmbito do CAOP da Infância e Juventude de Mato Grosso, visando ao combate do abuso sexual de criança e adolescentes (MATO GROSSO, Ministério Público do Estado, 2020a). O primeiro deles é o projeto “Prevenção começa na escola”, consistindo no fornecimento de orientações sobre os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, agindo de maneira preventiva, por meio da arte e da educação, tratando de forma lúdica, mediante a apresentação de peças teatrais para o público infanto-juvenil, de cunho educativo e motivacional, em escolas de bairros periféricos da cidade de Cuiabá, orientando sobre a prevenção do abuso sexual e a necessidade de educação para o bom uso dos bens públicos.

Há, ainda, o projeto “Luz”, cujo objetivo é criar um procedimento padrão, a ser utilizado pela rede de proteção à criança e ao adolescente, em casos de violência sexual, de modo a garantir uma investigação célere e efetiva, buscando evitar a revitimização e a reiteração delitiva, conforme previsto na Lei nº 13.431/2017 (estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência). Busca-se, através de uma atuação colaborativa de todos os componentes da rede de proteção, criar uma rotina de atuação de cada ente, a fim de investigar e punir os casos de violência sexual que vierem à tona, visando, assim, prevenir a reiteração criminosa - ao mesmo tempo em que serão buscadas alternativas para minimizar os danos físicos, psicológicos e sociais sofridos pelas vítimas.

Por fim, mencione-se o projeto “Meu corpo, minha voz, meu direito”, no âmbito da Promotoria de Justiça do Município de Barra do Garças, que se refere a uma iniciativa de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, utilizando o teatro como mecanismo de linguagem acessível e atrativo ao público infanto-juvenil, mediante apresentações nas escolas. O objetivo é alcançar todas as instituições de ensino de Barra do Garças, o complexo urbano foi dividido em 5 (cinco) regiões, estando as escolas referenciadas de acordo com as áreas correspondentes.

Na Capital, Cuiabá, o envolvimento com os projetos supramencionados ocorre com os Promotores cíveis e da infância e juventude. Os Promotores exclusivamente criminais não se envolvem com tais projetos extrajudiciais.

### **3.3.3.7-Pará**

Em 2018, o Ministério Público do Pará desenvolveu uma campanha, de âmbito estadual, para o combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes (PARÁ, Ministério Público do Estado, 2018a). Com o título “Dignidade sexual de crianças e adolescentes: abrace essa causa”, a campanha buscou conscientizar a sociedade paraense sobre a necessidade de denunciar os casos de abuso e exploração sexual contra o público infantojuvenil. Foram disponibilizados dois telefones, 100 e 181, para denúncias, inclusive de forma anônima.

Em paralelo, o CAOP da Infância e Juventude organizou a “Ciranda pelos direitos sexuais de crianças e adolescentes”, também visando divulgar o tema e estimular a sociedade a denunciar casos de abuso e exploração sexual de criança e adolescentes (PARÁ, Ministério Público do Estado, 2018b). Em alusão ao dia nacional de combate ao abuso sexual (18/05), foi realizada uma reunião no auditório do MPPA, com a presença de inúmeros estudantes infanto-juvenis. O CAOP da Infância e Juventude também tem articulado e realizado diversas reuniões, no âmbito estadual, para implementação do fluxo da Lei nº 13.431/2017.

Em Belém, existem a 9ª e a 10ª Promotoria de Justiça criminais, que atuam na apuração de crimes praticados contra a criança e o adolescente. Tais Promotorias atuam, respectivamente, perante a 1ª e 2ª Vara de Crimes contra criança e adolescente. No MPPA, tais Promotorias integram o sistema da infância e juventude e também possuem uma atuação extrajudicial como, por exemplo, visitas a escolas.

Relevante destacar a atuação da Promotoria criminal perante a 1ª Vara de Belém (crimes sexuais contra criança e adolescentes), sendo titular a Dra. Mônica Rei Moreira Freire, com importante atuação no plano extrajudicial, onde participa de reuniões com a rede de proteção e, além disso, desenvolve o projeto “Navegue, não naufrague”, para prevenção do abuso sexual infantil, mediante reuniões frequentes com alunos e professores nas escolas públicas de Belém. Inclusive, foi elaborada uma cartilha a respeito, com o objetivo de orientar os estudantes sobre a prática do abuso



sexual e da pornografia infantil, através da internet (PARÁ, Ministério Público do Estado, 2019).

### **3.3.3.8-Pernambuco**

No âmbito do *Parquet* pernambucano, foi aprovado pela gestão estratégica da instituição, em 29.10.2020, um projeto executivo de combate ao abuso sexual infantil, para execução durante o exercício de 2021, cujo tema será: “Abuso sexual: parou aí!” (PERNAMBUCO, Ministério Público do Estado, 2020).

Tal projeto foi proposto pelo autor deste tese, com fundamento na atuação da 43ª Promotoria de Justiça criminal da Capital, com atuação na 2ª Vara de Crimes contra Criança e Adolescente, onde o autor foi titular entre 2016 e 2020, implementando um projeto de atuação extrajudicial, a ser detalhado doravante.

Em 2019, o CAOP da Infância e Juventude chegou a participar, no dia 18 de maio, do lançamento de uma campanha promovida pelo Ministério Público do Trabalho (MPT), a Childhood Foundation e o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI), com o título “A infância pede amor e proteção”, visando ao combate da prostituição infantil (PERNAMBUCO, Ministério Público do Estado, 2019a).

### **3.3.3.9-Rio de Janeiro**

Em 2011, o Ministério Público do Rio de Janeiro realizou uma mobilização social para o enfrentamento à violência sexual praticada contra crianças e adolescentes (RIO DE JANEIRO, Ministério Público do Estado, 2020a). Foi uma iniciativa liderada pelo Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude.

O projeto consistiu na produção de cartazes e panfletos explicativos a respeito da diferença entre abuso sexual e exploração sexual de crianças e adolescentes, além da informação de como o cidadão pode denunciar crimes dessa natureza. Demais, foram realizadas ações integradas com a Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos; o Tribunal de Justiça e a Polícia Civil, a fim de discutir fluxos que assegurem um melhor atendimento psicológico às vítimas. No âmbito criminal, foi criado um grupo especializado de Promotores, a fim de garantir

uma maior celeridade na tramitação dos procedimentos que investigam o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes.

Na mesma época, foi lançada a campanha “Quem cala, consente”, visando dar visibilidade ao tema e mostrando ao cidadão os canais para denunciar o abuso e a exploração sexual de crianças/adolescentes.

Na época da pesquisa, os Centros Operacionais da Infância e Juventude e Criminal trabalhavam em conjunto na criação de um projeto para a implementação do fluxo de atendimento do criança e adolescente vítima de violência sexual, estabelecido pela Lei nº 13.431/2017.

É relevante destacar, o MPRJ possui o GAESP (Grupo de Atuação Especializada em Segurança Pública), o qual foi criado em dezembro de 2015, tendo como objetivo principal atuar na área da segurança pública em sentido amplo, tanto no que tange à formulação e à execução das políticas públicas a ela relacionadas, quanto no que toca ao controle externo da atividade policial (RIO DE JANEIRO, Ministério Público do Estado, 2020b).

Trata-se de um grupo especial de Promotores que atua, com autorização do Promotor natural, na defesa do direito fundamental à defesa social, seja atuando em procedimentos investigativos criminais, envolvendo agentes de segurança pública (policiais militares, policiais civis e agentes penitenciários), seja instaurando inquéritos civis para apurar atos de improbidade administrativa e outros aspectos de segurança pública/defesa social. Foi criado através da Resolução GPGJ nº 2.021, de 30.12.2015.

### **3.3.3.10-Rio Grande do Sul**

No MP do Rio Grande do Sul, existe a Promotoria de Justiça com atuação perante a 6ª Vara Criminal da Capital, a qual tem competência privativa para julgar crimes cometidos contra criança/adolescente, inclusive de natureza sexual. A atuação da referida Promotoria, porém, limita-se ao acompanhamento judicial dos feitos processuais.

O trabalho extrajudicial de contato com a rede de proteção ao abuso sexual de criança/adolescente fica a cargo do CAOP da Infância e Juventude, o qual possui o projeto “Fórum permanente de prevenção e combate à violência sexual

praticada contra criança e adolescente”, que fomenta o debate e o desenvolvimento de ações integradas, dentro e fora da instituição, a respeito do tema (RIO GRANDE DO SUL, 2019).

### **3.3.3.11-Tocantins**

No MPTO, existe uma campanha, divulgada em redes sociais e nos meios de comunicação, visando estimular denúncias contra o abuso sexual de crianças e adolescentes. Tal campanha é idealizada pelo setor de comunicação social/jornalismo da instituição e não tem uma participação direta, na sua formação, do CAOP da Infância e Juventude ou do CAOP Criminal.

Os Promotores de Justiça participam de atos específicos de enfrentamento à violência sexual, em regra no dia nacional de enfrentamento (18 de maio) e em apoio aos trabalhos da rede de proteção; mencione-se, por exemplo, a atuação do Promotor de Justiça Daniel José de Oliveira Almeida, proferindo palestra em escola pública, no município de Brasilândia (TOCANTIS, Ministério Público do Estado, 2017).

### **3.3.4-Unidades ministeriais sem um projeto institucional e/ou social específico de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes**

#### **3.3.4.1-Amapá**

No Estado do Amapá, as ações do Ministério Público, na prevenção aos crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes, são lideradas pelo CAOP da Infância, Juventude e Educação, o qual participa ativamente do dia nacional de mobilização contra a referida prática (18 de maio), disponibilizando, no sítio eletrônico da instituição, material de divulgação e de orientação/esclarecimento.

Aliás, em 2016, o MPAP, através do CAOP da Infância, Juventude e Educação, fez publicar a cartilha da Rede Abraça-me (rede de enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil), a ser distribuída em todo Estado do Amapá, com didáticas orientações sobre abuso e exploração sexual e o que fazer diante de suspeitas ou da confirmação de tais crimes (AMAPÁ, Ministério Público do Estado, 2016).

No site do MPAP, aliás, embora não exista um projeto institucional próprio, há um campo específico que trata somente da violência sexual contra criança e adolescente, com indicações de como fazer denúncias, além de farto material informativo (AMAPÁ, 2020). No mais, Promotorias de diversos municípios do Estado têm realizado campanhas de mobilização e conscientização contra o abuso sexual de criança e adolescentes, como as Promotorias dos municípios de Laranjal do Jari (AMAPÁ, 2018) e de Santana (AMAPÁ, 2017).

#### **3.3.4.2-Ceará**

No âmbito do Ministério Público cearense, não existe uma campanha específica voltada contra o abuso sexual de crianças e adolescentes.

Em novembro de 2017, foi lançada uma campanha - em parceria com o Governo do Estado; o Município de Fortaleza, o TJCE (Tribunal de Justiça do Ceará), a UFC (Universidade Federal do Ceará), a UECE (Universidade Estadual do Ceará); a UNIFOR (Universidade de Fortaleza) e os Centros Universitários Christus (Unichristus) e Farias Brito (FB UNI) – que tratou da prevenção e combate ao abuso sexual de mulheres. Tal campanha teve foco inicial no combate ao abuso sexual no transporte coletivo de Fortaleza (CEARÁ, Ministério Público do Estado, 2020).

Registre-se que, de forma individual, os Promotores de Justiça, sobretudo aqueles com atuação no interior do Estado, têm promovido ou participado de atos contra o abuso sexual de crianças e adolescentes, como se verifica na atuação da 6ª PJ da Infância e Juventude da Capital (CEARÁ, Ministério Público do Estado, 2017b) e também na Promotoria de Justiça de Itapajé, que lançou uma campanha específica de combate ao abuso sexual de criança e adolescentes, naquele município, durante o ano de 2017, com a participação de instituições da rede de proteção, como o Conselho Tutelar e a Polícia Civil (CEARÁ, Ministério Público do Estado, 2017a).

#### **3.3.4.3-Espírito Santo**

No Ministério Público do Espírito Santo, não existe uma campanha ou projeto específico sobre o tema; o sítio eletrônico da instituição apenas faz referência e remete aos documentos do Programa de enfrentamento à violência sexual da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (ESPÍRITO SANTO, Ministério Público, 2020).

#### **3.3.4.4-Maranhão**

Tal como em outros Estados, no Ministério Público do Maranhão, na época da pesquisa, não existia uma campanha específica contra o abuso sexual de crianças e adolescentes, embora a instituição, principalmente nas Promotorias de Justiça do interior, participe frequentemente das mobilizações do dia nacional de enfrentamento, 18 de maio, mediante palestras em escolas públicas; caminhadas; reuniões com a população e instituições da rede de proteção (MARANHÃO, Ministério Público do Estado, 2020).

#### **3.3.4.5-Mato Grosso do Sul**

No Ministério Público de Mato Grosso do Sul, no momento da pesquisa, não existiam projetos específicos, liderados pelos Centros de Apoio Operacional da Infância e Juventude ou Criminal, a fim de prevenir a prática de crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes.

Houve, porém, em passado recente, duas campanhas com o título “Fale por elas” (2017) e “SOS” (2019), elaboradas pela Assessoria de Comunicação da Procuradoria-Geral de Justiça, visando à prevenção de abusos sexuais contra criança e adolescentes, mediante a elaboração de um vídeo e distribuição de cartazes e material para mídia social.

#### **3.3.4.6-Minas Gerais**

No Ministério Público de Minas Gerais, não existe uma campanha ou projeto institucional específico para o enfrentamento do abuso sexual de criança e adolescentes.

O MP mineiro, em 1º.04.2020, lançou a campanha “Infância Legal”, um projeto a fim de garantir às crianças e adolescentes o respeito aos seus direitos à educação, saúde, meio ambiente saudável, moradia, liberdade de expressão, pluralismo de ideias e a uma convivência social e familiar segura e livre de qualquer forma de violência, inclusive a sexual. O objetivo é divulgar como o MPMG atua na defesa das crianças e adolescentes. Entre março e outubro de 2020, foram produzidos diversos materiais e ações, tais como: vídeos, palestras, materiais impressos e

audiovisuais, que serão disponibilizados em redes sociais e instituições parceiras (MINAS GERAIS, Ministério Público do Estado, 2020).

Tanto o CAOP da Infância e Juventude como os Promotores criminais com atuação na Vara de Crimes contra a criança e adolescente da Capital, além de Promotores da Infância e Juventude, atuam no FEVCAMG (Fórum de Enfrentamento de Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes de Minas Gerais), o qual conta com a participação de outras instituições do Poder Público e da sociedade civil.

#### **3.3.4.7-Paraíba**

No Ministério Público paraibano, não existe uma campanha ou projeto específico para o combate ao abuso sexual de crianças e adolescentes.

De todo modo, as ações preventivas e explicativas referentes ao abuso sexual infantil são capitaneadas pelo CAOP da Criança e do Adolescente, cujo coordenador, por exemplo, participou de uma reunião com profissionais da saúde e do CREAS, na cidade de Bananeiras (PARAÍBA, Ministério Público do Estado, 2020). Demais, o CAOP da Criança e do Adolescente está mediando um termo de cooperação para a construção de um centro de atendimento único na área de saúde, para criança e adolescentes vítimas de violência naquele Estado.

#### **3.3.4.8-Paraná**

No âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná, o assunto abuso e violência sexual contra criança/adolescente é tratado na seara de atribuições do CAOP da Infância e Juventude, onde existe um campo específico, no sítio eletrônico da instituição, cujo tema é “Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes” (PARANÁ, Ministério Público do Estado, 2019a).

Há orientações permanentes, no sítio eletrônico da instituição, de como atuar extrajudicialmente sobre o tema, através da convocação de uma audiência pública para o dia nacional de mobilização contra o abuso sexual infantil (18 de maio). Apoiam-se também campanhas desenvolvidas por outras instituições sobre o assunto, mas não existe um projeto institucional ou social do MPPR sobre o tema combate ao abuso sexual infantil.

Em Curitiba, existem duas Promotorias que atuam perante a Vara de Crimes contra crianças, adolescentes e idosos. Não existe uma vara judicial com exclusiva atuação no combate a crimes contra criança e adolescente. Também não existe uma central de inquéritos, nos moldes do MPPE, recebendo tais Promotorias o inquérito policial diretamente para análise quanto ao oferecimento de denúncia/exordial penal.

Na prática, tais Promotorias têm tido uma atuação extrajudicial, fazendo, por exemplo, reuniões de trabalho com órgãos das rede de proteção e até mesmo expedindo recomendações específicas, como foi o caso da recomendação expedida em 08.11.2017, para orientar a rede de proteção contra o abuso sexual de crianças/adolescentes, a fim de adaptar o fluxo de atendimento ao disposto na Lei nº 13.431, de 04.04.2017, que estabeleceu o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência (PARANÁ, Ministério Público do Estado, 2019b).

Inexiste, porém, o hábito de os Promotores criminais instaurarem procedimento administrativo para o acompanhamento ou melhorar a atuação de instituições como a Polícia Civil ou induzir/promover a implementação de determinadas políticas públicas.

Mas, há, como dito, a importante atividade extrajudicial de expedir recomendações, como a recomendação administrativa nº 001/2017, da 1ª Promotoria de Justiça de infrações penais contra crianças, adolescentes e idosos, da Capital, cujo objeto era o estabelecimento de um fluxo para os órgãos integrantes da rede de proteção, nos termos do que preconiza a Lei nº 13.431/2017.

#### **3.3.4.9-Piauí**

No Ministério Público do Piauí, na época da pesquisa, ainda não havia um projeto específico de combate ao abuso sexual infantil.

Não obstante, foi realizado, em maio de 2018, um seminário de combate à violência contra crianças e adolescentes. Tal atividade foi organizada pelo Centro de Apoio Operacional de Defesa da Infância e da Juventude (CAODIJ), em parceria com o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF).

Durante o biênio 2018-2019, o CAODIJ colocou em prática a "Ação estadual em defesa da infância e da adolescência contra todo tipo de violência", que fez parte do Plano Geral de Atuação do MPPI e teve o objetivo de adotar medidas de educação, prevenção e repressão à violência, por meio da atuação integrada da instituição ministerial e parceiros institucionais (PIAUÍ, Ministério Público do Estado, 2018a). Tais ações também englobaram os crimes contra a dignidade sexual de crianças/adolescentes.

Aliás, a participação nas ações de enfrentamento ao abuso sexual de crianças/adolescentes tem sido capitaneada pelo CAODIJ, inclusive com participação nas ações do dia nacional de enfrentamento, 18 de maio (PIAUÍ, Ministério Público do Estado, 2018b).

Em Teresina, existe a 47<sup>a</sup> Promotoria de Justiça Criminal, que atua perante a 6<sup>a</sup> Vara Criminal da Capital, com competência para julgar os crimes sexuais praticados ou tentados contra crianças e adolescentes, bem como os definidos no ECA. Tal Promotoria é conhecida como a "PJ do menor vítima", nomenclatura que precisa ser atualizada, em homenagem à doutrina da proteção integral. Na prática, a referida Promotoria, tem uma atuação também extrajudicial, inclusive instaurando inquéritos civis para a defesa coletiva dos interesses das crianças e adolescentes vítimas de crimes.

#### **3.3.4.10-Rio Grande do Norte**

No âmbito do MPRN, não existe, no momento, um projeto específico para o combate ao abuso sexual de crianças e adolescentes.

Não obstante, em 2014, foi articulada a "Operação Veraneio", que se tratou de uma iniciativa capitaneada pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte, tendo como suporte uma ação integrada dos Ministérios Públicos Estaduais de outros Estados da região, visando combater a exploração sexual de crianças e adolescentes durante o período de férias e alta estação, até o carnaval, no qual a região registra incremento da atividade turística e potencializa os riscos de violação.

Tratou-se, enfim, de uma operação conjunta e articulada, objetivando a materialização de ações preventivas e fiscalizatórias. Houve, no caso concreto, uma



atuação conjunta das Promotorias da infância e do Centro de Apoio Operacional da Criança, juventude e família, além dos demais órgãos.

Mencione-se, outrossim, a ação, também liderada pelo CAOP da Infância, Juventude e Família, com o apoio das Promotorias da Infância, tendo por objetivo investigar o cumprimento, pelos motéis sediados nos municípios do Rio Grande do Norte, no que diz respeito à proibição de hospedagem ou pernoite de crianças e adolescentes sem autorização e/ou desacompanhados dos pais ou responsável, além de orientar a exigência do documento de identificação. A finalidade de tal operação foi, justamente, combater a exploração sexual (prostituição) de crianças e adolescentes.

São ações muito importantes, sem dúvidas, mas não se trata de um projeto extrajudicial específico e contínuo, mas de medidas pontuais, com um caráter mais combativo do que preventivo.

#### **3.3.4.11-Rondônia**

No Ministério Público de Rondônia, atualmente, não há, no momento, um projeto específico a respeito do abuso sexual de crianças e adolescentes. Relevante informar, a Administração Superior daquele MP adotou, em tempos recentes, a unificação dos Centros de Apoio Operacional, existindo, atualmente, o chamado CAOP unificado, o qual é o responsável por eventuais campanhas a respeito.

Todavia, em 2019, foi desenvolvido o projeto “Conscientizar e Proteger”, cuja finalidade é sensibilizar os atores da rede de proteção e atenção integral sobre a forma de prevenir todos os tipos de violência contra crianças e adolescentes, inclusive a sexual, por meio de palestras realizadas pelo CAOP (unificado), sobre violência contra crianças e adolescentes, em todo Estado de Rondônia.

Dentro do projeto supramencionado, a prevenção contra crimes sexuais merece destaque, mediante uma atuação no dia nacional de combate ao abuso sexual de criança e adolescentes (18 de maio) e de uma campanha pelo fortalecimento da rede de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes e do Comitê Estadual de Enfrentamento a Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

#### **3.3.4.12-Roraima**

No âmbito do Ministério Público de Roraima, não existe um programa específico para o enfrentamento do abuso sexual de crianças e adolescentes.

Não obstante, medidas de combate à exploração sexual infantil são adotadas pelas Promotorias com atuação na infância e juventude da capital Boa Vista, a qual participa de reuniões com a rede de proteção (RORAIMA, Ministério Público do Estado, 2020a).

Existe, ainda, em Boa Vista, a Promotoria com atuação perante a Vara de crimes contra a dignidade sexual (sendo vítimas adultos ou crianças/adolescentes), crimes praticados contra criança e adolescente, previstos no ECA, e crimes praticados contra o idoso, previstos no Estatuto do Idoso (RORAIMA, Ministério Público do Estado, 2020b). Tal PJ conta com a participação de 02 (dois) Promotores e tem como regra uma atuação no âmbito do processo penal, embora, eventualmente, realize reuniões extrajudiciais com órgãos e/ou entidades da rede de proteção.

#### **3.3.4.13-Santa Catarina**

Em Santa Catarina, não existem varas especializadas e nem Promotorias com atuação específica no combate a crimes contra criança e adolescente. As campanhas e induções de políticas públicas referentes à proteção contra o abuso sexual são promovidas pelo Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude, que, no MPSC, atende pela sigla de CIJ.

Mas, é importante fazer menção a um projeto de atuação extrajudicial da 34ª Promotoria de Justiça da Capital, que atua nas áreas cível e criminal, perante o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Tal projeto, materializado sob a forma de procedimento administrativo, tem por objetivo estabelecer protocolos para a realização de escuta especializada de crianças e adolescentes vítimas de violência na rede de proteção da capital Florianópolis, nos termos das Lei nº 13.431/2017.

É relevante destacar, ainda, no MPSC, a existência de duas Promotorias de Justiça para atuação exclusiva na tutela da segurança pública e controle externo da atividade policial, sendo uma em Florianópolis e outra em Chapecó (SANTA

CATARINA, 2019). Tais promotorias atuam na defesa do direito difuso à segurança pública/defesa social; não atuam na fase judicial (após o oferecimento da denúncia), mas participam das audiências de custódia. Um modelo similar ao da Central de Inquéritos do MPPE, com a diferença de que atuam, efetivamente, na seara dos direitos difusos e coletivos, utilizando os instrumentos extrajudiciais para tanto (inquérito civil, recomendação etc.).

#### **3.3.4.14-São Paulo**

No Ministério Público bandeirante, não existe um projeto específico para o enfrentamento do abuso sexual de crianças e adolescentes. Em regra, é o Centro de Apoio da Infância e Juventude que participa das reuniões extrajudiciais com a rede de proteção/acolhimento das vítimas de tais crimes.

O Centro de Apoio Criminal participou, porém, das reuniões para a implementação da Lei nº 13.431/2017, com a integração de outros atores, como o Poder Judiciário e a Polícia Civil.

#### **3.3.4.15-Sergipe**

No âmbito do Ministério Público sergipano, não existe, no momento, um projeto específico contra o abuso sexual de crianças e adolescentes.

Não obstante, as ações de combate e prevenção ao abuso sexual infantil são lideradas pelo CAOP da Infância e Adolescência. Em maio de 2019, por exemplo, foi realizado pelo referido Centro Operacional, com o apoio da Escola Superior do MP, em alusão ao dia nacional de enfrentamento, o “VII Seminário 18 de maio – A Importância do CRAI (Centro de Referência no Atendimento Infantojuvenil): ouvindo a rede e a sociedade”.

Tal encontro visou, justamente, a implantação de um CRAI em Aracaju, com o intuito de facilitar e concentrar, em um único lugar, toda a rede de apoio às crianças e adolescentes, quando do atendimento das vítimas de violência. Participaram do seminário diversas entidades, como a OAB e o MP do Trabalho, além de organizações da sociedade civil (SERGIPE, Ministério Público do Estado, 2019).

Em 18.05.2020, o juízo da 9ª Vara do Trabalho de Aracaju homologou acordo judicial celebrado entre o Ministério Público do Trabalho em Sergipe (MPT/SE), o Ministério Público de Sergipe (MPSE), o Estado de Sergipe e a empresa Torre Empreendimentos para a criação do CRAI. A finalidade do Centro é promover atendimento especializado e integral às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual de todos os municípios sergipanos. O CRAI será construído com valores decorrentes de dano moral coletivo, decorrente de ação ajuizada pelo MPT. Trata-se de um excelente trabalho de parceria entre instituições, resultando em um obra com manifestos benefícios para a sociedade (SERGIPE, Ministério Público do Estado, 2020).

### **3.3.5-Estados onde existe Vara privativa para julgar crimes contra criança e adolescente**

No Amazonas, na capital, Manaus, existem a 1ª e a 2ª Vara, privativas de crimes sexuais contra criança/adolescente. Trata-se de uma importantíssima especialização, permitindo uma maior apuração de crimes de tal natureza, os quais, infelizmente, são bastante comuns na região Norte.

Na Bahia, em Salvador, existem 03 (três) Promotorias de Justiça criminais que atuam perante a 1ª e a 2ª Vara dos Feitos Relativos aos Crimes contra Criança e Adolescente (BAHIA, Tribunal de Justiça do Estado, 2020). Tais Promotorias atuam perante os inquéritos policiais e após o ajuizamento da ação penal, na respectiva vara judicial. Compete às varas especializadas processar e julgar os crimes e as contravenções penais, cujas vítimas sejam crianças e adolescentes, bem como os incidentes processuais atinentes, ressalvada a competência das Varas do Júri, de Acidente de Veículos e do Juizado Especial Criminal (art. 85 da Lei Estadual 10.845, de 27.11.2007 – Código de Organização Judiciária do Estado da Bahia).

No Ceará, em Fortaleza, existe a 12ª Vara Criminal da Capital, a qual compete, única e exclusivamente, processar e julgar os crimes praticados contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes, conforme a Resolução 03/2018, do TJCE (CEARÁ, Tribunal de Justiça do Estado, 2020). Perante tal vara, oficiam 02 Promotores de Justiça criminais; toda a parte protetiva e extrajudicial fica, porém, com os Promotores da Infância e Juventude da Capital, conforme informações do respectivo Centro de Apoio Operacional.

No Maranhão, existem, ainda, a 41ª e a 42ª Promotorias da Infância e Juventude da Capital (entrância final), que atuam perante a Vara de Crimes contra Criança e Adolescente. Trata-se da 9ª Vara Criminal de São Luís, que tem competência para o processamento e julgamento dos crimes praticados contra crianças e adolescentes, excluída a competência do Tribunal do Júri e dos crimes referentes ao Juizado Especial Criminal.

Em Mato Grosso do Sul, na capital Campo Grande, a 7ª Vara Criminal julga, exclusivamente, os casos de crimes praticados contra criança/adolescente, excetuados os crimes contra a vida e a violência doméstica e familiar contra a mulher. Tal vara também realiza o cumprimento de cartas precatórias referentes a crimes diversos. Perante a referida Vara, atuam 02 (duas) Promotorias de Justiça criminais.

Em Minas gerais, existe, na capital Belo Horizonte, uma vara judicial privativa, para o julgamento de crimes contra criança e adolescente. Há uma Promotoria de Justiça com atuação perante a referida vara, estando, atualmente, dois Promotores com exercício nela. Conforme a Resolução nº 888, de 12.04.2019, do órgão especial do TJMG, a Vara Especializada em Crimes contra Criança e Adolescente de Belo Horizonte tem competência para julgar os seguintes crimes, previstos das seguintes normas penais: 1) Código Penal e na Legislação Especial, que configurem violação à dignidade sexual da criança e do adolescente; 2) arts. 129, nas hipóteses dos §§ 1º, 2º, e 9º; 133; 136, nas hipóteses dos §§ 1º e 2º; 146, nas hipóteses dos §§ 1º e 2º; e 148, todos do Código Penal; 3) arts. 240 a 241-E e 244-A do ECA; 4) art. 1º da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997; 5) art. 24 da Lei federal nº 13.431, de 4 de abril de 2017.

No Pará, em Belém, destaque-se a 1ª Vara de crimes contra criança e adolescente, a qual tem competência exclusiva para o julgamento de crimes sexuais praticados contra crianças e adolescentes; já a 2ª Vara de crimes contra criança e adolescente responde pelos outros crimes praticados, de natureza não sexual, salvo aqueles de competência do Tribunal do Júri (PARÁ, Tribunal de Justiça do Estado, 2018).

Em Pernambuco, na capital, Recife, existem a 1ª e a 2ª Varas de Crimes contra Criança e Adolescente que julgam, de forma privativa, todos os crimes e contravenções praticados contra criança e adolescentes, ressalvada a competência

do Tribunal do Júri e dos Juizados Especiais Criminais, conforme o art. 86 da Lei Complementar Estadual nº 100, de 21.11.2007 (Código de Organização Judiciária de Pernambuco).

No Piauí, em Teresina, a 47ª Promotoria de Justiça Criminal atua perante a 6ª Vara Criminal da Capital, com competência para julgar os crimes sexuais praticados ou tentados contra crianças e adolescentes, bem como os definidos no ECA.

No Rio Grande do Sul, existe a 6ª Vara Criminal da Capital (Porto Alegre), que tem competência para julgar os crimes tipificados nos arts. 129, §§ 1º, 2º e 9º, 136, §§ 1º e 2º, 213, 214, 215, 217-A, 218, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 231-A, 232, 233 e 234, todos do Código Penal Brasileiro, além dos arts. 240 e 244-A, ambos do ECA -, e, finalmente, art. 1º da Lei Federal nº 9.455, de 07 de abril de 1997, ressalvada a competência do Juizado Especial Criminal, em que sejam vítimas crianças ou adolescentes. Tal ampla e detalhada competência encontra alicerce na Lei Estadual nº 12.913, de 12.03.2008, bem como na Resolução do Conselho da Magistratura do TJRS nº 943, de 19.03.2013.

### **3.3.6-Entes federados onde não existe Vara privativa para julgar crimes contra criança e adolescente**

No Acre, em Rio Branco, não existe uma vara judicial privativa de crimes contra criança/adolescente, embora exista um projeto em discussão a respeito do tema, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado.

Em Alagoas, existe a 14ª Vara Criminal de Maceió, a qual é responsável pelo julgamento de crimes cometidos contra vulneráveis e etnias (crianças e adolescentes; idosos; homossexuais; negros etc.). Mas, não se trata de uma Vara judicial privativa para o julgamento de crimes contra a criança e o adolescente.

No Amapá, não há, na Capital, uma Vara exclusiva para o julgamento de crimes contra a criança e adolescente. Todavia, a 2ª Vara Criminal de Macapá tem competência para, além de outros, julgar os crimes cujas vítimas são crianças e adolescentes, conforme o art. 6º da Lei Complementar Estadual nº 93, de 30.12.2015 e o Provimento nº 307/2019 CGJ do TJAP, art. 2º.

No âmbito da Justiça do Distrito Federal, não existe vara especializada de crime contra criança/adolescente. Apenas, se a criança vítima de crime for mulher e o fato ocorrer em situação de violência doméstica ou familiar, o processo irá tramitar em uma das Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher; do contrário, os processos/inquéritos irão para varas criminais por distribuição.

No Espírito Santo, não existe, ainda que na capital Vitória, uma Vara privativa para julgar crimes cometidos contra criança/adolescente.

Em Goiás, no âmbito do Poder Judiciário, até o momento, não foi criada uma vara específica para lidar com os crimes praticados contra criança/adolescente, embora exista um projeto para a sua criação, no âmbito do TJGO. Atualmente, na capital, os crimes contra criança/adolescente são julgados em varas criminais responsáveis pelo julgamento de crimes punidos com reclusão.

Em Mato Grosso, também não existe uma vara privativa para julgar crimes cometidos contra criança/adolescente. Estes são julgados pela 14ª Vara Criminal da Capital, a qual também julga crimes contra idosos.

Na Paraíba, não há uma vara criminal para julgamento de crimes contra a criança e adolescente, sendo tais fatos processados perante as varas criminais da Capital, João Pessoa. No início, de fato, tal atribuição pertencia à Vara da Infância e Juventude, mas somente para os crimes previstos no ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), conforme o art. 171, inciso XII, da Lei de Organização e Divisão Judiciária do Estado da Paraíba, tendo isso sido modificado posteriormente.

No Paraná, em Curitiba, existe a Vara de Infrações Penais Contra Crianças, Adolescentes e Idosos e Infância e Juventude de Curitiba. É uma vara judicial especializada, mas não é privativa em crimes contra a criança e adolescente.

No Rio Grande do Norte, em Natal, existe a 15ª Vara Criminal, a qual compete, privativamente, processar e julgar, os crimes resultantes de acidentes de trânsito, quando não admitido o procedimento perante juizado especial criminal; os crimes contra a dignidade sexual que tenham como vítimas crianças ou adolescentes e os crimes cometidos contra as relações de consumo. Demais, tal vara julga, ainda, por distribuição com a 16ª Vara Criminal da Comarca de Natal, os crimes cometidos contra a ordem tributária. Também por distribuição compartilhada com a 12ª, 14ª e 16ª

Vara Criminal da Comarca de Natal, processa e dá cumprimento a todos os atos e diligências relativos a precatórias criminais em toda a Comarca de Natal. Portanto, evidentemente, não se trata de uma vara privativa de crimes contra a criança e o adolescente (RIO GRANDE DO NORTE, Tribunal de Justiça do Estado, 2020).

Chama a atenção, no caso do Rio Grande do Norte, a miscelânea de matérias criminais, julgadas por uma vara “especializada” de Capital, onde convivem, por exemplo, crimes contra a ordem tributária e crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes. De todo modo, perante a 15ª Vara Criminal da Capital, atua a 65ª Promotoria de Justiça de Natal, uma PJ com atribuições de natureza cível e criminal e que também atua perante a 1ª Vara da Infância e Juventude de Natal, que trata dos processos de execução de medida socioeducativa (RIO GRANDE DO NORTE, Ministério Público do Estado, 2020).

Em Rondônia, na capital Porto Velho, existe, desde maio de 2019, a Vara de Proteção à Infância e Juventude (antigo 2º Juizado da Infância e Juventude), com competência para julgar ações cíveis; infrações administrativas; o abrigo, correção dos abrigos e demais instituições de proteção à criança e ao adolescente. Tem, ainda, competência para o processamento dos crimes praticados contra crianças e adolescentes, como abuso, negligência, exploração e violência sexual (RONDÔNIA, 2019). Perante tal Vara, atua a 20ª Promotoria de Justiça de Porto Velho, com atribuições judiciais e extrajudiciais.

No Estado de Roraima, em Boa Vista, existe a Vara de crimes contra a dignidade sexual (sendo vítimas adultos ou crianças e adolescentes), crimes praticados contra criança e adolescente, previstos no ECA, e crimes praticados contra o idoso, previstos no Estatuto do Idoso. Perante tal, vara atua uma Promotoria de Justiça criminal (RORAIMA, Ministério Público do Estado, 2020b).

No Rio de Janeiro, embora existam projetos a respeito, ainda não existe, na capital, uma Vara especializada para o julgamento de crimes contra criança e adolescente; se houver ações penais cuja vítima seja uma criança ou adolescente, serão elas distribuídas a uma das Varas criminais da capital, sem especialidade a respeito.



Em Santa Catarina, também não existem varas especializadas e nem Promotorias com atuação específica no combate a crimes contra criança e adolescente.

Em São Paulo, não há uma vara privativa para o julgamento de crimes cometidos contra crianças/adolescentes; recentemente, porém, no exercício de 2019, na Capital, foi criada uma vara anexa (de apoio) para o julgamento de crimes cometidos contra hipossuficientes, como crianças e adolescentes, idosos e deficientes físicos/mentais.

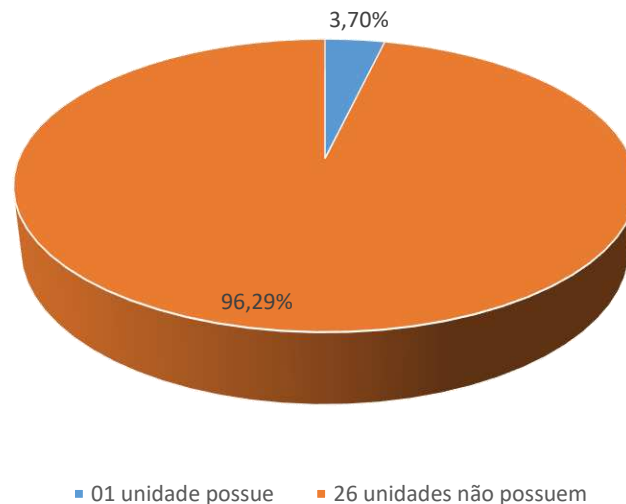
Em Sergipe, na capital Aracaju, compete à 6ª Vara Criminal exercer as funções relativas à Justiça Militar Estadual, processar e julgar as causas relacionadas à apuração de crimes contra a criança, o adolescente, o idoso, crimes de tortura e cumprir as cartas precatórias de sua competência, conforme o anexo III da Lei Complementar nº 301, de 12.04.2018 (SERGIPE, Assembleia Legislativa do Estado, 2020). Assim, não se trata de uma vara judicial com competência privativa para julgar somente os crimes contra a criança e o adolescente.

Em Tocantins, na capital Palmas, não existe uma vara criminal específica para o julgamento de crimes contra criança e adolescente. Conforme a Lei Orgânica do Poder Judiciário Estadual (LCE nº 10, de 11.01.1996, art. 25, § 1º, inciso I, c/c art. 41, inciso X), existem 04 vara criminais com atribuições para tanto, mas julgando outras espécies de crime também. Em 1º.10.2019, foi realizada a primeira audiência, na 2ª Vara Criminal, adotando-se o formato de depoimento especial, para oitiva de criança/adolescente, nos termos da Lei nº 13.431/2017 (TOCANTIS, Tribunal de Justiça do Estado, 2019).

### **3.3.7-A pesquisa em números: trabalhando os dados pesquisados**

Foram pesquisadas 27 unidades ministeriais (26 Ministérios Públicos dos Estados Federados e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios).

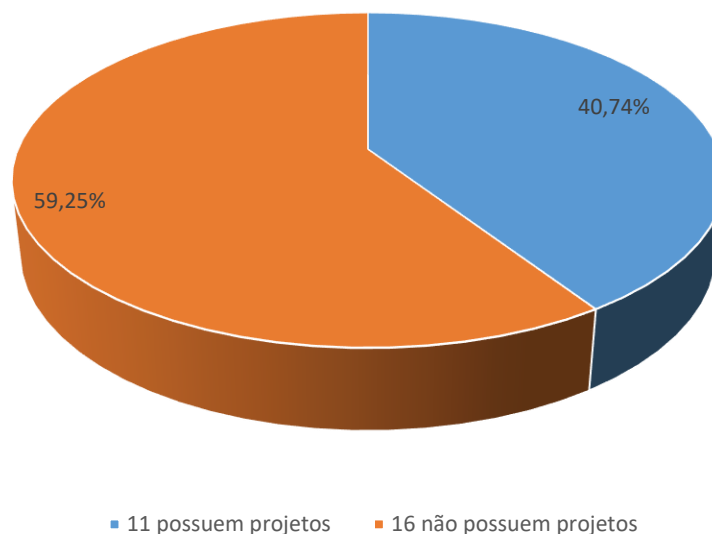
### Unidade com núcleo específico de combate ao abuso sexual infantil



Somente 3,70% das instituições pesquisadas (01 unidade) possui um núcleo específico de combate à violência sexual infantil (MPDFT, através do NEVESCA). De forma contraditória, o DF é uma das entidades federativas onde não há vara privativa para o julgamento de crimes contra crianças e adolescentes.

Não obstante, a atuação de um núcleo específico, dentro de uma unidade do Ministério Público brasileiro, pode estar contribuindo para reduzir o número de casos de abuso sexual infantil no DF, considerando que a entidade, em 2019, teve um percentual de 1,89% de registros de denúncias no Disque 100, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, conforme relatório do Disque Direitos Humanos (BRASIL, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, 2019, p. 54).

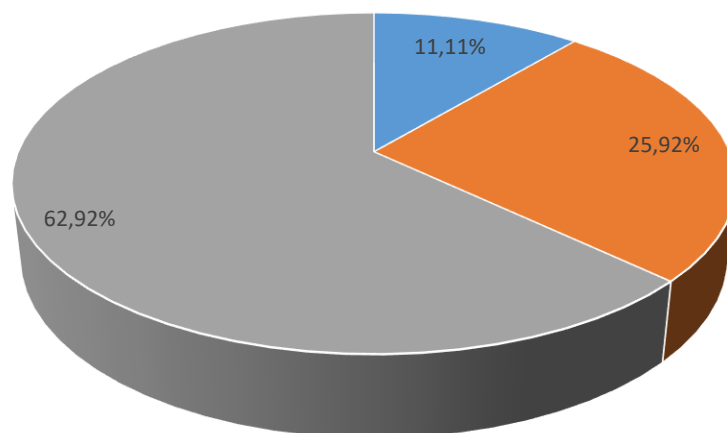
### Unidades ministeriais com projetos institucionais ou sociais específicos



40,74% (11 unidades) dos MP's dos Estados e DF têm projetos institucionais e/ou sociais específicos, para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. Relação das unidades ministeriais: MPAC, MPAL, MPAM, MPBA, MPMGO, MPMT, MPPA, MPPE, MPRJ, MPRS, MPTO.

59,25% (16 unidades) das unidades ministeriais não possuem um projeto institucional ou social específico de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes, sem prejuízo de haver relevantes atuações pontuais, no âmbito dos CAOP's ou das Promotorias de Justiça. Relação das unidades ministeriais: MPAP, MPCE, MPDFT, MPES, MPMA, MPMS, MPMG, MPPB, MPPR, MPPI, MPRN, MPRO, MPRR, MPSC, MPSP, MPSE.

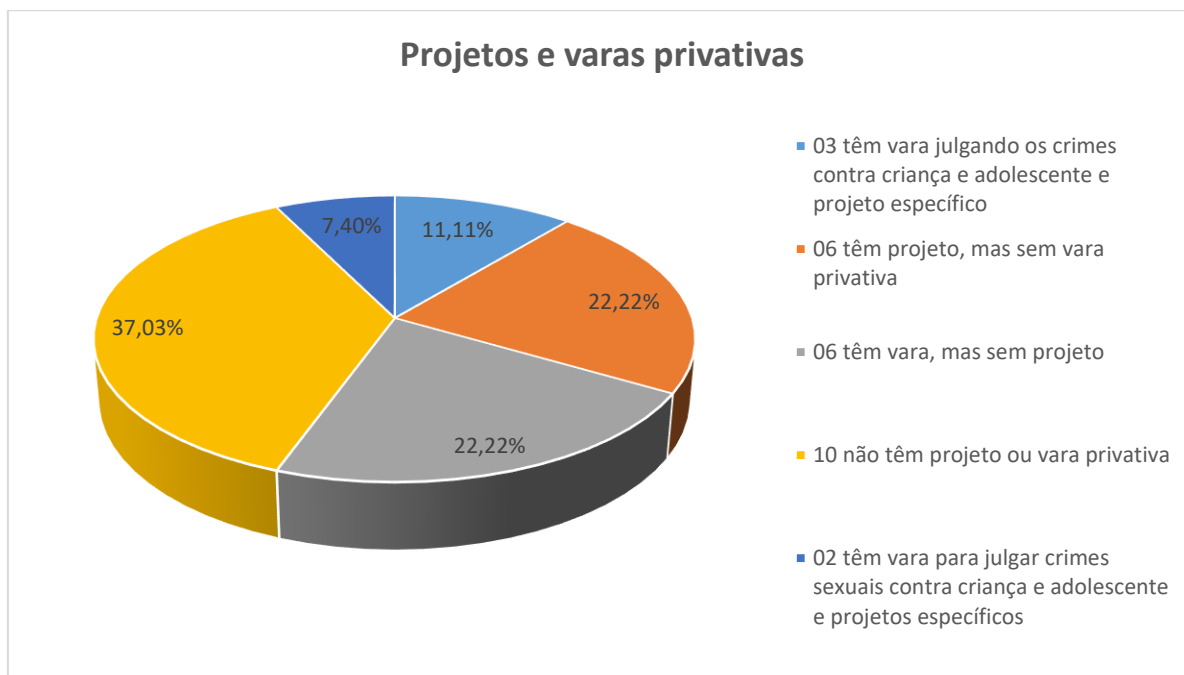
### Unidades ministeriais que atuam perante varas judiciais privativas para julgar crimes contra crianças e adolescentes



- 03 possuem varas privativas para crimes sexuais
- 07 possuem varas privativas para julgar crimes contra crianças e adolescentes
- 17 não possuem varas privativas

Entre os Estados Federados e o DF, 37,03% (10 entidades federadas) possuem varas judiciais privativas para o julgamento de crimes contra criança e adolescente, um número reduzido se se considerar a necessidade de especialização e técnicas especiais de oitiva (escuta especializada e depoimento especial, nos termos da Lei nº 13.431, de 04.04.2017), que a apuração de crimes desta natureza, máxime quando se trata de crimes de natureza sexual, exige. Relação das entidades federadas que possuem vara privativa: Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul.

Como demonstrado no gráfico acima, ao reduzir o alcance da pesquisa, para varas judiciais com competência exclusiva para o julgamento de crimes sexuais cometidos contra crianças e adolescentes, teremos somente 03 entidades (Amazonas, Ceará e Pará), ou seja, 11,11%. Já 07 unidades (Bahia, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Sul) possuem varas privativas para julgar crimes cometidos contra a criança e o adolescente, independentemente da natureza do crime (25,92%). O restante das unidades federativas (17, ou seja, 62,92%), não possuem varas privativas para o julgamentos de crimes cometidos contra crianças e adolescentes.



De outra banda, somente 18,51% das unidades do MP pesquisadas possuem projeto institucional de combate ao abuso sexual de crianças e adolescentes e, ainda, dispõe de uma Vara Judicial específica para o julgamento de crimes contra criança e adolescente (05 unidades, MPAM, MPBA, MPPA, MPPE e MPRS). Todavia, restringindo o alcance da pesquisa, verifica-se que somente 7,40% (02 unidades, MPAM e MPPA) têm projetos sociais específicos e dispõem de uma vara judicial específica para o julgamento de crimes sexuais contra crianças e adolescentes. As outras 03 unidades, ou seja, 11,11% (MPBA, MPPE e MPRS) tem projeto específico e vara específica, mas julgando todos os crimes contra criança e adolescente (não apenas crimes sexuais).

06 unidades ministeriais têm projetos institucionais, mas não possuem varas privativas (MPAC, MPAL, MPMGO, MPMT, MPRJ e MPTO) e 06 unidades têm varas privativas, mas não possuem projetos institucionais (MPCE, MPDFT, MPMA, MPMS, MPMG, MPPI).

Se se analisar os dados do relatório 2019 do Disque Direitos Humanos, verifica-se que o Amazonas responde por 0,44% das denúncias por abuso sexual de crianças e adolescentes e o Pará, por 0,41%. Porém, entre 2018 e 2019, o Amazonas teve um aumento de 62% do número de denúncias; no Pará, o aumento foi de 21%. Destaque-se que, no MP paraense, os Promotores criminais, que atuam no combate aos crimes contra criança e adolescente, expressamente têm atuação extrajudicial,

sendo considerados integrantes do sistema da infância e juventude. Tal atuação pode ser indicada como um diferencial, com relação aos números do Amazonas.

Dentre estas unidades, não possuem projeto institucional ou social específico e nem possuem vara privativa, o MPAP; MPES; MPPB; MPPR; MPRN; MPRO; MPRR; MPSC; MPSP e MPSE (10 unidades). Ou seja, 37,03% das unidades do MP brasileiro estadual/distrital não possuem nem projeto institucional/social de combate ao abuso sexual infantil e nem trabalham perante uma vara privativa para o julgamento de crimes contra criança e adolescente.

Reitere-se, a propósito, que 62,96% das entidades federadas (17 entidades) não possuem vara judicial privativa para o julgamento de crimes cometidos contra criança e adolescente, um número preocupante, demonstrando que o tema ainda não é prioridade, no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, no que se refere ao processamento da persecução penal. Eis as entidades federadas que ainda não possuem vara judicial privativa: Acre, Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins.

Note-se que, dentre os Estados mencionados no parágrafo anterior, o Estado de São Paulo, em números absolutos, lidera o ranking brasileiro do número de denúncias no Disque 100, referentes a abuso sexual infantil, com 2.879 denúncias no ano de 2019, o que corresponde a 18,79% do número de denúncias feitas sobre o tema. O Estado do Paraná tem 5,13% das denúncias, mas com um aumento de 22% de denúncias sobre abuso sexual infantil entre 2018 e 2019. O Rio Grande do Norte, embora responda por 1,96% das denúncias, teve um aumento de 17% das denúncias sobre abuso sexual infantil, entre 2018 e 2019. Da mesma forma, o Espírito Santo e Santa Catarina, que respondem, respectivamente, por 1,97% e 4,57%, das denúncias, tiveram, entre 2018 e 2019, aumentos de 18% e 16% no número de denúncias formuladas.

Situação ainda preocupante é a do Estado de Sergipe, que tem 1,17% das denúncias por abuso sexual infantil, mas teve um aumento de 59% dos casos denunciados entre 2018 e 2019. Ainda pior, em termos de aumento de denúncias por ano, as estatísticas no Amapá (com 0,43% das denúncias, mas com um aumento de

103%); de Rondônia (com 1,20% das denúncias, mas com um aumento de 65%) e Roraima (com 0,33% das denúncias, mas com um aumento de 104%).

A propósito, informe-se que o MP de Alagoas apesar de não dispor, em seu Estado de vara privativa para o julgamento de crimes contra criança e adolescente (existe uma vara para julgamento de crimes contra vulneráveis), tem um forte trabalho extrajudicial dos Promotores criminais. Em 2019, o Estado de Alagoas respondeu por 1,40% das denúncias sobre crimes sexuais contra crianças e adolescentes, conforme pesquisa do Disque 100. Mas, teve um aumento de 20% de tais denúncias entre 2018 e 2019. Um aumento bem menor, se comparado com Estados como Sergipe, Rondônia e Roraima, os quais não possuem vara privativa e nem possuem projeto institucional ou social específico do seu MP no combate/prevenção do abuso sexual infantil.

São números que preocupam e merecem análise e discussão. Embora não possam ter valores absolutos (pois existe o problema da subnotificação), no mínimo, levam a uma reflexão sobre a necessidade de uma atuação mais especializada e preventiva na área, principalmente através do Ministério Público, que exerce a titularidade da ação penal pública, tendo, por disposição constitucional (art. 129, inciso I, da CF/1988), o múnus de participar de políticas de prevenção na seara da defesa social.

Nesse aspecto, é imprescindível também uma atuação extrajudicial dos Promotores de Justiça criminais, com o apoio da Procuradoria-Geral, a fim de sensibilizar a cúpula do Poder Judiciário a instalar as respectivas varas privativas, para a apuração de crimes contra criança e adolescente; a decisão a respeito deve atender principalmente ao princípio da eficiência e à necessidade de especialização e menos ao argumento quantitativo/processual.

Ainda é necessário tecer algumas reflexões a respeito do Estado de Pernambuco, o qual, com 484 denúncias em 2019, no Disque 100, responde por 3,16% do número nacional. Um índice que ainda é elevado, mas que indica uma diminuição de denúncias, considerando que, em 2018, houve 511 casos narrados no Disque 100 (7% a menos de denúncias). Neste período, já estava em execução o projeto de atuação extrajudicial da 43ª PJ criminal, com atuação perante crimes contra criança e adolescente, a ser melhor detalhado no próximo item.

Em tal Estado, aliás, em questionário aplicado aos seus membros, no ano de 2020, a ser explicado no item 3.5, o percentual de 72,70% posicionou-se favorável à atividade extrajudicial do Promotor de Justiça com exclusiva atuação criminal e 82,20% entende que o Promotor criminal pode também atuar como agente político de transformação social.

Não se pode afirmar, com certeza matemática, que a atuação extrajudicial do Promotor de Justiça contribuirá para a redução da criminalidade. Mas, os números até aqui demonstrados são indicativos de que isso pode ocorrer. Não obstante, como já esboçado nesta tese, em teoria, e será demonstrado, na prática, no próximo item, não se trata de uma atuação solo do Promotor criminal, mas de uma atuação em rede, junto a vários outros parceiros institucionais, dentro de um clima de colaboração e resolutividade. Por isso, o reforço da possibilidade de tal redução ocorrer, a partir da ótica da prevenção e não somente da repressão, no que se refere ao abuso sexual infantil.

A propósito, na já mencionada pesquisa realizada com os membros do MPPE, 92,70% entenderam que a melhor política a ser adotada no sistema de defesa social do Estado de Pernambuco é uma atuação integrada dos órgãos que atuam na área, mas sempre respeitando os direitos e garantias constitucionais da parte investigada/acusada.

### **3.3.8-Comentários finais sobre a atuação preventiva do Ministério Público brasileiro nos crimes contra a dignidade sexual de criança e adolescentes**

À luz das informações obtidas através da pesquisa realizada, pode-se concluir que a atuação preventiva do MP dos Estados Federados e do DF, na grande maioria das unidades pesquisadas, cabe aos Centros de Apoio Operacional, especificamente àqueles que atuam em prol da Infância e da Juventude.

Nota-se um distanciamento dos CAOP's criminais do assunto, como se o tema fosse exclusivo dos Promotores que atuam nas Varas da Infância e Juventude. Como exceção à regra, pode-se mencionar o Estado do Rio de Janeiro, onde, atualmente, os CAOP's da Infância e Juventude e o Criminal trabalham em conjunto na criação de um projeto a respeito do fluxo de atendimento da vítima, nos termos da Lei nº 13.431/2017.



Louve-se, porém, a excelente iniciativa do MPDFT, o qual criou o NEVESCA (Núcleo de enfrentamento à violência e à exploração sexual contra criança e adolescente), órgão auxiliar às Promotorias de Justiça criminais, cíveis e da infância e juventude, na indução, formulação e implementação de políticas públicas para conscientização sobre os efeitos negativos da violência sexual contra criança e adolescentes, bem como no reconhecimento dos seus direitos e garantias.

Verifica-se a dificuldade, de modo geral, dos Promotores criminais atuarem extrajudicialmente, precisando, em alguns Estados, de atos normativos específicos do Procurador-Geral de Justiça, autorizando expressamente o Promotor criminal que lida com crimes contra a dignidade sexual de criança e adolescentes a requisitar informações ou serviços ou mesmo atuar extrajudicialmente, como foi o caso do MPAM e do MPAL.

Seria tal ato realmente necessário, à luz do arcabouço normativo já existente para o Ministério Público, máxime a Constituição Federal e a Lei nº 8.625/1993? Necessitaria um Promotor de Justiça criminal de expressa autorização do seu Procurador-Geral para atuar de forma preventiva no combate a determinados crimes?

De outra banda, destaque-se a atuação extrajudicial de vanguarda, bastante relevante das Promotorias criminais de Alagoas e do Pará, inclusive com a implementação de projetos institucionais de prevenção ao crime sexual contra a dignidade sexual de criança e adolescentes. No MP do Pará, aliás, as Promotorias criminais, com atuação perante a Vara de crimes contra criança e adolescente, expressamente, têm atribuições extrajudiciais, pois são consideradas Promotorias integrantes do sistema da infância e juventude.

Mencione-se, ainda, a atuação extrajudicial da “Promotoria do menor vítima”, no Piauí, a qual, apesar de ter uma atuação criminal, também atua no plano extrajudicial, inclusive instaurando inquéritos civis para a tutela coletiva dos direitos das crianças e adolescentes vítimas de crimes.

No Paraná, as Promotorias criminais que atuam nos crimes contra a criança/adolescente da Capital também atuam extrajudicialmente, participando de reuniões da rede de proteção e expedindo recomendações sobre a observância da

Lei nº 13.431/2017. Em Minas Gerais, também há o relevante hábito dos Promotores criminais que atuam perante a Vara de crimes contra crianças e adolescentes participarem de reuniões com a rede de proteção.

É relevante mencionar, ainda, o exemplo das Promotorias para a defesa do direito difuso à segurança pública e defesa social, que já existem no âmbito do MP do Rio de Janeiro e de Santa Catarina, demonstrando que não há uma linha rígida de separação entre a seara criminal e a de cidadania, para a atuação do Ministério Público em defesa do direito fundamental à defesa social.

Ou seja, combater o crime também é uma ação de cidadania, também é um trabalho que exigirá do membro do MP o recurso a instrumentos extrajudiciais, os quais não podem estar limitados aos Promotores de cidadania; estes podem utilizá-los com maior frequência, pois, em regra, sequer participam de audiências ou processos judiciais, mas os Promotores criminais também poderão usar de tais recursos, na prevenção de crimes ou indução de políticas públicas a respeito, como já ocorre, na prática, em vários Estados brasileiros.

Faz-se necessário que tais ações sejam expandidas, incentivadas institucionalmente e coordenadas pelo CAOP Criminal, o qual precisa assumir tal protagonismo, principalmente na prevenção de crimes, como o abuso sexual de crianças e adolescentes, tema que, em regra no MP brasileiro, tem ficado a cargo do CAOP da Infância e Juventude, como já se relatou. Além disso, o planejamento estratégico de cada unidade ministerial precisa tratar de um tópico específico, a respeito da atuação preventiva/extrajudicial dos Promotores de Justiça com atuação criminal.

### **3.4-ESTUDO DE CASO: DETALHAMENTO DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DA 43ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL DA CAPITAL<sup>83</sup>**

A partir de agosto de 2017, a 43ª Promotoria de Justiça Criminal da Capital, do Ministério Público de Pernambuco, com atuação na 2ª Vara dos Crimes contra a criança e adolescente da Capital, com o apoio da 24ª Promotoria de Justiça Criminal da Capital (atuação perante a 1ª Vara), cuja titular era a Dra. Giani do Monte

---

<sup>83</sup> O autor da tese de doutorado foi titular da 43ª PJ Criminal da Capital entre dezembro de 2016 e setembro de 2020. O recorte temporal da atuação extrajudicial do referido órgão situa-se, justamente, dentro de tal período.

Santos, desenvolveu um trabalho de natureza extrajudicial, a partir de reuniões com integrantes da Polícia Civil (DPCA - Departamento de Proteção à Criança e Adolescente); da Polícia Militar (divisão de Direitos Humanos); do Poder Judiciário (Juizes de Direito das Varas de Crimes contra Criança e Adolescente; psicólogas e assistentes sociais) e das Secretarias de Educação, do Município do Recife e do Estado de Pernambuco, dentre outros atores jurídicos e sociais. Demais, houve o contínuo apoio do CAOP Infância e Juventude e do CAOP criminal do Ministério Público de Pernambuco.

O trabalho iniciou-se com uma audiência pública, realizada em agosto de 2017, onde foram diagnosticados os principais problemas enfrentados pelos órgãos/atores sociais no combate e na prevenção de tais crimes.

Para acompanhamento formal da referida audiência pública e dos seus desdobramentos, foi instaurado um procedimento administrativo (acompanhamento da política pública de combate aos crimes contra a dignidade sexual e dos compromissos firmados na audiência pública), nos termos Resolução CNMP nº 174, de 04.04.2017.<sup>84</sup>

Durante o período de atuação do autor desta tese na referida Promotoria de Justiça, de forma fundamentada, o referido procedimento administrativo foi anualmente renovado, nos termos do art. 11 da Resolução CNMP nº 174/2017, em razão da contínua necessidade de acompanhamento da política pública em questão e da realização de uma audiência pública ao final do 2º semestre para revisão das metas estabelecidas e autocrítica da atuação do MP, como doravante será detalhado.

É relevante mencionar as conclusões da primeira audiência pública, realizada em agosto de 2017, as quais tiveram a forma de pactuação celebrada com o Ministério Público. Tal pactuação não previu a imposição de multa ou qualquer sanção em caso de descumprimento. Baseou-se na construção dialógica da solução

---

<sup>84</sup> Segundo o art. 8º da Resolução CNMP nº 174/2017, o procedimento administrativo é o instrumento próprio da atividade-fim, sendo destinado a: I–acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta celebrado; II–acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições; III–apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis; IV –embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil. Relevante destacar que o parágrafo único do art. 8º deixa expresso que o PA não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico.

do problema pelos próprios atores sociais e pelo público presente na audiência. Eis as metas estabelecidas a partir da primeira audiência pública:

1. ao Poder Judiciário de Pernambuco e ao MPPE:
  - 1.1. *colocar/requerer a criança/adolescente, vítima de crime contra a sua dignidade sexual, em entidade de acolhimento somente como última alternativa, priorizando-se o afastamento do lar do agressor;*
  - 1.2. *seja elaborado, através das Escolas Superiores de cada instituição, um curso com formação específica para Procuradores de Justiça e Desembargadores, no que se refere aos crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes;*
  - 1.3. *elaborar um curso específico, através das Escolas Superiores de cada instituição, para atuação de Policiais Militares na prevenção e repressão dos crimes contra a dignidade de crianças/adolescentes;*
2. ao Poder Judiciário de Pernambuco (varas de crimes contra criança e adolescente CRIAR) e MPPE: *seja fixado o prazo mínimo de 15 dias, nos ofícios requisitando providências ou informações ao Conselho Tutelar do Recife;*
3. ao Poder Judiciário (TJPE): *agilizar a realização de um mutirão judiciário nos processos antigos, em trâmite na 1ª Vara de Crimes contra a Criança e Adolescente da Capital;*
4. ao MPPE: *agilizar as demandas do Conselho Tutelar a respeito da sua infraestrutura, dando continuidade aos procedimentos que cobram providências ao MUNICÍPIO DO RECIFE;*
5. ao MUNICÍPIO DO RECIFE e ao MPPE: *celebrar termo de cooperação técnica para a formação de Professores, visando ao trabalho de prevenção e identificação de crimes contra a dignidade de criança e adolescente.*
6. ao MUNICÍPIO DO RECIFE: *a relação de todos os CREAS bem como a sua área de abrangência, atribuições e equipes que os compõem;*

7. ao CONSELHO TUTELAR DO RECIFE: encaminhar às PJs Criminais de crimes contra criança e adolescente (24ª e 43ª PJ Criminais da Capital) a relação dos bairros com maior incidência de crimes contra a dignidade sexual de criança e adolescente na Região Metropolitana do Recife, segundo seus registros;

8. à Polícia Civil, MPPE e o Poder Judiciário: realizar reunião específica a respeito da produção antecipada de prova, para oitiva da vítima de crimes contra criança e adolescente, nos moldes da Lei nº 13.431/2017.

Tal audiência pública foi o marco inicial para a realização de várias outras reuniões específicas, capitaneadas pela 43ª PJ Criminal, chamadas reuniões setoriais, realizadas com o DPCA e Polícia Militar; com diretores de Escolas Municipais e agentes de saúde, visando esclarecer dúvidas e orientar a respeito da identificação e do encaminhamento dos casos de violência sexual contra crianças e adolescentes.

Posteriormente, a partir de dados fornecidos pelo setor de estatística da SDS/PE (Secretaria de Defesa Social de Pernambuco), foram mapeados os bairros com maior número de registros de crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes no Recife, entre 2016 e 2017, tendo sido o bairro do Ibura o de maior incidência. A partir de então, as reuniões setoriais passaram a ter como meta atores sociais com atuação funcional no referido bairro.

No Recife, conforme dados do disque 100 da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e dos sistemas SONDDHA (Sistema de Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos e Atendimento) e SAFERNET (Childhood Brasil), 77,2% das notificações ao sistema de saúde, a respeito de violência sexual contra crianças e adolescentes residentes na cidade, são de estupro; 19,3% de assédio sexual; 4,2% de pornografia infantil e 2,8% de exploração sexual (IDEARIO CONSULTORIA, 2020, p. 14).

No mês de agosto de 2018, realizou-se uma visita à Escola Municipal Maria Sampaio de Lucena, no bairro do Ibura. Em tal visita, a 43ª PJ Criminal, juntamente com outros atores sociais, como a Polícia Civil, através da DPCA, a Polícia Militar, o Poder Judiciário de Pernambuco (Central de Depoimento Acolhedor) e a

Secretaria de Educação do Recife, realizou uma palestra para pais, estudantes e professores, a respeito da importância de não tolerar assédios ou ameaças à dignidade sexual e de como identificar potenciais agressores.

Em setembro de 2019, realizou-se nova visita, também com a participação dos atores supramencionados, desta vez, na Escola Estadual Jordão Emereciano, também no Ibura, considerando que os dados atualizados do setor de estatísticas da SDS/PE também indicaram o referido bairro como o de maior incidência de crimes sexuais contra criança e adolescentes, no período 2017-2018.

Como parte do projeto, anualmente, tem sido realizada uma audiência pública, para revisão de metas e autocrítica da atuação do Ministério Público a respeito do tema. A segunda audiência pública realizou-se em 03.12.2018. Ao final, foram pactuadas as seguintes propostas de atuação administrativa, que foram também recomendadas pelo Ministério Público:

1. ao Estado de Pernambuco (Poder Executivo):

1.1. *estudar a criação de uma Delegacia Especializada em Crimes contra a Dignidade Sexual de Criança e Adolescente na Capital;*

1.2. *realizar um treinamento específico, em escuta especializada de crianças e adolescentes vítimas de violência, nos moldes da Lei nº 13.431/2017, nas 26 AIS (áreas integradas de segurança) do Estado de Pernambuco, com 02 agentes de polícia, por AIS, preferencialmente com formação em psicologia, pedagogia, serviço social ou nas outras áreas de saúde;*

1.3. *implementar, em parceria com o Poder Judiciário de Pernambuco, o MPPE e outras funções essenciais à Justiça, o sistema unificado de ouvida especial da criança/adolescente vítima de violência, encaminhando projeto de lei, referente ao sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, no âmbito das respectivas competências, nos termos do art. 27 da Lei nº 13.431, de 04.04.2017;*

- 1.4. *criação de uma Ouvidoria específica, para recebimento de queixas ou denúncias, referentes a crimes e atos de violência cometidos em desfavor de crianças/adolescentes (art. 15 da Lei nº 13.431/2017);*
- 1.5. *incluir, na proposta orçamentária para o ano de 2020, a alocação de recursos para:*
  - 1.5.1. *a manutenção de equipes multidisciplinares destinadas a assessorar as delegacias especializadas no combate a crianças/adolescentes vítimas de violência, nos termos do art. 20, § 1º, da Lei nº 13.431/2017;*
  - 1.5.2. *a criação de novas delegacias especializadas no atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência, em todo Estado de Pernambuco (art. 20 da Lei nº 13.431/2017);*
  - 1.5.3. *criação e execução de programas, serviços ou equipamentos que proporcionem atenção e atendimento integral e interinstitucional às crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, compostos por equipes multidisciplinares especializadas, na forma do art. 16 da Lei nº 13.431/2017.*
- 1.6. *instituir uma política pública específica, garantindo o acesso à educação de crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade bem como assegurando o acesso à profissionalização daqueles que não possuem escolaridade suficiente;*
- 1.7. *estender o modelo de humanização do IML da Capital, no atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência, para as outras unidades do IML em todo Estado de Pernambuco.*
2. *ao Estado de Pernambuco (Poder Executivo); Poder Judiciário de Pernambuco e MPPE:*

- 2.1. *criação de uma campanha publicitária, na mídia impressa, digital e televisiva, a respeito do abuso sexual cometido contra criança e adolescente, mediante estupro de vulnerável.*
3. *à SDS/DPCA:*
- 3.1. *informar o número de crimes contra a dignidade sexual de crianças/adolescentes, ocorridos no Recife, discriminados por bairro, durante o período de janeiro a dezembro de 2018;*
- 3.2. *Informar a relação dos inquéritos policiais em tramitação, a respeito de crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes, no âmbito da DPCA da Capital;*
4. *ao Poder Judiciário de Pernambuco (Coordenação da Infância e Juventude do TJPE):*
- 4.1. *retirar a carceragem do 1º andar do bloco 01 do CICA (Varas dos Crimes contra a criança e adolescente), permutando de lugar com o prédio da Administração;*
- 4.2. *extinguir o banheiro unissex do 1º andar do bloco 01 do CICA (torná-lo exclusivo para vítimas do sexo feminino);*
- 4.3. *orientar o sistema penitenciário do Estado e a PMPE a estacionar os seus carros no estacionamento público, na parte de trás do CICA, evitando estacionar em frente ao CRIAR;*
5. *ao Poder Judiciário de Pernambuco (1ª e 2ª Vara de Crimes contra Criança e Adolescente da Capital):*
- 5.1. *melhorar o sistema de proteção à vítima, evitando encontros com o agressor no âmbito do Fórum;*
- 5.2. *ao MPPE (Central de Inquéritos):* *agilizar a tramitação dos inquéritos policiais a respeito de crimes sexuais contra crianças e adolescentes, dando-lhes prioridade de atendimento;*
6. *ao MPPE (24ª e 43ª PJ's Criminais da Capital):* *realizar uma reunião específica com a DPCA; representantes das Secretarias de Educação do Recife e do Estado de Pernambuco e os respectivos*



*Conselhos, a respeito do papel das Escolas na notificação dos crimes contra a dignidade sexual das crianças e adolescentes.*

Em 2019, realizou-se a terceira audiência, na data de 13.12.2019. Eis as metas pactuadas ao final de mais uma audiência pública, onde foram reiteradas algumas metas propostas na audiência pública de 2018:

1. ao Estado de Pernambuco (Poder Executivo):
  - 1.1. *estudar a criação de uma Delegacia Especializada em Crimes contra a Dignidade Sexual de Criança e Adolescente, na Capital;*
  - 1.2. *estudar a criação de novas delegacias especializadas no atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência, em todo Estado de Pernambuco (art. 20 da Lei nº 13.431/2017);*
  - 1.3. *atualizar o plano estadual de enfrentamento à violência sexual de criança/adolescente, incluindo, no eixo de prevenção, uma estratégia de prevenção baseada em uma abordagem de saúde pública para o problema;*
2. ao Estado de Pernambuco e ao Município do Recife (Poder Executivo):
  - 2.1. *facilitar o acesso ao atendimento público de saúde e psicossocial às vítimas de crimes contra a dignidade sexual, priorizando os bairros com maior incidência deles, na Capital;*
3. ao Estado de Pernambuco (Poder Executivo); Poder Judiciário de Pernambuco e MPPE:
  - 3.1. *criação de uma campanha publicitária, na mídia impressa, digital e televisiva, a respeito do abuso sexual cometido contra criança e adolescente, mediante estupro de vulnerável.*
4. à SDS/DPCA:
  - 4.1. *retomar o Plantão 24 horas, inclusive finais de semana, para atender casos de violência contra criança/adolescente, na Capital, dentro da unidade da DPCA;*

- 4.2. *evitar a escuta especializada detalhada para vítimas de crimes sexuais e de crianças menores de 07 anos, conforme a teleologia da Lei nº 13.431/2017;*
- 4.3. *em hipótese alguma, permitir que uma criança ou adolescente seja ouvida como testemunha ou vítima, no modelo tradicional, sem escuta especializada e na forma de depoimento por termo;*
- 4.4. *criar equipes especializadas no atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e/ou reforçar os treinamentos das equipes existentes, no âmbito das Delegacias de Polícia;*
5. *ao Poder Judiciário de Pernambuco (Coordenação da Infância e Juventude do TJPE):*
  - 5.1. *retirar a carceragem do 1º andar do bloco 01 do CICA (Varas dos Crimes contra a criança e adolescente), permutando de lugar com o prédio da Administração ou qualquer outro espaço a ser indicado pela gestão administrativa;*
  - 5.2. *extinguir o banheiro unissex do 1º andar do bloco 01 do CICA (torná-lo exclusivo para vítimas do sexo feminino);*
6. *ao Poder Judiciário de Pernambuco (Coordenação da Infância e Juventude do TJPE) e MPPE (Central de Inquéritos da Capital):*
  - 6.1. *reduzir o fluxo da produção antecipada de prova (tempo entre a representação da Delegacia para o MP e a efetiva oitiva da criança/adolescente em juízo);*
7. *ao MPPE (Procuradoria-Geral de Justiça):* *criar o núcleo de enfrentamento à violência sexual em Pernambuco;*
8. *ao MPPE (Central de Inquéritos e Promotorias criminais):* *especificar as requisições ao Conselho Tutelar, evitando requisitar a investigação de fatos criminais;*
9. *ao Conselho Tutelar:* *melhorar o retorno às requisições do MP e da Polícia Civil, dentro de um prazo razoável de 15 dias;*
10. *ao MPPE (24ª e 43ª PJ Criminal da Capital):*

- 10.1. *realizar uma reunião específica com o DPCA/DECCA; Poder Judiciário, Central de Inquéritos e outros atores, a fim de melhorar o fluxo da notificação de crimes contra a criança e o adolescente;*
- 10.2. *realizar uma reunião setorial com o DPCA, o Poder Judiciário e a Central de Inquéritos da Capital sobre escuta especializada e o fluxo da produção antecipada de prova/Depoimento Especial em crimes contra a criança e o adolescente.*

Através da práxis da audiência pública, população e atores sociais são ouvidos e as metas pactuadas no ano anterior são analisadas e revisadas. A própria atuação do Ministério Público também é alvo de críticas e sugestões de melhoria pelo público presente. De fato, como lembra Mazzilli (2000, p. 401-404), a audiência pública é uma forma de o cidadão participar de decisões referentes à gestão da coisa pública, envolvendo os destinatários de uma decisão governamental com o próprio processo decisório.

Nesse aspecto, tem-se por referência o chamado “balanço social” (*bilancio sociale*), feito anualmente pela Procuradoria da República italiana (órgão de representação do *Pubblico Ministero*), espécie de reflexão interna dos seus trabalhos, com fins de otimizar e melhorar a atuação funcional, na área criminal, civil e administrativa, no ano seguinte. O balanço social, para o MP italiano, representa também um contato direto com os cidadãos e operadores jurídicos, ouvindo-os a respeito da atuação do *Parquet* naquele ano (ISMAIL FILHO, 2011).

Esse balanço social, através da audiência pública, permite que o Ministério Público faça uma autocrítica, a partir da opinião do destinatário principal dos seus serviços: o Povo, titular do poder político soberano (art. 1º, parágrafo único, da CF/1988). Trata-se de uma excelente iniciativa, que, no Brasil, deveria ser regra entre os Ministérios Públicos dos Estados e da União, principalmente aqueles que atuam na área criminal, os quais, todo ano, também poderiam elaborar uma reflexão a respeito do cumprimento da sua missão constitucional e se estão eles atuando de acordo com os interesses da justiça e do cidadão.

Como mencionado outrora, os compromissos firmados nas audiências públicas supramencionadas deram o início a uma série de outras medidas extrajudiciais, como a realização de audiências específicas, as chamadas reuniões setoriais, com determinados atores sociais e/ou institucionais, a fim de confirmar o cumprimento do compromisso assumido ou esclarecer dúvidas a respeito de tais compromissos.

A primeira reunião setorial foi realizada em 24.11.2017, tendo por finalidade a revisão de alguns compromissos firmados na primeira audiência pública. Participaram dela representantes do MP (Promotorias de Cidadania da Infância e Juventude da Capital); do Poder Judiciário (Juízes, assessoras e psicólogas/assistentes sociais da Central de Depoimento Acolhedor e do CRIAR).

Em 2018, foram realizadas 04 reuniões setoriais. A primeira, em 02.02, tratou da aplicação da Lei nº 13.431, de 04.04.2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência, através da escuta especializada e do depoimento especial, com a participação de profissional especializado. Participaram de tal reunião representantes do Ministério Público (Promotorias de Cidadania da Infância e Juventude da Capital e da Central de Inquéritos da Capital); da Polícia Civil (DPCA); do Poder Judiciário (Juízes e assessores das Varas de Crimes contra a criança e adolescente da Capital; Psicólogas e Assistentes Sociais da Central de Depoimento Acolhedor e do CRIAR).

A segunda audiência, realizada em 02.03.2018, buscou a definição de ações de prevenção em conjunto nas regiões do Ibura e COHAB/RPA-6, onde houve maior incidência de crimes contra a dignidade sexual, entre os anos de 2016 e 2017, no município do Recife. Participaram desta reunião representantes das Secretarias de Educação (Unidade de Apoio Social e Centro de Formação de Professores) e da Saúde (Coordenadoria Distrital do Programa da Saúde da Criança) do Recife; da Polícia Militar (19º BPM); da Polícia Civil (DPCA); do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e do CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) com a atuação nas referidas localidades.

Em 31.08.2018, realizou-se outra reunião setorial, com profissionais na área de saúde da região do Ibura e da COHAB/RPA-6, a fim de tratar das notificação às autoridades dos casos de violação à dignidade sexual de crianças e adolescentes.

Por fim, em 28.09.2018, houve reunião setorial, com a finalidade de pactuar com os candidatos ao cargo de Governador do Estado de Pernambuco, um protocolo de intenções, a respeito de medidas a serem adotadas em favor da Infância e Juventude da Capital, máxime no que se trata à prevenção e combate aos crimes cometidos contra crianças e adolescentes. Presentes à reunião a candidata do PSOL, Daniele Portela, e Bruno Medeiros, Secretário-Executivo da Infância e Juventude do Estado de Pernambuco, representante do Governador do Estado e então candidato à reeleição, Paulo Câmara (PSB). Também participaram Promotoras de Justiça da Infância e Juventude da Capital, na área de ato infracional e de adoção/guarda.

Em 14.03.2019, foi realizada nova reunião setorial, com profissionais da educação do bairro do Ibura, no Recife, a fim de tratar das notificação às autoridades dos casos de violação à dignidade sexual de crianças e adolescentes. Participaram da referida reunião diretores de escolas públicas municipais e estaduais, além de representantes das Secretarias de Educação do Recife e do Estado de Pernambuco.

No dia 30.08.2019, realizou-se reunião setorial com a finalidade de criar uma estratégia de combate à prostituição infantil, a qual estaria ocorrendo nas imediações da Av. Conselheiro Aguiar, em Boa Viagem. Participaram desta reunião representantes do Ministério Público (Promotores de Cidadania da Infância e Juventude da Capital); da Polícia Civil (DPCA); da Polícia Militar (19ª BPM) e da Secretaria de Educação do Recife.

Em 27.09.2019, realizou-se nova reunião setorial, a fim de criar um fluxo de entrada e saída de vítimas, testemunhas e acusados, evitando encontros indesejados entre eles, perante a 1ª e 2ª Varas de Crimes contra Criança e Adolescente da Capital, nos termos do art. 201, § 4º, do CPP, e art. 5º, inciso VIII, da Lei nº 13.431/2017. Tal reunião teve resultados extremamente exitosos, onde, houve, efetivamente, a mudança do fluxo de entrada e saída, garantindo-se um maior respeito ao estado emocional e psíquico das partes envolvidas, máxime das crianças/adolescentes e os seus familiares.

Em 12.05.2020, realizou-se uma nova reunião setorial, com representantes do DPCA (Departamento de Proteção à Criança e ao Adolescente da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco); OAB (Comissão da Infância e Juventude); Central de Inquéritos do MPPE; Defensoria Pública e Poder Judiciário de

Pernambuco, para tratar do fluxo dos depoimentos especiais cautelares de criança e adolescentes vítimas de crimes sexuais, nos termos da Lei nº 13.431/2017. Buscou-se, através do diálogo institucional, combater ao máximo a revitimização, evitando-se depoimentos detalhados nos órgãos de proteção, com o intuito de que ficasse a vítima resguardada para tratar com detalhes do fato perante o Poder Judiciário, mediante prova cautelar no processo penal, como preconiza o art. 11 da Lei nº 13.431/2017.

Merece destaque, ainda, a referida reunião porque foi a primeira realizada em ambiente virtual, através do aplicativo *Google Meet*, tendo a participação de 25 convidados, todos participando à distância, em razão do isolamento social provado pelo vírus COVID-19. A propósito, mencionem-se as seguintes pactuações resultantes da reunião setorial multicitada:

1. para a 1ª e 2ª Vara de Crimes contra criança e adolescente da Capital: após a suspensão dos prazos processuais decorrentes da pandemia, melhorar o tempo de tramitação para a oitiva cautelar das crianças e adolescentes vítimas de violência (preferencialmente, 15 dias dentre a representação do MP e a realização da audiência);
2. para a Central de Inquéritos do MPPE (Capital): após a suspensão dos prazos processuais decorrentes da pandemia, fazer a representação de depoimento especial cautelar em Juízo, no máximo de 48 horas, a partir da data do recebimento do requerimento apresentado pela autoridade policial do DPCA;
3. para o DPCA/UNIPRECA:
  - 3.1. em hipótese alguma, permitir a oitiva de criança ou adolescente, na condição de vítima ou testemunha, que não seja na forma prevista na Lei nº 13.431/2017.
  - 3.2. evitar realizar a escuta especializada de vítimas de crimes sexuais, não vindo a revitimizá-las, quando já houver escuta especializada, com as informações necessárias, vinda de outro órgão da rede de proteção (Conselho Tutelar, Órgão de Saúde, Ministério Público etc.), considerando que o depoimento especial

*da vítima pode ser requerido judicialmente, como prova cautelar, nos termos do art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei nº 13.431/2017;*

*3.3. encaminhar, aos médicos do IML, os boletins de ocorrência e/ou a escuta especializada do DPCA, com autorização da família da vítima, evitando nova escuta da criança/adolescente pelo profissional de saúde;*

*3.4. quando realizar a escuta especializada, ater-se a um procedimento de entrevista sobre a situação de violência com a criança ou adolescente, limitado o relato estritamente ao necessário para o cumprimento de sua finalidade, nos termos do art. 7º da Lei nº 13.431/2017.*

*4. para a 24ª e 43ª Promotorias de Justiça Criminais da Capital: marcar uma reunião com o IML, o IMIP, o Hospital da Mulher e as Secretarias de Saúde Estadual e Municipal, a respeito do atendimento de vítimas de violência sexual.*

Mesmo durante o período de isolamento social provado pela pandemia do vírus COVID-19, partir de março de 2020, novas reuniões setoriais foram realizadas, com o auxílio da plataforma digital *Google Meet*, dando-se continuidade à atuação extrajudicial e preventiva.

No dia 1º.06.2020, foi realizada uma reunião setorial com a direção do IML (Instituto de Medicina Legal) de Pernambuco, a fim de tratar do atendimento de vítimas crianças e adolescentes (vítimas de violência sexual) no IML bem como da Portaria nº 007, de 21.03.2020, da Gerência-Geral de Polícia Científica, que disciplinava o agendamento dos atendimentos, em razão da pandemia do vírus COVID-19. Ao final, mencionem-se alguns dos compromissos pactuados com o IML/PE:

*1. nenhuma criança ou adolescente vítima de violência deixará de ser atendida pelo IML/PE, para a realização da respectiva perícia, ainda que seja através de agendamento, preferencialmente para a semana seguinte;*

2. *evitar realizar a escuta especializada com as vítimas de violência sexual se houver o documento referente à entrevista especializada no DPCA ou em outro órgão de atendimento da rede de proteção (Conselho Tutelar, dentre outros);*
3. *quando realizar a escuta especializada, ater-se a um procedimento de entrevista sobre a situação de violência com a criança ou adolescente, limitado o relato estritamente ao necessário para o cumprimento de sua finalidade, nos termos do art. 7º da Lei nº 13.431/2017;*
4. *será publicada, em data próxima, a chamada “Portaria da Família”, que revogará a Portaria nº 007, de 21.03.2020, estabelecendo medidas visando à otimização dos procedimentos de atendimento e encaminhamento das vítimas de crimes de agressão física e sexual, em especial idosos, mulheres, adolescentes, crianças e indivíduos sob tutela do Estado, realizados nas Delegacias de Polícia e Unidades de Perícia Médico-legal do Estado de Pernambuco, na vigência da pandemia COVID-19 e, dá outras providências.*

Mencione-se, ainda, reunião setorial realizada com a SDSCJ/PE (Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude do Estado de Pernambuco), em 10.07.2020, com a finalidade de tratar do Plano Decenal de enfrentamento à violência sexual de crianças e adolescentes e, ainda, de investimentos na referida área, a serem incluídos no orçamento de 2021 do Estado de Pernambuco, procurando dar cumprimento ao art. 19, inciso II, da Recomendação de caráter geral nº 2/2018 CNMP-CN.<sup>85</sup>

Foi uma reunião bastante relevante, justamente em razão deste último aspecto, pois, através de uma atuação resolutiva, de característica preventiva, do Ministério Público, buscou-se investimentos em determinado direito fundamental (proteção contra o abuso sexual infantil), no período anterior à apresentação da proposta orçamentária anual do Poder Executivo (Governo do Estado) à Assembleia

---

<sup>85</sup> Orienta os membros do Ministério Público brasileiro a atuarem para que a política pública necessária para efetivação de direitos fundamentais seja contemplada no orçamento e também para que seja efetivamente implementada pelos órgãos administrativos e/ou entes federados responsáveis.



Legislativa para discussão. Indicou-se, inclusive, a rubrica orçamentária que poderia ser utilizada a respeito.

Demais, designou-se, desde logo, uma data para nova reunião, a fim de monitorar os compromissos pactuados. Mencione-se, ainda, a participação de representante do MP do Trabalho da 6ª Região, através da Procuradora do Trabalho Dra. Jailda Pinto, iniciando-se um ciclo de diálogo interinstitucional com o referido órgão. Eis os compromissos, de forma dialógica e consensual, firmados pela SDSCJ/PE:

- 1. levar para uma discussão, no âmbito, da Câmara de Articulação do Pacto pela Vida, a proposta de ampliar e implementar unidades do DPCA em toda região metropolitana do Recife, como também em Caruaru, Garanhuns, Arcoverde, Afogados da Ingazeira, Salgueiro, Araripina e Petrolina;*
- 2. através da rubrica 4548, do orçamento do Estado de Pernambuco, para o ano de 2021, capacitar agentes de polícia, comissários e Delegados de Polícia, nas unidades da Polícia Civil em todo Estado de Pernambuco, presencialmente ou através de EAD.*

Portanto, a partir da análise da atuação da 43ª Promotoria de Justiça criminal da Capital, verifica-se uma intensa atividade de cidadania e de caráter extrajudicial. Vários compromissos foram firmados, embora nem todos tenham sido cumpridos, necessitando que o órgão ministerial, de forma contínua, monitore o cumprimento dos compromissos e realize cobranças a respeito, seja através de ofícios, seja através de novas reuniões.

Houve, porém, muitos avanços, como a melhoria do fluxo do depoimento especial cautelar em juízo; a melhoria do fluxo da ouvida judicial de vítimas, acusados e testemunhas, evitando encontros entre eles; a melhoria das condições do cárcere para acusados presos por crimes contra crianças e adolescentes, mediante a instalação de uma janela para circulação de ar.

Observa-se, ainda, uma dificuldade de conciliação da atividade extrajudicial com a pauta de audiências judiciais e com a distribuição de processos judiciais, os quais são, diariamente, distribuídos às Promotorias de Justiça com

exclusiva atuação criminal no combate aos crimes praticados em desfavor de crianças e adolescentes. Exatamente por isso, tem-se um número reduzido de audiências públicas (01 por ano) e de reuniões setoriais (em média 04 por ano).

De todo modo, o trabalho extrajudicial e de prevenção, realizado por tais Promotorias criminais, apresenta-se como extremamente relevante, a título de contribuição e semente para uma atuação não apenas punitiva de uma instituição que tem por finalidade defender o regime democrático e, por conseguinte, realizar a promoção do bem de todos, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, inciso IV, da CF/1988).

Tais esforços, somados aos de outros Promotores de Justiça criminais, como por exemplo, na atuação preventiva contra os crimes contra a vida; tráfico de drogas ou crimes de trânsito, poderiam contribuir ainda mais para a redução do índice de criminalidade nas referidas áreas.

Por fim, reitera-se que o trabalho extrajudicial da 43ª PJ Criminal da Capital resultou na elaboração de um projeto executivo institucional, inicialmente com o nome “Abuso sexual infantil: vamos dar um basta nisso!”, o qual foi aprovado pela gestão estratégica do MPPE, em 29.10.2020, com o nome “Abuso sexual infantil: parou aí!”, o qual será executado e replicado em todas as Promotorias de Justiça, com atuação na área, durante o exercício de 2021 (PERNAMBUCO, Ministério Público do Estado, 2020).

O projeto institucional tem o seguinte objeto: sensibilização e informação da sociedade, a fim de prevenir práticas de abuso sexual contra crianças e adolescentes, mediante uma série de ações específicas a respeito, principalmente visitas em escolas públicas, para palestras com alunos e educadores, e reuniões com agentes da rede de proteção (agentes de saúde, Conselho Tutelar, Polícia Civil, Secretaria de Educação Estadual e Municipal etc.).

Demais, também foi elaborada uma cartilha, no formato físico e digital, explicando o que é o abuso sexual e alertando sobre principais sintomas e as formas de se prevenir contra tal prática, a ser distribuída em escolas, postos de saúde e em diversos bairros da cidade, além de ficar disponível no sítio eletrônico do MPPE.

### **3.5-PESQUISA REALIZADA COM OS MEMBROS DO MPPE, ATRAVÉS DE QUESTIONÁRIO, A RESPEITO DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO PROMOTOR DE JUSTIÇA COM EXCLUSIVA ATRIBUIÇÃO CRIMINAL: ALGUMAS REFLEXÕES**

#### **3.5.1-Universo pesquisado e metodologia**

Entre 29 de janeiro e 12 de março de 2020, aplicou-se um questionário, junto aos membros do Ministério Público de Pernambuco, a respeito da atuação extrajudicial do Promotor de Justiça com exclusiva atribuição criminal.

O universo objeto do questionário foram os 444 membros da instituição, sendo 402 Promotores de Justiça e 42 Procuradores de Justiça (PERNAMBUCO, Ministério Público do Estado, 2020).

Todos os membros (444), dentre Promotores e Procuradores de Justiça, receberam a pesquisa, mas, efetivamente, responderam ao questionário um total de 245 (duzentos e quarenta e cinco membros), o equivalente a 55,18% dos membros da instituição.

Encontrou-se uma dificuldade inicial a respeito do tema, já que alguns membros pesquisados, dentre aqueles que atuam na Capital (Recife), alegaram que já não mais trabalhavam com a matéria criminal (Promotores de Justiça de 3ª entrância com atuação nas áreas cível ou em cidadania). Ainda houve aqueles membros (Promotores e Procuradores de Justiça) que, alegando excesso de trabalho e ausência de tempo, deixaram de responder a pesquisa.

De outra banda, alguns Procuradores de Justiça negaram-se a responder a pesquisa, com o argumento de que atuavam na 2ª instância (perante o Tribunal de Justiça de Pernambuco), não se sentindo à vontade para responder sobre um tema relacionado com Promotores de Justiça, os quais atuam perante o 1º grau de jurisdição. Observou-se, nesse aspecto, uma justificativa de forte característica corporativa, como se alguns membros sentissem que existe uma barreira entre Procuradores e Promotores de Justiça, os quais seriam cargos e funções diferentes, apesar de membros e integrantes do mesmo Ministério Público de Pernambuco.

Todavia, como dito, à luz dos arts. 1º, 10 e 14 da Recomendação CNMP nº 57/2017, o objetivo principal da pesquisa foi, de fato, abordar todos os membros do

Ministério Público de Pernambuco, sem distinção quanto à atuação, porque não há hierarquia entre Promotores e Procuradores de Justiça, sendo todos considerados membros da instituição ministerial, diferindo apenas quanto à instância de atuação.

Aliás, o art. 10, § 1º, da Recomendação CNMP nº 57/2017, expressamente dispõe que é necessária e urgente adoção de medidas para o aperfeiçoamento dos canais de aproximação e de diálogo entre os membros com atribuição em 1º grau de jurisdição e aqueles com atribuição junto aos Tribunais, nas causas mais complexas e/ou nas de grande repercussão social.

Já o art. 14, *caput* e § 1º, da mencionada recomendação vai além e, de forma bastante inovadora, admite que membros do 1º atuem na 2ª instância mas também prevê a atuação de Procuradores de Justiça no 1º grau de jurisdição, desde que exista a concordância do membro titular na referida instância, em decorrência dos princípios da unidade e da indivisibilidade do Ministério Público, interpretados à luz do direito constitucional fundamental à tutela jurisdicional efetiva e adequada (art. 5º, XXXV, e § 2º, da CF/1988).

Tratou-se, em verdade, em um sentido amplo, de uma pesquisa sociojurídica, de natureza qualitativa, de baixa complexidade, como explica OLIVEIRA (2004), cujo instrumento foi um questionário, sendo o principal objetivo saber qual a opinião dos membros do Ministério Público de Pernambuco, naquele recorte temporal, sobre a atuação extrajudicial do Promotor de Justiça com exclusiva atribuição criminal.

Sabe-se que a entrevista não é um método plenamente neutro porque, em regra, retira o entrevistado da vivência real dos conflitos aos quais é submetido, colocando-o em um ambiente neutro, onde a tendência é que a venha a escolher uma resposta politicamente correta (OLIVEIRA, 1988).

Embora, tecnicamente, não tenha se tratado de uma entrevista, mas de um questionário, buscou-se, ao menos, uma neutralidade axiológica, no sentido de apresentar ao membro que respondia ao questionário perguntas diretas e objetivas sobre o tema proposto, a fim de colher uma amostragem, ainda que parcial, sobre a opinião dos membros do MPPE a respeito dos principais assuntos abordados nesta tese de doutorado.

Os membros do MPPE foram consultados através de e-mail; por mensagem através do aplicativo WhatsApp ou, excepcionalmente, de forma direta, por telefone.

Por ter utilizado a plataforma Google, o questionário foi, quase em sua totalidade, respondido através de formulário padrão, encaminhado ao e-mail funcional dos entrevistados, pedindo-se prévia autorização à Procuradoria-Geral de Justiça.

Todavia, porque alguns membros não responderam por e-mail ou não justificaram, encaminhou-se o formulário pelo aplicativo de mensagens de texto do WhatsApp. O telefone foi utilizado apenas como uma forma de incentivar os membros a responderem a pesquisa sobre a atividade extrajudicial do Promotor de Justiça criminal ou, então, para esclarecer dúvidas existentes sobre os questionamentos da pesquisa.

Assim, no momento em que responderam ao questionário, não houve contato pessoal com os membros do MPPE, buscando-se, assim, uma atitude não diretiva e evitando qualquer julgamento sobre suas respostas ou considerações a respeito do tema. Nas perguntas, buscou-se a linguagem mais clara e direta possível, evitando qualquer direcionamento em seu texto, pois a falta de clareza nas perguntas também pode direcionar as respostas do entrevistado (XAVIER, 2017, p. 135 e 145).

Enfim, seria possível a atividade extrajudicial do Promotor de Justiça criminal? Ou se estaria tratando de algo absurdo, distante da realidade sociojurídica onde o membro do MPPE encontra-se inserido? Dentro de tal contexto, o que pensa o membro do MPPE sobre os direitos à segurança pública/defesa social e à proteção contra o abuso sexual infantil? Há algum crime que deve ser priorizado em uma atuação preventiva do Promotor de Justiça criminal?

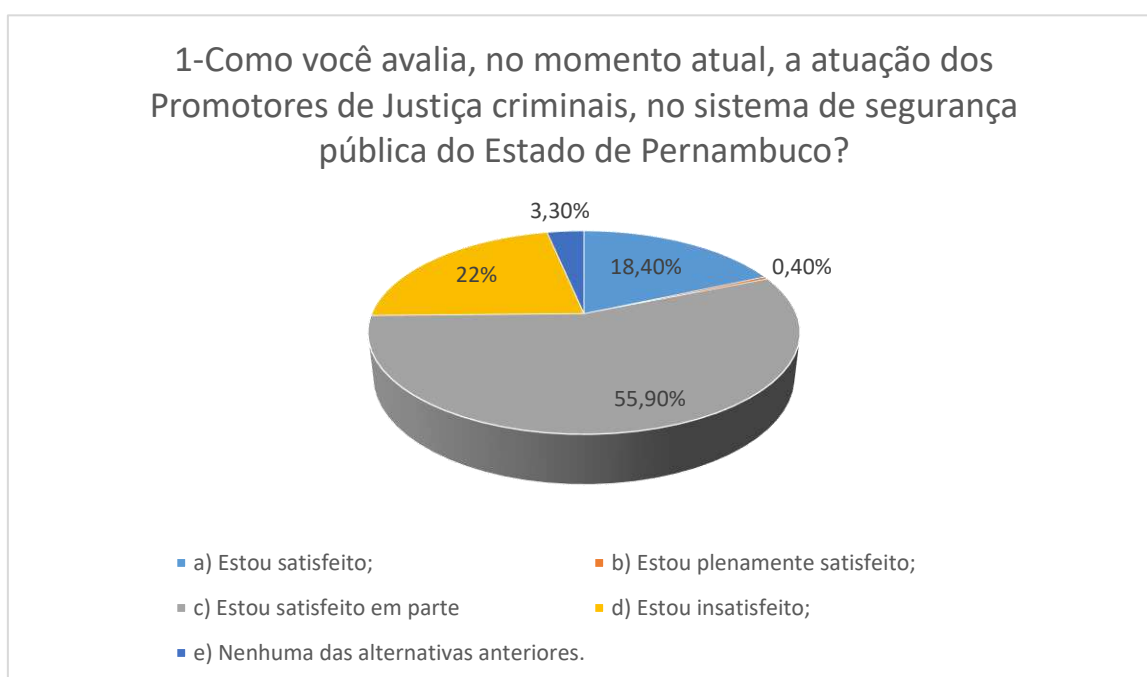
Doravante, serão apresentadas as perguntas da pesquisa; as respostas dos membros do MPPE e alguns comentários a respeito.

### 3.5.2-Análise dos dados pesquisados<sup>86</sup>

#### 3.5.2.1-Ministério Público e sistema de defesa social

Nesse item, serão agrupadas todas as perguntas que têm relação com a atuação do Ministério Público na seara criminal e o sistema de defesa social, onde a instituição, encontra-se, inegavelmente, inserida, porque exerce parcela da soberania estatal (MAZZILLI, 2018, p. 76), em decorrência da titularidade exclusiva da ação penal pública e por dar o pronunciamento final a respeito do arquivamento de inquérito policial (art. 28 do CPP).

Destarte, serão tratadas aqui as respostas às perguntas de nº 1 (avaliação sobre atuação dos Promotores de Justiça criminais no sistema de segurança pública do Estado de Pernambuco); 2 (direito fundamental à segurança pública e defesa social) e 8 (política a ser adotada no sistema de defesa social do Estado de Pernambuco).



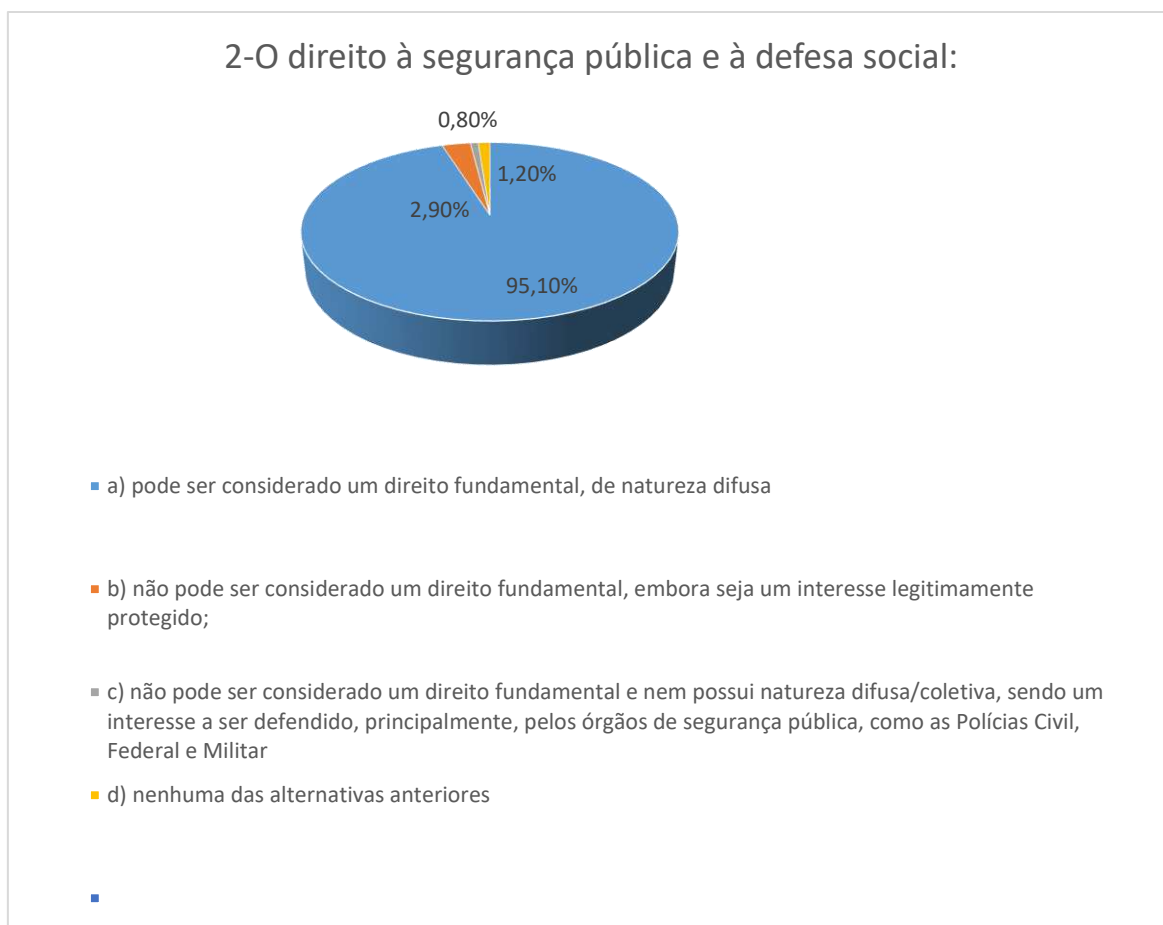
A maioria dos pesquisados (55,90%, ou seja, 137 membros) informou que estava satisfeito em parte com a atuação dos Promotores criminais no sistema de segurança pública de Pernambuco. 22% (54 membros) respondeu estar insatisfeito; 18,40% (45 membros) dos pesquisados informou estar satisfeito. Apenas 01 membro

<sup>86</sup> O inteiro teor dos questionamentos propostos, no questionário, e as alternativas de respostas seguem como anexo a esta tese de doutorado.

disse estar plenamente satisfeito (0,40%) e 8 membros (3,30%) escolheram a alternativa nenhuma das respostas anteriores.

Ora, tais números demonstram que a grande maioria dos membros do MPPE entende que a atuação dos Promotores criminais, no sistema de segurança pública do Estado de Pernambuco, precisa, de fato, melhorar, pois 55,90% afirmou que estava satisfeito em parte com tal atuação e 22% foi além, informando que estava insatisfeito.

Ou seja, a maioria compreende que é preciso melhorar tal atuação, o que serve de autocrítica e sinal de alerta para os membros e a própria instituição. Tal resultado também demonstra que os membros pesquisados buscaram responder à pesquisa com isenção e sinceridade, pois, como dito, o resultado demonstra uma crítica à própria atuação da instituição no âmbito da defesa social e do sistema de segurança pública.



Nesta questão, os membros do MPPE têm pensamento praticamente unânime, pois 95,10% dos pesquisados (233 membros) entende que o direito à

segurança pública e à defesa social pode ser considerado um direito fundamental de natureza difusa, pertencente a toda sociedade e, portanto, passível de uma defesa coletiva.

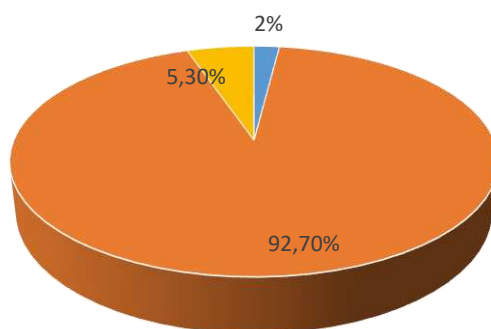
Somente 2,90% (07 membros) respondeu que não pode ser considerado um direito fundamental, embora seja um interesse legitimamente protegido. 0,80% (02 membros) entendeu que o direito à segurança pública/defesa social não pode ser considerado um direito fundamental e nem possui natureza difusa/coletiva, sendo um interesse a ser defendido, principalmente, pelos órgãos de segurança pública, como as Polícias Civil, Federal e Militar. E 1,20% dos entrevistados (03 membros) preferiu a resposta nenhuma das alternativas anteriores.

Manifesta, portanto, a importância que o direito à segurança pública/defesa social tem para os membros do MPPE, cuja grande maioria considera-o um direito de natureza fundamental, merecendo, por corolário, prioridade no tratamento institucional a ser dado ao tema, máxime através do planejamento estratégico da referida unidade ministerial.

Embora tenha sido um percentual bastante reduzido, chama a atenção que 0,8% dos entrevistados entenda que o direito à segurança pública/defesa social não é sequer um direito fundamental e nem possui natureza difusa/coletiva, devendo ser defendido, principalmente, pelos órgãos de segurança pública, como as Polícias Civil, Federal e Militar. Ou seja, trata-se de um entendimento que afasta o próprio Ministério Público de uma atuação na condição de protagonista na referida área.



### 8-Qual a melhor política a ser adotada no sistema de defesa social do Estado de Pernambuco?



- a) tolerância zero com a criminalidade, ainda que isso implique no desrespeito a alguns direitos e garantias constitucionais do investigado/acusado;
- b) atuação integrada dos órgãos de defesa social, mas com respeito aos direitos e garantias constitucionais do investigado/acusado;
- c) o atual sistema de defesa social é plenamente satisfatório;
- d) nenhuma das alternativas anteriores.

Neste questionamento, buscou-se saber como o Promotor de Justiça criminal poderia compreender o sistema de defesa social do Estado de Pernambuco, sinalizando para uma atuação de vanguarda (de reforma do atual sistema) ou conservadora, satisfeita com a atual política de defesa social.

A grande maioria dos entrevistados acredita que o sistema de defesa social, onde, indiscutivelmente, o Promotor criminal encontra-se inserido, deve atuar de forma integrada, mas com respeito aos direitos e garantias constitucionais do investigado/acusado (92,70%, 227 membros). Ou seja, Ministério Público, Polícia Civil e Militar e Poder Judiciário, por exemplo, não podem atuar sozinhos e isolados, devendo, sempre que possível, integrarem suas atividades. Mas, isso não pode implicar em desrespeito aos direitos e garantias constitucionais da parte investigada (letra “b”).

Nenhum dos entrevistados assinalou a alternativa “c”, que informava, o *atual sistema de defesa social é plenamente satisfatório*. Uma demonstração incontestável de que é necessário aprimorar o atual sistema de defesa social, no Estado de Pernambuco, com a participação do Ministério Público, máxime a partir de uma atuação também preventiva/extrajudicial. Demais, o resultado encontra sintonia com o questionamento de nº 1 da pesquisa, onde somente 01 membro entrevistado disse estar plenamente satisfeito com a atuação do Promotor de Justiça criminal no âmbito

do sistema de defesa social (0,40%). Ou seja, há, na classe dos membros do Ministério Público de Pernambuco, um sentimento de que é necessário aprimorar a sua atuação na referida área.

05 membros do MPPE entrevistados ainda assinalaram a alternativa “a”, isto é, tolerância zero com a criminalidade, ainda que isso implique no desrespeito a alguns direitos e garantias constitucionais do investigado/acusado. O pequeno percentual (somente 2%) revela o afastamento da grande maioria dos membros do Ministério Público de uma política de defesa social populista e autoritária, que não se coaduna com o papel constitucional do órgão ministerial de defensor da ordem jurídica e do regime democrático (art. 127, *caput*, da CF/1988).

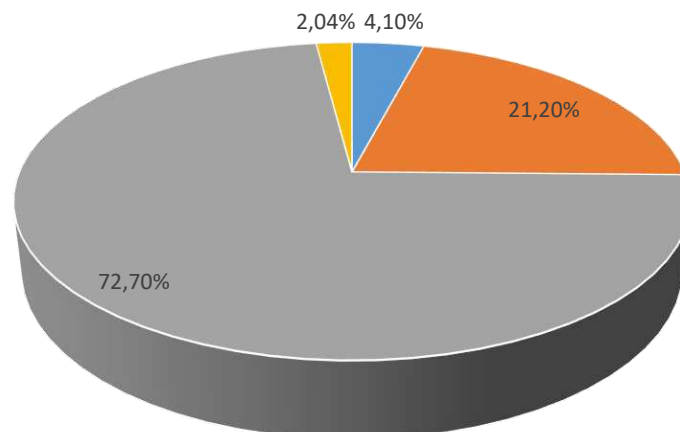
Por fim, 13 membros (5,30%) preferiram assinalar nenhuma das alternativas anteriores (letra “d”).

### **3.5.2.2-Promotor de Justiça criminal e atuação extrajudicial**

Doravante, serão tratados questionamentos envolvendo o tema da atuação resolutiva (preventiva e extrajudicial) do Promotor de Justiça com exclusiva atribuição criminal.

Assim, serão analisados os dados das perguntas 3 (PJ Criminal e atuação extrajudicial), 4 (PJ criminal e indução de políticas públicas); 6 (atuação do PJ criminal na prevenção de crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes) e 7 (crimes que merecem prioridade em uma atuação institucional de natureza preventiva do Ministério Público de Pernambuco).

### 3-O Promotor de Justiça com exclusiva atribuição criminal pode atuar de forma extrajudicial?



- a) não, sua atuação limita-se ao processo judicial penal e à Vara Judicial onde atua;
- b) sim, mas somente em situações concretas, referentes a inquéritos policiais ou a investigações criminais do próprio MP, destinados a apurar um crime específico;
- c) sim, mas não apenas em questões referentes a inquéritos policiais ou procedimentos de investigação criminal. Também em ações de cidadania, de forma coletiva, buscando prevenir crimes e defender direitos coletivos, referentes a sua área de atuação;
- d) nenhuma das alternativas indicadas.

Trata-se de um questionamento nuclear, diretamente relacionado com o problema proposto na tese ora em discussão.

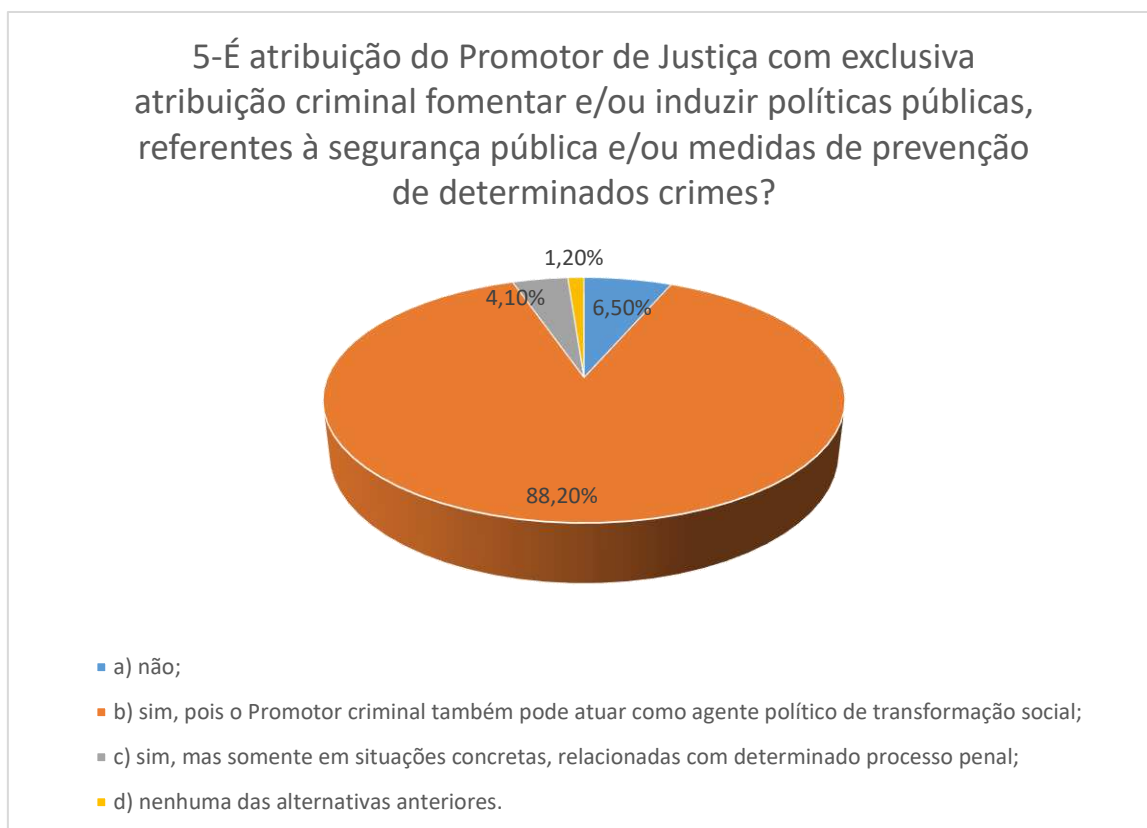
A grande maioria dos Promotores e Procuradores de Justiça do MPPE é a favor de uma atuação plena, no campo extrajudicial, do Promotor de Justiça criminal, pois, 72,70% dos entrevistados (178 membros) respondeu sim, ao questionamento, assinalando a letra "c", entendendo que o PJ criminal pode atuar de forma extrajudicial, mas não apenas em questões referentes a inquéritos policiais ou procedimentos de investigação criminal. Também em ações de cidadania, de forma coletiva, buscando prevenir crimes e defender direitos coletivos, referentes à sua área de atuação.

Um contingente de 21,20% (52 membros) optou pela letra "b", respondendo sim à atuação extrajudicial, mas somente em situações concretas, referentes a inquéritos policiais ou a investigações criminais do próprio Ministério Público, destinados a apurar um crime específico.

Mencione-se, ainda, que somente 10 membros (4,10%) foram contra a atividade extrajudicial do PJ criminal, entendendo que a sua atuação limita-se ao processo judicial penal e à Vara Judicial onde atua. E 05 membros (2,04%) preferiram assinalar a letra “d” (nenhuma das alternativas indicadas).

Reiterando, o resultado deste questionamento desmistifica um pouco o tema, demonstrando que a atuação extrajudicial do Promotor de Justiça criminal não é somente uma tese acadêmica, mas um pensamento que já predomina entre os membros do Ministério Público pernambucano.

Em situações isoladas, de fato, tal atuação extrajudicial até já ocorre, embora sem qualquer sistematização ou planejamento institucional a respeito. Por isso, o elevado percentual daqueles que são a favor de uma atuação extrajudicial plena ou mesmo em um determinado caso concreto, diante de um inquérito policial ou procedimento investigatório já instaurado.

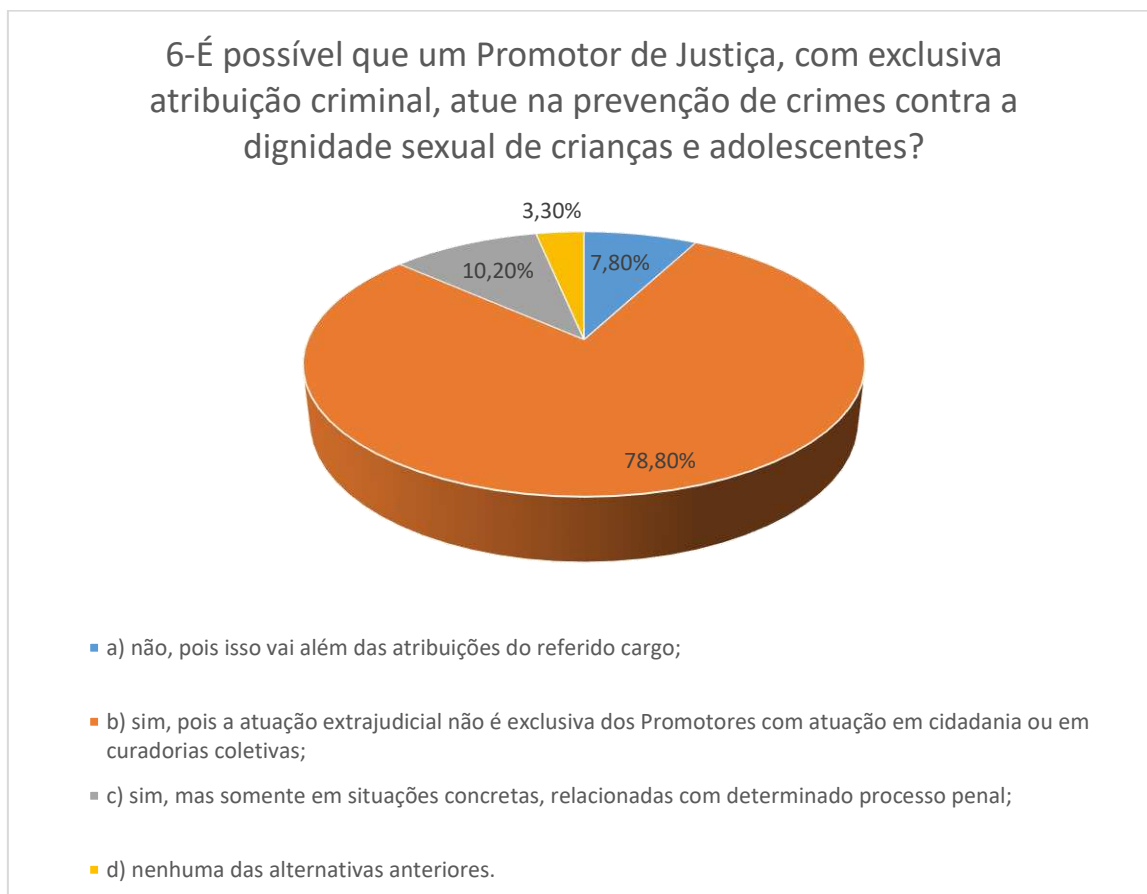


A resposta com maior adesão foi a letra “b”, ou seja, 88,20% dos entrevistados respondeu, que sim, pois o Promotor criminal também pode atuar como agente político de transformação social. Interessante que o número total de tais

respostas (216) supera, inclusive, aqueles referentes à maioria que concorda com a atuação extrajudicial do Promotor de Justiça criminal (pergunta nº 3, 178 membros). Ou seja, 216 membros do MPPE acreditam que o PJ criminal pode atuar induzindo ou fomentando políticas públicas, o que, indiscutivelmente, é também um reconhecimento da sua atuação extrajudicial.

De outra banda, 6,50% dos entrevistados (16 membros) entenderam que o PJ criminal não pode induzir ou fomentar políticas públicas (letra “a”). E 4,10% (10 membros) escolheu a letra “c”, isto é, sim, ele pode incentivar políticas públicas, mas somente em situações concretas, relacionadas com determinado processo penal. Somente 1,20% dos entrevistados (03 membros) escolheu a opção “d”, nenhuma das respostas anteriores.

Se analisarmos em conjunto as respostas “b” e “c”, chegaremos a conclusão de que mais de 90% dos entrevistados é a favor de uma atuação do PJ criminal que não venha a se limitar a um viés meramente processual e dogmático, o que corrobora com o sentimento de mudança e de atualização da atuação do PJ criminal, já esboçado no item 3.5.2.1 (Ministério Público e sistema de defesa social).



Tal questionamento também tem relação direta com o tema desta tese de doutorado e, de certa forma, reitera os termos da questão nº 03 (*O Promotor de Justiça com exclusiva atuação criminal pode atuar de forma extrajudicial?*).

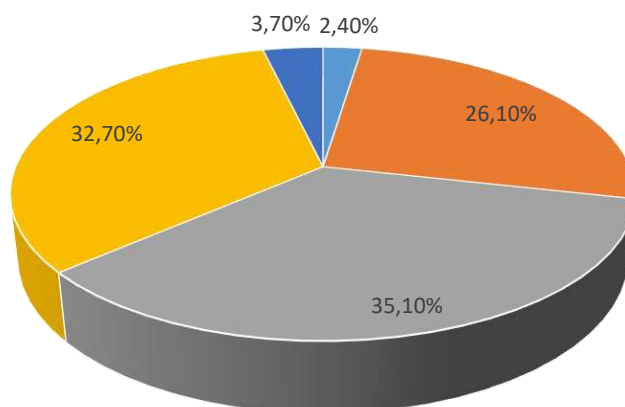
Ora, um contingente de entrevistados de 193 membros (78,80%), inclusive superando aqueles que responderam sim à questão nº 03 (178 membros, 72,70%), entendeu que sim, pois a atuação extrajudicial não é exclusiva dos Promotores com atuação em cidadania ou em curadorias coletivas (letra “b”).

Em sentido oposto, 7,80% dos entrevistados (19 membros) respondeu que não, pois a atuação preventiva iria além das atribuições do cargo (letra “a”). Tal resposta tem relação com alternativa “a” da pergunta nº 3, onde 10 membros (4,10%) foram contra a atividade extrajudicial do PJ criminal, entendendo que a sua atuação limita-se ao processo judicial penal e à Vara Judicial onde atua. Pode-se concluir a respeito que, embora exista um reduzido percentual contrário à atividade extrajudicial do PJ criminal, há também alguns membros em dúvida, variando seu entendimento conforme o questionamento proposto.

Neste questionamento (PJ criminal e prevenção de crimes contra a dignidade sexual de criança e adolescente), por exemplo, 3,30% de entrevistados (08 membros) escolheu a letra “d” (nenhuma das alternativas).

Já 10,20% dos entrevistados (25 membros) entendeu que somente seria possível uma atuação preventiva em situações concretas, vinculadas a determinado processo penal (letra “c”).

7-Em sua opinião, qual destes crimes merecia prioridade em uma atuação institucional de natureza preventiva do Ministério Público de Pernambuco?



- a) crimes contra o patrimônio (roubo e furto);
- b) crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes;
- c) crimes contra a vida;
- d) crimes contra a Administração Pública, incluindo corrupção e ordem tributária;
- e) outros crimes não mencionados nas alternativas anteriores.
- 

Tal questionamento foi o único, na pesquisa realizada, que apresentou cinco alternativas, visando dar mais opções de resposta aos membros entrevistados. O objetivo da questão foi saber, na visão dos membros do MPPE, o qual o crime que mereceria prioridade para uma atuação preventiva. A resposta a tal questionamento tem uma grande importância, pois pode ser utilizada diretamente no planejamento instituição do MPPE.

Enfim, para a maioria dos entrevistados (86 membros, 35,10%) a prioridade institucional deve ser voltada para o combate aos crimes contra vida (letra “c”), levando a refletir como seria importante uma atuação também preventiva e extrajudicial dos Promotores de Justiça que atuam no Tribunal do Júri, dando-se a eles o devido suporte administrativo e funcional, evidentemente.<sup>87</sup>

<sup>87</sup> Dentro do tema, é relevante mencionar projeto pioneiro da Promotoria de Justiça criminal de Petrolina/PE, com atuação no Tribunal do Júri, liderado pelo Promotor Fernando Della Latta, onde são realizados júris simulados com a participação de jurados surdos no Conselho de Sentença. A ação tem o objetivo de apresentar e despertar conhecimento sobre a surdez e o entendimento sobre suas questões culturais são pontos importantes no fortalecimento da inclusão dessas pessoas em todos os

Em 2º lugar, com um percentual bastante próximo, ficaram os crimes contra a Administração Pública, incluindo corrupção e ordem tributária (80 membros, 32,70%), os quais estavam previstos na letra “d”. A atuação preventiva em tal área é de suma importância para a sociedade, evitando uma ação meramente punitiva e posterior às condutas de corrupção ocorridas, muitas delas, lamentavelmente, fruto de uma cultura que enxerga o serviço público como fonte de benesses fáceis e indevidas, além de compreendê-lo como algo privado, pertencente ao gestor público do momento. Como seria interessante se, por exemplo, Promotores com atuação em tais áreas realizassem cursos de capacitação com gestores públicos e legisladores eleitos, explicando os principais crimes contra a Administração Pública.

Os crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescente (letra “b”) ficaram em terceiro lugar, com 64 membros (26,10%) escolhendo tal opção. Foi um resultado relevante, se considerarmos que, para os membros entrevistados, tal delito teria mais importância, em termos de atuação preventiva, do que os crimes patrimoniais (roubo e furto), os quais alcançaram o percentual de 2,40%, onde somente 06 membros assinalaram a letra “a”. Já 09 membros (3,70%) preferiram assinalar a alternativa “e”, outros crimes não mencionados nas alternativas anteriores.

É relevante destacar, a alternativa vencedora (crimes contra a vida) sinaliza uma prioridade institucional, como por exemplo, através de um projeto-modelo de atuação para a redução de homicídios no Recife ou em cidades da sua região metropolitana. Não significa que a prevenção aos outros crimes não seja relevante e que não possa ser, concomitantemente, através de projetos extrajudiciais, desenvolvida em conjunto com os delitos contra a vida. Trata-se, assim, de uma sinalização de atuação prioritária, mas sem excluir o combate a outros crimes.

---

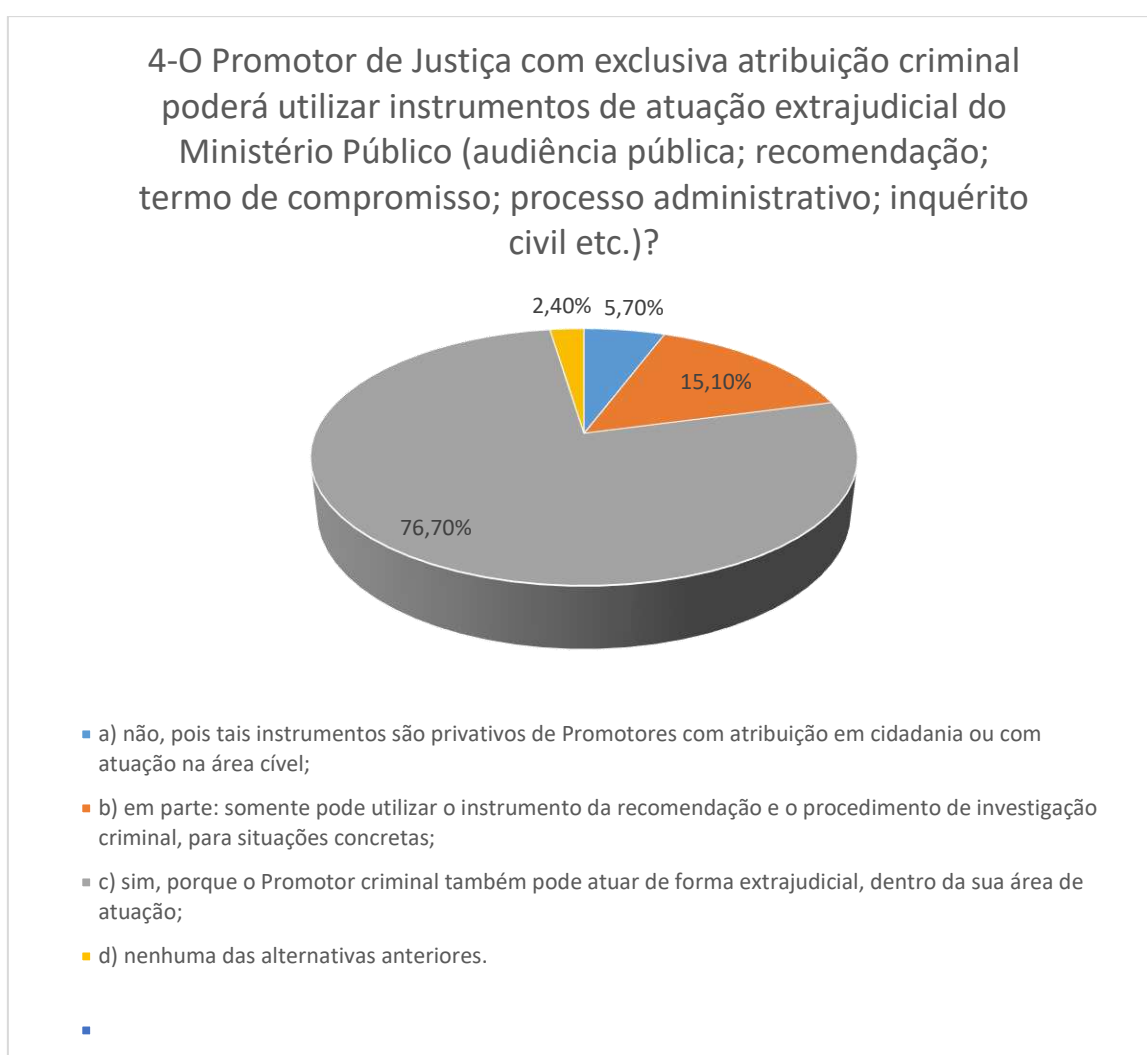
setores da sociedade. O projeto foi fruto de uma parceria do MPPE com a Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), por meio do Núcleo de Práticas Inclusivas (NPI); a Associação de Surdos de Petrolina e a Central de Intérprete em Libras de Petrolina (PERNAMBUCO, Ministério Público do Estado, 2019b).



### 3.5.2.3-Instrumentos para a atuação extrajudicial do Promotor de Justiça criminal

Admitindo uma atuação, para além dos limites de um processo penal, quais os instrumentos poderia utilizar o PJ com atuação criminal, para ter resultados eficazes e socialmente relevantes?

Buscando responder a tal questionamento, será aqui tratado aqui o questionamento nº 4 (utilização pelo PJ criminal de instrumentos como audiência pública; inquérito civil; processo administrativo; projeto institucional; projetos sociais etc.).



Tal questionamento é um corolário da questão nº 3 (Promotor de Justiça criminal e atual extrajudicial). Ora, se o Promotor com exclusiva atribuição criminal pode atuar extrajudicialmente, em ações de cidadania, de forma coletiva, buscando prevenir crimes e defender direitos coletivos, dentro da sua área de atuação, poderia

ele também utilizar instrumentos de atuação extrajudicial do MP, como audiência pública; recomendação; termo de compromisso; processo administrativo; inquérito civil, dentre outros?

Novamente, a maioria dos entrevistados, ou seja, 188 membros (76,70%) entendeu que sim, porque o Promotor criminal também pode atuar de forma extrajudicial, dentro da sua área de atuação (letra “c”). Destaque-se a proximidade do percentual desta resposta com as respostas à pergunta nº 3, onde 178 membros entrevistados (72,70%) é a favor de uma atuação plena, no campo extrajudicial, do Promotor de Justiça criminal, o que denota uma certa linha de coerência dos membros entrevistados.

De outra banda, 37 membros (15,10%) entendeu que o Promotor criminal somente poderia utilizar uma parte dos instrumentos extrajudiciais: a recomendação e o procedimento de investigação criminal, mas apenas para situações concretas (letra “b”).

14 membros (5,70%) entendeu que o PJ criminal não pode utilizar instrumentos de atuação extrajudicial do MP, pois tais instrumentos são privativos de Promotores com atribuição em cidadania ou com atuação na área cível (letra “a”). Ora, tal percentual aproxima-se dos 10 membros (4,10%) que, na pergunta nº 3, foram contra a atividade extrajudicial do PJ criminal, entendendo que a sua atuação limita-se ao processo judicial penal e à Vara Judicial onde atua.

Já 06 membros (2,40%), preferiu assinalar nenhuma das alternativas indicadas (letra “d”). Percentual este praticamente igual aos 05 membros (2,04%) os quais, na pergunta nº 3 (sobre a atividade extrajudicial do PJ criminal), marcaram também nenhuma das alternativas.

Não obstante, considerando o elevado percentual de entrevistados favorável (76,70%), quebra-se, novamente, um paradigma com o resultado deste questionamento, sendo também plenamente aceito, dentre os membros do MPPE, que o PJ criminal pode utilizar instrumentos extrajudiciais como a audiência pública, a recomendação e mesmo o inquérito civil, para tratar de temas relacionados com o direito difuso à segurança pública e à defesa social.

### **3.5.3-Reflexão final à pesquisa realizada**

À luz de todas as respostas aos questionamentos formulados, pode-se concluir que relevante parcela dos membros do Ministério Público de Pernambuco compreende o direito à segurança pública e à defesa social como um direito fundamental; como corolário, defende e acredita na atuação extrajudicial do Promotor de Justiça com exclusiva atribuição criminal, inclusive utilizando instrumentos de atuação extrajudicial, como recomendação, termo de compromisso e audiência pública, dentre outros.

Concordam, por conseguinte, que deve atuar ele como agente político de transformação da sociedade, fomentando e ou induzindo políticas públicas preventivas, em um sistema de defesa social que atue de forma integrada, entre os atores institucionais, mas sempre respeitando os direitos e garantias constitucionais da parte investigada.

Nesta forma de atuar dos seus Promotores criminais, na condição de agentes políticos de transformação social, deve o Ministério Público de Pernambuco, através do seu planejamento estratégico, priorizar uma atuação preventiva em defesa dos crimes contra a vida, sem prejuízo da atuação concomitante na proteção e prevenção de outros crimes, como aqueles que atentam contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes.

Todas essas conclusões precisam e devem ser consideradas pela Administração Superior do MPPE, principalmente a Procuradoria-Geral de Justiça; o Conselho Superior e o Colégio de Procuradores de Justiça. A atuação da instituição Ministério Público, na área criminal, precisa, urgentemente, ser repensada, tendo por marco inicial uma atuação preventiva e não apenas repressiva do Promotor de Justiça, aproximando-o cada vez mais da população e dos atores públicos e sociais envolvidos com a defesa do direito fundamental à defesa social.

## CONCLUSÕES

1. A Magna Carta de 1988 consagrou um conceito amplo de acesso ao valor justiça (e não somente acesso ao Poder Judiciário), não apenas no inciso XXXV do art. 5º, que trata da inafastabilidade do Poder Judiciário, mas também nos incisos XXXIII (direito à informação perante os órgãos públicos); XXXIV, a (direito de petição perante os poderes públicos); LXXIV (assistência jurídica aos necessitados) e LXXVIII (direito à razoável duração do processo).
  - 1.1. O Ministério Público é órgão com legitimação universal para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis da sociedade e a ele é atribuído o múnus constitucional de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Magna Carta, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (arts. 127, *caput*, e 129, inciso II, da CF/1988). Além, disso o acesso à justiça célere aplica-se diretamente ao *Parquet*, por força do art. 129, § 5º, da CF/1988.
  - 1.2. Tais condições exigem da instituição Ministério Público uma atuação resolutiva e preventiva em favor dos direitos fundamentais da pessoa humana, não apenas no plano judicial, mas também e principalmente, no plano extrajudicial, funcionando como verdadeiro canal de acesso direto ao valor justiça, oferecendo à sociedade procedimentos simples e céleres para a defesa dos seus direitos, mediante uma atuação de caráter dialógico e consensual, em nome do interesse social.
2. O perfil constitucional do Ministério Público bem como as prerrogativas concedidas pela Constituição e a legislação infraconstitucional devem ser interpretados como múnus social e não como privilégio.
  - 2.1. Exatamente por isso, a Magna Carta consagrou o MP como órgão público de natureza autônoma e ouvidor do Povo (art. 129, inciso II, da CF/1988), cujos membros são agentes políticos de transformação social, mediante a defesa dos direitos, previstos constitucionalmente, para o cidadão. Não obstante, o Ministério Público brasileiro necessita de uma permanente reflexão e autocrítica, devendo estar atento para não se deixar transformar em instituição mantenedora do *status quo* de injustiça social vigente.

- 2.2. A atuação do Ministério Público, no processo penal, não se limita somente à condição de autor processual e demandista ao Poder Judiciário, mas também à de fiscal da ordem jurídica e defensor do regime democrático, velando pela justiça social e pela implementação de uma defesa social não autoritária, funcionando ele mesmo – na condição de ouvidor do Povo – como um canal de acesso extrajudicial ao valor justiça.
- 2.3. O Promotor de Justiça com atuação na área criminal, a partir de uma autocrítica e reflexão sobre o seu papel e a sua missão enquanto agente político de transformação social, poderá se libertar do estigma de mero acusador, para abraçar também uma atuação cada vez mais humanizada, procurando entender todas as partes envolvidas no conflito; trabalhando projetos e técnicas para evitar a própria prática do crime, além de lutar pela justa punição, nos termos da lei, de forma que permita a recuperação e a reeducação da parte condenada.
3. No âmbito das Promotorias de Justiça com exclusiva atuação criminal, defende-se um Ministério Público resolutivo, atuando os Promotores como agentes políticos de ação transformadora da realidade social e não somente como sujeitos processuais. Por corolário, poderão fomentar e induzir políticas públicas, atuando na prevenção de crimes e na promoção de direitos fundamentais da pessoa humana.
- 3.1. Tal atuação extrajudicial e preventiva pode, inclusive, estar prevista no planejamento estratégico do respectivo Ministério Público, não havendo que se falar em violação ao princípio da independência funcional, que deve ser interpretado como garantia da instituição e não da pessoa do membro, em harmonia com o princípio da unidade (art. 127, § 1º, da CF/1988), o qual prima por uma atuação ministerial uniforme e coordenada em favor dos objetivos fundamentais da República e da concretização dos direitos fundamentais da pessoa humana.
- 3.2. Poderá o Promotor de Justiça com exclusiva atribuição criminal, sem a necessidade de autorização específica do seu Procurador-Geral, valer-se de instrumentos extrajudiciais de atuação, como audiências públicas, reuniões setoriais, projetos sociais, projetos executivos, processos administrativos,

inquéritos civis; recomendações e termos de ajustamento de conduta, não existindo vedação na Constituição; na Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do MP dos Estados Federados) e nem na LCE nº 12/1994 (Lei Orgânica do Ministério Público de Pernambuco) nesse sentido;

4. O membro do Ministério Público com atuação criminal, na sua atuação preventiva e na condição de negociador do interesse social, junto a parceiros públicos e privados e atores sociais em geral, deverá pautar seus atos observando os seguintes princípios/postulados, à luz do projeto de negociação da Harvard Law School:
  - 4.1. separar as pessoas envolvidas do problema, tratando-as de forma humanizada e não de forma fria e distante. O Promotor de Justiça precisa entender a parte interessada na negociação, antes de tudo, como um sujeito com direitos e deveres e não tratá-la, seja um indivíduo particular ou um agente público, desde logo, como criminoso, ímprobo ou desajustado social;
  - 4.2. respeitar as partes envolvidas e com as quais se busca uma pactuação. Trata-se do respeito à sua dignidade enquanto ser humano, o que não significa, necessariamente, que exista aquiescência com suas atitudes, posturas ou decisões;
  - 4.3. buscar sempre a defesa do interesse da sociedade (interesse público primário) ou o interesse individual indisponível da parte interessada, principalmente se se tratar de um hipossuficiente (criança, portador de necessidade especial, idoso em situação de risco etc.);
  - 4.4. criar várias alternativas para a defesa do direito fundamental em discussão, possibilitando uma proposta de atuação resolutiva que deixe todos os lados envolvidos satisfeitos e comprometidos com o êxito daquilo que foi pactuado;
  - 4.5. não ceder a pressões, atuando sempre em benefício dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, incisos I a IV, da CF/1988) e de princípios, sobretudo aqueles que norteiam a dignidade da pessoa humana e o agir da Administração Pública (legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência), nos termos dos arts. 1º, inciso III, e art. 37, *caput*, da Constituição.
5. Deve ser superado o paradigma de atuação somente no âmbito de um processo penal do Promotor de Justiça criminal. Conforme a experiência liderada pela 43ª

Promotoria de Justiça Criminal da Capital, no Ministério Público de Pernambuco, poderá o Promotor de Justiça criminal também atuar de forma extrajudicial, como instrumento indutor de posturas e condutas administrativas, visando à prevenção de crimes contra a dignidade sexual, mediante o diálogo com os atores jurídicos e sociais.

- 5.1. Recomenda-se que essa atuação extrajudicial tenha início com a realização de uma audiência pública, ouvindo a população e os atores sociais sobre formas e propostas de, conjuntamente, combater/prevenir determinada criminalidade, estabelecendo-se, a partir de então, metas/objetivos, pactuados para o cumprimento em determinado período de tempo. Tais objetivos deverão ser revisados periodicamente mediante reuniões setoriais e visitas *in locu* a órgãos/entidades públicas e/ou instituições da sociedade civil, como escolas.
6. É necessário que a atuação extrajudicial dos Promotores de Justiça criminais seja incentivada pela própria instituição Ministério Público, cujo CAOP Criminal poderá coordenar tais atividades, tendo uma maior integração com a rede de proteção de crimes, buscando uma efetividade da atuação do PJ criminal na defesa do direito fundamental à defesa social.
7. Os direitos fundamentais da pessoa humana encontram-se conectados, interligados entre si, formando uma grande rede em defesa da dignidade humana. Como regra, dentro de um conceito não fragmentário, mas uniforme e universal, qualquer direito fundamental, seja ele considerado como de liberdade/individual ou social, para ter eficácia, termina por exigir uma abstenção ou uma prestação positiva do Estado (através do legislador ou através do gestor público) ou mesmo do particular destinatário da norma. Os direitos fundamentais, assim, podem ser interpretados mediante uma perspectiva de abstenção (de respeito; de não intervenção, para não prejudicar o exercício de determinado direito) ou de prestação (realização de condutas positivas, a fim de garantir a efetividade do referido direito).
8. As normas de direito fundamental, em sua perspectiva abstencional e prestacional, criam direitos subjetivos para os seus destinatários, possibilitando ao indivíduo destinatário do direito exigir, perante uma instância de poder externa (Poder

Judiciário, por exemplo), o cumprimento daquilo que está definido ou previsto na norma jurídica (direito objetivo).

- 8.1.** A exigibilidade da perspectiva prestacional de um direito fundamental ocorrerá de forma gradativa, prolongada no tempo. Dependerá da demonstração de uma circunstância fática (reiterada omissão estatal), seja do legislador, seja do administrador público, em cumprir o mandamento constitucional. Deverá, no entanto, haver por parte do intérprete e do aplicador do direito, uma tolerância, a fim de examinar os motivos pelos quais o decisor político não vêm cumprindo um mandamento constitucional, inclusive considerando aspectos orçamentários e financeiros.
- 8.2. A norma de direitos fundamentais, em sua perspectiva prestacional, expressa não apenas um DEVER-SER, mas um NÃO DEVE-SER e um PODERÁ-SER. Afinal, os direitos fundamentais não devem apenas refletir a realidade como ela se apresenta, mas demonstrar uma realidade que se deseja para aquela sociedade ou país.
- 8.3. É a eficácia de todos os direitos fundamentais que dará legitimidade à população e aos órgãos de controle e de ouvidoria social, como o Ministério Público, para questionar o Estado (Administração Pública e legislador) a respeito dos motivos pela não existência de determinada política pública em prol de um direito fundamental constitucionalmente previsto. Se se entender que os direitos fundamentais que criam prestações para o Poder Público não possuem eficácia ou, pior, que eles não são sequer direitos, gozaria o Estado de uma imunidade absoluta nesta seara e não haveria meios de compeli-lo a cumprir a Constituição, ainda que se estivesse diante de uma reiterada e injustificada omissão.
9. O direito à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes não deve ser interpretado somente como um direito de liberdade, de natureza não interventiva, exigindo um não agir daquele a quem a norma jurídica é dirigida (perspectiva abstencional). Há nele, outrossim, uma perspectiva prestacional, que, por outro lado, não se limita à persecução e punição, na esfera penal, daqueles que violam a dignidade sexual de criança e adolescentes, vindo a exigir dos decisores políticos a formulação e a execução de políticas públicas, com a



finalidade de prevenir abusos sexuais de crianças e adolescentes, mediante projetos de conscientização e do oferecimento de assistência psicossocial às famílias, dentre outras ações.

## REFERÊNCIAS

### I-ARTIGOS JURÍDICOS, AULAS E CAPÍTULOS DE LIVROS

ADEODATO, João Maurício. Bases para uma metodologia da pesquisa em Direito. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**. Disponível em: <<https://revistas.direitosbc.br/index.php/fdsbc/article/view/661>>. Acesso em: 14.10.2020.

AGUIAR, Cláudio Tenorio Figueiredo. O Ministério Público e a implementação de políticas públicas: dever institucional de proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais. *In*: VILLELA, Patrícia (Coord.). **Ministério Público e políticas públicas**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2009, p. 01-22.

AGRA, Wendell Beethoven Ribeiro. O controle das políticas de segurança pública e da eficiência da atividade policial. **O Ministério Público e o controle externo da atividade policial**, vol. 2. Brasília: CNMP, 2019, p. 98-113. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/ATIVIDADE\\_POLICIAL\\_04-09-19.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/ATIVIDADE_POLICIAL_04-09-19.pdf).> Acesso em: 20.10.2020.

ALEXY, Robert. Direitos fundamentais, ponderação e racionalidade. Tradução de Luís Afonso Heck. **Teoria Geral dos Direitos Humanos**, vol. 1. *In*: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (Orgs.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 915-927.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimidade social. *In*: CHAVES, Cristiano *et al* (Coords.). **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2008, p. 17-59.

\_\_\_\_\_. A summa divisio constitucionalizada no Brasil direito coletivo e direito individual e sua importância para o aperfeiçoamento do sistema de tutela coletiva. *In*: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Orgs.). **Ministério Público, Constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 81-103.

\_\_\_\_\_. Teoria crítica do Direito, o acesso à justiça como novo método de pensamento e o Ministério Público como uma garantia fundamental de acesso à justiça. *In*: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Orgs.). **Ministério Público, Constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 513-538.

\_\_\_\_\_. **Exposição na qualificação para a defesa na tese de doutorado de Salomão Abdo Aziz Ismail Filho**. Recife: UNICAP, 2020.

ALMEIDA, Gregório Assagra de *et al*. Novo perfil constitucional do Ministério Público: negociação e mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas. *In*: CONSELHO

NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**, 2ª ed. Brasília: CNMP, 2015.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de caráter geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju). **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: qualidade, resolutividade e transformação social, edição especial : recomendação de Aracaju, Brasília: CNMP, vol. VII, p. 127-142, 2019.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira; ALVARENGA, Samuel. Ministério Público como função essencial à justiça na tutela dos direitos ou interesses coletivos. *In*: VITORELLI, Edilson (Org.). **Manual de Direitos Difusos**, 2ª ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2019, p. 165-334.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; PARISE, Elaine Martins. Ministério Público e priorização da atuação preventiva: uma necessidade de mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. *In*: ALMEIDA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coords.). **Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 257-268.

ANNONI, Daniele. A declaração universal dos direitos humanos das Nações Unidas e os novos direitos. *In*: FOLMANN, Melissa Folmann; ANNONI, Daniele. **Direitos Humanos**: os 60 anos da Declaração Universal da ONU. Curitiba: Juruá, 2009, p. 120-131.

AÑÓN, Carlos Lema. La disputada universalidad de los derechos sociales. Entre assistencialismo y desmercantilización. *In*: RIBOTA, Silvina; ROSSETI, Andrés (Editores). **Los derechos sociales em siclo XXI. Um desafio clave para el derecho y la justicia**. Madrid: Dykinson, 2010, p. 77-100.

ARAÚJO, Maria de Fátima. Violência e abuso sexual na família. **Psicologia em Estudo**, Maringá, v. 7, n. 2, p. 03-11, jul./dez. 2002.

ARAÚJO, Marcelo Labanca C. Considerações sobre direitos fundamentais estaduais e federalismo. **Revista Consultor Jurídico**, 23.07.2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-23/marcelo-labanca-direitos-fundamentais-estaduais-federalismo#author>>. Acesso em: 17.01.2021.

ASSIS, Virgínia Maria Almoêdo de; ACIOLI, Vera Lúcia Costa. Reflexões sobre o Sertão no traço dos Promotores Públicos. *In*: ALBUQUERQUE, Francisco Sales de *et al.* **A face revelada dos Promotores de Justiça**: o Ministério Público de Pernambuco na visão dos historiadores. Recife: MPPE, 2006, p. 207-227.

AVILÉS, Maria del Carmen Barranco. Exigibilidad de los derechos sociales y democracia. *In*: RIBOTA, Silvina; ROSSETTI, Andrés (Editores). **Los derechos sociales em siclo XXI. Um desafio clave para el derecho y la justicia**. Madrid: Dykinson, 2010, p. 149-171.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Justiça penal e segurança pública no Brasil: causas e consequências da demanda punitiva. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, ano 3, edição 4, p. 94-113, mar./abr. 2009.

BABILÔNIA, Paulo Álvares. A advocacia pública brasileira no período colonial e no império: evolução histórica. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2734, 26 dez. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18112>>. Acesso em: 30.07.2019.

BALESTRERI, Ricardo. Um novo paradigma de segurança pública. *In*: COSTA, Ivone Freire; BALESTRERI, Ricardo. **Segurança Pública no Brasil: um campo de desafios**. Salvador: EDUFBA, 2010, p. 57-67.

BALIER, Claude. Psicopatologia dos autores de delitos sexuais contra crianças. *In*: GABEL, Marceline. **Crianças vítimas de abuso sexual**. Tradução de Sonia Goldfeder. São Paulo: Summus, 1997, p. 114-119.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. O uso da observação participante em pesquisas realizadas na área do Direito: desafios, limites e possibilidades. *In*: MACHADO, Maira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 83-118.

BARBOSA, Maria do Socorro Ferraz. Advogados da Justiça: testemunhos do absurdo. *In*: ALBUQUERQUE, Francisco Sales de *et al.* **A face revelada dos Promotores de Justiça: o Ministério Público de Pernambuco na visão dos historiadores**. Recife: MPPE, 2006, p. 229-244.

BARILE, Paolo. Garanzie costituzionali e diritti fondamentali: un'introduzione. *In*: MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**, vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 131-148.

BARROS, Cláudio. Abusos e omissões do Ministério Público e de seus membros. *In*: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 213-240.

BECCHI, Paolo. La dignità umana nella società post-seculare. **Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto**, Milano, serie V, ano LXXXVII, n. 4, p. 503-518, ottobre/dicembre, 2010.

BELOFF, Mary. A proteção dos direitos das meninas na justiça juvenil. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRGS**, Porto Alegre, vol. XIII, n. 2, p. 34-59, 2018.

BONAVIDES, Paulo. Os dois Ministérios Públicos do Brasil: o da Constituição e o do Governo. *In*: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão de *et al.* (Orgs.). **O Ministério Público e a ordem social justa: 10 anos da Lei Complementar n. 75/1993**. Belo Horizonte: 2003, p. 349-355.

BOROWSKI, Martin. A estrutura dos direitos fundamentais sociais na lei fundamental da Alemanha. Tradução de Claudio Molz e Cláudia Toledo. *In*: TOLEDO, Cláudia (Org.). **Direitos Sociais em debate**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 15-48.

BOVA, Sergio. Polícia. Tradução de Carmen C., Varriale *et al.*; coord. tradução João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. *In*: BOBBIO, Norberto; NICOLA, Matteucci; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**, 11<sup>a</sup> ed. Brasília: Editora da UNB, 1998.

BRUNÖL, Miguel Cillero. El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. **Justicia y Derechos del Niño**: UNICEF, Santiago, vol. 9, p. 125-142, 2007.

BUSATO, Paulo César. Atuação penal do Ministério Público. Necessidade de uma aproximação a partir da defesa do regime democrático. *In*: GOULART, Marcelo Pedroso *et al.* **Ministério Público**: pensamento crítico e práticas transformadoras. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 131-151.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Acordo de não persecução: é uma boa opção político-criminal para o Brasil? *In*: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Orgs.). **Ministério Público, Constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 1409-1421.

CAMBI, Eduardo. Princípio da independência funcional e planejamento estratégico no Ministério Público. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n° 57, p. 58-90, jul./set. 2015.

CAPPELLETTI, Mauro. O acesso à justiça como programa de reformas e método de pensamento. Tradução de Hermes Zaneti Júnior. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, ano 16, n. 61, p. 161-177, jan./mar. 2008.

CARNEIRO, Cristiana; RIBEIRO, Leila Maria Amaral; IPPOLITO, Rita. Adolescência, modernidade e a cultura dos direitos. **Interthesis**: Revista Internacional Interdisciplinar do doutorado em ciências humanas da UFSC, Florianópolis, vol. 12, n. 01, p. 176-191, jan./jun. 2015.

CARVALHO, Marcus J. M. de. A batalha perdida: os navios negreiros e o Promotor do Recife, 1837-1839. *In*: ALBUQUERQUE, Francisco Sales de *et al.* **A face revelada dos Promotores de Justiça**: o Ministério Público de Pernambuco na visão dos historiadores. Recife: MPPE, 2006, p. 111-131.

CARVALHO, Vilobaldo Adelídio; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 59-67, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a07.pdf>>. Acesso em: 05.12.2019.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, n. 54/28, p. 239-252, jan./mar. 2006.

COSTA, Ana Paula Motta; EILBERG, Daniela Dora. Justiça juvenil em pauta internacional: perspectivas à efetivação da normativa sobre direitos humanos das crianças e adolescentes privados de liberdade. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, Ciudad de México, vol. XIX, p. 263-291, 2019.

CRUZ, Gleice Bello da. A historicidade da segurança pública no Brasil e os desafios da participação popular. **Cadernos de Segurança Pública**, ano 5, n. 4, p. 01-09, mar. 2013. Disponível em: <[www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20130403.pdf](http://www.isprevista.rj.gov.br/download/Rev20130403.pdf)>. Acesso em: 05.12.2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Ministério Público: advogado do povo. *In*: LIVIANU, Roberto (Coord.). **Justiça, Cidadania e Democracia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O Ministério Público como instituição essencial à Justiça. *In*: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público**: reflexões sobre princípios e funções institucionais. São Paulo: Atlas, 2010, p. 03-12.

DIAS, João Paulo *et al.* O Ministério Público em Portugal. *In*: DIAS, João Paulo; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **O papel do Ministério Público**: estudo comparado dos países latino-americanos. Coimbra: Almedina, 2008, p. 27-69.

DIAS, Maria Berenice. **Síndrome da alienação parental**: o que é isso? Publicado em: 1º.09.2010. Disponível em: [http://www.mariaberenice.com.br/manager/arq/\(cod2\\_504\)1\\_\\_sindrome\\_da\\_alienacao\\_o\\_\\_parental\\_o\\_que\\_e\\_isso.pdf](http://www.mariaberenice.com.br/manager/arq/(cod2_504)1__sindrome_da_alienacao_o__parental_o_que_e_isso.pdf)>. Acesso em: 28.08.2020.

ESTEVAM, Anilton da Silva *et al.* Breve leitura sobre o sistema de defesa social brasileiro. **Revista científica da FASETE (Faculdade Sete de Setembro)**, Paulo Afonso, n. 18, p. 181-194, 2018.1.

ETAPECHUSK, Jéssica; SANTOS, Wenner Daniele Venâncio dos. Um estudo sobre o sujeito pedófilo, uma visão da psicologia. **Psicologia.pt**. Disponível em: <<https://www.psicologia.pt/artigos/textos/A1176.pdf>>. Acesso em: 29.03.2020.

FEELEY, Malcom M.; Simon, Jonathan. The New Penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications. **Criminology**, n. 30, p. 449-474, 1992. Disponível em: <[http://www.antonioacasella.eu/nume/Feeley\\_Simon\\_New\\_Penology\\_1992.pdf](http://www.antonioacasella.eu/nume/Feeley_Simon_New_Penology_1992.pdf)>. Acesso em: 02.04.2020.

FERNANDES, Eraly K; FERNANDES, Ashley K. The demands of human dignity: Sexuality in the young person with intellectual disabilities. **The Linacre Quartely**, n. 81 (4), p. 343-362, nov. 2014. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4240058/>>. Acesso em: 18.07.2019.

FREITAS, Ana Teresa Silva de. Elaboração do projeto de intervenção em políticas públicas pelo Ministério Público. **Curso de Promotoria de Projetos**. Recife: Escola Nacional do Ministério Público/Ministério Público de Pernambuco, 2019.

FINKELHOR, David. Child Sexual Abuse: Challenges Facing Child Protection and Mental Health Professionals. *In*: ULLMANN, Elisabeth; HILWEG, Werner. **Childhood and trauma**: separation, abuse, war. Translated by Mary Heaney Margreiter and Kira Henschel. Ashgate Publishing: Aldershot (England); Brookfield (USA), 1999, 101-115.

FONTELES, Cláudio. O art. 127 da Constituição Federal: reflexões. *In*: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão de *et al.* **Ministério Público e a ordem social justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 01-04.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas da Segurança Pública no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Aurora**, Marília, ano III, n. 5, p. 49-58, dez. 2009. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1219>>. Acesso em: 05.12.2019.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. A tutela específica no novo CPC. *In*: GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira; CÂMARA, Alexandre Freitas (Coords.). **Código de Processo Civil: novas reflexões e perspectivas – atualizado com a Lei n. 13.256, de 04 de fevereiro de 2016**. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

GAVRONSKI, Alexandre do Amaral. As corregedorias e a tutela dos direitos fundamentais pelo Ministério Público no século XXI: do movimento do acesso à justiça à configuração constitucional e o compromisso estratégico com a produção de resultados socialmente relevantes. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público**, Brasília: CNMP, vol. I, p. 109-133, 2016.

GOMES, Luís Flávio. MPs perseguem os miseráveis e um pouco da violência. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-mai-12/coluna-lfg-mps-perseguem-miseraveis-violencia>>. Acesso em: 28.09.2019.

GOULART, Marcelo Pedroso. Princípios institucionais do Ministério Público: a necessária revisão conceitual da unidade. **MPMG Jurídico**, Belo Horizonte, Ano III, n. 14, p. 10-14, out./nov./dez. 2008.

\_\_\_\_\_. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público**, Brasília: CNMP, vol. I, p. 217-237, 2016.

GUILHERMANO, Juliana Ferlo. **Alienação parental: aspectos jurídicos e psíquicos**. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2012. Disponível em: <[https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/juliana\\_guilhermano.pdf](https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2018/09/juliana_guilhermano.pdf)>. Acesso em: 14.11.2020.

GUIMARÃES, Ricardo Duarte; BASTOS, Antonio Jose Souza. A tutela inibitória como instrumento de proteção dos direitos da personalidade. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, Minas Gerais, vol. 1, n. 2, p. 01-37, Jul/Dez. 2015

HÄBERLE, Peter. Dignità dell'uomo e diritti sociali nelle Costituzioni degli Stati di Diritto. *In*: BORGHI, Marco (editor). **Costituzione e diritti sociali**. Saint-Paul Friburg (Suíça): Universidade Friburg, 1990, p. 99-108.

HESSE, Konrad. Significado de los derechos fundamentales. *In*: BENDA, Ernesto *et al.* **Manual de Derecho Constitucional**, 2ª ed. Madrid/Barcelona: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, 2001, p. 90-91.

IGREJA, Rebbeca Lemos. O direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. *In*: MACHADO, Maira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o Direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 11-37.

IPPOLITO, Dario. Garantismo e liberta. **Diritto e democrazia nel pensiero di Luigi Ferrajoli**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2011, p. 149-163.

ISMAIL FILHO, Salomão. O Princípio da Unidade e o Ministério Público: uma reflexão após a Emenda Constitucional 45/2004. **Boletim do Instituto do Ministério Público de Pernambuco**, Recife, ano 7, n. 13, p. 11-13, abr./jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Da inconstitucionalidade do art. 29-VIII da Lei 8.625/93: foro privilegiado dentro do Ministério Público. *In*: CONAMP; Associação Catarinense do Ministério Público. **XVIII Congresso Nacional do Ministério Público: o Ministério Público como fator de redução de conflitos e construção da paz social**. Porto Alegre: Magister, 2009, p. 220-221.

\_\_\_\_\_. A importância da atuação preventiva do Ministério Público *Ombudsman* em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa**. Brasília, nº 05, p. 105-128, 2015.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público e a atuação em defesa do mínimo existencial. **Revista Jurídica da AMPPE**, Recife, n. 2, p. 175-203, mar. 2018.

JELLINEK, Georg. **The American Journal of International Law**, vol. 05, n. 03, p. 716-718, jul. 1911. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2186373>>. Acesso em: 11.07.2019.

JORGE, Maykon Cristiano; IOCOHAMA, Celso Hiroshi. A tutela inibitória como meio de efetivação do direito ao esquecimento e proteção da dignidade da pessoa humana. **Revista Brasileira de Direito Processual - RBDPro**, Belo Horizonte, ano 24, n. 95, p. 203-226, jul./set. 2016.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público e a constituinte de 1987/88. *In*: SADEK, Maria Tereza (Org.). **O sistema de Justiça**. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, reedição *on line*, p. 106-137.

KRINDGES, Cris Aline; MACEDO, Davi Manzini; HABIGZANGI, Luísa Fernanda. Abuso sexual na infância e suas repercussões na satisfação sexual na idade adulta de mulheres vítimas. **Contextos Clínicos**, Unisinos, n. 9 (1), p. 60-71, jan.-jun. 2016. Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1983-34822016000100006](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-34822016000100006)>. Acesso em: 07.08.2020.

LAMOUR, Martine. Os abusos sexuais em crianças pequenas: sedução, culpa, segredo. *In*: GABEL, Marceline (org.). **Crianças vítimas de abuso sexual**, 2ª ed. São Paulo: Summus, 1997, p. 43-61.



LIMA, Janeide Oliveira de; ARRUDA, Delane Barros de. Pedofilia é um tipo penal? **Dfato**: Revista da Associação do Ministério Público de Pernambuco, Recife, nº 4, p. 14-15, setembro 2009.

LUÑO, Antonio-Enrique Pérez. Las generaciones de derechos humanos. **REDESG**: Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global, da Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, v. 03, n. 01, p. 163-196, jan./jun. 2013.

LUZ, Fernando *et al.* Políticas de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil. **Proteger e responsabilizar**: o desafio quando a vítima da violência sexual é criança ou adolescente. Brasília: Comitê Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes; ANCED (Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente), 2012, p. 53-58.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Vinculatividade dos planos de atuação do Ministério Público. *In*: VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Coords.). **Ministério Público II**: Democracia. São Paulo: Atlas, 1999, p. 130-138.

MACHADO, Érica Babini Lapa do Amaral. Da máquina de tortura à teoria dos bens jurídico-penais: autofagia da legitimidade do expansionismo à luz da metáfora kafkiana. **XIII Congresso Nacional do CONPEDI**: a humanização do direito e a horizontalização da justiça no século XXI. João Pessoa, 05 a 08 de nov. 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=261>>. Acesso em: 13.12.2019.

MACKLEM, Patrick. **Human Rights in International Law**: Three Generations or One? Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2573153>>. Acesso em: 12.07.2019.

MANZANO, Luis Fernando de Moraes; TEBET, Mário Antonio de Campos. Pensamento crítico e práticas transformativas. Novo modelo de atuação do Ministério Público na área criminal. *In*: GOULART, Marcelo Pedrosa *et al.* **Ministério Público**: pensamento crítico e práticas transformadoras. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 203-229.

MARELLA, Maria Rosaria. I diritti civile fra laicità e giustizia sociale. *In*: ANASTASIA, Stefano. **Diritto e Democrazia nel pensiero di Luigi Ferrajoli**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2011, p. 45-72.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro**. São Paulo, 2013, 39p. Disponível em : <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>>. Acesso em: 22.12.2020.

\_\_\_\_\_. Modernização da segunda instância do Ministério Público. *In*: GOULART, Marcelo Pedrosa *et al.* **Ministério Público**: pensamento crítico e práticas transformadoras. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 173-194.

MELO, Simony Freitas de; SANTOS, Gidair Lopes dos. A atuação do pedagogo jurídico na escuta especial de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. *In*: PORTTER, Luciane; HOFFMEISTER, Marleci V. (orgs.). **Depoimento**

**especial de crianças e adolescentes:** quando a multidisciplinaridade aproxima os olhares. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016, p. 91-105.

MELLO JÚNIOR, João Cancio de. Evolução constitucional do Ministério Público brasileiro. *In:* ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012, p. 83-110.

MÉNDEZ, Emílio García. La convencion internacional de los derechos del niño: del menor como objeto de la compasion-represion a la infancia-adolescencia como sujeto de derechos. **Derecho de la infancia/adolescencia en America Latina:** de la situacion irregular a la proteccion integral. Santa fé de Bogotá: Colombia, 1994. Disponível em: <[http://www.iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/La\\_convencion\\_internacional.pdf](http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/La_convencion_internacional.pdf)>. Acesso em: 29.07.2020.

MIRANDA, Gustavo Senna. O Ministério Público na esfera criminal: em busca de um modelo de atuação contemporânea. 153-202. *In:* GOULART, Marcelo Pedroso *et al.* **Ministério Público:** pensamento crítico e práticas transformadoras. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 153-202.

MIRANDA, Jorge. Os direitos fundamentais – sua dimensão individual e social. **Teoria Geral dos Direitos Humanos**, vol. 1. *In:* PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (Orgs.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 507-520.

MODERNE, Franck. La dignité de la personne comme principe constitutionnel dans les Constitutions portugaise et française. *In:* MIRANDA, Jorge (Org.). **Perspectivas constitucionais nos 20 anos da Constituição de 1976**, vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 1996, p. 219-226.

MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA, Mariângela Gerreiro. Processo e direitos fundamentais: brevíssimos apontamentos. **Revista Brasileira de Direito Processual - RBDPro**, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, jul./set. 2012.

MOLNAR, Beth E. *et al.* Child Sexual Abuse and Subsequent Psychopathology: Results From the National Comorbidity Survey. **American Journal of Public Health**, vol. 91, n. 5, p. 753-760, may 2001.

MORAES, Alexandre Rocha Almeida; TURESSI, Flávio Eduardo. Ministério Público, criminologia e prevenção: perspectivas de atuação na proteção da segurança viária. *In:* GOULART, Marcelo Pedroso *et al.* **Ministério Público:** pensamento crítico e práticas transformadoras. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 267-281.

MORAES, Rodrigo Iennaco de. A atuação do Ministério Público na área da segurança pública e gestão estratégica de informações sobre homicídios em Sete Lagoas/MG. *In:* MORAES, Rodrigo Iennaco de; MOURA, Grégore Moreira de. **A criminologia da não cidade:** um novo olhar urbanístico para o território da pobreza. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016, p. 117-146.

\_\_\_\_\_. Corregedorias e atuação do Ministério Público na área criminal. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional:** o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, Brasília: CNMP, vol. I, p. 315-328, 2016.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de; SANTINI, Janaína Rigo. Constituição e direitos humanos. Ou: só é possível dignidade na Constituição! *In*: ALMEIDA FILHO, Agassiz; MELGARÉ, Plínio Melgaré (Orgs.). **Dignidade da pessoa humana: fundamentos e critérios interpretativos**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 422-447.

OLAIZOLA, Reyes Goenaga. Delitos contra la libertad sexual. **Eguziklore**. San Sebastián, n. extraordinario 10, p. 95-120, out. 1997.

OLIVEIRA, Ivanilde Apoliceno; DIAS, Alder Sousa. Ética da Libertação de Enrique Dussel: caminho de superação do irracionalismo moderno e da exclusão social. **Conjectura**, Caxias do Sul, v. 17, n. 3, p. 90-106, set./dez. 2012.

OLIVEIRA, Luciano. **Não fale do Código de Hamurábi!** A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em Direito. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3932908/mod\\_resource/content/1/Hamurabi%20Luciano%20Oliveira.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3932908/mod_resource/content/1/Hamurabi%20Luciano%20Oliveira.pdf)>. Acesso em: 09.03.2020.

\_\_\_\_\_. Neutros & Neutros. **Humanidades**, Brasília, n. 19, p. 122-127, 1988.

OTERO, Paulo. Pessoa humana e constituição: contributo para uma concepção personalista do direito constitucional. *In*: CAMPOS, Diogo Leite de; CHINELLATO, Silmara Juny de Abreu (Coords.). **Pessoa Humana e Direito**. Coimbra: Almedina, 2009, p. 349-379.

\_\_\_\_\_. Direitos econômicos e sociais na Constituição de 1976: 35 anos de evolução constitucional. *In*: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. **35º aniversário da Constituição de 1976**, Vol. I. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 37-55.

PAES, José Eduardo Sabo; DAHER, Lenna Luciana Nunes. Novas perspectivas para a atuação do Ministério Público nos tribunais: reflexões sobre a recomendação CNMP nº 57, de 5 de julho de 2017. *In*: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Orgs.). **Ministério Público, Constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 413-432.

PEREIRA, Arion Rolim; TAVARES, Marco Aurélio Romagnoli. As medidas que podem ser adotadas e/ou propostas pela equipe correccional na avaliação da resolutividade de impacto social. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: qualidade, resolutividade e transformação social, edição especial : recomendação de Aracaju**, Brasília: CNMP, vol. VII, p. 175-187, 2019.

PFEIFFER, Luci; SALVAGNI, Edila Pizzato. Visão atual do abuso sexual na infância e na adolescência. **Jornal de Pediatria**, Rio de Janeiro, 81 (Supl. 5), p. 197-204, 2005.

PINTO, Júlio Roberto de Souza; Walter D. Mignolo. A modernidade é de fato universal? Reemergência, desocidentalização e opção decolonial. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 3, p. 381-402, jul./set. 2015.

POLICASTRO, Pasquale. Dignidad de la persona y principios constitucionales en la época de la globalización. Traducción de María Rachwal. **Persona y Derecho**:

Revista de fundamentación de las instituciones jurídicas y de derechos humanos, Universidad de Navarra, Pamplona, nº 64, p. 180-192, jan./jun. 2011.

POTTER, Luciane. O depoimento especial de crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de crime sexual e a conscientização ética de tutela processual. *In*: PORTTER, Luciane; HOFFMEISTER, Marleci V. (orgs.). **Depoimento especial de crianças e adolescentes**: quando a multidisciplinaridade aproxima os olhares. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016, p. 107-130.

RAMOS, Emilia Santana. La garantía de los derechos en la población infantil. **Quaestio iuris**, Rio de Janeiro, vol. 09, n. 04, p. 2105-2123, 2016.

ROCHA, Ana Gabriela Brito Melo; BONIFÁCIO, Frederico Augusto Massote. O Ministério Público resolutivo: porta para a gestão social no sistema de justiça. *In*: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Orgs.). **Ministério Público, Constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 705-715.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. **Texas Law Review**, vol. 89, Austin, p. 1.669-1.998, 2011.

ROMÃO, Luis Fernando de França. A segurança pública na Constituição de 1988: direito fundamental, dever do Estado e responsabilidade de todos. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 159-169, jan./mar. 2020.

ROMBOLI, Roberto; LARNÈ, Maria Pia. Il diritto alla salute nell'ordinamento costituzionale italiano. *In*: SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto e REVENGA, Miguel (a cura di). **Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali**. Milano: Giuffrè Editore, 2009, p. 213-255.

RUBIO, David Sánchez. Sobre el concepto de historización. Una crítica a la visión sobre las de-generaciones de derechos humanos. **Praxis**, n. 67, Sevilha, p. 09-22, julio/diciembre 2011.

SADEK, Maria Tereza. O sistema de justiça. *In*: SADEK, Maria Tereza (Org.). **O sistema de Justiça**. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, reedição *on line*, p. 01-23.

SANCHES, Leide da Conceição *et al.* Violência sexual infantil no Brasil: uma questão de saúde pública. **Revista Iberoamericana de Bioética**, n. 09, p. 01-13, 2019. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/331265469\\_Violencia\\_sexual\\_infantil\\_no\\_Brasil\\_uma\\_questao\\_de\\_saude\\_publica](https://www.researchgate.net/publication/331265469_Violencia_sexual_infantil_no_Brasil_uma_questao_de_saude_publica)>. Acesso em: 06.08.2020.

SANTANA, Alexandro Napoleão; GUIMARÃES, Jarsen Luis Castro. A Unidade Integrada Pro Paz (UIPP) como novo paradigma da segurança pública no estado do Pará. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, volume 13, edição 1, p. 95-112, fev./mar. 2019. Disponível em:

<<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/issue/view/27>>. Acesso em: 16.11.2019.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Constituição e Democracia: reflexões sobre permanência e mudança da decisão constitucional. *In*: CASTRO JR, Torquato da Silva *et. al* (Orgs.). **Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito UFPE, nº 15**. Recife, p. 152-165, 2005.

\_\_\_\_\_. Acesso à justiça como direito fundamental e a igualdade em face dos direitos sociais. *In*: GOMES NETO, José Mário Wanderley (Coord.). **Dimensões do Acesso à Justiça**. Salvador: *JusPODVM*, 2008, p. 75-85.

SANTOS, Júlio Edstron Secundino; SANTIAGO, Marcus Firmino; ASSIS, Renata Calsing. Quais eram os sonhos dos pais fundadores? Uma análise do processo histórico de formação do Estado Norte Americano. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 36.2, p. 261-286, jul./dez. 2016.

SANTOS, Viviane Amaral dos. Os possíveis entrelaçamentos nas situações de alienação parental e de violência sexual intrafamiliar contra crianças e adolescentes e a avaliação psicossocial de casos dessa natureza no contexto da Justiça. **TJDFT: textos e artigos**. Publicação: 2011. Disponível em: <[https://www.tjdft.jus.br/informacoes/infancia-e-juventude/publicacoes-textos-e-artigos/textos-e-artigos/?b\\_start:int=40](https://www.tjdft.jus.br/informacoes/infancia-e-juventude/publicacoes-textos-e-artigos/textos-e-artigos/?b_start:int=40)>. Acesso em: 14.11.2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais: seu conteúdo, eficácia e efetividade no atual marco jurídico-constitucional brasileiro. *In*: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Coords.). **Direitos Fundamentais e Estado Constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 212-253.

SILVA, Heleno Florindo da; FABRIZ, Daury César. A noção de justiça social em Nancy Fraser e o Estado plurinacional: da reificação cultural pela identidade nacional ao reconhecimento paritário do outro. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, vol. 07, n. 1, p. 122-147, 2014.

SILVA, Ricardo da. Questões atuais em segurança pública. *In*: COSTA, Ivone Freire; BALESTRERI, Ricardo. **Segurança Pública no Brasil: um campo de desafios**. Salvador: EDUFBA, 2010, p. 57-90.

SILVEIRA, Paula Galbiatti. A doutrina da proteção integral e a violação dos direitos das crianças e dos adolescentes por meios de maus tratos. **Instituto Brasileiro de Direito de Família**, 2011. Disponível em: <<http://www.ibdfam.org.br/artigos/780/A+doutrina+da+prote%C3%A7%C3%A3o+integral+e+a+viola%C3%A7%C3%A3o+dos+direitos+das+crian%C3%A7as+e+adolescentes+por+meio+de+maus+tratos>>. Acesso em: 26.07.2020.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos avançados**, São Paulo, n. 20 (56), p. 91-106, 2006.

SOARES, Renata Araújo. O uso da estratégia transversal nas políticas de segurança pública e a atuação do Ministério Público. **O Ministério Público e o controle**

**externo da atividade policial**, vol. 2. Brasília: CNMP, 2019, p. 98-113. Disponível em:  
[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/ATIVIDADE\\_POLICIAL\\_04-09-19.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/ATIVIDADE_POLICIAL_04-09-19.pdf).> Acesso em: 20.10.2020.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. A defesa jurisdicional dos direitos de crianças e adolescentes. *In*: VITORELLI, Edilson (Org.). **Manual de Direitos Difusos**, 2ª ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2019, p. 1.257-1.308.

SOUZA, Luanna Tomaz de; ALBUQUERQUE, Fernando da Silva; ABOIM, Josilene Barbosa. A Convenção da Criança e os Limites na Responsabilização de Crianças e Adolescentes no Brasil: Rupturas e Permanências. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 10, n. 02, p. 1356-1382, 2019.

SPOSATO, Karyna Batista. A constitucionalização do direito da criança no Brasil como barreira à redução da menoridade penal: visões de um neoconstitucionalismo aplicado. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, 80/80, set./out., 2009.

SQUADRI, Ana Carolina; JOBIM, Marco Félix. O publicismo e privatismo no processo estrutural: o papel do juiz e da audiência pública. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs). **Processos Estruturais**, 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 835-851.

STEFANI, Paolo De. Diritti Umani di Terza Generazione. **Aggiornamenti Sociali**, Milano, n. 01, p. 11-23, 2009.

TEIXEIRA, João Paulo Allain. Pluralismo político e jurisdição constitucional: o procedimentalismo democrático como alternativa hermenêutica para a superação da dicotomia liberalismo *versus* republicanismo – uma síntese. *In*: SANTOS, Gustavo Ferreira (Coord.). **Constituição e Constitucionalismo**. Curitiba: Juruá, 2010, p. 47-93.

TORRES, José Henrique Rodrigues. Dignidade sexual e proteção no sistema penal. **Revista Brasileira Crescimento e Desenvolvimento Humano**, n. 21 (2), p. 07-10, 2011.

VALÉRIO, Eduardo Ferreira; SEGURO, Patrícia Salles. Controle externo da atividade policial e segurança pública: o Ministério Público na busca da efetividade. *In*: GOULART, Marcelo Pedroso *et al.* **Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 249-265.

VASAK, Karel. Human rights as a legal reality. *In*: VAZAK, Karel (general editor). Revised and edited for the English edition by Philip Alston. **The international dimensions of human rights**, vol. 1. UNESCO: 1982, p. 03-10.

VAZ, Livia Maria Santana e Sant'Anna; BAZZO, Mariana Seifert; SILVA, Nívia Mônica da; LOPES, Andrea Lino. Persistência do racismo institucional no Brasil: perspectivas de enfrentamento pelo Ministério Público. **Tendências em direitos fundamentais: possibilidades de atuação do Ministério Público**. Revista da Comissão dos Direitos Fundamentais do CNMP, vol. 1, p. 99-130, 2016.

WACQUANT, Loïc. Crime e castigo nos Estados Unidos: de Nixon a Clinton. **Dossiê cidadania e violência**: Revista de Sociologia e Política, n. 13, p. 39-50, 1999.

XAVIER, José Roberto. Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa. *In*: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direitos, 2017, p. 119-160

ZALUAR, Alba. **Dilemas da Segurança Pública no Brasil**. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/330737390\\_DILEMAS\\_DA\\_SEGURANCA\\_PUBLICA\\_NO\\_BRASIL\\_1](https://www.researchgate.net/publication/330737390_DILEMAS_DA_SEGURANCA_PUBLICA_NO_BRASIL_1)>. Acesso em: 03.12.2019.

ZENKNER, Marcelo. Harmonia e complementariedade dos princípios institucionais da unidade e da independência funcional. *In*: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (Orgs.). **Ministério Público, Constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 593-611.

ZÚQUETE, José Gonçalo Estrela; NORONHA, Ceci Vilar. Pedófilos e agressores sexuais de crianças e adolescentes: narrativas a partir do cárcere. *In*: COELHO, Maria Thereza Ávila Dantas; CARVALHO FILHO, Milton Júlio de (orgs.). **Prisões numa abordagem interdisciplinar**, edição *on line*. Salvador: EDUFBA, 2012.

## II-JURISPRUDÊNCIA

ARGENTINA. Poder Judicial. Centro de Información Judicial. Sentencia de La Suprema Corte de La Nación nº 1172/03. Buenos Aires, 26.03.2014. Disponível em: <<http://www.cij.gov.ar/nota-13116-La-Corte-orden--al-Estado-Nacional-que-haga-p-blica-informaci-n-relacionada-con-los-planes-sociales-que-administra.html>>. Acesso em: 27.06.2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, 1ª Turma, rel. Min. Francisco Falcão. Acórdão nos autos do Recurso Especial 873565/MG. Brasília, 05.06.2007. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200601701633&dt\\_publicacao=28/06/2007](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200601701633&dt_publicacao=28/06/2007)>. Acesso em: 17.08.2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça, 3ª Seção, rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Acórdão nos autos da Revisão Criminal 4969/DF. Brasília, 26.06.2019. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201901647918&dt\\_publicacao=01/07/2019](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201901647918&dt_publicacao=01/07/2019)>. Acesso em: 02.01.2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça, 5ª Turma, rel. Min. Leopoldo Arruda Raposo (convocado). Acórdão nos autos do Agravo Regimental nos Embargos Declaratórios no Recurso Especial nº 1814477/DF. Brasília, 20.02.2020. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=106378719&num\\_registro=201900726210&data=20200302&tipo=91&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=106378719&num_registro=201900726210&data=20200302&tipo=91&formato=PDF)>. Acesso em: 03.01.2021.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça, 2ª Turma, rel. Mina. Assusete Magalhães. Acórdão nos autos do Agravo Interno no Recurso Especial nº 1592015/RS. Brasília, 29.04.2020. Disponível em:

<[https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201600801322&dt\\_publicacao=05/05/2020](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201600801322&dt_publicacao=05/05/2020)>. Acesso em: 03.01.2021.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça, 3ª Seção, rel. Min. Joel Ilan Paciornick. Acórdão nos autos do Conflito de Competência 163420/PR. Brasília, 13.05.2020. Disponível em:

<[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201900216651&dt\\_publicacao=01/06/2020](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201900216651&dt_publicacao=01/06/2020)>. Acesso em: 14.08.2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Movimentação processual da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5793. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5288159>>. Acesso em: 21.08.2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Precedentes representativos da Súmula Vinculante nº 13. Ano 2016. Disponíveis em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em: 24.06.2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, rel. Min. Maurício Corrêa. Acórdão nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.378/GO. Brasília, 19.05.2004, DJ de 06.09.2007. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1892403>>. Acesso em: 19.04.2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes. Acórdão nos autos do Agravo Regimental na Suspensão de Liminar nº 47/PE. Brasília, 17.03.2010. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610254>>. Acesso em: 24.06.2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes. Acórdão nos autos do Recurso Extraordinário nº 598.099. Brasília, 10.08.2011. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628215>>. Acesso em: 09.01.2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, rel. Min. Ayres Britto, rel. para o acórdão Min. Luiz Fux. Acórdão nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923. Brasília, 16.04.2015. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>>. Acesso em: 09.01.2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, rel. Min. Edson Fachin. Acórdão nos autos do Recurso Extraordinário nº 628.624. Brasília, 29.10.2015. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10667081>>. Acesso em: 13.08.2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes. Acórdão nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 388. Brasília, 09.03.2016. Disponível em:



<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11338511>>. Acesso em: 22.10.2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, rel. Min. Marco Aurélio, rel. para o acórdão Min. Teori Zavascki. Acórdão nos autos da Ação Cível Originária nº 1394. Brasília, 19.05.2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13456402>>. Acesso em: 02.01.2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes. Acórdão nos autos da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 985.392/RS. Brasília, 25.05.2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14018096>>. Acesso em: 02.01.2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, rel. Min. Alexandre de Moraes. Rel. para o acórdão Min. Edson Fachin. Acórdão nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5434. Brasília, 26.04.2018. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750927265>>. Acesso em: 1º.01.2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, 1ª Turma, relator Min. Marco Aurélio, relator para o acórdão Min. Alexandre de Moraes. Acórdão nos autos do *Habeas Corpus*/SP. Brasília, 1º.10.2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4984830>>. Acesso em: 03.01.2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, rel. Min. Alexandre de Moraes. Acórdão nos autos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 482/DF. Brasília, 03.03.2020. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752208101>>. Acesso em: 02.01.2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, rel. Min. Alexandre de Moraes. Acórdão nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5454. Brasília, 15.04.2020. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752703435>>. Acesso em: 13.02.2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, rel. Min. Marco Aurélio. Rel. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes. Acórdão nos autos da Ação Cível Originária nº 843/SP. Brasília, 10.06.2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344863144&ext=.pdf>>. Acesso em: 02.01.2021.

### III-LEGISLAÇÃO HISTÓRICA

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação informatizada**. Decreto nº 1.030, de 14.12.1890. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9263-28-dezembro-1911-516646-republicacao-102911-pe.html>>. Acesso em: 30.07.2019.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Legislação informatizada**. Decreto nº 9.263, de 28.12.1911. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-9263-28-dezembro-1911-516646-republicacao-102911-pe.html>>. Acesso em: 30.07.2019.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Legislação informatizada**. Decreto-lei nº 2.848, de 07.12.1940, publicação original. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2848-7-dezembro-1940-412868-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 11.11.2020.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Legislação**. Constituição de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 1º.08.2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Legislação**. Constituição de 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 04.08.2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Legislação**. Constituição de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 04.08.2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Legislação**. Constituição de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 04.08.2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Legislação**. Constituição de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 04.08.2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Legislação**. Constituição de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 04.08.2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Legislação**. Emenda Constitucional nº 01, de 17.10.1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_antec01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_antec01-69.htm)>. Acesso em: 04.08.2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Legislação**. Lei de 29.11.1832 (Código de Processo Criminal). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-29-11-1832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-29-11-1832.htm)>. Acesso em: 30.07.2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Legislação**. Lei de 29.11.1832 (Código de Processo Criminal). Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM-29-11-1832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-29-11-1832.htm)>. Acesso em: 30.07.2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Legislação.** Lei nº 261, de 03.12.1841. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM261.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM261.htm)>. Acesso em: 30.07.2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Legislação.** Regulamento nº 120, de 31.01.1842. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Regulamentos/R120.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Regulamentos/R120.htm)>. Acesso em: 30.07.2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Legislação.** Lei nº 6.697, de 10.10.1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm)>. Acesso em: 29.07.2020.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Publicações:** livro de anais, 1986. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 13.02.2021.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado. **Código de Organização Judiciária.** Disponível em: <[https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/07/Codigo\\_Organizacao\\_Judiciaria.pdf](https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/07/Codigo_Organizacao_Judiciaria.pdf)>. Acesso em: 30.01.2020.

NAÇÕES UNIDAS. **Comissão de Direitos Humanos.** Resolução nº 1992/54, de 03.03.1992. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/educar/mundo/a\\_pdf/onu\\_principios\\_paris.pdf](http://www.dhnet.org.br/educar/mundo/a_pdf/onu_principios_paris.pdf)>. Acesso em: 05.09.2019.

SERGIPE. Assembleia Legislativa do Estado. **Legislação:** Lei Complementar nº 301, de 12.04.2018. Disponível em: <<https://al.se.leg.br/Legislacao/Complementar/2018/C3012018.pdf>>. Acesso em: 09.02.2020.

#### IV-LIVROS E TESES ACADÊMICAS

ABRAPIA (Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência). **Abuso sexual contra crianças e adolescentes:** mitos e realidade, 3ª ed. Revisão e atualização de Lauro Monteiro Filho. Petrópolis: Editora Autores & Agentes & Associados, 2002.

ACOCELLA, Giuseppe. **Etica, diritto, democrazia:** la grande trasformazione. Bolonha: Società Editrice Il Mulino, 2010.

ALESSI, Renato. **Instituciones de Derecho Administrativo,** Tomo I. Barcelona: BOSCH, Casa Editorial, 1970.

ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte,** Erst Auflage (taschenbuch wissenschaft). Berlin: Suhrkamp, 1994.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução da 5ª edição alemã de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALEXY, Robert; FIGUEIROA, Afonso García. **Star Trek y los derechos humanos**. Valência: Tirant lo blanch, 2007.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito material coletivo: superação da *summa divisio* direito público e direito privado por uma nova *summa divisio* constitucionalizada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. **Direito Processual Penal Coletivo: a tutela dos bens jurídicos coletivos: direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**, 4ª ed., reimpressão. Coimbra: Almedina, 2010.

ANDRADE, Maria Inês Chaves de. **A fraternidade como direito fundamental entre o ser e o dever ser na dialética dos opostos de Hegel**. Coimbra: Almedina, 2010.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: EDUC/Fapesp, 2002.

ARENDT, Hannah. **The human condition**, 2nd ed. Chicago: University of Chicago Press, 1958.

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. **A justiça restaurativa e o Ministério Público brasileiro**. Coleção Ministério Público Resolutivo, vol. 6. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

Arruda, Samuel Miranda. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição e aplicação dos princípios jurídicos**, 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo. **Corso di diritto costituzionale**. Bologna: Società Editrice il Mulino, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROS, Gisele Porto. **Crimes sexuais praticados no ambiente virtual contra crianças e adolescentes: uma análise jurimétrica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira**. Coleção Ministério Público Resolutivo, vol. 7. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

BECCARIA, Cesare Bonesana, Marchesi di. **Dos delitos e das penas**. Tradução de Deocleciano Torrieri Guimarães. São Paulo: Rideel, 2003.

BECERRA, Nicolás E. **El Ministerio Público Fiscal: génesis, ubicación institucional y la reforma pendiente**. Buenos Aires-Madrid: Ciudad Argentina, 2004.

BEZERRA, Paulo César Santos. **Acesso à justiça: um problema ético-social no plano da realização do direito**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de Direito Penal**, parte especial: dos crimes contra a dignidade sexual até os crimes contra a fé pública, 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**, 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**, 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CABRITA, Isabel. **Direitos Humanos: um conceito em movimento**. Coimbra: Almedina, 2011.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Leticia de Andrade. **Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos**. Coleção Ministério Público resolutivo, vol. 4. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**, vol. I, 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARA, Juan Carlos Gavara de. **La dimensión objetiva de los derechos sociales**. Barcelona: Bosch Editor, 2010.

CARDUCCI, Michele. **Por um Direito Constitucional mais altruísta**. Tradução de Sandra Regina Martini Vial, Patrícia Lucca da Ros e Cristina Lazzarotto Fortes. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.

CARNELUTTI, Francesco. **Teoria Geral do Direito**, 2ª impressão. Tradução de Antônio Carlos Ferreira. São Paulo: LEJUS, 1999.

CASTILHO, Ricardo. **Acesso à justiça: tutela coletiva de direitos pelo Ministério Público: uma nova visão**. São Paulo: Atlas, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Planejamento estratégico**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CIFALI, Ana Cláudia. **As disputas pela definição da justiça juvenil no Brasil: atores, representações sociais e racionalidades**. Tese de Doutorado apresentada junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais (Mestrado e Doutorado) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Porto Alegre, 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**, 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e sociedade: gestão da segurança pública, violência e controle social**. EDUFBA: Salvador, 2005.

CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de Direito Penal**, 6ª ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

CURREA-LUGO, Víctor de. **La salud como derecho humano: 15 requisitos y una mirada a las reformas**. Bilbao: Universidad de Deusto, 2005.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Coleção Ministério Público resolutivo, vol. 3. Belo Horizonte, São Paulo: 2020.

DANTAS, Ivo. **Constituição e Processo**, 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2007.

D'ELIA, Fábio Suardi. **Tutela penal da dignidade sexual e vulnerabilidade**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2014.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público: Lei 8.625, de 12.02.1993**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DELMANTO, Celso et al. **Código Penal comentado**, 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 30ª ed. São Paulo: Saraiva, Forense, 2017.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo Martins. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. Tradução de Eduardo Salgueiro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Law's Empire**. Cambridge: Harvard University Press, 1986.

\_\_\_\_\_. **Uma questão de princípio**, 2ª ed. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FALEIROS, Vicente de Paula; FALEIROS, Eva Silveira. **Escola que protege:** enfrentando a violência contra crianças e adolescentes 2ª ed. Brasília: Ministério da Educação; Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão:** teoria do garantismo penal. Tradução de Ana Paula São Paulo: Tradução de Ana Paula Zomer Zica *et al.* Editora Revista dos Tribunais, 2002.

\_\_\_\_\_. **Derechos y garantías:** la lei del más débil, 4ª ed. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. Madrid: Editorial Trotta, 2004.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim:** a negociação de acordo sem interesses, 2ª ed. revisada e ampliada. Tradução de Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. Rio de Janeiro: Imago Editora, 2005.

FLORES, Joaquín Herrera. **La reinvencción de los derechos humanos.** Andalucía: Atrapasueños, 2007.

FOSTER, Steve. **Human rights e civil liberties,** 3ª ed. Harlow (England): Person Education, 2011.

FREITAS, Ana Teresa Silva de. **Planejamento familiar a partir da Constituição Federal de 1988:** perspectivas para as famílias e possibilidades legislativas. Dissertação de Mestrado (UFMA, Centro de Ciências Sociais). São Luís: 2009.

GALINDO, Bruno. **Direitos Fundamentais:** análise de sua concretização constitucional, 1ª ed., 4ª triagem. Curitiba: Juruá, 2006.

GALTUNG, Johan. **Direitos Humanos:** uma nova perspectiva. Tradução de Margarida Fernandes. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público:** organização, atribuições e regime jurídico, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GARLAND, David. **A cultura do controle:** crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008, 2ª reimpressão, 2017.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Tutela coletiva:** visão geral e atuação extrajudicial. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União; Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, 2006.

\_\_\_\_\_. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva:** a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

GIMÉNEZ, Teresa Vicente. **La exigibilidad de los derechos sociales.** Valencia: Tirant lo Blanch, 2006.

GOMES, Carrel Ypiranga. **Ministério Público como direito fundamental.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**, tomo 1: parte general, 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo, 2003.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral de Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

GRANJEIRO, Ivonete. **Abuso sexual infantil: a dimensão interdisciplinar entre Direito e Psicologia**. Brasília: Editora Encanto das Letras, 2013.

GRIMM, Dieter. **Constitucionalismo y derechos fundamentales**. Traducción de Raúl Sanz Burgos. Madrid: Editorial Trotta, 2006.

HÄBERLE, Peter. **Libertad, igualdad, fraternidad: 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional**. Traducción de Ignacio Gutiérrez. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

\_\_\_\_\_. **Os problemas da verdade no Estado Constitucional**. Tradução de Urbano Carvelli. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

HERBELE, Viviane Maria; OSTERMANN, Ana Cristina; FIGUEIREDO, Débora de Carvalho. **Linguagem e gênero: no trabalho, na mídia e em outros contextos**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2006.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 1991.

\_\_\_\_\_. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

\_\_\_\_\_. **Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland**, 20 Auflage. Heidelberg: Müller Verl., 1999.

\_\_\_\_\_. **Escritos de Derecho Constitucional**. Traducción de Pedro Cruz Villalón e Miguel Azpitarte Sánchez. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: Norton Paperback, 1999.

ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. **Ministério Público e atendimento à população: instrumento de acesso à justiça social**. Curitiba: Juruá, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direitos sociais: das origens à universalidade**. Porto: Editorial Juruá, 2019.

\_\_\_\_\_. **Boa Administração Pública e Controle: caminhos para a concretização dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2020.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2006.



JELLINEK, Georg. **La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano**. Trad. de Adolfo Posada. México, DF: Universidade Autónoma de México, 2000

\_\_\_\_\_. **Teoria General del Estado**. Trad. y prólogo de Fernando de Los Ríos. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2000.

KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**, 2ª ed. Tradução de José Lamago. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**, 7ª ed. Tradução de Walter Stöner. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2007.

LYRA, Roberto. **Teoria e prática da Promotoria Pública**, 2ª ed., 1ª reimpressão. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1989/2001.

LONGO, Erik. **Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali: profili teorici e prassi costituzionali**. Milano: Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 2012.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. **A teoria crítica, o uso emancipatório do direito e o Ministério Público brasileiro**. Coleção Ministério Público resolutivo, vol. 5. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

MACHADO, Bruno Amaral. **Ministério Público: organização, representações e trajetórias**. Curitiba: Juruá, 2007.

MACHADO, Érica Babini do Amaral. **Medida socioeducativa de internação: do discurso (eufemista) à prática judicial (perversa) e à execução (mortificadora): um estudo do *continuum* punitivo sobre adolescentes do sexo feminino em conflito com a lei na cidade do Recife, PE**. Tese de doutorado em Direito (UFPE). Recife, 2014.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. **A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido: desafios para o século XXI**. Coleção Ministério Público resolutivo, vol. 2. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

MADALENO, Ana Carolina Carpes; MADALENO, Rolf. **Síndrome da alienação parental: importância da detecção – aspectos legais e processuais**, 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à Justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MARCÃO; Renato; GENTIL, Plínio. **Crimes contra a dignidade sexual: comentários ao Título VI do Código Penal**, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória**: individual e coletiva, 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral do processo**, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MARMELSTEIN, George. **Direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTÍN, María José Corchete. **El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos**, 1ª ed. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Controle da Administração Pública pelo Ministério Público**: Ministério Público defensor do povo. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

\_\_\_\_\_. **Ministério Público**: A Constituição e as leis orgânicas. São Paulo: Atlas, 2015.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. **Ministério Público e direitos humanos**: um estudo sobre o papel do Ministério Público na defesa e na promoção dos direitos humanos. Campinas: Bookseller, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**, 2ª ed. São Paulo: 1991.

\_\_\_\_\_. **O inquérito civil**: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

\_\_\_\_\_. **O acesso à justiça e o Ministério Público**, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **Regime Jurídico do Ministério Público**, 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**, 24ª ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Massino. **Cárcere e fábrica**: as origens do sistema penitenciário (séculos XVI-XIX), 2ª ed. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, ICC, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**, 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

\_\_\_\_\_. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**, 1ª edição, 2ª triagem. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**, 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MESSIAS, Maruo. **Acordo de não persecução penal: teoria e prática**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2019.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**, tomo IV: Direitos fundamentais, 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. **Constituição Portuguesa anotada: tomo I**, 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado: parte geral**, tomo V, 1ª ed. Campinas: Bookseller, 2000.

MÖLLERS, Martin H. W. **Polizei und Grundrechte: Alternatives Grundrechte-Lehrbuch für die Polizei auf rechtswissenschaftlicher und rechtspolitischer Basis**. Frankfurt: Clemens Lorei Verleger, 2006.

MOREIRA, Isabel. **A solução dos direitos, liberdades e garantias e dos direitos económicos, sociais e culturais na Constituição portuguesa**. Coimbra: Almedina, 2007.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado**, 16ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**, 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NORONHA, E. Magalhães. **Direito Penal**, vol. 3. Edição atualizada por Adalberto José Q. T. de Carmargo Aranha. São Paulo: Saraiva, 1998.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais: trunfos contra a maioria**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direitos Sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**, 1ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direitos fundamentais e justiça constitucional em Estado Democrático de Direito**, 1ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Crimes contra a dignidade sexual**, 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. **Ministério Público e políticas de saúde**, 2ª triagem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

OTERO, Paulo. **Instituições Políticas e Constitucionais**, vol. I. Coimbra: Almedina, 2007.

PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público na construção do Estado democrático de Direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PALOP, Maria Eugenia Rodríguez. **Claves para entender los nuevos derechos humanos**. Madrid: Catarata, 2011.

PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Direitos Fundamentais**. Tradução de António Francisco de Sousa e António Franco. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. **Grundrechte Staatsrecht II**, 28. Auflage. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg: C.F. Müller, 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano**, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PONCHIO E SILVA, Lillian *et al.* **Pedofilia e abuso sexual de crianças e adolescentes**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PORTO, Mirza. **O abuso sexual intrafamiliar: um novo paradigma jurídico**. Recife: Tarcísio Pereira Editor, 2017.

QUEIROZ, Cristina. **Direitos fundamentais: teoria geral**, 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

RAWLS, John. **A theory of justice**, original edition. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University, 1971.

\_\_\_\_\_. **O direito dos povos**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo, Martins Fontes, 2001.

\_\_\_\_\_. **Justiça e Democracia**. Tradução de Catherine Audard e Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 293-294, 313-331.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**, 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

RIBEIRO, Diaulas Costa. **Ministério Público: dimensão constitucional e repercussão no processo penal**. São Paulo: Saraiva, 2003.

RODOTÀ, Stefano. **Il diritto di avere diritti**. Roma-Bari: Editori Laterza, 2012.

RODRIGUES, Cunha. **Em nome do Povo**. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.

SACCO, Ricardo Ferreira. **Constitucionalismo e Ministério Público: uma visão panorâmica**. Belo Horizonte: Mandamentos; FCH/FUMEC, 2008.

SANDEL, Michael J. **O liberalismo e os limites da justiça**, 2ª ed. Tradução de Carlos E. Pacheco do Amaral. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos; IPPOLITO, Rita. **Guia escolar: identificação de sinais de abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes**. Seropédica: EDUR, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**, 7ª ed. Porto: Edições Afrontamento, 1995.

SARASATE, Paulo. **A Constituição do Brasil ao alcance de todos: história, doutrina, direito comparado e prática da Constituição Federal de 1967**. Rio de Janeiro; São Paulo: 1967.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 9ª editora. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHMIDT, Felipe. **A atuação extrajudicial do Ministério Público no Controle de Constitucionalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SCHMITT, Carl. **Teoría de La Constitución**. Traducción de Francisco Ayala. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1996.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**, 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. **Comentário contextual à Constituição**, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVEIRA, Gerson Daniel Silva da. **Ministério Público: o equilíbrio entre o garantismo e o eficientismo na justiça penal consensual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SIQUEIRA, Lia de Souza. **Segurança Pública e Ministério Público: judicialização e participação social para a prevenção do crime**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. **Direito à segurança social e à segurança pública: reflexões sobre o sistema único de segurança pública e o Ministério Público construtivo**. Coleção direitos fundamentais e acesso à justiça no Estado constitucional de direito em crise. Coordenação: Gregório Assagra de Almeida. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

SUNSTEIN, Cass R. **A Constitution of Many Minds: why the founding document doesn't mean what it meant before**. Princeton: Princeton University Press, 2009.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos**, 2ª reimpressão. Curitiba: Juruá, 2012.

\_\_\_\_\_. **Acordo de não persecução penal: o exercício da ação penal e a questão prisional como problema público**. Brasília: Fundação Escola, 2019.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**, 3ª ed. São Paulo: Editora Peirópolis, 2011.

URY, William. **Como chegar ao sim com você mesmo**: o primeiro passo em qualquer negociação, conflito ou conversa difícil. Tradução de Afonso Celso da Cunha. Rio de Janeiro: Sextante, 2015.

VASCONCELOS, Clever Rodolfo Carvalho. **Ministério Público na Constituição Federal**: doutrina esquematizada e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2009.

VILLEY, Michel. **O direito e os direitos humanos**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

VITALE, Marco A. Quiroz. **Il Diritto Liquido**: decisioni giuridiche tra regole e discrezionalità. Milano: Giuffrè Editore, 2012.

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

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos, 2ª ed. Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

WARAT, Luis Alberto. **O ofício do mediador**, vol. I. Florianópolis: Habitus, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; Pierangeli, José Henrique. **Manual de Direito Penal brasileiro, volume 1**: parte geral, 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

\_\_\_\_\_. **Em busca das penas perdidas**: a perda da legitimidade do sistema penal. Tradução de Vânia Romano Pedrosa e Amir Lopez da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

\_\_\_\_\_. **O inimigo no direito penal**, 3ª ed. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: 2011.

## V-TEXTOS DA INTERNET

ACRE. Ministério Público do Estado. **Centro de Apoio Operacional de Defesa da Criança e do Adolescente e Execução de Medida Socioeducativa**. Disponível em: <<https://www.mpac.mp.br/infancia-e-juventude/>>. Acesso em: 19.01.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Notícias do dia 22.08.2011**. Disponível em: <<https://www.mpac.mp.br/projeto-de-enfrentamento-ao-abuso-e-exploracao-sexual-e-pactuado-em-municipios-do-acre/>>. Acesso em: 19.01.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Notícias do dia 22.05.2014**. Disponível em: <<https://www.mpac.mp.br/infancia-e-juventude-mpac-participa-de-premiacao-de-concurso-estudantil-contrabuso-sexual/>>. Acesso em: 19.01.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Notícias do dia 25.05.2018**. Disponível em: <<https://www.mpac.mp.br/mpac-realiza-evento-sobre-combate-ao-abuso-sexual-de-criancas-e-adolescentes-em-manoel-urbano/>>. Acesso em: 19.01.2020.

ALAGOAS. Ministério Público do Estado. **Notícias do dia 11.10.2013**: . Disponível em:

<[http://web.mp.al.mp.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1075:com-crianca-nao-se-brinca-campanha-do-mpeal-alerta-para-crescimento-de-casos-de-abuso-sexual-infantojuvenil-em-alagoas-&catid=14:noticias-infancia&Itemid=6](http://web.mp.al.mp.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1075:com-crianca-nao-se-brinca-campanha-do-mpeal-alerta-para-crescimento-de-casos-de-abuso-sexual-infantojuvenil-em-alagoas-&catid=14:noticias-infancia&Itemid=6)>. Acesso em: 29.01.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Projetos:** abuso sexual, notificar é preciso. Disponível em: <<https://www.mp.al.mp.br/projeto-abuso-sexual-notificar-e-preciso/>>. Acesso em: 29.01.2020.

AMAPÁ. Ministério Público do Estado. **Cartilha da Rede Abraça-me:** Rede de enfrentamento a violência sexual infanto juvenil, 3ª ed. Macapá: Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Notícias do dia 25.05.2017.** Disponível em: <<http://www.mp.ap.mp.br/noticias/gerais/promotoria-da-infancia-de-santana-promove-encontro-para-discutir-estrategias-de-combate-ao-abuso-e-exploracao-sexual-de-criancas-e-adolescentes>>. Acesso em: 20.01.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Notícias do dia 07.05.2018.** Disponível em: <<http://www.mp.ap.mp.br/noticias/gerais/mp-ap-participa-da-campanha-contra-a-violencia-e-abuso-sexual-de-criancas-e-adolescentes-em-laranjal-do-jari>>. Acesso em: 20.01.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Violência sexual contra criança e adolescente.** Disponível em: <<http://www.mp.ap.mp.br/violencia-sexual>>. Acesso em: 20.01.2020.

AMAZONAS. Ministério Público do Estado. **Cidadão:** Centro de Apoio Operacional das Promotorias Criminais. Disponível em: <<https://www.mp.am.mp.br/cidadao-novo/cidadao-criminal>>. Acesso em: 21.01.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Cidadão:** Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Infância e Juventude. Programas e campanhas. Disponível em: <<https://www.mp.am.mp.br/centros-de-apoio-sp-947110907/infancia-e-juventude/programas-e-campanhas/4294-campanha-de-combate-ao-abuso-sexual-em-criancas-e-adolescentes>>. Acesso em: 21.01.2020.

ANPR (Associação Nacional dos Procuradores da República). **Notícia de 29.06.2020:** entidades reforçam pedido de revogação da Recomendação 02/2020 ao CNMP e à Corregedoria. Disponível em: <<https://www.anpr.org.br/imprensa/noticias/24173-entidades-reforcam-pedido-de-revogacao-da-recomendacao-02-2020-ao-cnmp-e-a-corregedoria>>. Acesso em: 09.01.2021.

BAHIA. Ministério Público do Estado. **Notícia de 14.05.2019:** 'Meu Corpo, Minha Casa' é tema de campanha do MP contra o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes, notícia de 14.05.2019. Disponível em: <<https://www.mp.ba.mp.br/noticia/46415>>. Acesso em: 29.01.2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado. **Varas da Capital.** Disponível em: <<http://www5.tjba.jus.br/portal/contato/varas-da-capital/>>. Acesso em: 29.01.2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Dados das inspeções nos estabelecimentos penais**: relatório mensal do cadastro nacional de inspeção nos estabelecimentos penais (CNIEP). Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/inspecao\\_penal/mapa.php](http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php)>. Acesso em: 08.10.2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões, BNMP 2.0**: cadastro nacional de presos. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/57412abdb54eba909b3e1819fc4c3ef4.pdf>> Acesso em: 08.10.2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. Ministério Público de Contas não se submete ao controle do CNMP. **Notícias de 24.08.2016**. Disponível: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/3-noticias/todas-as-noticias/9621-ministerio-publico-de-contas-nao-se-submete-ao-controle-do-cnmp>>. Acesso em: 13.02.2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia>>. Acesso em: 03.05.2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. Planejamento Estratégico Nacional do MP 2020-2029 é apresentado no 10º Congresso Brasileiro de Gestão. **Notícias de 28.08.2019**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/3-noticias/todas-as-noticias/12408-planejamento-estrategico-nacional-do-mp-2020-2029-e-apresentado-no-10-congresso-brasileiro-de-gestao>>. Acesso em: 24.12.2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Planejamento estratégico nacional**: Ministério Público 2020/2029. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Final-LivretoCNMP-PlanejamentoEstrategico.pdf>>. Acesso em: 21.09.2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Disque Direitos Humanos**: relatório 2019. Brasília: 2019. Disponível em: <[https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/ouvidoria/Disque100Relatorio\\_Crianaeadolescentes.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/ouvidoria/Disque100Relatorio_Crianaeadolescentes.pdf)>. Acesso em: 05.02.2021.

CEARÁ. Ministério Público do Estado. **Notícia de 28.03.2017**. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/2017/03/28/mpce-lanca-campanha-de-combate-ao-abuso-sexual-de-criancas-e-adolescentes-em-itapaje/>>. Acesso em: 31.01.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Notícia de 13.10.2017**. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/2017/10/13/abuso-e-exploracao-sexual-de-criancas-e-adolescentes-em-fortaleza-serao-temas-de-audiencia-publica-promovida-pelo-mpce/>>. Acesso em: 30.01.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Notícia de 07.11.2017**. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/2017/11/07/mpce-tjce-governo-do-estado-prefeitura-de->



fortaleza-e-instituicoes-de-ensino-superior-contra-o-abuso-sexual/>. Acesso em: 30.01.2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado. **Atos normativos**. Disponível em: <<https://www.tjce.jus.br/institucional/atos-normativos/>>. Acesso em: 22.03.2020.

CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público). **Estatuto**. Disponível em: <<https://www.conamp.org.br/institucional/estatuto.html>>. Acesso em: 13.02.2021.

DISTRITO FEDERAL. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. **Núcleo de enfrentamento à violência e à exploração sexual contra a criança e o adolescente – NEVESCA**. Disponível em: <<http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/conhecampdft-menu/nucleos-e-grupos/nevesca>>. Acesso em: 14.12.2019.

ESPÍRITO SANTO. Ministério Público do Estado. **Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude: projetos**. Disponível em: <<https://www.mpes.mp.br/Arquivos/Modelos/Paginas/NoticiaSemFotoComDestaque.aspx?pagina=602>>. Acesso em: 15.01.2020.

IDEARIO CONSULTORIA. **Violência sexual contra crianças e adolescentes em Recife e em Pernambuco: resumo executivo 2020**. Disponível em: <[https://ecsa.lucyfaithfull.org/sites/default/files/VSCCA%20Resumo%20Executivo%20Final\\_0.pdf](https://ecsa.lucyfaithfull.org/sites/default/files/VSCCA%20Resumo%20Executivo%20Final_0.pdf)>. Acesso em: 03.08.2020.

GOIÁS. Ministério Público do Estado. **Criança não é brinquedo**. Disponível em: <<https://www.mpggo.mp.br/portal/conteudo/crianca-nao-e-brinquedo--2#.XhziVMhKjIW>>. Acesso em: 13.01.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Criança não é brinquedo: vídeo da campanha**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=tkxu6krHXg0&list=FL3HKWXIGD-JAnhPAMimpKnw>>. Acesso em: 14.01.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Perigos da Net**. Disponível em: <<https://www.mpggo.mp.br/portal/conteudo/perigos-da-net#.XhznoshKjIU>>. Acesso em: 13.01.2020.

LIMA, Átila Sousa. A impunidade do caso Araceli. Para não esquecermos de nossas crianças. **Jus.com.br**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/80112/a-impunidade-do-caso-araceli>>. Acesso em: 03.03.2021.

MACHADO, Viviane. Caso Araceli completa 44 anos e mistério sobre a morte permanece no ES. **G1 ES**: matéria publicada no dia 18.05.2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/caso-araceli-completa-44-anos-e-misterio-sobre-a-morte-permanece-no-es.ghtml>>. Acesso em: 12.11.2020.

MAGALHÃES, André. Aliança Democrática. **FGV/CPDOC**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/alianca-democratica>>. Acesso em: 12.08.2019.

MARANHÃO. Ministério Público do Estado. **Notícia de 19.05.2017**. Disponível em: <<https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/13022-combate-ao-abuso-e-exploracao-sexual-infantil-18-de-maio-tem-atividades-do-mp-em-todo-o-estado>>. Acesso em: 1º.02.2020.

MATO GROSSO. Ministério Público do Estado. **Centros de Apoio Operacional: infância e juventude**. Disponível em: <<https://www.mpmt.mp.br/portalcao/1/777/projetos-e-campanhas-mp-mt>>. Acesso em: 15.01.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Procuradoria de Justiça Especializada em Defesa da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<https://www.mpmt.mp.br/infancia/>>. Acesso em: 15.01.2020.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado. **Campanhas: Infância Legal**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/campanhas/infancia-legal.htm>>. Acesso em: 12.05.2020.

NAÇÕES UNIDAS. **A Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)&Lang=E)>. Acesso em: 29.01.2019.

PARÁ. Ministério Público do Estado. Promotoria da Infância e Juventude. **#NavegueNãoNaufrague, #ECA te protege**: navegue na rede, mas não naufrague nos crimes sexuais. Belém: 2019, 25p.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Notícia do dia 16.05.2018**. Disponível em: <<http://www.mppa.mp.br/noticias/campanha-combate-o-abuso-e-a-exploracao-sexual-de-criancas-e-adolescentes.htm>>. Acesso em: 22.01.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Notícia do dia 18.05.2018**. Disponível em: <<http://www.mppa.mp.br/noticias/mppa-realiza-evento-de-combate-ao-abuso-e-exploracao-sexual-infantil.htm>>. Acesso em: 22.01.2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado. **Notícia do dia 26.11.2018**: TJPA fortalece a infância. Disponível em: <<http://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/imprensa/noticias/Informes/906850-judiciario-amplia-protacao-com-nova-vara.xhtml>>. Acesso em: 22.01.2020.

PARÁIBA. Ministério Público do Estado. **Notícia do dia 20.05.2019**. Disponível em: <<http://www.mppb.mp.br/index.php/34-noticias/infancia-e-juventude/21242-18-de-maio-pb-registra-tres-casos-de-violencia-sexual-contra-criancas-e-adolescente-por-dia>>. Acesso: 10.02.2020.

PARANÁ. Ministério Público do Estado. **Notícia de 18.05.2016**. Criança e adolescente: 18 de maio – dia nacional de combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes. Disponível em: <<https://crianca.mppr.mp.br/2016/05/12435,37/>>. Acesso em: 11.11.2020.

\_\_\_\_\_. **Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes**. Disponível em:

<<http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=233#programas>>. Acesso em 16.12.2019.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **MPPR emite recomendação para orientar rede de proteção quanto à escuta de crianças e adolescentes.** Disponível: <<http://www.comunicacao.mppr.mp.br/modules/noticias/article.php?storyid=7999>>. Acesso em: 16.12.2019.

PERNAMBUCO. Ministério Público do Estado. **Notícia do dia 16.05.2019:** Campanha marca dia contra o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes. Disponível em: <<http://www.mppe.mp.br/mppe/ultimas-noticias/459-caop-defesa-da-infancia-e-juventude-noticias/11174-campanha-marca-dia-contr-o-abuso-e-a-exploracao-sexual-de-criancas-e-adolescentes>>. Acesso em: 10.02.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado **Notícia do dia 18.07.2019:** MPPE garante cidadania para surdos, simulando júri em Petrolina. Disponível em: <<https://mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/11265-mppe-garante-cidadania-para-surdos-simulando-juri-em-petrolina>>. Acesso em: 20.03.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Portal da transparência.** Gestão de Pessoas. Disponível em: <<https://transparencia.mppe.mp.br/gestao-de-pessoas/category/478-quadro-de-membros-ativos-2020>>. Acesso em: 09.03.2020.

\_\_\_\_\_. . Ministério Público do Estado. Projeto Cidade Pacífica atualiza ranking dos municípios pacificados. **Notícia de 05.09.2019.** Disponível em: <<http://mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/11568-projeto-cidade-pacifica-atualiza-ranking-dos-municipios-pacificados>>. Acesso em: 05.12.2019.

PIAUI. Ministério Público do Estado. **Notícia de 11.05.2018.** Disponível em: <[https://www.mppi.mp.br/internet/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7019:mppi-promove-seminario-de-combate-a-violencia-contr-criancas-e-adolescentes&catid=224:internet/noticias&Itemid=210](https://www.mppi.mp.br/internet/index.php?option=com_content&view=article&id=7019:mppi-promove-seminario-de-combate-a-violencia-contr-criancas-e-adolescentes&catid=224:internet/noticias&Itemid=210)>. Acesso em: 1º.02.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Notícia de 21.05.2018.** Disponível em: <[https://www.mppi.mp.br/internet/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7037:ministerio-publico-participa-de-campanha-alusiva-dia-nacional-de-combate-ao-abuso-e-a-exploracao-contr-sexual-contr-criancas-e-adolescentes&catid=224:internet/noticias&Itemid=210](https://www.mppi.mp.br/internet/index.php?option=com_content&view=article&id=7037:ministerio-publico-participa-de-campanha-alusiva-dia-nacional-de-combate-ao-abuso-e-a-exploracao-contr-sexual-contr-criancas-e-adolescentes&catid=224:internet/noticias&Itemid=210)>. Acesso em: 1º.02.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Notícia de 04.11.2020.** Disponível em: <<https://www.mppe.mp.br/mppe/comunicacao/noticias/13735-2-rae-demonstra-que-mppe-foi-exemplar-no-combate-a-pandemia-manteve-eficiencia-em-outras-areas-e-aprova-novo-projeto-estrategico-de-enfrentamento-ao-abuso-sexual-de-criancas-e-adolescentes>>. Acesso em: 11.11.2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado. **Infância e Juventude:** varas da Capital, CRIAR. Disponível em: <<https://www.tjpe.jus.br/web/infancia-e-juventude/varas-dos-crimes-da-capital/criar>>. Acesso em: 10.11.2020.

RIO DE JANEIRO. Ministério Público do Estado. **Centros de Apoio operacional: infância e juventude.** Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/infancia-e-juventude>>. Acesso em: 16.01.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Grupos de atuação especializada: GAESP.** Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/grupos-de-atuacao/gaesp>>. Acesso em: 16.01.2020.

RIO GRANDE DO NORTE. Ministério Público do Estado. **Controle funcional dos membros.** Disponível em: <<http://www.mp.rn.gov.br/mapafuncional/>>. Acesso em: 09.02.2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado. **Lei de Organização Judiciária.** Disponível em: <[http://www.tjrn.jus.br/files/LC\\_643-2018\\_-\\_Lei\\_de\\_Organizao\\_Judiciria.pdf](http://www.tjrn.jus.br/files/LC_643-2018_-_Lei_de_Organizao_Judiciria.pdf)>. Acesso em: 09.02.2020.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público do Estado. **Infância, juventude, educação, família e sucessões.** Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/areas/infancia/paginas/3339/>>. Acesso em: 20.12.2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Justiça do Estado. **Notícia de 13.05.2019.** Disponível em: <<https://tjro.jus.br/noticias/item/10976-conquista-juizados-sao-transformados-em-varas-da-infancia-e-juventude>>. Acesso em: 28.01.2020.

RORAIMA. Ministério Público do Estado. **Áreas de atuação: especializadas, infância e juventude.** Disponível em: <<https://www.mprrr.mp.br/page/promotoria-da-infancia-e-juventude>>. Acesso em: 24.01.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Áreas de atuação: criminal.** Disponível em: <<https://www.mprrr.mp.br/page/promotorias-criminais-1%C2%AA-a-6%C2%AA-criminal>>. Acesso em: 24.01.2020.

SAFERNET BRASIL. **Preocupado com o que acontece na internet? Quer conversar?**, 2ª ed. Salvador: SaferNet Brasil, 2012. Disponível em: <[https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/safernet/cartilha\\_safernet\\_2012.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/safernet/cartilha_safernet_2012.pdf)>. Acesso em: 24.08.2020.

SANTA CATARINA. Ministério Público do Estado. **Encontre uma Promotoria de Justiça.** Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/atendimento-ao-cidadao/encontre-uma-promotoria-de-justica>>. Acesso em: 21.12.2019.

SERGIPE. Ministério Público do Estado. **Notícia do dia 17.05.2019.** Disponível em: <<https://www.mpse.mp.br/index.php/2019/05/17/mp-realiza-seminario-em-alusao-ao-dia-nacional-de-enfrentamento-a-exploracao-sexual-de-criancas-e-adolescentes/>>. Acesso em: 09.02.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado. **Notícia do dia 18.05.2020.** Disponível em: <<https://www.mpse.mp.br/index.php/2020/05/18/mpt-mpse-ses-e-justica-do-trabalho>>

garantem-construcao-de-centro-de-atendimento-a-criancas-e-adolescentes-vitimas-de-violencia-sexual/>. Acesso em: 25.05.2020.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. Discurso proferido em sessão comemorativa na Assembleia da República pelo 20º aniversário do Provedor de Justiça. **Provedor de Justiça**: publicações. Lisboa, 30.11.1995, p. 16-21. Disponível em: <<http://www.provedor-jus.pt/publicacoes.php>>. Acesso em: 30.03.2011.

TOCANTINS. Ministério Público do Estado. **Notícias do dia 22.05.2017**. Disponível em: <<https://mpto.mp.br/portal/2017/05/22/promotor-de-justica-ministra-palestra-sobre-abuso-sexual-de-criancas-e-adolescentes>>. Acesso em: 21.01.2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado. **Notícias de 1º.10.2019**. Disponível em: <<http://www.tjto.jus.br/index.php/noticias/6663-poder-judiciario-realiza-primeira-audiencia-envolvendo-criancas-e-adolescentes-vitimas-de-violencia-na-sala-de-depoimento-especial>>. Acesso em: 12.05.2020.

UNICEF. **Convenção sobre os direitos das crianças**. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca#protocolo\\_comunicacoes](https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca#protocolo_comunicacoes)>. Acesso em: 31.07.2020.

## **APÊNDICE**

### **PESQUISA SOBRE A ATUAÇÃO RESOLUTIVA (EXTRAJUDICIAL) DO PROMOTOR DE JUSTIÇA COM EXCLUSIVA ATRIBUIÇÃO CRIMINAL**

- 1. Como você avalia, no momento atual, a atuação dos Promotores de Justiça criminais, no sistema de segurança pública do Estado de Pernambuco?**
  - a. estou satisfeito;
  - b. estou plenamente satisfeito;
  - c. estou satisfeito em parte;
  - d. estou insatisfeito
  - e. nenhuma das alternativas anteriores.
  
- 2. O direito à segurança pública e à defesa social:**
  - a. pode ser considerado um direito fundamental, de natureza difusa;
  - b. não pode ser considerado um direito fundamental, embora seja um interesse legitimamente protegido;
  - c. não pode ser considerado um direito fundamental e nem possui natureza difusa/coletiva, sendo um interesse a ser defendido, principalmente, pelos órgãos de segurança pública, como as Polícias Civil, Federal e Militar;
  - d. nenhuma das alternativas indicadas.
  
- 3. O Promotor de Justiça com exclusiva atuação criminal pode atuar de forma extrajudicial?**
  - a. não, sua atuação limita-se ao processo judicial penal e à Vara Judicial onde atua;

- b. sim, mas somente em situações concretas, referentes a inquéritos policiais ou a investigações criminais do próprio MP, destinados a apurar um crime específico;
- c. sim, mas não apenas em questões referentes a inquéritos policiais ou procedimentos de investigação criminal. Também em ações de cidadania, de forma coletiva, buscando prevenir crimes e defender direitos coletivos, referentes a sua área de atuação;
- d. nenhuma das alternativas indicadas.

**4. O Promotor de Justiça com exclusiva atribuição criminal poderá utilizar instrumentos de atuação extrajudicial do Ministério Público (audiência pública; recomendação; termo de compromisso; processo administrativo; inquérito civil etc.)?**

- a. não, pois tais instrumentos são privativos de Promotores com atribuição em cidadania ou com atuação na área cível;
- b. em parte: somente pode utilizar o instrumento da recomendação e o procedimento de investigação criminal, para situações concretas;
- c. sim, porque o Promotor criminal também pode atuar de forma extrajudicial, dentro da sua área de atuação;
- d. nenhuma das alternativas anteriores.

**5. É atribuição do Promotor de Justiça com exclusiva atribuição criminal fomentar e/ou induzir políticas públicas, referentes à segurança pública e/ou medidas de prevenção de determinados crimes?**

- a. não;
- b. sim, pois o Promotor criminal também pode atuar como agente político de transformação social;

- c. sim, mas somente em situações concretas, relacionadas com determinado processo penal;
- d. nenhuma das alternativas anteriores.

**6. É possível que um Promotor de Justiça, com exclusiva atribuição criminal, atue na prevenção de crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes?**

- a. não, pois isso vai além das atribuições do referido cargo;
- b. sim, pois a atuação extrajudicial não é exclusiva dos Promotores com atuação em cidadania ou em curadorias coletivas;
- c. sim, mas somente em situações concretas, relacionadas com determinado processo penal.
- d. nenhuma das alternativas anteriores.

**7. Em sua opinião, qual destes crimes merecia prioridade em uma atuação institucional de natureza preventiva do Ministério Público de Pernambuco?**

- a. crimes contra o patrimônio (roubo e furto);
- b. crimes contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes;
- c. crimes contra a vida;
- d. crimes contra a Administração Pública, incluindo corrupção, e ordem tributária;
- e. outros crimes não mencionados nas alternativas anteriores.

**8. Qual a melhor política a ser adotada no sistema de defesa social do Estado de Pernambuco?**

- a. tolerância zero com a criminalidade, ainda que isso implique no desrespeito a alguns direitos e garantias constitucionais do investigado/acusado;



- b. atuação integrada dos órgãos de defesa social, mas com respeito aos direitos e garantias constitucionais do investigado/acusado;
- c. o atual sistema de defesa social é plenamente satisfatório;
- d. nenhuma das alternativas indicadas.