

2024

REVISTA RESOLUTA

Ministério Público Resolutivo
e Gestão de Excelência
(Volume 1)

Subprocuradoria-Geral
de Justiça de Planejamento
e Gestão da Procuradoria-
Geral de Justiça



MPMT
Ministério Público
DO ESTADO DE MATO GROSSO



FESMP/MT
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO

Ministério Público Resolutivo e
Gestão de Excelência
(Volume 1)



MPMT
Ministério Público
DO ESTADO DE MATO GROSSO

DADOS CATALOGRÁFICOS

REVISTA RESOLUTA – Ministério Público de Mato Grosso

“Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência” (Volume 1)

Organizadores: Hellen Uliam Kuriki e Sady Folch

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO –
FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MPMT.

Cuiabá/MT: Revista Eletrônica

2024. Volume 1

p. 351

1. Assunto Geral: Resolutividade 2. Assunto Específico: Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência.

1. Revista Resoluta – Revista Jurídica – Ministério Público de Mato Grosso.



RESOLUTA

A Revista **RESOLUTA** é uma edição especial em dois volumes, idealizada pela Subprocuradoria-Geral de Planejamento e Gestão, para divulgar as dissertações apresentadas ao Curso de Especialização *Lato Sensu*, que teve por tema – “Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência” –, realizado pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso, em convênio com a Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul.



MPMT
Ministério Público
DO ESTADO DE MATO GROSSO



FESMP/MT
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO



MPMT
Ministério Público
DO ESTADO DE MATO GROSSO

ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

Deosdete Cruz Junior
Procurador-Geral de Justiça

João Augusto Veras Gadelha
Corregedor-Geral

Marcelo Ferra de Carvalho
Subprocurador-Geral de Justiça Jurídica

Claire Vogel Dutra
Subprocuradora-Geral de Justiça Administrativa

Hellen Uliam Kuriki
Subprocuradora-Geral de Justiça de Planejamento e Gestão

Ricardo Dias Ferreira
Diretor-Geral

FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Wesley Sanchez Lacerda
Diretor da Fundação Escola Superior do MPMT

Roseli Correa De Souza
Gerente Acadêmica da Escola

FICHA TÉCNICA

Organizadores: Hellen Uliam Kuriki e Sady Folch

Revisor: Sady Folch

Produção, Projeto Gráfico e Diagramação: Alcir Júnior, DECOM – MPMT

Sumário

APRESENTAÇÃO

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE

Alessandra Almeida Neves Cícero de Sá.....12

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: FERRAMENTAS PARA O ALCANCE DE UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

Alex Magalhães Dias.....34

O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL ATRAVÉS DE UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

Alexandre de Matos Guedes.....55

DEPOIMENTO ESPECIAL JUDICIAL COMO GARANTIA FUNDAMENTAL: O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO COMO GARANTIDOR

Ana Carolina Rodrigues Alves Fernandes de Oliveira.....81

A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19, NOTADAMENTE NO TOCANTE À VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 E A IMPORTÂNCIA DA TUTELA EXTRAJUDICIAL PARA O ACOMPANHAMENTO DOS PLANOS NACIONAL E ESTADUAIS DE VACINAÇÃO

Ana Paula Silveira Parente.....139

Sumário

JUSTIÇA RESTAURATIVA E ARTES CÊNICAS André Luís de Almeida.....	165
ATUAÇÃO ESTRATÉGICA VOLTADA PARA RESOLUÇÃO DAS DEMANDAS SOCIAIS Annelyse Cristine Cândido Santos.....	184
AS ROTINAS DA CADEIA DE CUSTÓDIA DAS PROVAS DIGITAIS ARRECADADAS PELO GAECO/MT Antonio Borges Ojeda.....	209
O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DE FOMENTO À UTILIZAÇÃO DA CONSTELAÇÃO FAMILIAR NO COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER Carla Louise Schneider.....	232
OFICINA DE ANPP (ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL) NA 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL DE ALTA FLORESTA/MT: PADRONIZAÇÃO E INTERVENÇÃO VISANDO A EFICIÊNCIA NA PERSECUÇÃO PENAL Daniel Luiz dos Santos.....	253

Sumário

A MEDIAÇÃO RESTAURATIVA E A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NA ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES Gileade Pereira Souza Maia.....	275
PROCESSOS ORGANIZACIONAIS FINALÍSTICOS PADRONIZADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO: A padronização de processos como instrumento de segurança jurídica do cidadão. Guilherme da Costa.....	307
O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A EFETIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS Hellen Uliam Kuriki.....	330

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que entrego ao Ministério Público mato-grossense, e também brasileiro, esta revista elaborada a partir de dissertações, frutos da pós-graduação que se norteou pela égide do tema “Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência”, realizada pela Fundação Escola Superior do MPMT, tema este que é importante marco no que concerne ao acesso à Justiça, incluídas suas particularidades que a inserem à Teoria Geral do Ministério Público.

A resolutividade surge e leva o Ministério Público a se desvencilhar do modelo tradicional demandista, visando alcançar resultados efetivos não apenas no que concerne à celeridade, mas, sobretudo à entrega. Seus procedimentos, sustentados por uma atuação constituída por princípios, fundamentos, diretrizes e práticas que se caracterizam pela simplicidade, norteiam a atuação do Ministério Público a alcançar resultados sociotransformadores, advindos de soluções inovadoras que vão além de acordos e consensos.

Vale, inclusive, dizer, uma vez que tenha por missão constitucional garantir os direitos fundamentais, o Ministério Público, mediante a perspectiva da resolutividade, objetiva implementar uma atuação cada vez mais

decisiva, que resolve e até mesmo provoca a resolução de algo, garantindo toda forma de tutela justa e efetiva dos direitos. Entretanto, considera, obviamente, os parâmetros de suas práticas, por vezes criativas e inovadoras, à reverência das particularidades de cada âmbito do direito. A exemplo da esfera criminal.

Para tanto, haja vista as particularidades das diversas alçadas do direito, não à toa, o Conselho Nacional do Ministério Público criou o CONAFAR – Comitê Permanente Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva –, que se debruça em debates constantes sobre a temática da resolutividade, para que dela, pensando criativamente em face dos contextos entre os domínios do direito, possa sugerir inovações singulares que possibilitem não apenas a entrega a que se dispõe mediante a celeridade, mas, também, em paralelo, desperte, promova e impulsione o próprio desenvolvimento institucional.

Nesse diapasão, cumpre destacar a atuação da Corregedoria Nacional ao promover debates sobre a temática da Resolutividade e das entregas efetivas, e, na mesma linha, a Unidade Nacional de Capacitação, criada pelo CNMP, ao desenvolver cursos e eventos sobre o tema Resolutividade e Autocomposição. Assim, percebe-se, o Ministério Público se volta a dar continuidade às reformas

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

estruturais que garantam o desenvolvimento institucional, em paralelo às discussões de aspecto corporativo, cumprindo, assim, de forma adequada, a sua missão institucional.

Por fim, de suma importância considerar a efetividade da atuação resolutiva em consonância com os resultados almejados pelo planejamento estratégico institucional. Nesse esquadro, frente a um rol amplo de direitos que precisam ser declarados e, sobretudo efetivados, o planejamento estratégico desponta como importante fator de ampliação da legitimidade social do Ministério Público em busca da efetividade, ao propor a interatividade social e o alinhamento entre a atividade funcional qualitativa e regular de seus membros com a adoção de práticas institucionais estruturantes, efetivamente ajustadas aos objetivos estratégicos. Uma boa gestão é aquela que alcança resultados. E, no caso do Ministério Público, isso significa atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos cidadãos, ou seja, atender ao objetivo estratégico social.

Hellen Uliam Kuriki
Subprocuradora-Geral de
Justiça de Planejamento e Gestão do
MPMT
Setembro de 2024

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE

THE PERFORMANCE OF THE PROSECUTION SERVICE IN THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT

Alessandra Almeida Neves Cícero de Sá¹

RESUMO: Este trabalho objetiva a análise da atuação extrajudicial do Ministério Público na tutela do meio ambiente natural e urbanístico. Para tanto, discorre acerca das atribuições constitucionais da instituição, dentre as quais figura a defesa do meio ambiente, bem como dos instrumentos disponíveis para tanto. Analisa-se a problemática da atuação demandista e litigiosa, especialmente diante da morosidade e sobrecarga do Poder Judiciário. Após revisar os instrumentos extrajudiciais dos quais podem se valer o Ministério Público, aponta-se a necessidade de fortalecimento da atuação extrajudicial a fim de assegurar a efetividade e resolutividade na tutela do meio ambiente.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Atuação extrajudicial. Reso-

lutividade. Defesa do meio ambiente.

ABSTRACT: *This work aims to analyze the extrajudicial performance of the Prosecution Service in the protection of the natural and urban environment. To this end, it discusses the constitutional attributions of the institution, among which is the environmental defense, as well as the instruments available for this. It analyzes the problem of demandand litigation, especially in the face of the slowness and overload of the Judiciary. After revisiting the extrajudicial instruments which the Prosecution Service may use, it points out the need to strengthen extrajudicial action in order to ensure the effectiveness and resoluteness in the protection of the environment.*

¹ Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT. Especialista em Direito Urbanístico e Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas. Integrante do Grupo de Pesquisa “Jus-Clima”. Oficial de Gabinete no Ministério Público do Estado de Mato Grosso – MPMT lotada na 17ª Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística e do Patrimônio Cultural de Cuiabá. Endereço eletrônico:

KEYWORDS: *Prosecution Service. Extrajudicial performance. Resoluteness. Environmental defense.*

SUMÁRIO: Introdução. 1 A necessidade de uma nova concepção de atuação ministerial. 2 Principais instrumentos disponíveis para a atuação extrajudicial do Ministério Público. 3 A resolutividade e o compromisso de ajustamento de conduta. 4 Conclusão. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar a forma de atuação do Ministério Público voltada para a defesa do meio ambiente natural ou urbanístico a fim de identificar o modelo que ofereça maior efetividade na resolução das demandas existentes nessa área.

A partir da análise das atribuições constitucionais da instituição, dentre as quais figura a tutela do meio ambiente, ponderar-se-á quanto à eficácia da atuação judicial – demandista – do Ministério Público diante do cenário de morosidade e sobrecarga do Poder Judiciário.

Então serão enumerados os principais instrumentos extrajudiciais à disposição dos membros do Ministério

Público, os quais possuem função de extrema relevância além de instruir eventual demanda judicial, pois, possibilitam a resolução consensual do feito.

Em seguida, se debruçará nos aspectos do compromisso de ajustamento de conduta como um dos principais instrumentos para a atuação resolutiva.

Ao final será destacada a necessidade de incentivo à atuação resolutiva, bem como da constante capacitação dos membros e servidores.

1 A NECESSIDADE DE UMA NOVA CONCEPÇÃO DE ATUAÇÃO MINISTERIAL

O Ministério Público é, por força constitucional, “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, caput).

Portanto, o objetivo da atuação do Ministério Público será a defesa do interesse que provocou a sua atuação, a qual não se restringe a de mero fiscal da lei, devendo concorrer de maneira eficiente para a proteção do

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

direito nas hipóteses em que a sua atuação é obrigatória². Dentre as funções institucionais atribuídas ao Ministério Público pela Constituição Federal está a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do meio ambiente (art. 129, III).

A busca por um conceito jurídico-constitucional do bem jurídico ambiental é tarefa árdua, vez que a doutrina diverge a respeito, apresentando ora conceitos mais restritivos, ora conceitos mais abrangentes. Contudo, a opção adotada pelo constituinte brasileiro aparenta ser a de uma concepção ampla do bem jurídico ambiental³, abrangendo:

A interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.⁴

O meio ambiente possui um robusto suporte constitucional. Faz-se necessária para a sua defesa, porém, um Ministério Público bem-preparado, munido de poderes para uma atuação eficiente e independente. Sendo um dos atores da ação civil pública, o Parquet vem propondo uma grande quantidade de ações ambientais em que figuram no polo passivo os entes públicos e empresas públicas ou privadas.

Instituída pela Lei nº 7.347/85, a ação civil pública consiste na ação para a defesa de interesses transindividuais proposta pelo Ministério Público e por outros colegitimados ativos⁵. A fim de instruir a inicial, prevê a referida lei que poderá o órgão ministerial instaurar inquérito civil ou requisitar de qualquer organismo público, ou particular, certidões, informações, exames ou perícias (art. 8º, § 1º).

Entretanto, houve um aumento considerável de reivindicações ao

² MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 95-97.

³ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 163.

⁴ SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional apud FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 164.

⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 170.

Poder Judiciário, tanto em termos quantitativos como qualitativos, tendo em consideração a complexidade das causas propostas. Isso se deve, em parte, ao fato de que o processo foi idealizado através de mecanismos excessivamente formais, os quais não são aptos a responder, em tempo razoável, as demandas submetidas à atividade jurisdicional.⁶

Somado a isso, possui a sociedade uma cultura litigiosa judicial fundada no pensamento de que o Poder Judiciário está aberto a atender de forma igualitária todos os tipos de demandas, sem a necessária tentativa de resolução extrajudicial, já que sobre esta não há a mesma crença de confiabilidade e segurança.⁷

Há entre a enumeração dos deveres dos estados e direitos protegidos pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, incorporado pelo Brasil através do Decreto n.º 678 de 6 de novembro de 1992) um artigo inteira-

mente destinado às garantias judiciais, o qual foi parcialmente reproduzido a seguir:

ARTIGO 8º – Garantias Judiciais

1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Assim, pela ratificação da Convenção houve a introdução ao ordenamento jurídico pátrio do princípio da duração razoável do processo. Contudo, o referido princípio foi incluído no rol de direitos fundamentais somente no ano de 2014, através da Emenda Constitucional n.º 45, que acrescentou ao art.º 5º da Constituição Federal o inciso LXXVIII com a

⁶ SAID FILHO, Fernando Fortes. **A crise do poder judiciário**: os mecanismos alternativos de solução de conflitos como condição de possibilidade para a garantia do acesso à justiça. **Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, v. 44, n. 142, p. 190, jun. 2022. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-AJURIS_142.07.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

⁷ CHAVES, Marcelo Nóbrega Athayde; LIRA, Úrsula Bezerra e Silva. Cultura do litígio no Brasil: um diálogo entre o pensamento de Keith Rosenn e Sérgio Buarque de Holanda. **Revista Jurídica Luso- Brasileira**, Lisboa, n. 3, ano 8, p. 1267-1268, 2022. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2022/1/2022_01_1231_1277.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

seguinte redação: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”

A demora na prestação da tutela jurisdicional, além de violar o princípio da razoável duração do processo, também fere outro princípio a ele umbilicalmente ligado, sendo este o de acesso à Justiça, previsto no rol das garantias fundamentais⁸(art.º 5º, XXXV, da Constituição Federal).

De acordo com as estatísticas oficiais do Poder Judiciário, este finalizou o ano de 2021 com 77,3 milhões de processos em tramitação. Durante o ano de referência ingressaram em todo o Poder Judiciário 27,7 milhões de processos, enquanto os processos baixados totalizam 26,9 milhões.⁹

Já o tempo médio de tramitação dos processos judiciais até a baixa é

de: i) 1 ano e 10 meses na fase de conhecimento em primeiro grau; ii) 3 anos e 8 meses na fase de execução de primeiro grau; e, iii) 11 meses no segundo grau.¹⁰

Tal cenário reflete a necessidade de que o Ministério Público busque efetividade na resolução dos conflitos a fim de desempenhar o seu papel na proteção dos direitos fundamentais, da ordem jurídica e do regime democrático, bem como para prevenir os efeitos deletérios da demora na prestação jurisdicional.

A concepção de um Ministério Público resolutivo emerge da necessidade de superação do tradicional modelo demandista do Parquet que, ao utilizar o Poder Judiciário como instrumento de resolução de conflitos, atua como simples intermediário¹¹. Além disso, a seguinte reflexão feita por Marcelo Pedrosa Goulart evidencia a necessária atualização da

⁸ PEREIRA, Luciene Torres; DOURADO, Maria de Fátima Abreu Marques. A duração razoável do processo como garantia de acesso à justiça sob a ótica da jurisprudência da corte interamericana de direitos humanos. In: DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DO RIO DE JANEIRO (Org.). **Cadernos estratégicos**: análise estratégica dos julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 2018. p. 89. Disponível em: <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r39107.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2022.

⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. p. 105. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

¹⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. p. 219. Acesso em: 20 set. 2022.

¹¹ GORDILHO, Heron José de Santana; SILVA, Marco Antonio Chaves da. Avaliando o novo Ministério Público resolutivo. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 87-88, jul/dez. 2018. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/revistaprocessojurisdicao/article/view/4860/pdf>>. Acesso em: 20 set. 2022. números 2022. Brasília: CNJ, 2022. p. 105. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2022.

organização interna e técnica da instituição a fim de adequar-se à nova realidade:

Em nível macroscópico, nada se fez no sentido de adequar-se à organização espacial do Ministério Público ao caráter multidimensional dos conflitos de massa, das políticas públicas e da criminalidade organizada e difusa. Ainda prevalece a organização em escala única, por comarca, fator de baixa efetividade. A ideia das promotorias de justiça como órgãos voltados à implementação local/regional de uma política institucional baseada em planos e programas de atuação também não vingou, pois, prepondera, ao arrepio da lei, a atuação individualizada, aleatória e burocratizada dos membros do Ministério Público, razão da fraca operabilidade dos órgãos de execução. A divisão técnica do trabalho nos órgãos de execução ainda é realizada com base em critérios anacrônicos, que não levam em consideração a busca de eficiência e eficácia, mas sim a conveniência pessoal dos agentes. As escolas institucionais carecem de estruturação, a autonomia pedagógica e a gerencial não são levadas em conta e a escolha dos seus dirigentes atendem mais aos interesses da peque-

na política do que à preocupação com a realização dos seus fins. A Instituição não se abriu para a sociedade, como seria de se esperar em tempos de democratização do país; pelo contrário, com a hegemonia corporativista, vem se afastando dela. Internamente, não se aprimoraram os mecanismos de democratização e as decisões são tomadas por órgãos de Administração dominados pela representação do estamento superior, qual seja, a minoria de membros que atua perante os tribunais. Esses são alguns dos problemas que resultam da contradição acima apontada; contradição que se expressa socialmente como crise de efetividade e de legitimidade.¹²

Portanto, reflete a concepção de um Ministério Público resolutivo uma nova forma de atuação dos membros que visa a efetiva resolução dos conflitos sociais através de medidas extrajudiciais diante do cenário da crescente demanda de eficácia social no exercício de suas atribuições.¹³

A Carta de Brasília, firmada em setembro de 2016 pelo Conselho Nacional do Ministério Público, surge

¹² GOULART, Marcelo Pedroso. Lineamentos do Ministério Público resolutivo. In: SILVA, Marco Antônio Chaves da (Org.). **Por um Ministério Público resolutivo**: coletânea dos trabalhos expostos no III seminário de orientação funcional. 2017. P. 53. Disponível em: <https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

¹³ GORDILHO, Heron José de Santana; SILVA, Marco Antonio Chaves da. Avaliando o novo Ministério Público resolutivo. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 87-88, jul/dez. 2018. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/revistaprocessojurisducao/article/view/4860/pdf>>. Acesso em: 20 set. 2022.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

diante da necessidade de revisitar a atuação jurisdicional da instituição, buscando a proatividade e resolutividade, bem como evitar a propositura de ações nas hipóteses em que a resolução extrajudicial é mais indicada. O documento estabelece diretrizes estruturantes, diretrizes referentes aos membros e diretrizes dirigidas à Corregedoria Nacional e às Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos para avaliação, orientação e fiscalização das atividades extrajudiciais.

Qualquer definição de um Ministério Público resolutivo deve refletir uma identidade proativa com vistas à atuação:

[...] antes que os fatos se tornem irremediavelmente patológicos e conflituosos, utilizando seu poder de articulação e mecanismos extrajudiciais para equacioná-los sem a necessidade de acionar ou demandar, como *prima ratio*, a Justiça.¹⁴

Há, na Recomendação n.º 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, a previsão de que cada ramo

da instituição deverá adotar medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva e a cultura institucional orientada para a entrega de resultados socialmente relevantes (art.º 1º). São conceituadas pela referida resolução a atuação resolutiva e resultados jurídicos nos seguintes termos:

Art. 1º (...)

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio 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.

(...)

Art. 2º De modo integrado com o

¹⁴ RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. In: *Justitia*. v. 79, n. 204, fev. 2018. p. 400. Disponível em: <https://es.mpsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/issue/view/5>. Acesso em: 20 set. 2022.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

disposto no artigo antecedente, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a produção de resultados jurídicos úteis à atuação resolutiva de que trata esta recomendação.

Parágrafo único. Para os fins desta recomendação, são resultados jurídicos os títulos executivos, judiciais e extrajudiciais, e quaisquer outros produtos da atuação institucional, capazes de contribuir de modo significativamente útil à efetividade de defesa e proteção dos direitos e à efetividade da prevenção e repressão de ilícitos de que o Ministério Público é incumbido.

A efetividade no âmbito judicial deve se dar além do ajuizamento por si só e das manifestações tempestivas nos autos quando da intimação pessoal, sendo necessário o acompanhamento efetivo da tramitação processual e da adoção de medidas para garantir o rápido andamento e execução dos provimentos¹⁵. Contudo, as principais ferramentas para a resolutividade figuram na atuação extraju-

dicial do Ministério Público.

As atividades extrajudiciais, através de instrumentos próprios, objetivam a resolução dos conflitos de forma consensual e até mesmo preventiva. Por esse ângulo, o acesso ao Ministério Público também integra a garantia constitucional de acesso à Justiça, considerando que esta representa não apenas o acesso ao Poder Judiciário, mas também o acesso a todo meio legítimo de proteção e efetivação de direitos.¹⁶

Dentro dessa seara se mostram ainda mais relevantes a atualização e capacitação de forma contínua dos integrantes do Ministério Público através de cursos de reciclagem e especialização, participação em congressos, seminários, oficinas, jornadas, workshops e demais espécies de atividades que possibilitem a discussão de assuntos inovadores e polêmicos, bem como a formação nas técnicas de mediação e conciliação, a fim de se

¹⁵ ALMEIDA, Gregório Assagra de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. 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**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015. p. 116. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

¹⁶ ALMEIDA, Gregório Assagra de. 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: SILVA, Marco Antônio Chaves da (Org.). **Por um Ministério Público resolutivo**: coletânea dos trabalhos expostos no III seminário de orientação funcional. 2017. p. 53. Disponível em:

<https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

atingir o objetivo da resolutividade.¹⁷

Na atuação na defesa do meio ambiente a relevância de conhecimento em outras áreas se acentua ainda mais, tendo em vista que estão interligadas à questão ambiental não apenas a ciência jurídica, mas também grande parcela das ciências humanas, exatas e biológicas, o que pressupõe uma visão de transdisciplinaridade.¹⁸

Torna-se, assim, necessária uma mudança cultural atrelada aos valores éticos e humanos, direcionando a atuação institucional à vida (em todas as suas formas) e à existência com dignidade. Para tanto, o melhor caminho é o diálogo multidisciplinar e interdisciplinar, ampliando-o para outras áreas do conhecimento como biologia, agronomia, geologia, entre outras.¹⁹

2 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DISPONÍVEIS PARA A ATUAÇÃO

EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Elencados a seguir estão os principais instrumentos extrajudiciais a disposição do Ministério Público: i) Notícia de Fato – NF; ii) Procedimento Preparatório – PP; iii) Inquérito Civil – IC; iv) Recomendação; v) Procedimento Administrativo – PA; vi) Termo de Ajustamento de Conduta – TAC; vii) Procedimento Investigatório Criminal – PIC; e, viii) Acordo de Não Persecução Penal – ANPP. Serão detalhados, no entanto, os seis primeiros instrumentos, vez que os dois últimos são restritos à área criminal.

Frisa-se que há ainda mecanismos atípicos dos quais o Ministério Público poderá se utilizar no âmbito extrajudicial, tais como acordos para a pactuação com o poder público sobre a implementação de políticas públicas, projetos sociais e institucionais, reu-

¹⁷ SILVA, Joseane Suzart Lopes da. O Ministério Público e o acesso à justiça em face dos interesses e direitos transindividuais: em busca da resolutividade. In: SILVA, Marco Antônio Chaves da (Org.). **Por um Ministério Público resolutivo**: coletânea dos trabalhos expostos no III seminário de orientação funcional. 2017. p. 96. Disponível em: <https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

¹⁸ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck Araújo. A transdisciplinaridade do direito ambiental e a sua equidade intergeracional. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**. v. 1. Revista dos Tribunais: 2011, p. 977-999.

¹⁹ ALMEIDA, Gregório Assagra de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. 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**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015. p. 120-121. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

niões coletivas, entre outros²⁰.

A Notícia de Fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, formulada presencialmente ou não, seja através de atendimentos ou recebimento de notícias, documentos, requerimentos ou representações (art.º 1º da Resolução n.º 174/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP). A demanda deverá ser apreciada no prazo de 30 (trinta) dias, prorrogável uma única vez por até 90 (noventa) dias (art.º 3º, caput).

Objetivando a racionalização de recursos, máxima efetividade e resolutividade da atuação finalística, observadas as diretrizes do Planejamento Estratégico de cada ramo da instituição, é que poderão ser criados mecanismos de triagem, autuação, seleção e tratamento das NFs com vistas a favorecer a tramitação futura de procedimentos decorrentes (art.º 2º, § 4º da Res. n.º 174/2017 do CNMP, incluído pela Res. n.º 189/2018).

Assim, tem-se que a NF objetiva, ao mesmo tempo, a colheita de informações preliminares imprescindíveis

para deliberar sobre a instauração do procedimento próprio e, quando possível, a resolução administrativa do feito, posto que uma das hipóteses de seu arquivamento é a solução do fato narrado (art.º 3º, parágrafo único, e art.º 4º, I, da Res. n.º 174/2017 do CNMP).

Salienta-se que há, ainda, a hipótese de arquivamento quando o seu objeto puder ser solucionado em atuação mais ampla e mais resolutiva, mediante ações, projetos e programas alinhados ao Planejamento Estratégico de cada ramo (art.º 4º, § 5º, da Res. n.º 174/2017 do CNMP, incluído pela Res. n.º 189/2018 do CNMP), o que evidencia a relevância dos procedimentos estruturantes no âmbito dos direitos difusos e coletivos. Outrossim, não sendo hipótese de arquivamento, o membro do Ministério Público utilizar-se-á da NF para instruir o respectivo procedimento a ser instaurado.

Na posse de informações que possam autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público, o Procedimento Preparató-

²⁰ ALMEIDA, Gregório Assagra de. 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: SILVA, Marco Antônio Chaves da (Org.). **Por um Ministério Público resolutivo**: coletânea dos trabalhos expostos no III seminário de orientação funcional. 2017. p. 61. Disponível em: <https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

rio poderá ser instaurado previamente ao Inquérito Civil com o objetivo de apurar elementos para identificação dos investigados ou do objeto (art.º 2º, § 4º, da Res. n.º 23/07 do CNMP). O PP deverá ser concluído no prazo de 90 (noventa) dias, prorrogável uma única vez por igual prazo e, vencido este prazo, deverá ser promovido seu arquivamento, ajuizada a respectiva ação civil pública ou convertido em inquérito civil (art.º 2º, §§ 6º e 7º).

O inquérito civil, conforme se depreende da Lei n.º 7.347/85, objetiva a colheita de informações (elementos probatórios) necessários à propositura da ação civil pública (art.º 8º, caput e § 1º). O referido procedimento deverá ser concluído no prazo de um ano, prorrogável pelo mesmo prazo e quantas vezes forem necessárias diante da imprescindibilidade da realização ou conclusão de diligências (art.º 9º, caput, da Res. n.º 23/07 do CNMP).

Contudo, restringir o IC somente a sua função investigatória não condiz com a concepção de um Ministério

Público resolutivo, posto que possui clara potencialidade de se tornar um instrumento verdadeiramente efetivo e resolutivo na tutela dos interesses transindividuais, permitindo e fomentando uma real participação dos envolvidos através do contraditório e do princípio da cooperação²¹.

A Recomendação ou Notificação Recomendatória é instrumento pelo qual o Ministério Público expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou se abster de praticar determinados atos, atuando de forma preventiva ou com o objetivo de corrigir condutas (art.º 1º da Res. n.º 164/2017 do CNMP). A referida medida rege-se, entre outros, pelo princípio da resolutividade, máxima utilidade e efetividade, e objetiva evitar a judicialização (art.º 2º, VII e X, e art.º 11, § 1º). Ressalta-se ainda as Escolas do Ministério Público e seus Centros de Estudos, que deverão promover cursos de aperfeiçoamento sobre técnicas de elaboração de recomendações (art.º 12).

²¹ CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. **O inquérito civil como instrumento efetivo e resolutivo na tutela dos interesses transindividuais: desjudicialização, contraditório e participação.** Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro. n. 59, jan./mar. 2016. p. 86-104. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1275172/Bruno_de_Sa_Barcelos_Cavaco.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

Já o Procedimento Administrativo é destinado nos termos do art.º 8º da Res. nº 174/2017 do CNMP:

Art. 8º O procedimento administrativo é o instrumento próprio da atividade-fim 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.

Parágrafo único. O procedimento administrativo não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico.

Seu prazo para conclusão é de 1 (um) ano, podendo ser sucessivamente prorrogado pelo mesmo período, à vista da imprescindibilidade

de da realização de outros atos (art.º 11).

Caso durante a sua tramitação surjam fatos que exijam apuração cível ou criminal, deverá ser instaurado o procedimento de investigação pertinente (art. 10).

Por sua vez, o Termo de Ajustamento de Conduta é ato administrativo negocial que substancia uma declaração do órgão público legitimado coincidente com a do particular, que concorda em adequar sua conduta às exigências da lei. Não possui natureza contratual, posto que os órgãos públicos que o tomam não possuem poder de disposição sobre o próprio direito material controvertido.²²

Possuindo a natureza de título executivo extrajudicial pré-constituído, os compromissos devem prever obrigações de fazer e/ou não fazer, além das sanções fixadas em caso de descumprimento. Não podem conter cláusula que dispensem requisitos legais, mas sim exigem o cumprimento da legislação fixando prazos para execução independentemente de

²² MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. In: *Revista de Direito Ambiental*. v. 41, jan.-mar. 2006. p. 93-110.

ação de conhecimento.²³

Por isso, o TAC representa o mais eficiente instrumento extrajudicial para resolução dos conflitos que recaem sobre o Ministério Público. Para atingir a sua plena eficácia, deve atender os requisitos específicos de sua condição de título executivo, como a exigência de certeza e liquidez.²⁴

3 A RESOLUTIVIDADE E O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O art.º 225, § 3º, da Constituição Federal prevê a tríplice responsabilidade pelos danos ambientais, posto que ela se dá na esfera cível (obrigação de reparar os danos causados), penal e administrativa.

A obrigação de reparar os danos ambientais objetiva o retorno ao seu status quo ante, isto é, o restabelecimento à condição original. Porém,

raramente será possível a restauração imediata in natura para reverter o dano de forma integral, razão pela qual muitas vezes se faz necessária, além da obrigação de recuperar a área degradada, o dever de indenizar, vez que existentes efeitos deletérios de cunho futuro, irreparável ou intangível.²⁵

Diante disso é que foi assentada a súmula n. 629 do Superior Tribunal de Justiça, com o seguinte teor: “Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar.”

Deve-se buscar, também, a supressão do fato danoso ao meio ambiente, posto que o direito ao meio ambiente é indisponível e se trata de bem de uso comum do povo por força constitucional (art.º 225).²⁶

Neste cenário é que o membro do Ministério Público, ao propor o

²³ MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. In: **Revista de Direito Ambiental**. v. 41, jan.-mar. 2006. p. 93-110

²⁴ LOCATELLI, Paulo Antonio. Medidas para a efetividade da execução do termo de compromisso de ajustamento de conduta. In: **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**. n. 1, ano 13, jan./jul. 2021. p. 208-209. Disponível em: <<https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/163/147>>. Acesso em: 20 set. 2022.

²⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**. Ano 27, n. 239, jul./set. 2015. p. 26-27. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/web/revista/eletronica/publicacao/>>. Acesso em: 20 set. 2022.

²⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade civil ambiental e a jurisprudência do STJ. In: **Cadernos Jurídicos**. Ano 20, n. 48, mar./abr. 2019. p. 68. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/48.03%20valerymirra.pdf?d=636970733448306078>>. Acesso em: 20 set. 2022.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Termo de Ajustamento de Conduta, deverá assegurar a reparação do dano ambiental da forma mais completa possível, prevendo não apenas a recuperação in natura do dano, como também a compensação e/ou indenização dos danos residuais.

Utilizando-se do compromisso de ajustamento de conduta não pode o órgão do Ministério Público fazer quaisquer concessões que impliquem renúncia de direitos por ele tutelados, devendo se restringir à interpretação do direito no caso concreto, especificação das obrigações adequadas e necessárias, especialmente quanto ao modo, tempo e lugar de cumprimento, além da previsão da forma que se dará a compensação, mitigação e indenização dos danos que não possam ser recuperados (art.º 1º, § 1º, da Res. n.º 179/2017 do CNMP).

Através do Termo de Ajustamento de Conduta os compromissários e o legitimado colocam a termo a melhor

solução identificada, durante o processo de negociação, com o objetivo de evitar (prevenir) ou reparar a lesão ao bem de natureza transindividual, sem que o cerne seja a confissão pelo indivíduo do ilícito perpetrado.²⁷

Aliás, no âmbito do direito ambiental poderá figurar como compromissário quaisquer dos responsáveis civilmente pelo dano ambiental, isto é, “quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem”.²⁸

Durante o processo de negociação, portanto, deve o membro do Ministério Público adotar uma postura colaborativa, em que há a preocupação em atender aos interesses de 2022. Ambas as partes (ganha-ganha), pois, o objetivo é solucionar o problema, sem que haja disputa por posições.²⁹

²⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação civil pública e meio ambiente**: tutela contra o ilícito, o risco e o dano ao equilíbrio ecológico. 4. ed. Indaiatuba: Foco, 2021. p. 168.

²⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade civil ambiental e a jurisprudência do STJ. In: **Cadernos Jurídicos**. Ano 20, n. 48, mar./abr. 2019. P. 68. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/48.03%20valerymirra.pdf?d=636970733448306078>>. Acesso em: 20 set. 2022.

²⁹ MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Noções preliminares. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015. P. 27-28. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Ocorre que as soluções aos casos concretos frequentemente não estão explícitas no texto legal, mas sim decorrem da principiologia do direito ambiental e do auxílio de dados técnicos, estatísticos e de pareceres de peritos ou experts. Nesse cenário é que se mostra relevante a realização de reuniões e audiências extrajudiciais com os investigados com o objetivo de ouvir suas razões e fundamentos, analisar documentos, estudos, assegurando a sua participação efetiva na formação do compromisso de ajustamento de conduta.³⁰

Outrossim, a relevância da negociação também está na utilização para a definição de conceitos jurídicos indeterminados em que haja controvérsia acerca da interpretação, assim como “para dimensionar adequadamente, à luz do caso concreto, o alcance de princípios jurídicos aplicáveis, permitindo-se com isso, inclusive, uma interpretação que transcenda o conteúdo específico da regra jurídica aplicável.”³¹

Frisa-se que, a fim de incentivar a composição, a Resolução nº 052/2018 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, alterada pela Res. nº 077/2020, passou a prever que nas portarias inaugurais de Procedimentos Preparatórios e Inquéritos Civis deverá constar a designação, sempre que possível, de audiência de autocomposição buscando a solução consensual da demanda em investigação, a qual poderá ser realizada de forma presencial ou por registro audiovisual (art.º 21, §§ 2º e 4º, e art.º 22, §§ 8º e 10º). A não designação da referida audiência ou adoção de medidas de conciliação, mediação ou uso de outro método de solução consensual de conflitos deverá ser justificada na mesma portaria, ou em despacho fundamentado (art.º 21, § 3º, e art.º 22, § 9º).

As práticas autocompositivas que incentivem a solução de eventuais conflitos pela via extrajudicial também serão aplicadas, no que couber,

³⁰ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação civil pública e meio ambiente**: tutela contra o ilícito, o risco e o dano ao equilíbrio ecológico. 4. ed. Indaiatuba: Foco, 2021. p. 168-177.

³¹ ALMEIDA, Gregório Assagra de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. 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**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015. p. 151. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

nos Procedimentos Administrativos para acompanhamento de políticas públicas (art.º 11, § 3º, da Res. n.º 052/2018 do CSMP-MT). Analisando dados extraídos do Sistema Integrado do Ministério Público do Estado de Mato Grosso – SIMP, foram instaurados pelo MPMT no ano de 2021 um total de 1.656 procedimentos extrajudiciais (Notícias de Fato, Procedimentos Preparatórios, Inquéritos Cíveis e Procedimentos Administrativos) na área do meio ambiente natural e urbanístico. No mesmo ano foram ajuizadas, na mesma área, 834 ações, firmados 40 Termos de Ajustamento de Conduta e expedidas 30 recomendações.

A estatística obtida quanto aos arquivamentos dos procedimentos extrajudiciais inclui os registros no sistema de todos os arquivamentos, sejam eles com resolutividade, por outros motivos, por ausência/insuficiência de provas, por solução administrativa, entre outros, os quais, em determinadas situações, podem ser lançados em um mesmo protocolo. Para o ano de referência foram contabilizados 118 arquivamentos de procedimentos extrajudi-

ciais na área de meio ambiente natural e urbanístico.

Diante disso, para fins de comparação, tem-se que a quantidade de petições iniciais ajuizadas no ano de 2021 representa 50,36% do volume de procedimentos extrajudiciais instaurados, enquanto a de arquivamentos e de TACs firmados refletem, respectivamente, 7,12% e 2,41%.

Tais números indicam que a atuação resolutiva no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso ainda deve ser incentivada a fim de que se obtenham respostas mais efetivas à tutela do bem ambiental.

No âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso tais objetivos foram acrescentados ao planejamento estratégico dos anos 2020/2023. Tem-se como valores a resolutividade, proatividade, eficiência, efetividade e ética. Enquanto como objetivos específicos foram elencados o fomento de práticas de governança e gestão em todos os níveis, resolutivas e orientadas para resultados, a intensificação da formação, capacitação e aperfeiçoamento dos integrantes, e a elevação das ações de prevenção e de reparação

de danos causados aos ecossistemas.

Destaca-se, no entanto, que a atuação judicial – demandista – não pode ser eliminada, mas sim deve ceder espaço com a dinâmica institucional resolutiva, que deve ser fortalecida. O perfil proativo – resolutivo – demanda uma nova atitude mental, renovada disposição para ação e articulação, bem como a preocupação com transformações efetivas e positivas na realidade social.³²

4 CONCLUSÃO

Deve a atuação do Ministério Público ser sempre orientada pela efetiva tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, objetivando a reparação dos danos ambientais de forma mais ampla possível (reparação in integrum).

O perfil de um Ministério Público demandista, entretanto, deve ser reanalisado em virtude da morosidade e sobrecarga do Poder Judiciário que, a fim de reduzir o acervo de processos,

também tem buscado a implementação de métodos alternativos de resolução de conflitos.

De fato, em razão da atuação judicial ministerial na defesa do meio ambiente natural e urbanístico pressupor a existência de uma pretensão resistida – lide e da grande complexidade das demandas ambientais, posto que transdisciplinares, a tramitação das ações civis públicas leva anos, se não mais de década, até a decisão de mérito.

Não são poucos os instrumentos que o membro do Ministério Público pode se valer no âmbito extrajudicial, devendo ser destacada a importância do compromisso de ajustamento de conduta.

O ajuizamento de ações civis públicas deve ocorrer somente após a tentativa frustrada de acordos que englobem todo o objeto da investigação e não disponham de nenhum direito coletivo, posto que submeter a demanda ao judiciário pode acarretar o efeito contrário ao desejado, levando à demora da recuperação do bem ambiental, mormente porque nessa

³² RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. In: *Justitia*. v. 79, n. 204, fev. 2018. p. 425-427. Disponível em: <https://es.mpsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/issue/view/5>. Acesso em: 20 set. 2022.

seara a tutela deve se dar o mais rápido possível, sendo ideal que, inclusive, ocorra de forma a prevenir o dano.

Desse modo, faz-se necessário o fortalecimento da atuação extrajudicial do Ministério Público objetivando a resolutividade e eficácia na tutela dos bens ambientais, inclusive, como já mencionado, através de capacitações e cursos, bem como da implementação de uma cultura institucional que valorize o perfil ativo/proativo, especialmente porque, não raro, o processo de negociação demanda grande dispêndio de tempo em reuniões, audiências, análise de extensa documentação.

Contudo, deve-se ter em mente que a dedicação a essa nova forma de atuação, em que não há a “terceirização” do problema ao judiciário, assegura a defesa mais ágil do bem lesado, evitando-se os efeitos deletérios de uma longa tramitação processual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Teoria crítica do direito, o acesso à justiça como novo método de pensa-

mento e o Ministério Público como uma garantia fundamental de acesso à justiça. In: SILVA, Marco Antônio Chaves da (Org.). **Por um Ministério Público resolutivo**: coletânea dos trabalhos expostos no III seminário de orientação funcional. 2017. p. 53. Disponível em: https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

_____; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. 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**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015. P. 91-140. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**. Ano 27, n. 239, jul./set. 2015. P. 26-27. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/web/revista/eltronica/publicacao/>. Acesso em: 20 set. 2022.

CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. O inquérito civil como instrumento efetivo e resolutivo na tutela dos interesses transindividuais: desjudicialização, contraditório e participação. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**. n. 59, jan./mar. 2016. p. 81-108. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1275172/Bruno_de_Sa_Barcelos_Cavaco.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

CHAVES, Marcelo Nóbrega Athayde; LIRA, Úrsula Bezerra e Silva. Cultura do litígio no Brasil: um diálogo entre o pensamento de Keith Rosenn e Sérgio Buarque de Holanda. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, n. 3, ano 8, p. 1231-1277, 2022. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/20>

22/1/2022_01_1231_1277.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 163.

GORDILHO, Heron José de Santana; SILVA, Marco Antonio Chaves da. Avaliando o novo Ministério Público resolutivo. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 85-99, jul/dez. 2018. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revisataprocessojurisdicao/article/view/4860/pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

GOULART, Marcelo Pedroso. Lineamentos do Ministério Público resolutivo. In: SILVA, Marco Antônio Chaves da (Org.). **Por um Ministério Público resolutivo**: coletânea dos trabalhos expostos no III seminário de orientação funcional. 2017. p. 53. Disponível em: https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck Araújo. A transdisciplinaridade do direito ambiental e a sua equidade intergeracional. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme (Orgs.). **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**. v. 1. Revista dos Tribunais: 2011, p. 977-999.

LOCATELLI, Paulo Antonio. Medidas para a efetividade da execução do termo de compromisso de ajustamento de conduta. In: **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará**. n. 1, ano 13, jan./jul. 2021. p. 208-209. Disponível em:

<https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/163/147>. Acesso em: 20 set. 2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

_____. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. In: **Revista de Direito Ambiental**. v. 41, jan.-mar. 2006. p. 93-110.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade civil ambiental e a jurisprudência do STJ. In: **Cadernos Jurídicos**. Ano 20, n. 48, mar./abr. 2019. P.68. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/48.03%20valerymirra.pdf?d=636970733448306078>. Acesso em: 20 set. 2022.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Noções preliminares. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015. p. 15-33. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

PEREIRA, Luciene Torres;
DOURADO, Maria de Fátima Abreu Marques. A duração razoável do processo como garantia de acesso à justiça sob a ótica da jurisprudência da corte interamericana de direitos humanos. In: DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DO RIO DE JANEIRO (Org.). **Cadernos estratégicos**: análise estratégica dos julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 2018. p. 86-111. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r39107.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministé-

rio Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. In: **Justitia**. v. 79, n. 204, fev. 2018. P. 395-430. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_justitia/index.php/Justitia/issue/view/5. Acesso em: 20 set. 2022.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação civil pública e meio ambiente**: tutela contra o ilícito, o risco e o dano ao equilíbrio ecológico. 4. ed. Indaiatuba: Foco, 2021.

SAID FILHO, Fernando Fortes. A crise do poder judiciário: os mecanismos alternativos de solução de conflitos como condição de possibilidade para a garantia do acesso à justiça. **Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, v. 44, n. 142, p. 175-200, jun. 2022. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-AJURIS_142.07.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. O Ministério Público e o acesso à justiça em face dos interesses e direitos transindividuais: em busca da resolutividade. In: SILVA, Marco Antônio Chaves da (Org.). **Por um Ministério Público resolutivo**: coletânea dos trabalhos expostos no III seminário de orientação funcional. 2017. p. 75-104. Disponível em: https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: FERRAMENTAS PARA O ALCANCE DE UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

STRATEGIC PLANNING AND PROJECT PROMOTIONS: TOOLS FOR THE REACH OF A RESOLVING PUBLIC PROSECUTION OFFICE

Alex Magalhães Dias¹

RESUMO: O presente trabalho pretende analisar, no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, a correlação das ações e ferramentas empregadas no processo de elaboração, execução e acompanhamento do Planejamento Estratégico Institucional, além dos principais desafios enfrentados para sua implementação nas áreas de atuação finalística composta por seus membros Procuradores de Justiça e Promotores de Justiça, lotados em cada comarca em todo o estado do Mato Grosso. A análise contempla o método Balanced Score Card, que é fundamental para que se possa refletir acerca do papel e compromisso institucional, assumido por toda instituição, tendo como base as perspectivas da sociedade, dos processos internos e do aprendizado e crescimento e, ainda, os objetivos e metas prioritizadas e estabelecidas durante o processo colaborati-

vo de construção do Planejamento Estratégico com a participação da sociedade, principal parte interessada e impactada pelos resultados das ações e atuação do Ministério Público. Nesse contexto institucional e de planejamento, busca-se além de compreender e analisar os pontos e questões que envolvem a efetividade e resolutividade das ações do Ministério Público, refletir sobre alternativas que possam ser implementadas com o objetivo de tornar a atuação finalística cada vez mais efetiva, voltada aos resultados e impactos que gerem a transformação social.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Estratégico. Resolutividade. *Balanced Score Card*.

ABSTRACT: *The present work intends to analyze, within the scope of the Public Ministry of the State of*

¹ Assessor de Tecnologia da Informação Pleno I – MPMT. Especializado em Gestão de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas. Certificado PMP (Professional Management Project) pelo PMI (Project Management Institute).

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Mato Grosso, the correlation of the actions and tools used in the process of elaboration and execution of the Institutional Strategic Planning and the main challenges faced for its implementation in the areas of final performance composed by its members Attorneys of Justice and Prosecutors located in each district throughout the state of Mato Grosso. The analysis includes the Balanced Score Card method, which is the fundamental assumption for reflecting on the institutional role and commitment assumed by the entire institution, based on the perspectives of society, internal processes and learning and growth, as well as the objectives and targets prioritized and established during the collaborative process of building the Strategic Planning with the participation of society, the main interested party impacted by the results of the actions and performance of the Public Ministry. In this institutional and planning context, it is sought, in addition to understanding and analyzing the points and issues surrounding the effectiveness and resoluteness of the actions of the Public Ministry, to reflect on alternatives that can be implemented in order to

make the final performance increasingly focused on results and impacts that generate social transformation.

KEYWORDS: *Strategic Planning. Resolvability. Balanced Score Card.*

SUMÁRIO: Introdução. 1 O Planejamento Estratégico. 2 Gestão estratégica com foco em resultados. 3 A utilização de ferramentas, métodos e técnicas para o alcance de resultados. 4 O Ministério Público e a resolutividade. 5 Conclusão. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O Ministério Público do Estado de Mato Grosso, não obstante, o cenário nacional, tem enfrentando e superado muitos obstáculos para que a implementação efetiva das suas ações estratégicas, definidas e priorizadas em seu planejamento estratégico, alcancem resultados de impacto e transformação social.

Nesse contexto, a aplicação de métodos, técnicas, ferramentas e boas práticas são meios para que as necessidades e prioridades da sociedade sejam traduzidas em objetivos,

metas e indicadores, os quais serão desdobrados em ações estruturadas de forma organizada e padronizada em programas e projetos.

A busca por práticas sociotransformadoras é um dos principais desafios enfrentados pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso para que o seu planejamento estratégico seja o mais consonante possível com os anseios e realidade da sociedade. Portanto, esse trabalho objetiva compreender e analisar as principais ferramentas utilizadas no processo de construção e gestão do planejamento estratégico e sua efetividade na busca da resolutividade.

No cenário atual, cada vez mais, conhecer bem as oportunidades e ameaças presentes no ambiente externo tem sido fator preponderante na interpretação das informações coletadas e na definição da estratégia e das ações. Por essa razão, é imprescindível aplicar métodos e ferramentas de planejamento e gestão estratégica que possibilitem traduzir a missão, visão de futuro e valores da instituição para o direcionamento mais assertivo de suas ações e comunicação da estratégia a todos os níveis ins-

titucionais, a fim de que todos compreendam os objetivos e metas a serem alcançados em cada perspectiva.

A resolutividade, expressa na Carta de Brasília de 2016, demonstra a preocupação da instituição Ministério Público com a atuação mais resolutiva, de resultados e de transformação social como premissas fundamentais. Logo, não restam dúvidas de que esse movimento impulsionaria mudanças em toda estrutura organizacional, passando especialmente pelo planejamento estratégico, que é o direcionador e principal meio para se atingir positivamente os resultados almejados pela instituição e pela sociedade.

Traduzir as necessidades, problemas internos e principalmente externos, interpretar dados e informações para que tudo seja direcionado e culmine em ações efetivas requer a tomada de decisão que envolve a escolha de ferramentas, além de técnicas que podem ser traduzidas em métodos, processos, sistemas, sobretudo na forma de atuação dos membros da instituição como forma de buscar soluções e resultados mais efetivos.

1 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

De acordo com Idalberto Chiavenato e Arão Sapiro, “O planejamento estratégico é um processo de formulação de estratégias organizacionais no qual se busca a inserção da organização e de sua missão no ambiente em que ela está atuando”.²

O Ministério Público do Estado de Mato Grosso entende que:

O cumprimento do planejamento estratégico pelo MPMT é uma das mais expressivas maneiras de se agir com resolutividade e eficiência, potencializando a capacidade do órgão de atuar como um genuíno agente de transformação social.³

Segundo Augustinho Vicente Paludo, dentre as quatro funções administrativas está o planejar, que define a maneira e o caminho mais assertivo para se alcançar objetivos e metas que foram estabelecidos no processo

de planejamento. Organizar, dirigir, controlar estão entre as quatro funções que complementam a lista.⁴

Para Augustinho Vicente Paludo, o ato de planejar:

É um processo que congrega princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas que auxiliam as organizações a mudar uma situação com vistas a alcançar algum objetivo futuro. O planejamento trata de decisões e ações presentes e futuras, e também questiona e avalia os resultados dessas ações e decisões.⁵

O autor acrescenta ainda:

O planejamento estratégico é uma metodologia de planejamento gerencial de longo prazo, criada nos Estados Unidos em meados de 1960. Sua principal funcionalidade é estabelecer a direção a ser seguida pela organização. É um formato de planejamento que foca maior grau de interação com o ambiente, ou seja, tem em vista uma melhora na relação entre a organização e o ambiente externo no qual ela encontra-se inserida.⁶

De modo estratégico, uma organi-

² CHIAVENATO, Idalberto, SAPIRO Arão. **Planejamento Estratégico**. Fundamentos e Aplicações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003 – 12ª Reimpressão. p. 39.

³ Edição Especial - **Revista Planejamento Estratégico MPMT** - Atuação estratégica voltada para resolução das demandas sociais; junho/2021

⁴ PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública**: teoria e questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 226-227.

⁵ Ibidem, p. 226.

⁶ Ibidem, p. 226.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

zação que almeja alcançar suas metas e objetivos estratégicos necessariamente precisaria obter o máximo de engajamento, além do comprometimento de todos os envolvidos no processo de idealização, elaboração e implementação das ações que foram priorizadas após a superação de todas as etapas de construção até a sua execução.

Para Augustinho Vicente Paulo:

O planejamento estratégico exige uma mudança cultural do “eu” (área/setor) para o “nós” (organização), e se torna uma conquista para as organizações, pois aumenta a visão da empresa sobre o futuro e possibilita alcançar melhores resultados antecipando-se às mudanças e aproveitando as oportunidades identificadas.

O planejamento estratégico compreende o processo de formulação das estratégias que a organização utilizará para direcionar e fortalecer seu desempenho e sua posição competitiva, e como essas estratégias são desdobradas em planos de ação e metas para todas as áreas da organização.⁷

E para Idalberto Chiavenato e Arão Sapiro:

O planejamento estratégico é um processo essencial dentro da organização, porque traça as diretrizes para o estabelecimento dos planos de ação que resultarão em vantagens competitivas. Ele identifica recursos potenciais, reconhece fraquezas e estabelece um conjunto de medidas integradas a serem implementadas assegurando o sucesso dos resultados planejados. Ele somente atinge sua eficácia máxima quando entendido e realizado por todas as pessoas da organização em um mutirão permanente e orquestrado.⁸

O Conselho Nacional do Ministério Público exerce um papel fundamental em relação ao Planejamento Estratégico Nacional e, por meio da construção de uma agenda estratégica, tem fortalecido o Ministério Público no Brasil alinhando os ramos do MP atrelados aos objetivos comuns, de modo que os serviços prestados à sociedade sejam priorizados dentre as iniciativas propostas por cada unidade do MP.⁹

No ano de 2010, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) elaborou o primeiro Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público (PEN-MP), com vigência

⁷ PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 227.

⁸ CHIAVENATO, Idalberto, SAPIRO Arão. **Planejamento Estratégico: Fundamentos e Aplicações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003 – 12ª Reimpressão. p. 20.

⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Planejamento Estratégico Nacional: Ministério Público 2020/2029 / Conselho Nacional do Ministério Público**. – Brasília: CNMP, 2019. p. 10.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

inicial prevista para 2011-2015, mas prorrogado por dois biênios. Naquele momento histórico, já havia o entendimento de que ao CNMP, além das funções típicas de controle, caberia também contribuir para a integração e o aperfeiçoamento institucionais. E importante marco sequencial foi a aprovação da Resolução CNMP nº 147, de 21 de junho de 2016, que conferiu força normativa à necessidade de institucionalizar a estratégia no âmbito do Ministério Público e estabeleceu diretrizes para sua elaboração. Após a edição da referida Resolução, houve grande avanço nos ramos e unidades, que se apresentam, atualmente, com excelentes níveis de desempenho, a demonstrar a introjeção dessa cultura do planejamento.¹⁰

Todo trabalho e direcionamento realizados pelo Conselho Nacional do Ministério Público refletem na adoção de boas práticas e ferramentas voltadas ao aprimoramento do planejamento estratégico elaborado por cada unidade. Isso possibilita que os processos de elaboração, monitoramento e controle sejam conduzidos dentro de uma metodologia, e busquem o devido alinhamento com os

objetivos nacionais e comuns a toda sociedade.

Paludo destaca que, para Philip Kotler (1994), o planejamento estratégico é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando maior grau de interação com o ambiente,¹¹ pois, o planejamento estratégico, segundo Djalma Oliveira (1993), “é o processo que proporciona suporte metodológico para definir a melhor direção a ser seguida, objetivando a otimização do grau de interação com o ambiente, atuando de forma inovadora e diferenciada”.¹²

O planejamento, em sua essência, estabelece meios para se alcançar resultados futuros, “dessa forma, o ato de planejar pressupõe a definição de um objetivo, além de decisões subsequentes relacionadas àquelas que devem ser tomadas para o alcance desse objetivo”, como define Paula Trottmann e Victor Corrêa.¹³

Para Denis Alcides Rezende, “o planejamento estratégico é um proces-

¹⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Planejamento Estratégico Nacional**. Ministério Público 2020/2029 / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2019. p. 10.

¹¹ KOTLER, Philip, apud PALUDO, 2010, p. 226-227.

¹² OLIVEIRA, Djalma, apud PALUDO, 2010, p.227.

¹³ TROTTMANN, Paula, CORRÊA, Víctor. **Planejamento Estratégico Orientado ao Setor Público**. São Paulo: Editora Senac, 2019, p. 5.

so dinâmico, sistêmico, coletivo, participativo e contínuo para determinação dos objetivos, estratégias e ações da organização”.¹⁴

Planejar é apenas uma das etapas do processo de elaboração do planejamento estratégico que se desenvolve dentro de um ciclo, período de vigência estabelecido em sua concepção, porém, para PETER WRIGHT, MARK J. KROLL, JOHN PARNELL, é importante que:

Não só as funções da administração (planejamento, organização, direção e controle) devem ser consideradas num planejamento estratégico; a administração estratégica deve ser entendida e vivenciada na sua elaboração. A administração é um termo mais amplo que abrange não só a gestão de suas partes ou estágios, mas os detalhes e as discussões que antecedem a elaboração do planejamento estratégico.¹⁵

Para Denis Alcides Rezende, “O pensamento estratégico é a arte de criar estratégias com efetividade. Pen-

sar estrategicamente e agir operacionalmente significam dominar o presente e conquistar o futuro”.¹⁶

Esse estudo possibilita visualizar que a efetividade na administração pública está não somente na capacidade de atingir metas, mas de gerar impacto e transformar a realidade social. Portanto, uma boa estratégia que possibilita o alcance de resultados transformadores é imprescindível para o direcionamento das iniciativas, como programas, projetos e planos de ação.

Para PETER WRIGHT, MARK J. KROLL, JOHN PARNELL “estratégia refere-se aos planos da alta administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos gerais da organização”,¹⁷ pois:

[...] a administração estratégica refere-se ao processo que se inicia com a determinação da missão e dos objetivos de uma organização dentro do contexto de seu ambiente externo e de seus pontos fortes e fracos internos.¹⁸

¹⁴ REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento estratégico para organizações privadas e públicas**: guia prático para elaboração do projeto de plano de negócios. Rio de Janeiro: Brasport, 2008, p. 18.

¹⁵ WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. **Administração estratégica**: conceitos. São Paulo: Atlas, 2009, apud REZENDE, Denis Alcides, 2008, p. 1.

¹⁶ WRIGHT, Peter; KROLL, Mark. J.; PARNELL, John. **Administração estratégica**: conceitos. São Paulo: Atlas, 2009, p. 2.

¹⁷ Ibidem, p. 24.

¹⁸ Ibidem, p. 44.



Figura 1 - Nível de desdobramento da estratégia institucional à execução: Foco no alinhamento. Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Planejamento estratégico institucional: 2020 a 2023. 2.ed.¹⁹

Os propósitos do Ministério Público do Estado de Mato Grosso estão pautados em sua missão que é “DEFENDER O REGIME DEMOCRÁTICO, A ORDEM JURÍDICA E OS INTERESSES INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS, BUSCANDO A JUSTIÇA SOCIAL E O PLENO EXERCÍCIO DA CIDADANIA”.²⁰

Missão, visão e valores estão no topo da cadeia estratégica de uma instituição, sustentadas pela base composta por níveis táticos e operacionais, como implementadores das iniciativas definidas e priorizadas no planejamento estratégico.

2 GESTÃO ESTRATÉGICA COM FOCO EM RESULTADOS

Para o Ministério Público do Estado de Mato Grosso, conforme o livro do Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023, depreende-se que:

A gestão para resultados tem como principal desafio empreender em seus integrantes a cultura institucional da atuação integrada, foco no cidadão, relacional, flexível, orientado para resultados e sobretudo com atuação voltada para a estratégia. Tal premissa, no sentido de romper com modelos administrativos, muito presentes na gestão pública, pautados pela burocracia mecanicista, que por vezes geram morosidade na atuação institucional, baixa resolutividade na atuação administrativa e na vida dos cidadãos, na atuação finalística.²¹

As instituições públicas e privadas buscam alcançar resultados por meio de ações, objetivos e metas previstas em seus planos estratégicos, porém,

¹⁹ MARTINS, Humberto Falcão, MARINI, Caio e outros. Um guia de Governança para Resultados na Administração Pública. Brasília-DF: Publix Editora, 2010 apud MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Planejamento estratégico institucional: 2020 a 2023. 2. ed. - Cuiabá: MP/MT, 2020, p.15.

²⁰ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO. Planejamento estratégico institucional: 2020 a 2023. 2. ed. - Cuiabá: MP/MT, 2020, p.16.

²¹ Ibidem, p.8.

não seria suficiente dizer que esses resultados, mesmo após serem alcançados, estariam, de certo modo, atendendo ou satisfazendo as reais necessidades ou expectativas das suas partes interessadas. Logo, criar valor para o público a que se destina seria o principal objetivo pensando estrategicamente; assim definem Humberto Falcão Martins e Caio Marini:

Uma boa gestão é aquela que alcança resultados. E no setor público, isso significa atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários – cidadãos ou empresas – criando valor público.

Resultados não acontecem por acaso. Governos em geral, organizações públicas, políticas, programas, projetos não são auto orientados para resultados. Também não basta apenas defini-los bem, pois resultados não são autoexecutáveis.²²

Na visão de ambos, destaca-se ainda que:

Muitos autores, gestores e estudiosos da administração pública atribuem diferentes pesos a vários fatores promotores de resultados, tais como:

- Consciência estratégica (formu-

lação compartilhada e comunicação da estratégia);

- Liderança (capacidade de influenciar e mobilizar pessoas);
- Estrutura (definição clara de competências, áreas e níveis de responsabilidade);
- Processos (desdobramento de resultados em ações que perpassam estrutura e processos que se submetem a regimes intensivos de monitoramento);
- Contratualização (pactuação de resultados mediante mecanismos de monitoramento e avaliação e incentivos);
- Pessoas (dimensionamento de equipes, capacitação comprometimento, alinhamento de valores);
- Tecnologias de informação e comunicações (inovação e integração tecnológicas, automação);
- Recursos financeiros (disponibilidade, previsão e regularidade de fluxo).²³

Os resultados são consequências não apenas da definição sobre quais expectativas atender ou objetivos e metas a alcançar, mas também de uma boa estratégia de implementação que envolve a execução das ações que efetivamente geram os resultados por meio de programas, projetos, planos de ação, processos e políticas. Para Humberto Falcão Mar-

²² MARTINS, Humberto Falcão, MARINI, Caio e outros. **Um guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Brasília-DF: Publix Editora, 2010, p. 33.

²³ *Ibidem*, p. 33.

tins e Caio Marini, o monitoramento e avaliação complementam o conjunto metodológico de mecanismos para um controle mais efetivo da implementação e da apuração dos resultados de forma transparente, possibilitando, então, que as lições aprendidas se transformem em conhecimento.²⁴

Os propósitos de uma organização, normalmente estabelecidos em sua missão, visão e valores, são definidos mediante uma agenda estratégica, assim como os resultados almejados são traduzidos em objetivos, indicadores e metas, e os meios para obtenção dos resultados em programas, projetos, planos de ação e outros instrumentos e ferramentas de planejamento e gestão.²⁵ Para Humberto Falcão Martins e Caio Marini:

O processo de construção e explicitação da agenda estratégica está fundamentado na mobilização (interna e externa) e nas informações sobre o contexto de atuação da organização e suas partes interessadas, que podem ser obtidas medi-

ante sondagens e ensejar análises prospectivas e comparações específicas com casos referenciais (*benchmarks*).²⁶

Ainda para os mencionados autores:

[...] uma boa agenda estratégica deve atender a três critérios essenciais: legitimidade (satisfação das expectativas das partes interessadas), coerência (os elementos programáticos – objetivos, programas, projetos, entre outros–, devem ser convergentes entre si e com os resultados das políticas públicas em geral) e foco (conjuntos minimamente relevante e significativo de resultados e esforços).²⁷

A construção do planejamento estratégico é um processo colaborativo e integrado que consiste principalmente em “compreender o ambiente institucional no qual a organização opera e com que estabelece inúmeras interações, constituindo atividade fundamental na construção da agenda estratégica”.²⁸

Para Humberto Falcão Martins e Caio Marini, a análise de variáveis vai

²⁴ MARTINS, Humberto Falcão, MARINI, Caio e outros. **Um guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Brasília-DF: PublifEditora, 2010, p. 34.

²⁵ *Ibidem*, p. 95.

²⁶ *Ibidem*, p. 95.

²⁷ *Ibidem*, p. 96.

²⁸ *Ibidem*, p. 96.

além das habitualmente mapeadas, visto que é preciso uma compreensão mais ampla dos elementos que possam evidenciar e traduzir as percepções das partes interessadas a fim de que as diretrizes gerais da instituição orientem a definição do seu propósito.²⁹

De acordo com Margareth F. Santos Carneiro:

A gestão estratégica proporciona a conexão entre o planejamento estratégico e as operações da organização, conexão que se faz necessária para transformar as estratégias da organização em realidade. Deste modo, a gestão estratégica está relacionada a implementação da estratégia e ao seu monitoramento, para assegurar sucesso no alcance das metas planejadas.³⁰

A autora reforça ainda que toda estratégia sistematicamente desdobrada em ações alinhadas aos seus respectivos objetivos, com seus devidos responsáveis, necessita de acompanhamento constante para que os resultados sejam apurados de forma integrada. Por isso, “o monitoramen-

to dos resultados pelos gestores pode ser apoiado por um sistema de informações gerenciais que organize um painel de bordo para controle das ações, com indicadores e metas”.³¹

Uma organização precisa estar alinhada em torno dos objetivos e metas estabelecidos no planejamento estratégico. Por isso, Robert S. Kaplan e David. P. Norton entendem que “os líderes precisam compreender a estratégia para a qual estão mobilizando a organização e devem promover os valores que reforçam essa estratégia”.³²

3 A UTILIZAÇÃO DE FERRAMENTAS, MÉTODOS E TÉCNICAS PARA O ALCANCE DE RESULTADOS

Desde as etapas que precedem o planejamento estratégico que envolvem o levantamento de informações, diagnóstico, a análise de cenários e ambientes até a elaboração da estratégia e o desdobramento das ações em iniciativas como programas, pro-

²⁹ MARTINS, Humberto Falcão, MARINI, Caio e outros. **Um guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Brasília-DF: Publix Editora, 2010, p. 97.

³⁰ CARNEIRO, Margareth F. Santos. **Gestão Pública: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública**. Rio de Janeiro: Brasport, 2010, p. 58.

³¹ CARNEIRO, 2010, p. 59.

³² KAPLAN, Robert S; NORTON, David. P. **Alinhamento: usando o *Balanced* para criar sinergias corporativas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006 – 4ª reimpressão. p. 103.

jetos e planos de ação, são utilizados de métodos, processos, ferramentas e técnicas capazes de apoiar e direcionar a construção o acompanhamento e gestão de todos os elementos. Para Margareth F. Santos Carneiro:

A administração é uma área de estudo que desenvolveu conhecimentos, métodos e técnicas para o planejamento e a execução de ações. Neste contexto, cabe ressaltar a importância do planejamento da estratégia e da execução de ações estratégicas para o alcance dos resultados pretendidos.³³

Na visão da autora supracitada, existem diversas abordagens técnicas e ferramentas de apoio ao planejamento estratégico, como análise SWOT, identificação de expectativas dos *stakeholders*, construção de cenários prospectivos, *benchmarking*, todos que possibilitam uniformizar o entendimento e expectativas dos membros em uma organização para que todas as variáveis dos ambientes internos e externos sejam identificadas, analisadas e sirvam de base para

a tomada de decisão e direcionamento da estratégia.³⁴

Uma das ferramentas mais importantes para se identificar no ambiente interno as forças e fraquezas, e no ambiente externo as oportunidades e ameaças é a análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*), "é uma ferramenta utilizada na análise dos ambientes interno e externo da organização para formulação de estratégias".³⁵

Uma vez definida a estratégia, é preciso que ela alcance todos os níveis hierárquicos dentro da organização, e um dos modelos mais utilizados, tanto no setor público como privado, é o *Balanced Score Card*.

O *Balance Score Card* (BSC), segundo seus criadores, Kaplan e Norton (2004), "é um modelo de gestão estratégica que explicita, comunica, alinha e monitora a estratégia organizacional, traduzindo a missão e a estratégia de uma unidade de negócio em objetivos e medidas tangíveis e mensuráveis".³⁶

³³ CARNEIRO, Margareth F. Santos. **Gestão Pública**: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública. Rio de Janeiro: Brasport, 2010. p. 57.

³⁴ Ibidem. p. 57.

³⁵ MARTINS, MARINI, 2010, p. 97.

³⁶ KAPLAN, Robert. S, NORTON, David. P. **Mapas estratégicos – Balanced Scorecard**: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004 – 7ª reimpressão apud MARTINS, MARINI, 2010, p.35.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

De acordo com Humberto Falcão Martins e Caio Marini, “o Balanced Score Card consagrou-se como metodologia de gestão estratégica porque permite uma explicitação sistemática da estratégia e facilita a gestão”.³⁷

Na opinião de Martins e Marini, “o Mapa Estratégico é o instrumento de explicitação da estratégia, pois representa graficamente as relações de causa e efeito dos objetivos e dos indicadores das perspectivas do BSC”.³⁸

Ainda segundo os renomados autores:

Inicialmente, as perspectivas do BSC foram elaboradas no cenário do setor privado. No entanto, posteriormente, passaram a ser adotadas também no cenário da administração pública e nas organizações do terceiro setor. No contexto da gestão pública, a perspectiva financeira do BSC foi substituída pela perspectiva sociedade.³⁹

A reforma gerencial de 1995 deu início à inserção do BSC no contexto da nova administração pública e do planejamento estratégico, com maior

foco de utilização pelos órgãos da administração federal, despertados pela insuficiência e ineficiência dos tradicionais indicadores de desempenho utilizados na prestação de serviços à sociedade.⁴⁰

Segundo Martins e Marini:

O grande diferencial do BSC é que suas perspectivas, conforme as circunstâncias do setor e a estratégia adotada, podem ser alteradas. As organizações devem buscar a melhor composição de indicadores e não se restringir unicamente às quatro perspectivas traçadas inicialmente por Kaplan e Norton.⁴¹

Apesar de o BSC traduzir os objetivos do mapa estratégico em indicadores e metas, não seria suficiente apenas identificá-los sem que as ações estratégicas sejam implementadas, por meio de iniciativas desdobradas em programas, projetos e planos de ação elaborados, executados e acompanhados por cada unidade ou ramo de atuação com os devidos recursos priorizados e disponibilizados.⁴²

³⁷ MARTINS, Humberto Falcão, MARINI, Caio e outros. **Um guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Brasília-DF: Publix Editora, 2010, p. 103.

³⁸ Ibidem, p. 103.

³⁹ Ibidem, p. 104.

⁴⁰ PALUDO, 2010, p. 221.

⁴¹ MARTINS, MARINI, 2010, p. 104.

⁴² KAPLAN, NORTON, 2004, p. 55.

Segundo Kaplan e Norton:

Os projetos de Score Card podem ser lançados a partir de diferentes unidades organizacionais. Em termo ideais, o projeto deve iniciar-se em nível organizacional onde já exista ou seja possível elaborar uma estratégia abrangente.⁴³

Metodologias e boas práticas em elaboração e gestão de projetos como o guia de conhecimentos em gerenciamento de projetos, o Project Management Body of Knowledge (PMBOK), um dos mais conhecidos mundialmente, são ferramentas importantes para definição e criação de métodos e processos que apoiam a construção e gestão de iniciativas estratégicas como programas e projetos. Na referida obra se destaca que a “boa prática significa que existe um consenso geral de que a aplicação do conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas pode aumentar as chances de sucesso de muitos projetos”.⁴⁴

Segundo Adilson Pize, muitas organizações, por meio de seus planejamentos estratégicos, não atingem os níveis de desempenho desejados, porém, destaca que nem sempre o problema está na estratégia traçada, mas sim na falta de competência da organização para elaborar, implementar e gerir bem os projetos, sobretudo na seleção e priorização de iniciativas que efetivamente possam contribuir para o alcance das metas estabelecidas em cada objetivo estratégico.⁴⁵

O autor é criador dos modelos SPCanvas (Strategic Planning Canvas) e PSACanvas (Project Strategic Alignment Canvas), ferramentas de apoio ao processo de desenvolvimento do planejamento estratégico e de suporte aos processos de seleção e priorização de projetos, tendo como base o alinhamento com os objetivos estratégicos e os critérios de seleção e priorização definidos pela organização.⁴⁶

⁴³ KAPLAN, Robert. S, NORTON, David. P. **Organização Orientada para a Estratégia**: como as empresas que adotam o *balanced score card* prosperam no novo ambiente de negócios. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000 – 12ª reimpressão, p. 367.

⁴⁴ *Project Management Institute. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos* (guia PMBOK). São Paulo: Saraiva, 2014. 5ª edição. p. 2.

⁴⁵ PIZE, Adilson. **Planejamento estratégico e alinhamento estratégico de projetos**: um guia prático aplicando os modelos SPCanvas e PSACanvas. Rio de Janeiro: Brasport, 2017. p. 4.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 6.

Os modelos baseados em canvas (quadros ou telas) são mapas, pré-formatados, que dão apoio a processos criativos e colaborativos em diversas áreas de aplicação, proporcionando melhor comunicação e maior compreensão e comprometimento com os resultados do processo. São ferramentas que promovem criatividade, análise, discussão e entendimento. Um dos primeiros modelos, que se tornou muito conhecido, foi o Business Model Canvas, proposto originalmente por Alexander Osterwalder e Yves Pigneur em seu livro “Business Model Generation” (2010) e disseminado por Steve Blank como uma ferramenta para aceleração de startups.⁴⁷

4 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A RESOLUTIVIDADE

A resolutividade está expressa na visão de futuro do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, assim descrita:

Ser uma instituição independente, vocacionada ao combate à corrupção e à criminalidade, resolutiva na defesa da sociedade e na implementação de políticas públicas para melhoria da qualidade de vida

da população.⁴⁸

A resolutividade prevista na visão do Ministério Público do Estado de Mato Grosso está em consonância com a Carta de Brasília que teve origem após amplos debates e discussões ocorridas no 7º Congresso de Gestão do CNMP, entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Estados e da União, em sessão pública ocorrida no dia 22 de setembro de 2016, na qual celebram o acordo, com as diretrizes no sentido da modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público e o fomento à atuação resolutiva do MP Brasileiro.⁴⁹

De acordo com a recomendação Nº 54 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro:

Entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, con-

⁴⁷ PIZE, Adilson. **Planejamento estratégico e alinhamento estratégico de projetos**: um guia prático aplicando os modelos SPCanvas e PSACanvas. Rio de Janeiro: Brasport, 2017. p. 6.

⁴⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Planejamento estratégico institucional**: 2020 a 2023. 2. ed. - Cuiabá: MP/MT, 2020, p.16.

⁴⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. 7º Congresso de Gestão do Ministério Público. 22 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/carta_de_brasilia-2.pdf>. Acessado em 14 dez 2021.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

tribui 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.⁵⁰

Dentre as diretrizes direcionadas às corregedorias do Ministério Público Brasileiro, pautadas na Carta de Brasília de setembro de 2016, destaca-se a verificação da conformidade da atuação finalística na atividade extrajudicial, no tocante à regularidade, a resolutividade e o cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano de Atuação e dos Projetos baseado nos procedimentos extrajudiciais instaurados, audiências públicas realizadas, termo de ajustamento de con-

duta celebrados, recomendações expedidas, projetos sociais e outras atividades relevantes para a sociedade.⁵¹

De acordo com Marcelo Pedroso Goulart:

A Procuradoria-Geral, como símbolo maior dessa unidade deve promover a permanente mobilização dos membros da Instituição no sentido da consecução do objetivo estratégico, bem como fornecer os meios e suporte material necessários ao cumprimento das metas e ações estabelecidas nos Planos e Programas de atuação. A Corregedoria-Geral deve velar, precipuamente, pelo cumprimento das metas estabelecidas nesses Planos e Programas, compatibilizando sua função orientadora e fiscalizadora com o novo perfil institucional do Ministério Público.⁵²

Segundo Gregório Assagra de Almeida, em relação à atuação ministerial com o objetivo de garantir que os objetivos e metas definidos no planejamento estratégico institucional das unidades do Ministério Público, baseando-se em estudo realizado,

⁵⁰ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017**: Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro, Brasília-DF, p. 2, mar. 2017.

⁵¹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: qualidade, resolutividade e transformação social: edição especial: recomendação de Aracaju, volume VII / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2019, p. 72.

⁵² GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 155.

propõe que:

O planejamento estratégico da atuação funcional deve vincular todos os órgãos do Ministério Público. Não pode o órgão de execução alegar a independência funcional para deixar de cumprir as estratégias de atuação funcional da Instituição, presentes nos seus planos e programas de atuação.⁵³

Para Marcelo Pedroso Goulart, a participação da sociedade e dos sujeitos políticos coletivos no processo construtivo de elaboração dos Planos e Programas de atuação é uma das premissas essenciais para que as prioridades definidas pela instituição reflitam tudo aquilo que a sociedade espera do Ministério Público resolutivo.

O Ministério Público resolutivo é aquele que, sobretudo no campo da tutela dos interesses coletivos e difusos, busca a solução direta das questões que lhe são postas, utilizando instrumentos procedimentais aptos a isso (inquérito civil, procedimento administrativos, compromissos de ajustamento de conduta, recomendações).⁵⁴

Para o autor, cada unidade do Ministério Público deve consultar a sociedade e elaborar seus Planos e Programas de Atuação com base nos seus próprios modelos, definidos pela unidade Estadual ou Federal.⁵⁵

No modelo proposto por Marcelo Pedroso Goulart para os Ministérios Públicos Estaduais, três etapas seriam minimamente necessárias:

- Elaboração do Plano Geral de Atuação sob a coordenação da Procuradoria-Geral de Justiça, prevendo as formas de consulta à sociedade, comunidades científicas e membros da unidade com o objetivo de levantar problemas para composição da agenda institucional; debates sobre meios e modos de atuação no combate aos problemas elencados; ampla discussão participativa com órgãos institucionais de primeira e segunda instâncias, órgãos de execução e da administração superior por meio de seus representantes em conferência estadual com a finalidade de definir as prioridades, objetivos e metas;
- Elaboração dos Programas de Atuação local de cada promotoria de justiça, vinculadas à agenda do Plano Geral, partindo da premissa

⁵³ CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016, p. 84

⁵⁴ GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 148.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 154.

que esses planos locais poderiam incorporar prioridades, objetivos e metas não previstas no plano geral, porém de acordo com o contexto e cenário de cada localidade, com a ressalva de que o levantamento dos problemas locais não seja oriundo de diagnósticos técnicos ou de audiências públicas com a comunidade;

- Elaboração dos Programas de Atuação Integrada por polos regionais com a participação dos órgãos de execução por meio de conferência regional tendo como base informações levantadas em cada localidade que compõe o polo.⁵⁶

5 CONCLUSÃO

O Ministério Público, independentemente da sua esfera de atuação, no cumprimento do seu papel constitucional e de sua missão institucional perante a sociedade, gera inevitavelmente expectativas cada vez maiores em relação a sua atuação como agente de transformação social. Nesse sentido, existe de fato uma grande preocupação em buscar alcançar de forma efetiva uma atuação resolutiva no enfrentamento de todas as necessidades e problemas observados nos diversos contextos e cenários sociais.

A estruturação de métodos, ferramentas e práticas para construção de

um planejamento estratégico mais realista e atingível leva a um importante passo que começa na profissionalização, capacitação e mudanças de processos. Os desafios postos precisam ser superados de forma organizada e com o devido preparo e competências, pois, resultados novos requerem práticas novas.

Traçar uma estratégia capaz de gerar resultados que impactem na realidade social exige que todas as variáveis sejam coletadas e analisadas corretamente, e transformadas em objetivos que reflitam, da forma mais fiel possível, todos os problemas a serem superados em um período que foi estabelecido no planejamento estratégico.

Uma instituição que pensa estrategicamente acaba não focando apenas nas ações previstas para um ciclo do planejamento, mas estabelece uma estrutura e processos que darão sustentação a todo processo organizacional para que retrocessos não ocorram ou que os resultados sejam efetivamente alcançados.

Aplicar métodos, ferramentas e práticas comprovadamente testadas e aplicáveis à realidade e maturidade

⁵⁶ GOULART, 2020, p.154-155.

da instituição, aumenta as chances de sucesso por meio da integração, padronização e conformidade com o propósito geral traçado desde a construção da missão, visão, valores e os objetivos estratégicos estampados e difundidos no mapa estratégico.

As etapas para construção de um Ministério Público resolutivo não se resumem somente ao exposto neste trabalho, pois a reflexão vai além da quebra de paradigmas comportamentais ou filosóficos, mas sim de uma verdadeira mudança estrutural que possa suportar ao longo do tempo as constantes mudanças que vem de fora para dentro obstaculizando cada vez a atuação do Ministério Público na busca de resultados que atendam efetivamente aos anseios da sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Planejamento Estratégico Nacional: Ministério Público 2020/2029 / Conselho Nacional do Ministério Público**. Brasília: CNMP, 2019. p. 10. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019>

/Final-LivretoCNMP-PlanejamentoEstrategico.pdf>. Acesso em 13 dez. 2021.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. 7º Congresso de Gestão do Ministério Público. 22 de setembro de 2016.

Disponível em:

<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/carta_de_brasilia-2.pdf>. Acesso em 14 dez. 2021.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação de caráter geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018**: Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Disponível em:

<<https://bit.ly/2YacDMe>>. Acesso em 20 de dez. 2021.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017**: Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro. Disponível em: <[52](https://www.cnmp.mp.br/portal/at</p></div><div data-bbox=)

os-e-normas/norma/4891/ >. Acesso em 20 de dez. 2021.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CNMP nº 147, de 21 de junho de 2016**: dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <<https://bit.ly/2Tq6Yhm>>. Acesso em 20 de dez. 2021.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: qualidade, resolutividade e transformação social: edição especial: recomendação de Aracaju, volume VII / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2019. 438 p. il.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016. 462 p. il.

CHIAVENATO, Idalberto, SAPIRO Arão. **Planejamento Estratégico**: Fundamentos e Aplicações. Rio de Janeiro: Elsevier, 12ª Reimpressão, 2003, p. 3-46.

CARNEIRO, Margareth F. Santos. **Gestão Pública**: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública. Rio de Janeiro: Brasport, 2010, p. 57-96.

GOULART, Marcelo Pedroso. Por um Ministério Público Resolutivo. Lineamentos do Ministério Público Resolutivo. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 18, n. 1, 2017, p. 15-40.

_____, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020. p. 147-162.

_____, Marcelo Pedroso. **Atuação do Ministério Público por Planos, Programas e Projetos**. Ministério Público do Paraná, Curitiba. 2019. Disponível em: <<https://direito.mppr.mp.br/modules/conteu->

do/conteudo.php?conteudo=58>.
Acesso em 20 dez. 2021.

KAPLAN, Robert. S, NORTON, David. P. **Alinhamento**: usando o *Balanced* para criar sinergias corporativas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006 – 4ª reimpressão. p. 87-134.

_____, Robert. S, NORTON, David. P. **Mapas estratégicos – Balanced Scorecard**: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Rio de Janeiro: Elsevier, 7ª reimpressão, 2004, p. 31-66.

MARTINS, Humberto Falcão, MARINI, Caio e outros. **Um guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Brasília-DF: Publix Editora, 2010, p. 33-104. Ministério Público do Estado de Mato Grosso. **Planejamento estratégico institucional**: 2020 a 2023. 2. ed. - Cuiabá: MP/MT, 2020, p. XX – XX. Disponível em: <<https://mpmt.mp.br/conteudo/69/90280/planejamento-estrategico>>. Acesso em 10 dez. 2021.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública**: teoria e questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p.

203-242.

PIZE, Adilson. **Planejamento estratégico e alinhamento estratégico de projetos**: um guia prático aplicando os modelos SPCanvas e PSACanvas. Rio de Janeiro: Brasport, 2017, p. 1-6.

PMI, *Project Management Institute*. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (guia PMBOK)**. São Paulo: Saraiva, 2014. 5ª edição. p. 1-18

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento estratégico para organizações privadas e públicas**: guia prático para elaboração do projeto de plano de negócios. Rio de Janeiro: Brasport, 2008, p.17-34.

TROTTMAN, Paula, CORRÊA Victor. **Planejamento Estratégico Orientado ao Setor Público**. São Paulo: Editora Senac, 2019, p. 5.

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark. J; PARNEL, John. **Administração estratégica**: conceitos. Tradução Celso A. Rimoli, Lenita R. Esteves. 1. ed. 10. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2009, p. 23-45.

O CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL ATRAVÉS DE UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

THE EXTERNAL CONTROL OF POLICE ACTIVITY THROUGH A RESOLVING PUBLIC PROSECUTION OFFICE

Alexandre de Matos Guedes¹

RESUMO: A criação do atual Ministério Público brasileiro, nos termos da Constituição vigente, estabeleceu que o Parquet deveria ter entre suas principais atribuições o controle externo da atividade policial, na medida em que este foi um dos principais instrumentos pelos quais a Ditadura Militar de 1964 exerceu seu predomínio, sem contar que a possibilidade de abuso dos institutos investigativos e repressivos do Estado sempre foi uma das preocupações fundamentais do liberalismo clássico; entretanto, após três décadas de vigência da Carta Magna de 1988, apesar do aumento dos índices de violência policial, o Ministério Público brasileiro ainda não colocou em suas prioridades essa função relevante, que pode e deve ser exercida sem necessidade de medidas judiciais, através de atividades de caráter preventivo, coletivo e resolutivo..

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Controle externo. Atividade policial. Resolutivo.

ABSTRACT: *The creation of the current Brazilian Public Ministry, under the terms of the current Constitution, established that the Parquet should have among its main attributions the external control of police activity, as this was one of the main instruments by which the 1964 Military Dictatorship it exerted its predominance, not to mention that the possibility of abuse of the investigative and repressive institutes of the State was always one of the fundamental concerns of classical liberalism; however, after three decades of the 1988 Magna Carta, despite the increase in police violence rates, the Brazilian Public Ministry has not yet placed this relevant function in its priorities, which can and should be exercised without*

¹ Procurador de Justiça do Estado de Mato Grosso.

the need for judicial measures, through activities of preventive, collective and resolute character

KEYWORDS: *Public Ministry. External control. Police activity. Resolutive.*

SUMÁRIO: Introdução. 1 A atividade policial no Brasil. 2 Controle externo da atividade policial e Ministério Público. 3 O controle externo da autoridade policial e sua gestão no Ministério Público. 4 Um Ministério Público Resolutivo no Controle Externo da Atividade Policial. 5 Controle externo da atividade policial como elemento do Direito à segurança pública. 6 Conclusão. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A centralização do poder político nos estados do mundo ocidental que tiveram lugar nos séculos XVII e XVIII da era comum visavam, entre outras coisas, a unificação do poder de coerção ou força física nas mãos do ente governamental nacional, de modo a retirar das corporações e entes priva-

dos (como a nobreza, certas guildas e a igreja) a possibilidade de manter agentes ou instituições armadas que pudessem realizar algum tipo de justiça particular ou mesmo se rebelar contra as autoridades nacionais.

Conhecemos esse período dentro da história do Ministério Público², que busca suas origens nos denominados *Procuradores do Rei* que, nesse período mencionado, eram comissionados pela coroa francesa para se movimentarem em todas as províncias e cidades, aplicando a lei como tal definida pelo governo central, sobrepondo-se às normas meramente locais utilizadas pelas comunas e senhores.

O processo político de centralização das funções de coerção físicas pelo Estado pode ser denominado de *monopólio da violência legítima* através da qual apenas o poder público detém a capacidade legal de se utilizar da força coercitiva (especialmente armada) em relação aos seus cidadãos e habitantes.

Em uma etapa posterior, os mesmos países do mundo ocidental, em finais de século XVIII e por todo o sécu-

² Neste sentido, cf. LYRA, Roberto. *Theoria e Prática da Promotoria Pública*, Rio de Janeiro: Livraria Editora Jacinto, 1937, p. 13.

lo XIX, passaram ou foram influenciados por revoluções que, apesar de transferirem a fonte do poder do monarca para o povo, mantiveram os preceitos de centralização e monopólio da do uso legal da força para seus agentes, criando assim os primeiros *Estados de Direito* onde ficavam prescritos os direitos e prerrogativas dos cidadãos e os limites do poder administrativo, que não poderia violar os primeiros.

Esses primeiros *Estados de Direito*, embora não fossem propriamente democráticos (eis que mantinham as mulheres fora do processo político, por exemplo), eram um avanço na medida em que eram regulamentados através de normas jurídicas e não mais pelo desejo pessoal de soberanos ou padres.

Desde o primeiro momento, esses governos fundados na lei tiveram como preocupação a contenção e manejo de seus integrantes que tivessem como função o uso da força física (armada, especialmente), seja para a tarefa de defesa nacional (forças armadas) seja para as atividades de segurança pública (policiais).

Isso se deve ao fato que é notório

que o uso do poder tem sempre como sua sombra a perspectiva de seu abuso, seja ele de caráter pontual ou sistêmico, de modo que a questão do controle da atividade desses agentes armados sempre foi pedra de toque em qualquer regime que se pretenda minimamente estável e impessoal.

Como o objetivo deste artigo trata das atividades policiais, deixaremos de lado a problemática do controle civil sobre as forças de defesa nacional.

Uma das primeiras providências desses Estados de Direito foi a institucionalização das forças policiais, de modo que seus integrantes passassem por critérios de seleção e neles constituíssem carreira permanente, deixando assim de haver a escolha de agentes escolhidos por arbitrariedade pessoal e que deviam finalidade a seu patrono e não à lei e ao Estado.

Não à toa foi durante o século XIX, no início desses Estados de Direito, que foram instituídas a *Scotland Yard* (Inglaterra) e a *Sûreté*, na França, como primeiros exemplos de força policial profissional, a ser controlada pelos governos eleitos e pelo Poder

Judiciário.

Nesses países, com a evolução política e administrativa a questão do controle das atividades policiais também vem se aprimorando até os dias de hoje; em outros lugares, no entanto, isso não aconteceu, como, por exemplo, na *terra brasilis*, pois nesta não houve, a despeito da estruturação constitucional que a qualifica como *Estado democrático de Direito* (art. 1º, CF) o amadurecimento político e cultural necessário para impedir o abuso sistemático de instituições e agentes policiais em detrimento do cidadão comum, havendo assim a necessidade dessa situação histórica ser revertida, o que se poderá fazer especialmente pela atuação do Ministério Público, que detém missão específica para isso, de acordo com nossa Carta Magna.

O presente trabalho pretende demonstrar que a atividade policial no Brasil, por razões históricas, políticas e culturais, sempre foi resistente contra o controle da atividade de seus agentes, mas que essa supervisão é essencial a uma democracia; por outro lado, embora se possa dizer que o Ministério Público sempre teve

a função de fiscalizar as forças de segurança, essa tarefa, com o advento da Constituição de 1988 foi considerada fundamental para dar ao *Parquet* sua importância e prerrogativas atualmente vigentes.

Este artigo tem como meta demonstrar, ainda que, embora o controle externo da atividade policial seja missão fundamental do Ministério Público (equiparada à defesa do meio ambiente, por exemplo), eis que tal atividade é essencial a um Estado Democrático de Direito, o *Parquet* não está lhe dando a correspondente importância em seu planejamento e prioridades institucionais, gerando assim um déficit institucional que precisa ser enfrentado e resolvido, sendo que uma das ferramentas de gestão adequadas que se tem oferecido são aquelas inerentes à concepção do denominado *Ministério Público Resolutivo*.

1 A ATIVIDADE POLICIAL NO BRASIL

Se, como vimos, Estados constitucionais mais avançados lograram ins-

titucionalizar seus órgãos de segurança e controlar a atividade policial e seus integrantes, a história brasileira tem uma feição essencialmente diversa em relação ao tema.

Deixando de lado o período colonial, o que se tem é que embora se apresentasse como institucionalmente evoluído com parlamento aberto e dotado de uma carta constitucional, o fato é que existência e persistência da escravidão ao longo do século XIX produziu uma cultura de imposição de mandonismo, personalismo e uso cotidiano da força como meio de coerção e “solução” de conflitos.

De fato, a partir do momento em que denotamos que o exercício do sistema escravocrata é essencialmente o de uso direto da força armada e organizada por elementos privados, fica evidente que não tivemos por aqui uma real introdução do monopólio do uso legítimo da força pelo Estado, na medida em que tantos os senhores de engenho como os barões do café mantinham bandos armados que além de servirem como feitores dos escravizados eram utilizados também para o uso eleitoral,

quando da eleição das assembleias provinciais e da câmara dos deputados.

Essas circunstâncias atrasaram ou esvaziaram, inclusive pela real falta de interesse, a institucionalização da polícia e do próprio exército nacional, que só encontrou feição definitiva em face das necessidades da Guerra do Paraguai; antes disso, o que havia de mais poderoso era a guarda nacional composta e sustentada por políticos e ricos locais que compravam patentes de “coronel” ou “capitão”.

Nesta fase, até mesmo os cargos do Ministério Público eram nomeados e demitidos livremente, sendo normalmente o posto de promotor apenas o primeiro degrau de uma carreira política típica no império e na primeira república (1889-1930).

Ora, é preciso esclarecer que dentro da situação descrita, falar-se de controle da atividade policial era algo vazio de qualquer significado, eis que o sistema político e cultural preconizava, de fato, o abuso desses agentes como regra e prática normal.

O uso de bandos armados privados, mesmo após a abolição formal da escravatura e do fim do império,

eram regra comum na chamada República Velha (um governador de Mato Grosso foi assassinado por esses bandos irregulares sustentados por seus adversários políticos; o famoso Padre Cícero foi um dos patronos de uma revolta no Ceará contra o governo estadual; a obra de Jorge Amado (ciclo do cacau) retrata vivamente esses tempos; os assim chamados cangaueiros eram bandos autônomos que podiam ser contratados por este ou aquele).

Dentro deste ambiente institucional, fica claro que não havia qualquer possibilidade de se vingar uma atividade policial controlável, ou mesmo uma atividade policial digna de tal nome.

A partir de 1930, durante a chamada "Era Vargas" (que só foi formalmente ditatorial a partir de 1937) é que se começou a efetivamente organizar, ao menos nos grandes centros, a polícia civil (inclusive porque isso era necessário para a repressão política) e a polícia militar (PM) chamada anteriormente de "força pública" para fins de policiamento, sendo que no caso desta última a sua articulação

como corpo permanente nos moldes que hoje conhecemos se deveu pela necessidade de impedir que governos locais as utilizassem como rivais do exército, razão pela qual as PMs foram adestradas e subordinadas às forças armadas.

Se o Estado Novo varguista começou a articular uma política de institucionalização das policiais e da eliminação de forças privadas concorrentes, constituindo, assim, para fins jurídicos, um *monopólio estatal do uso da violência*, embora ainda se estivesse longe de ser um uso *legítimo* da mesma em face do regime ditatorial que se constrói e se mantém essencialmente pelo abuso da força policial e pela inexistência de controles externos reais.

Ironicamente, foi o mesmo Roberto Lyra³ que escrevendo já sob o Estado Novo (1937), foi o pioneiro da identificação da tarefa ínsita do Ministério Público de controle da atividade policial, mesmo que a norma constitucional não o dissesse expressamente, na medida em que a própria função do Parquet de titular da ação penal pública o conduz a fiscalizar a atividade

³ LYRA, Roberto. *Theoria e Prática da Promotoria Pública*, Rio de Janeiro: Livraria Editora Jacinto, 1937.

policial que dá origem à denúncia.

Além da moldura ditatorial, o fato é que a atividade policial se pautava na continuidade dos métodos da época da escravatura: uso de força direta e indiscriminada contra pessoas de determinado tipo racial ou econômico, o que vigora até a atualidade, como se demonstra das declarações de um oficial da polícia militar do Estado de São Paulo⁴:

Em entrevista exclusiva concedida ao UOL, Mello Araújo afirmou que os PMs que atuam na região nobre e na periferia de São Paulo adotam formas diferentes de abordar e falar com moradores. “É uma outra realidade. São pessoas diferentes que transitam por lá. A forma dele abordar tem que ser diferente. Se ele [policial] for abordar uma pessoa [na periferia], da mesma forma que ele for abordar uma pessoa aqui nos Jardins [região nobre de São Paulo], ele vai ter dificuldade. Ele não vai ser respeitado”, disse. “Da mesma forma, se eu coloco um [policial] da periferia para lidar, falar com a mesma forma, com a mesma linguagem que uma pessoa da periferia fala aqui nos Jardins, ele pode esta [...]

Deve ser considerado ainda que o fim da ditadura do Estado Novo não significou a alteração das práticas policiais e nem do aumento de seu controle do Ministério Público, na medida em que este último não teve alterações normativas relevantes nesse aspecto pela Constituição de 1946; por outro lado, os Códigos Penal e de Processo Penal permaneceram os mesmos conforme editados em 1937.

Mantendo-se as mesmas práticas culturais e administrativas, o golpe militar de 1964 que instalou uma ditadura que se estendeu até 1985, apenas formalizou que as atividades policiais seguiriam sem supervisão, como foi reconhecido em 1968 pelo então Vice-Presidente Pedro Aleixo: “Presidente, o problema de uma lei assim não é o senhor, nem os que com o senhor governam o país. O problema é o guarda da esquina”.⁵

O contexto da fala do referido político mineiro (o da decretação do AI-5, que radicalizou a ditadura militar suprimiu o *habeas corpus* e a atuação

⁴ ADORNO, Luiz. **Abordagem nos Jardins tem de ser diferente da periferia**: diz novo comandante da Rota. 24 ago. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/24/abordagem-no-jardins-e-na-periferia-tem-de-ser-diferente-diz-novo-comandante-da-rota.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em 12 nov 2021.

⁵ BALIARDO, Rafael; HAIDAR, Rodrigo. O problema é o guarda da esquina: diz Lewandowski. **Revista Consultor Jurídico**, 2012. Disponível em: <<https://consultor-juridico.jusbrasil.com.br/noticias/100121454/o-problema-e-o-guarda-da-esquina-diz-lewandowski>>. Acesso em 12 nov. 2021.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

do Poder Judiciário – e por extensão do Ministério Público – dos processos penais de caráter político) é revelador na medida em que dele se constata que o abuso da autoridade policial não se limita à esfera política, mas abrange todo e qualquer aspecto da vida social e cotidiana, inclusive do mundo privado; em um regime de força, está se disseminando como prática institucional, pois está na base de sustentação do sistema em que cada agente público se investe de autoridade ditatorial.

Neste contexto, as leis destinadas a conter o abuso dos agentes públicos eram pouco mais que formais e nominais, eis que a norma específica destinada a isso (Lei federal 4.898/1965) apresentava muito pouca eficácia e sanções de pequena monta, mesmo para situações graves, sendo sua redação bastante imprecisa, com prazos prescricionais muito curtos.

Nessa época e nesse tipo de regime, a atuação corajosa de integrantes

do Ministério Público como Hélio Bicudo⁶, de conseguir responsabilizar agentes policiais por crimes contra a vida e a administração, se revestiu de caráter excepcional.

A promulgação da Constituição de 1988 não alterou, em termos práticos, o cotidiano da atividade policial que continuou a cultura institucional herdada da escravatura e dos seguidos regimes ditatoriais, apesar da profissionalização das forças de segurança, neste sentido verifica-se a recente publicação das estatísticas⁷ das mortes causadas por policiais no Brasil, indicativas do estado (não) civilizacional das corporações aqui tratadas, onde se verifica um crescimento contínuo das quantidades de pessoas mortas por agentes públicos que é incompatível em um sistema de verdadeiro controle do uso estatal da força. Neste sentido é lição de LILIA SCHWARCZ⁸:

Fatores de ordem histórica podem ajudar a explicar os índices de violência existentes no Brasil. Um disseminado sistema escravocrata

⁶ BICUDO, Hélio Pereira. **Meu depoimento sobre o esquadrão da morte**. Pontifícia Comissão de Justiça e Paz de São Paulo. São Paulo, 1976.

⁷ SEGURANÇA PÚBLICA, Fórum Brasileiro de. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. n. 15, 2021. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>>. Acesso em 12 nov. 2021.

⁸ SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. Companhia das Letras. São Paulo: 2019, p. 157.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

como o nosso só foi sustentado a partir da manutenção de uma verdadeira máquina repressora, administrado pelos próprios senhores e contando com a convivência do Estado. Dessa maneira, se a história não dá conta de responder pelos dados do presente, denuncia, porém, fatores de continuidade.

De fato, longe da lenda do “brasileiro cordial” resultante de uma equivocada leitura de Sérgio Buarque de Holanda, que, na verdade, sustenta que nossa história é pautada de personalismos e de aversão às formas civilizadas e impessoais de trato da coisa pública, onde tudo se pauta nas relações familiares e pessoais, de onde viria a nossa informalidade do trato, escondendo o autoritarismo e violência de nossas instituições⁹:

E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar – a esfera por excelência dos chamados 'contatos primários', dos laços de sangue e do coração – está em que as relações que se criam na vida doméstica sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas.

O que foi inovado com a referida Carta Magna foi o reconhecimento explícito – e político – que o Ministério Público é a instituição pública primária responsável pelo controle da atividade policial.

A grande novidade, entretanto, se estabeleceu na esfera cotidiana e tecnológica: com a disseminação de câmeras em instrumentos de posse individual (câmeras de filmagem e fotografia em aparelhos de telefonia celular) a caracterização e exposição da atividade policial e seus abusos ficou pública e evidente, ficando evidente o choque entre as práticas cotidianas dos agentes policiais e os termos de uma cidadania democrática, tensionando assim de maneira inédita, os órgãos de controle – Ouvidorias, Corregedorias e *Parquet*, especialmente este último, gerando a necessidade de novas práticas por este último.

Pode-se citar como exemplo dessas novas práticas a busca de regulamentação normativa de captação ambiental de registros de áudio e vídeo destinados a dar capacidade probatória e processual aos elementos trazidos pelos cidadãos, o que foi

⁹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Companhia das Letras, 26ª edição, São Paulo, 2006, p. 1465.

obtido através do art. 8º-A da lei n.º 9296/96.

2 CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E MINISTÉRIO PÚBLICO

Se a atividade policial é inerente à existência de um Estado de Direito, este pressupõe que, como qualquer poder coercitivo, seus agentes e atividades sejam fiscalizados e controlados.

Esse controle pode ser interno, ou seja, feito pelos próprios integrantes da instituição, ou externo, quando é feito por órgãos administrativos que se encontram fora da esfera de influência da polícia e mesmo do poder Executivo do qual faz parte.

A Constituição estabeleceu que cabe ao Ministério Público esse controle “de fora”, razão pela qual se faz necessário definir melhor o uso do termo *controle externo da atividade policial*.

O controle externo da atividade policial é um conjunto de relações entre Ministério Público e Polícia com a finalidade de assegurar a eficiência da atuação policial e fiscalizar a não ocorrência de arbitrariedades, com foco na repressão de desvios ocorridos, mas sobretudo na prevenção da reiteração de ilegalidades e na promoção do contínuo aperfeiçoamento da promoção da segurança pública, numa função de Ombudsman da atividade policial.¹⁰

Estabelecida essa delimitação do instituto, é preciso situar seus antecedentes e origens. Os trabalhos da constituinte de 1986/88 se realizaram dentro de um contexto histórico de criar uma norma fundamental que iria encerrar um processo político de esgotamento de uma ditadura militar que, se agonizava, não foi derrubada subitamente por forças antagônicas, de modo que o regime autoritário ainda tinha força, mesmo que armada, para delimitar os termos de sua finalização.

Isso explica que não se tenha avançado, naquela ocasião, em responsa-

¹⁰ ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Controle externo de atividade policial pelo Ministério Público: fundamentos e áreas de atuação. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campillongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Penal. Marco Antonio Marques da Silva (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/438/edicao-1/control-externo-de-atividade-policial-pelo-ministerio-publico:-fundamentos-e-areas-de-atuacao>. Acesso em 15 nov 2021.

bilização dos agentes policiais e das forças armadas que cometeram crimes de sequestro, tortura, homicídio e ocultação de cadáveres, literalmente dentro dos porões dos quartéis e delegacias essa impunidade gerou e ainda gera consequências dentro das instituições estatais, na medida em que se estabeleceu um precedente cultural de impunidade pelos delitos cometidos por agentes públicos em atividades de segurança.

E, como já explicava o Marquês de Beccaria¹¹, o real freio do abuso não é o tamanho da pena, mas a perspectiva de concreta punição; sem esta, repetiu-se a lição histórica de impunidade dos abusos e perpetuidade da violência como meio de uso cotidiano pela polícia.

De outro lado, a constituinte, ao estabelecer que o Brasil seria doravante um Estado Democrático de direito, procurou fixar um regramento e instituições que permitissem que as forças de segurança fossem permanentemente fiscalizadas e seus agentes, doravante, tivessem seus abusos apurados e punidos.

Para tanto, para manter sob vigi-

lância o aparelho repressor do Estado, que é uma função ínsita à civilização, e para responder à pergunta eternizada por Alan Moore – *“who watches the watchmen?”* –, a constituinte, ao invés de criar novas estruturas, resolveu inserir essa missão na instituição do Ministério Público, que de resto já tinha essa função como ínsita (embora não explicitada), embora tolhida pelos sistemas autoritários do passado.

É preciso esclarecer um ponto importante: enquanto existir uma humanidade inserida em uma civilização, será necessária a existência da instituição policial, seja para prevenir, reprimir ou apurar crimes, na medida em que é inerente que a convivência entre pessoas o cometimento de condutas que de alguma forma violem os interesses da coletividade ou direitos fundamentais.

Aliás, a existência de uma democracia pressupõe a existência de forças de segurança que assegurem sua integridade e objetivos; e essas instituições precisam utilizar-se da força, inclusive armada, para se impor frente aos transgressores. Entretanto, justamente por disporem dos meios de

¹¹ BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. Hemus Editora. São Paulo:1983. p.56.

coerção física, os agentes policiais precisam ser os primeiros e mais importantes objetos de controle de seu poder, porque seu abuso é muito mais nocivo à coletividade.

Não por coincidência, um dos primeiros e mais evidentes marcos da degradação do regime democrático e da civilização é quando o poder armado se converte em instrumento de opressão popular e de instabilidade. Nesse sentido, o declínio do Império Romano começou quando a guarda pretoriana começou a depor e nomear subitamente imperadores e o nazismo surgiu a partir do momento em que as autoridades judiciais da república de Weimar não impediram os demandados dos “camisas marrons” (OS) do partido de Hitler.

A escolha do Ministério Público, com integrantes dotados de independência funcional e vitaliciedade, para ser o guardião da democracia frente ao poder armado de forma explícita, representou e ainda representa para o Parquet diversos desafios culturais e políticos para dar cumprimento no cumprimento de tal atividade.

3 CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL E MINISTÉRIO PÚBLICO

É preciso dizer que, diferentemente do que ocorre normalmente nos entes públicos e privados, cujo planejamento (ao menos adequado) é feito em face dos objetivos da própria organização e seus desafios para o momento, o Parquet, até por conta do princípio constitucional da legalidade (art. 37) da Carta Magna tem de seguir pelo menos as prioridades designadas no próprio texto da lei maior, não podendo torná-las secundárias ou acessórias.

Em suma, as prioridades institucionais de gestão do Ministério Público são, necessariamente, aqueles contidos no art. 129 da CF, que fixam diversas atribuições que não podem ser relegadas, devendo-se elas se constituírem a cada rodada cíclica de planejamento, em meta pré-definida que pode, claro, ser modulada de diversas maneiras ao longo do tempo, atendendo a vários tipos de indicadores de desempenho.

Em termos jurídicos, as missões contidas nos diferentes segmentos

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

do art. 129 da CF são de caráter vinculativo e permanente para o gestor, de maneira que mesmo os planejamentos participativos precisam ter esse assunto, como ponto de partida de suas deliberações e conclusões.

Entretanto, não é o que ocorre no país, como se pode verificar, por exemplo, do planejamento estratégico nacional do Ministério Público para os anos de 2020/2029¹², cujo teor não contempla, em nenhuma de suas prioridades organizacionais, o controle externo da atividade policial.

Outros temas, que não se constituem em prioridade constitucional, encontram espaço no planejamento essa função não é mencionada como uma das prioridades organizacionais, embora outras atividades, como “corrupção” e “crime organizado” sejam explicitamente mencionadas.

O fato do planejamento estratégico nacional do Ministério Público ser feito de forma colaborativa, ouvindo-

se as diferentes unidades do Parquet (da União e dos Estados) a inexistência desse tema como merecedor de atenção relevante (ao menos em termos de gestão) pelos agentes ministeriais é indicativo para se concluir pela falta de cultura organizacional a respeito do assunto, não obstante o mesmo ser basilar em qualquer democracia moderna.

Verifica-se, portanto, que o controle da atividade de controle externa da atividade policial não se encontra dentro das preferências políticas e culturais do MP nacional, o que, conforme vimos, deixa de atender um dever constitucionalmente esculpido.

Obviamente, existe a resolução n.º 020/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)¹³ que regulamenta a atuação do *Parquet* na área, bem como a coleta de práticas instigantes e relevantes como as coletadas também pelo CNMP¹⁴ em publicação sua, mas o que se busca aqui é

¹² BRASIL. 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 15 nov. 2021.

¹³ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n.º 20, 28 de maio de 2007**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0202.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2021.

¹⁴ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial**. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/ATIVIDADE_POLICIAL_04-09-19.pdf>. Acesso em 15 nov. 2021.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

esclarecer que o tema não gera a preferência institucional que deveria.

Recente iniciativa do CNMP foi editar seu Manual de Atuação dos Membros do Ministério Público em Crimes Violentos, que tem como um de seus temas o controle externo da atividade policial¹⁵, editado neste ano, onde se afirmar explicitamente que a investigação criminal autônoma pelo Parquet e constitucionalmente justificada especialmente pela função de controle externo da atividade policial, citando-se decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito, ao julgar o RE 593.727¹⁶:

[...] Reconheço, pois, que se reveste de legitimidade constitucional o poder de o Ministério Público, por direito próprio, promover investigações penais, sempre sob a égide do princípio da subsidiariedade, destinadas a permitir, aos membros do 'Parquet', em situações específicas (quando se registrem, por exemplo, excessos cometidos pelos próprios agentes e organismos policiais, como tortura, abuso de poder, violência arbitrária ou

corrupção, ou, então, nos casos em que se verifique uma intencional omissão da Polícia na apuração de determinados delitos ou se configure o deliberado intuito da própria corporação policial de frustrar, em razão da qualidade da vítima ou da condição do suspeito, a adequada apuração de determinadas infrações penais), a possibilidade de coligir dados informativos para o ulterior desempenho, por Promotores e Procuradores, de sua atividade persecutória em juízo penal. [...]

É interessante notar que, diferentemente de vários temas onde se acredita que o Ministério Público intervé *demais*, como meio ambiente, criança e adolescente e combate à corrupção, a crítica generalizada da sociedade civil, à parte as exceções presentes, é que a instituição em geral é omissa em seu controle da atividade policial, o que seria comprovado pelos sucessivos aumentos de pessoas mortas em confronto com a polícia, consoante já mencionado anteriormente.

¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de atuação para membros do Ministério Público em crimes violentos letais intencionais**. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: 2021. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2021/Manual_Atuaao_Crimes_Violentos.pdf>. Acesso em 29 nov. 2021.

¹⁶ Ibidem.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Temos, por exemplo, A ADF 635 que tramita pelo Supremo Tribunal Federal e que tem como objetivo limitar operações da polícia em morros do Rio de Janeiro durante a permanência da COVID-19 teve pedido liminar deferido – e referendado em plenário – pelo Ministro Relator Edson Fachin, o qual sustenta justamente a fragilidade dos controles dos procedimentos policiais em comunidades hipossuficientes.

A simples existência da necessidade de propositura desse tipo de medida judicial – que busca defender direitos fundamentais – bem como o reconhecimento do problema pela mais alta Corte da Nação demonstra, por si só, que o problema da violência policial é um tema candente no Brasil, e, *contrario sensu*, que o Ministério Público está sendo ineficiente no trato da questão, o que motiva a necessidade de uma reflexão institucional profunda a respeito.

Em recentíssima reportagem a respeito de estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Portal de notí-

cias UOL colheu a seguinte declaração¹⁷:

Hoje, no Brasil, o MP não definiu com clareza qual o seu papel no controle externo da polícia. É crônica a ausência de apuração e responsabilização pelo mau uso da força letal. Depende do perfil do procurador-geral, do quanto ele está comprometido com o tema naquele momento”, diz Carolina Ricardo, diretora-executiva do Sou da Paz. Silvia Ramos, da Rede de Observatórios de Segurança, reforça que falhas de controle das polícias são um problema nacional. Segundo a cientista social, o resultado disso é um agravamento visível dos problemas das polícias, visto pela expansão das milícias e a manutenção da violência policial.

Para não se dizer que essa crítica é isolada, os próprios estudos feitos com integrantes do Ministério Público brasileiro, até recentemente, revelaram que o controle externo da atividade policial não era prioridade da categoria.¹⁸

Para o coordenador de Justiça da Conectas, Rafael Custódio, o MP na maioria das vezes se omite e não investiga violações decorrentes de

¹⁷ FERREIRA, Leonardo; FERREIRA, Lola. MP pede arquivamento de 90% de mortes cometidas por policiais em SP e Rio. **Uol notícias**. 12 nov. 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/11/12/denuncias-e-arquivamentos-mortes-policiais-rj-sp.htm>>. Acesso em 15 nov. 2021.

¹⁸ MOTA, Natália; MENDONÇA, Jenifer. Quando o Ministério Público não fiscaliza a atividade policial. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Acervo on line. 22 nov. 2017. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/quando-o-ministerio-publico-nao-fiscaliza-atividade-policial/>>. Acesso em 15 nov. 2021.

intervenção policial. “Não existe em nenhum lugar do mundo uma força policial que seja cem por cento livre para cometer delitos como a brasileira, isso é culpa, principalmente, do MP que não faz seu papel de controle”, denuncia o especialista. Um estudo do CESEC (Centro de Estudos de Segurança e Cidadania), realizado em 2015, aponta que dos 899 promotores e procuradores de MPs federal e estaduais entrevistados, 88% não veem o controle externo da polícia como prioridade da entidade e 70% não se envolvem nem exclusiva, nem parcialmente na área.

O referido estudo do CESEC¹⁹ não hesita em colocar que o controle externo da atividade policial é um dos maiores desafios do MP em tempos de democracia. E faz uma constatação sombria:

Mas justamente por isso, pelo ambiente de leniência face à sistemática transgressão dos marcos legais e constitucionais, é que seria fundamental um esforço concentrado por parte do órgão a que se atribui, no atual ordenamento jurídico, autoridade exclusiva para realizar o controle externo das polícias. Ou então o reconhecimento de que a escolha feita em 1988 fracassou e a discussão de novos e mais efetivos caminhos para realizar essa tarefa urgente e imprescindível.

Neste momento, políticos e institucional que vivemos, não podemos considerar um dever constitucional como algo que possa ser objeto de desistência e fracasso; entretanto, urge que o Ministério Público se conscientize da importância do tema e comece a fazer cumprir uma das razões históricas de sua existência.

4 UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

A falta de atuação institucional organizada e adequada em relação ao controle das polícias é ainda mais grave quando se denota que essa função institucional pode ser exercida diretamente pelo Ministério Público, sem a necessidade de mediação judicial, na medida em que essa missão deve ser essencialmente de caráter preventivo e coletivo, podendo haver uma proatividade na gestão dessa tarefa, buscando-se meios de se resolver através de mediação e resolutividade, os problemas da atividade das agências policiais, mediante a ade-

¹⁹ LEMGRUBER, Julita et al. **Ministério Público: Guardião da Democracia Brasileira?** 2016. Disponível em: <https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2016/12/CESEC_MinisterioPublico_Web.pdf>. Acesso em 15 nov. 2021.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

quada coleta de dados e uso dos mesmos, relativos a informações sobre o crime, violência, queixas contra abuso e elementos econômicos, raciais e demográficos, dentre outros.

Em outras palavras, o controle em questão não pode se dar apenas de caráter repressivo e posterior, quando o eventual abuso contra o direito individual ou coletivo já tenha sido cometido pelos agentes policiais.

O primeiro passo, obviamente, e a eleição do tema como prioridade estratégica no planejamento do MP nacional (federal e dos estados) que deve ser ali fixado de forma permanente, para dar visibilidade ao tema, podendo-se e devendo-se, obviamente, alterar as metas, procedimentos e indicadores entre os diferentes ciclos de reflexão (anuais e quinquenais, por exemplo).

É preciso ainda estabelecer lugares específicos de “fala”, isto é, que concentrem e sejam pontos focais do pensamento e atuação do MP sobre o tema, ou seja, a criação de centros de apoio (CAOs) específicos para orientar e subsidiar os integrantes da carreira, bem como a instalação de pro-

motorias específicas sobre o tema do controle externo da atividade policial, com funções de atuação em feitos coletivos e eventuais feitos criminais de abusos específicos, mas com foco no primeiro.

Entretanto, para mais que essas medidas, existem novas ferramentas de atuação que podem e devem contribuir para a colocação do controle externo da atividade policial em um patamar condizente com sua importância constitucional.

Temos, no caso, a concepção de um Ministério Público Resolutivo, que atua para além do mero modelo reativo ou de planejamento comum, adequando a prática do Parquet à ideia de sua concepção constitucional acima tratada. Segundo LEISA GUIMARÃES²⁰:

O Ministério Público resolutivo é um Ministério Público acessível aos cidadãos e às demandas reprimidas. É acessível à reinvidicação de direitos, independente de formalidades ou burocracias processuais. Suas portas estão abertas para os indivíduos que se interessarem na construção da democracia no país, mormente pela fiscalidade e pelo trabalho conjunto para encontrar soluções para os problemas

²⁰ GUIMARÃES, Leisa Mara Silva. **Ministério Público Resolutivo no enfoque do acesso à Justiça**. D'Plácido, Belo Horizonte, p. 90.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

enfrentados por cada comunidade. E para aqueles indivíduos não preparados para a participação do projeto democrático, o Ministério Público resolutivo é um facilitador do empoderamento e da autonomia do indivíduo.

O conceito acima estabelecido tem como contexto o Ministério Público como uma magistratura autônoma e diferenciada no Poder Judiciário, no qual se espelham suas prerrogativas e independência funcional, na medida em que pressupõe um Parquet atuando na esfera extrajudicial sem qualquer necessidade de esperar qualquer tipo de provocação mesmo midiática, devendo buscar, através de observatórios de dados e de inteligência, temas e assuntos afeitos à atividade policial que precisa fiscalizar.

Por exemplo: uma comunidade "X" teve, nos últimos seis meses, aumento de número de mortos em confronto com a polícia; o que acontece nesse período que teria deflagrado essa estatística (que como vimos acima é relevante para se calcular a violência institucional)? Novo comandante ou novos integrantes do policiamento chegaram nesse período?

Houve algum tipo de aumento de disputa entre facções criminosas em disputa territorial que tenham atraído maior atividade? São perguntas que devem ser formuladas pelos que atuam no controle externo para se chegar às soluções cabíveis.

Por ser provocativo – no estrito uso da palavra, por pressupor ouvir os cidadãos e entidades da sociedade civil envolvidos (e não apenas os próprios integrantes do sistema policial, que por óbvio também devem ser considerados) o Ministério Público Resolutivo no controle externo da atividade policial pode atuar em paralelo à estrutura judicial dinamizando e encontrando soluções para os problemas, em uma gestão verdadeiramente democrática, que presta contas à sociedade e com resultados visíveis através dos indicadores que forem estabelecidos (no caso, os índices de mortes causadas por agentes de segurança estatal) que deverão ser reduzidos após a atuação, atingindo metas verificadas em termos de planejamento e gestão.

O Ministério Público Resolutivo não trabalha com base em voluntarismo, mas atuando através de informa-

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

ções que precisam ser recolhidas, extraídas e por fim, interpretadas para se estabelecer prioridades e ações embasadas nesta. Neste sentido, temos a lição de Luís Soares²¹:

Se o diagnóstico não encontra dados suficientemente qualificados, parte das metas da política terá de reverter as razões pelas quais os dados são precários. Entre as metas será incluída a geração de condições para que uma gestão de conhecimento se viabilize, de forma que sejam possíveis diagnósticos seguidamente atualizados com elevado nível de precisão [...]

A função do Ministério Público no controle da atividade policial (e mesmo das forças armadas quando são utilizadas em operações do tipo GLO – Garantia da Lei e da Ordem) se afigura como adequada e necessária, já pode ser realizada cotidianamente mediante uso de atos administrativos e extraprocessuais.

O Ministério Público Resolutivo atua de acordo com uma modalidade dialógica através da qual o trabalho é feito ouvindo-se a sociedade e os diretamente envolvidos, seja a própria

polícia, seja os moradores das regiões afetadas, que devem ser empoderados pelo *Parquet*, para que possam ser atores dotados não apenas de sua presença, mas de sua participação empoderada, onde a sua palavra tem peso similar às das autoridades ou aos detentores de poder econômico, como se fora um coro de atores de uma peça grega antiga, os quais em pé de igualdade discutiam entre si as questões da narrativa e sua conclusão²²:

Termo que provém do grego *Chorós*, que, na Grécia antiga, designava um grupo de dançarinos e cantores usando máscaras que participavam activamente nas festividades religiosas e nas representações teatrais. Na tragédia clássica, o coro é uma personagem colectiva que tem a missão de cantar partes significativas do drama. Na origem, representa a polis, a cidade-estado, ampliando a acção para além do conflito individual. De início, o texto do coro constituía a parte principal do drama, ao qual se interpolavam monólogos e diálogos [...]

O coro tinha várias funções no drama grego: é uma personagem da peça; fornece conselhos, exprime opiniões, coloca questões, e por vezes toma parte activa na acção. Ao coro competia também

²¹ SOARES, Luis Eduardo. **Desmilitarizar**. Boitempo, São Paulo: 2019, p. 100.

²² CEIA, Caio. **E-Dicionário de termos literários**. Disponível em: <<https://edtl.fcsh.unl.pt/encyclopedia/coro/>>. Acesso em 21 nov. 2021.

criticar valores de ordem social e moral e, por outro lado, tinha ainda o papel de espectador ideal ou voz da opinião pública, reagindo aos acontecimentos e ao comportamento das personagens como o dramaturgo julgava que a audiência reagiria se estivesse no seu lugar. Acresce ainda a função de elemento impulsionador da emoção dramática, conferindo movimento ao que está a ser representado e promovendo quebras de acção por forma a levar o público a reflectir sobre o que se está a passar.

Nessa dinâmica, o integrante do Ministério Público atua como um “corifeu” ou coordenador do coro, extraíndo do mesmo o necessário para o conhecimento dos problemas e meios dos mesmos serem atendidos.

5 CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL COMO ELEMENTO DO DIREITO À SEGURANÇA PÚBLICA

Como já foi dito anteriormente, a corrosão da democracia e das instituições decorre fortemente da corrupção e arbítrio dos agentes das forças armadas e de segurança; por serem eles os detentores do poder de coer-

ção física legitimado pelo poder estatal e pelo sistema jurídico.

Por isso mesmo, o abuso da autoridade policial (e das forças armadas) sempre será, ainda que atomizado em pequenos atos do cotidiano (como o do “guarda da esquina” que detém veículos ou pessoas pelo perfil racial ou local de moradia) uma das maiores faces da insegurança pública.

De fato, qualquer organização criminosa, para poder existir e se manter, tem sempre como integrantes agentes públicos, especialmente policiais, que podem atuar apenas como informantes ou protetores, quando não membros plenos do empreendimento.

Mas existe e vem crescendo em nossa realidade algo pior, que é o surgimento de organizações criminosas compostas exclusivamente por policiais ou ex-policiais, cuja condição de agentes públicos, atuais ou antigos, é essencial para compor o grupo que se torna cada vez mais nocivo. Atualmente generalizou-se o termo “milícia” para se identificar essas facções, que investidas do poder estatal representam muito mais riscos à segu-

rança da população²³:

Dentro do contexto atual, o termo milícia passou a ser utilizado para denominar os **grupos criminosos** compostos por agentes e ex-agentes da lei, além de civis, que exercem um tipo de controle extorsivo sobre comunidades periféricas nas grandes cidades brasileiras.

A função e o objetivo das milícias é, em um contexto macro, obter vantagens políticas, **econômicas e sociais**. Na prática, é esse tipo de objetivo que separa as milícias de outros grupos criminosos, como os grupos de extermínio.

Atuando em comunidades carentes e que estão à margem do alcance ou, muitas vezes, do interesse do governo, as milícias oferecem diversos tipos de “**serviços**”, cobrando pela segurança (contra o crime e contra elas mesmas), vendendo água, botijões de gás e outros produtos, além de se inserirem no contexto do tráfico de drogas local.

É possível considerar a milícia urbana como uma evolução, por assim dizer, dos **grupos de extermínio**. Enquanto esses grupos funcionavam apenas à base da extorsão de taxas de proteção dos moradores, **a milícia foi além e dominou** uma série de serviços básicos, aumentando assim seu poder de influência e seus lucros ilegais.

Em virtude de sua própria concep-

ção, as milícias acabam mantendo uma simbiose parasitária com o poder estatal, onde este último acaba por perder as condições de prover, dentro dos marcos constitucionais (legalidade, preservação dos direitos fundamentais, prestação de contas), chegando-se, portanto, ao paradoxo de que muitos dos vícios e falhas do aparato policial são provenientes de seus próprios agentes corrompidos em um ciclo infinito, onde a passagem do tempo só aumenta o poder do elemento parasita.

De fato, esse elemento grave da existência das milícias levou ao reconhecimento das mesmas como modalidade específica no tipo caracterizador de organização criminosa, como se verifica do art. 268-A do Código Penal.

Neste foco, o controle atividade policial pelo Ministério Público se justifica ainda mais e deve ser considerado com prioridade dentro dessa função específica pelo Parquet.

Agentes policiais descontrolados acabam por trazer a insegurança, que em tese deveriam combater e, neste

²³ STOODI, Ensino e Treinamento a distância S.A. **Milícia**: o que é e como funciona no Brasil! 11 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.stoodi.com.br/blog/atualidades/milicia-o-que-e/>>. Acesso em 21 nov. 2021.

ponto, violam o dever fundamental à segurança pública, conforme VALTER SANTIN²⁴:

O direito à segurança pública sempre esteve presente na história da humanidade, tanto nas fases de tribos, cidades, impérios, reinos e sociedade como no Estado Moderno, pelo fornecimento de proteção ao povo para a garantia à ordem da paz e da tranquilidade na convivência social, especialmente o direito de propriedade e da incolumidade pessoal, por meio de atuação da polícia ou guarda similar [...] Não há divergência sobre a condição de direito fundamental do direito à segurança pública [...] A legitimação do Ministério Público [para atividades de controle da atividade policial] decorre da caracterização da segurança pública como direito difuso, dizendo respeito a direitos transindividuais, de natureza indivisível, relacionado a número determinável ou indeterminável de pessoas.

6 CONCLUSÃO

O presente artigo tem como razão de existência o fomento da discussão e reflexão interna sobre a priorização do controle externo da atividade policial no Ministério Público, especial-

mente em face da contemporaneidade.

Se é certo dizer que nem o Ministério Público e nem essa função de controle nasceram com a Constituição de 1988, também podemos dizer que ambos hoje têm uma nova feição destinada a ser garantidora da democracia e dos direitos fundamentais.

A Carta Magna elegeu o *Parquet* para que o mesmo fosse o vigilante dos órgãos armados do Estado, cuja história no país tem sido pautada pelo mandonismo, voluntarismo e violência institucional, incompatíveis com o Estado de Direito.

O Ministério Público também possui uma história e cultura organizacionais que não diferem muito dos órgãos políticos e de segurança, ao menos no que se refere ao controle da atividade policial. Isso tem se refletido em nossos planejamentos estratégicos e ações programáticas que não têm dado atenção, como deveria, ao acompanhamento das forças detentoras do monopólio de violência do Estado, situação esta que não pode permanecer, sob pena da perda

²⁴ SANTIN, Valter Foletto. Controle Judicial da Segurança Pública. *Revista dos Tribunais*, São Paulo: 2004. Pgs. 76, 88 e 209.

de legitimidade do próprio *Parquet*, que não pode se deixar capturar por demandas ou narrativas de que o controle do crime passa pelo livre curso da violência institucional.

O Ministério Público a partir desses novos desafios e capacitações tem tudo para mudar essa história, como já fizemos em outras de nosso direito e de nossas vidas cotidianas. É o que espero e acredito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Luiz. **Abordagem nos Jardins tem de ser diferente da periferia**: diz novo comandante da Rota. 24 ago. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2017/08/24/abordagem-no-jardins-e-na-periferia-tem-de-ser-diferente-diz-novo-comandante-da-rota.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em 12 nov. 2021.

ÁVILA, Thiago André Pierobom de. Controle externo de atividade policial pelo Ministério Público: funda-

mentos e áreas de atuação. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Penal. Marco Antonio Marques da Silva (coord. De tomo). 1. Ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/438/nuari-1/controle-externo-de-atividade-policial-pelo-ministerio-publico:-fundamentos-e-areas-de-atuacao>>. Acesso em 15 nov. 2021.

BALIARDO, Rafael; HAIDAR, Rodrigo. O problema é o guarda da esquina: diz Lewandowski. **Revista Consultor Jurídico**, 2012. Disponível em: <<https://consultor-juridico.jusbrasil.com.br/noticias/100121454/o-problema-e-o-guarda-da-esquina-diz-lewandowski>>. Acesso em 12 nov. 2021.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. Hemus Editora. São Paulo, 1983.

BICUDO, Hélio Pereira. **Meu depoimento sobre o esquadrão da morte.**

São Paulo Pontifícia Comissão de Justiça e Paz de São Paulo. São Paulo, 1976.

BRASIL. 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: 15 nov. 2021.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n.º 20, 28 maio 2007.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0202.pdf>>. Acesso em 15 nov. 2021.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial.** Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: 2019. Disponí-

vel em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/ATIVIDADE_POLICIAL_04-09-19.pdf>. Acesso em 15 nov. 2021.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de atuação para membros do Ministério Público em crimes violentos letais intencionais.** Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: 2021. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2021/Manual_Atuaao_Crimes_Violentos.pdf>. Acesso em 29 nov. 2021.

CEIA, Caio. **E-Dicionário de termos literários.** Disponível em: <<https://edtl.fcsh.unl.pt/encyclopedia/coro/>>. Acesso em 21 nov. 2021.

FERREIRA, Leonardo; FERREIRA, Lola. **MP pede arquivamento de 90% de mortes cometidas por policiais em SP e Rio.** Uol notícias. 12 nov. 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas->

noticias/2021/11/12/denuncias-e-arquivamentos-mortes-policiais-rj-sp.htm>. Acesso em 15 nov. 2021.

GUIMARAES, Leisa Mara Silva. **Ministério Público Resolutivo no enfoque do acesso à Justiça.**

D'Placido, Belo Horizonte, p. 90

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** Companhia das Letras, 26ª edição, São Paulo, 2006.

LEMGRUBER, Julita et al. **Ministério Público: Guardiã da Democracia Brasileira?** 2016. Disponível em: <https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2016/12/CESEC_MinisterioPublico_Web.pdf>. Acesso em 15 nov. 2021.

LYRA, Roberto. **Theoria e Prática da Promotoria Pública,** Rio de Janeiro: Livraria Editora Jacinto, 1937.

MOTA, Natália; MENDONÇA, Jenifer. Quando o Ministério Público não fis-

caliza a atividade policial. **Le Monde Diplomatique Brasil.** Acervo on line. 22 nov. 2017. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/quando-o-ministerio-publico-os-fiscaliza-atividade-policial/>>. Acesso em 15 nov. 2021.

SANTIN, Valter Foletto. Controle Judicial da Segurança Pública. **Revista dos Tribunais,** São Paulo: 2004. Pgs. 76, 88 e 209.

SEGURANÇA PÚBLICA, Fórum Brasileiro de. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública.** N. 15, 2021. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/nuário-15-completo-v7-251021.pdf>>. Acesso em 12 nov. 2021.

SCHWARCZ, Lília Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro.** Companhia das Letras. São Paulo: 2019.

SOARES, Luis Eduardo. **Desmilitarizar.** Boitempo, São Paulo: 2019.

STOODI, Ensino e Treinamento a distância S.A. **Milícia**: o que é e como funciona no Brasil! 11 jan. 2021. Disponível em:

<<https://www.stoodi.com.br/blog/atuais/milicia-o-que-e/>>. Acesso em 21 nov. 2021.

DEPOIMENTO ESPECIAL JUDICIAL COMO GARANTIA FUNDAMENTAL: O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO COMO GARANTIDOR

SPECIAL JUDICIAL TESTIMONY AS FUNDAMENTAL GUARANTEE: THE RESOLUTIVE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AS GUARANTEE

Ana Carolina Rodrigues Alves Fernandes de Oliveira¹

RESUMO: O abuso sexual de crianças e adolescentes é uma triste realidade, presente desde a luxuosa mansão até o rincão mais afastado, cujos danos são agravados pela revitimização, causada pelo tratamento desumano das instituições públicas. O presente trabalho defende que a não revitimização integra o direito à existência digna da criança e adolescente vítima de violência sexual – sendo que o depoimento especial da Lei 13.431/2017 somente garante este direito fundamental quando realizado, uma única vez, judicialmente. Assim, será apresentada a experiência de Nova Mutum/MT, onde o Projeto LUZ sempre executou preferencialmente o depoimento especial judicial, como garantia de acesso à justiça pelos infantes vitimados. Por fim, discutir-se-á a inconveniência

da previsão legal do depoimento policial. Para tanto, adotaremos o método dialético de pesquisa – cuja síntese de que o depoimento especial policial deve ser afastado, inclusive pelo controle realizado pelo Ministério Público Resolutivo, será validada com o método empírico, através do Projeto LUZ. Por fim, as técnicas utilizadas serão a pesquisa bibliográfica, através da consulta a livros e artigos, e a análise do caso vivenciado em Nova Mutum/MT. Assim, concluiremos que o Ministério Público Resolutivo possui instrumentos para garantir o direito fundamental a não revitimização e à proteção integral das vítimas de violência sexual.

PALAVRAS-CHAVE: Depoimento especial judicial. Ministério Público resolutivo. Acesso à justiça. Doutrina

¹ Promotora de Justiça do MPMT.

da proteção integral. Projeto Luz.

ABSTRACT: *The sexual abuse of children and teenagers is a sad reality – present from the luxurious mansions to the farthest corner, whose damages are aggravated by revictimization, caused by the inhumane treatment of public institutions. This article aims to defend that non-revictimization integrates the right to a dignified existence of the child and adolescent victim of sexual violence – and the special testimony of Law 13.431/2017 only guarantees this fundamental right when performed, only once, in court. Thus, the experience lived in Nova Mutum/MT will be presented, where, through the LUZ Project has always preferably carried out special judicial testimony, as a guarantee of access to justice for victimized infants. Finally, the unconventionality of the legal provision of the police statement will be discussed. To do so, we will adopt the dialectical research method – whose synthesis that the special police testimony must be removed, including by the control carried out by the Resolutive Public Prosecutor's Office, will be validated with*

the empirical method, through the Project LUZ. Finally, the research techniques will be bibliographic research, through the consultation of books and articles, and the analysis of the case experienced in Nova Mutum/MT. Thus, we will conclude that the Resolutive Prosecutor's Office has instruments to guarantee the fundamental right to non-revictimization and full protection of victims of sexual violence.

KEYWORDS: *Special judicial testimony. Resolutive Prosecutor's Office. Access to justice. Doctrine of integral protection. LUZ Project.*

SUMÁRIO: Introdução. 1 O direito fundamental da dignidade da pessoa humana em destaque. 1.1 O sistema dos direitos e garantias fundamentais e a dignidade da pessoa humana. 1.2 A dignidade da pessoa humana na perspectiva da criança e adolescente vítima de violência. 2 Não revitimização como parcela do direito à vida humana digna da criança e adolescente vítimas de violência. 2.1 Conceito e previsão convencional e legal da não revitimização. 2.2 Não revitimiza-

ção integrando o direito fundamental da dignidade da pessoa humana da criança e adolescente vítimas de violência. 2.3 Depoimento especial como garantia fundamental e sua previsão legal. 2.4 Duplo depoimento especial – origem e efeitos. 2.5 Depoimento especial policial como indutor de sobrevitimização. 3 Inconvencionalidade do duplo depoimento especial. 4 Ministério Público Resolutivo e a defesa da realização única do depoimento especial judicial – experiência do Projeto LUZ 4.1 Controle de convencionalidade pelo Ministério Público. 4.2 Proteção integral e atuação ministerial. 4.3 Experiência do Projeto LUZ, que prevê a realização única do depoimento especial judicial. 5 Conclusão. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A violência sexual contra crianças e adolescentes é uma realidade catastrófica, com a qual padecemos há centenas de anos sem efetivamente conseguirmos extirpar esse mal.

A nossa incapacidade de lutar con-

tra o abuso sexual inicia-se na débil tentativa de quantificar o número de casos – utilizando-se de fontes oficiais que, sabiamente, refletem apenas a parcela de casos levados ao conhecimento das autoridades, apesar de conscientes da existência da chamada “cifra negra” – aquela considerável quantidade de crimes ocultada pelas vítimas, pelas mais variadas razões (vergonha, medo, sentimento de culpa ou de desconfiança da resolutividade do processo penal).

Ainda assim, essas quantificações são importantes para ter uma noção inicial do drama vivido por inúmeras crianças e adolescentes brasileiros.

Partindo, por exemplo, do levantamento contido no Atlas da Violência de 2018², estudo produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), percebemos que 50,9% dos casos de estupro, registrados em 2016, foram cometidos contra crianças, 17% contra adolescentes e 32,1% contra adultos. Nos abusos sexuais contra crianças, conhecidos e amigos da família são responsáveis por 30% dos crimes – já

² BRASIL. IPEA. *Atlas da Violência 2018*, pág. 64. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf>. Acesso em 20 de nov. 2021.

os pais e padrastos representam 12%, cada, do total de ocorrências.

Ocorre que, nesses crimes, quando informados para os órgãos de proteção e persecução penal, os infantes costumemente continuavam sendo traumatizados, padecendo com a nominada “vitimização secundária”³ – comumente presente nos processos penais envolvendo delitos sexuais, conforme se vê a seguir:

Também chamada de sobrevitimização, a vitimização secundária pode ser entendida como aquela causada pelas instâncias formais que detêm o controle sobre o âmbito social (delegacias, Ministério Público, etc.) abrangendo os custos pessoais derivados da intervenção do sistema legal que incrementam os padecimentos da vítima. É, portanto, o desrespeito às garantias e aos direitos fundamentais das vítimas de crime no curso do processo penal.

Desta situação recorrente, nasceu a luta pela não revitimização daqueles que sofrem qualquer tipo de violência, que assim como as demais partes processuais, detêm o direito de acesso à justiça de forma digna e humana – o qual está inserido no direito fun-

damental da dignidade da pessoa humana.

Neste artigo, será investigado se o direito a não revitimização se inclui no rol abrangente da dignidade da pessoa humana, bem como se o depoimento especial seria uma de suas garantias. Ademais, discutiremos se a escuta da vítima realizada na delegacia de polícia acarretaria sobrevitimização e, em caso positivo, se esta espécie probatória seria, além de inconstitucional, por contrariar o princípio da proteção integral e o direito a uma vida digna, também inconveniente – caso não atendesse os dispositivos internacionais aplicáveis à espécie. E, por fim, verificaremos se a atuação resolutiva do Ministério Público pode solucionar tal demanda social, de forma preventiva, a exemplo da experiência do Projeto LUZ, da comarca de Nova Mutum/MT – que será apresentada ao final.

Assim, no decorrer dos capítulos deste trabalho, demonstrar-se-á, de forma genérica, alguns aspectos conceituais da dignidade da pessoa humana – considerando-se, especialmente, sua incidência nos direitos das

³ MOROTTI, Carlos. **Vitimização primária, secundária e terciária**. Disponível em: <<https://morotti.jusbrasil.com.br/artigos/210224182/vitimizacao-primaria-secundaria-e-terciaria>>. Acesso em: 20 de nov. 2021.

crianças e adolescentes. Além disso, será discutido se a não revitimização detém o *status* de direito fundamental, ao integrar o conceito de existência digna.

Será contextualizada, ainda, a edição da Lei n.º 13.431/2017, que foi instituída para garantir o exercício pleno do direito à não revitimização e efetivar o atendimento do princípio constitucional da proteção integral – sendo que um dos instrumentos previstos nesta norma foi o depoimento especial, regulamentado nos artigos 8º a 12 da referida norma.

Deste modo, por se falar de um instrumento que busca levar a efeito um direito fundamental, será analisado se essa espécie de produção probatória é uma verdadeira garantia à não revitimização, incluído na dignidade da pessoa vítima de violência.

O problema que também será analisado se insere no teor do art. 8º da Lei n.º 13.431/2017, que ao disciplinar o depoimento especial, preceituou que este pudesse ser repetido, ao disciplinar que este “é o procedimento de oitiva de criança ou adolescente vítima, ou testemunha de violência perante autoridade policia

ciária” (grifei).

Será investigado, ainda, se o duplo depoimento especial estaria na contramão do objetivo legal – já que nas hipóteses em que ocorrer a tomada de declarações pela polícia civil, necessariamente a vítima deverá ser ouvida novamente, em sede judicial, sob o crivo do contraditório.

Ademais, serão analisadas as normas internacionais de regência ao objeto deste estudo, para averiguar eventual inconveniência da previsão legal do depoimento especial policial.

Por fim, apresentar-se-á a experiência vivenciada na comarca de Nova Mutum/MT, que utiliza o depoimento especial judicial como única forma de colheita de declarações de vítimas de violência sexual, desde a entrada em vigência da referida norma.

Importante ressaltar que se justifica o presente trabalho na atuação resolutiva do Ministério Público, que deverá garantir o direito fundamental à existência digna da vítima de violência sexual, utilizando-se de todos os instrumentos ao seu dispor para uma atuação eficiente do seu mister.

Finalmente, para atingir tais objetivos, adotaremos o método dialético para desenvolver esta pesquisa – ao apresentar a tese de que a não revitimização integra o princípio fundamental da dignidade da criança e adolescente vítima de violência sexual e que o depoimento especial seria uma das garantias para a concretização deste princípio.

A seguir, questionaremos se a previsão do duplo depoimento especial (policial e judicial), inserta no art. 8º da Lei n.º 13.431/2017, se reveste do caráter de verdadeira garantia deste direito fundamental. E, em síntese, demonstraremos se o depoimento especial em sede policial deverá ser afastado, pois sobrevitimiza o infante, que necessitará ser ouvido novamente, sob o crivo do contraditório judicial, e, portanto, padeceria de inconveniência, já que estaria contrariando os regramentos internacionais aplicáveis à espécie – devendo este controle ser realizado pelo Ministério Público Resolutivo em sua atuação funcional na defesa da realização única do depoimento especial judicial.

Buscando testar a validade desta síntese, adotaremos, também, o método empírico, apresentando a experiência vivida na comarca de Nova Mutum/MT, após a implantação do Projeto LUZ e o afastamento do depoimento especial policial naquela realidade.

Por fim, as técnicas de pesquisa a serem utilizadas serão a pesquisa bibliográfica, através da consulta a livros e artigos sobre o tema, e a análise de caso, no que tange à experiência do Projeto LUZ, implementado na comarca de Nova Mutum/MT.

1 O DIREITO FUNDAMENTAL DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA EM DESTAQUE

Neste capítulo, discorreremos brevemente acerca do sistema de direitos e garantia fundamentais, dando um especial enfoque à dignidade da pessoa humana – para, ao final, inserir a criança e o adolescente vítimas de violência como um dos titulares deste direito.

1.1 O Sistema dos Direitos e Garantias Fundamentais e a Dignidade da Pessoa Humana

Canotilho assim discorre acerca da razão de ser dos direitos fundamentais⁴:

(1) constituem, num plano jurídico-objectivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico-subjectivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa).

Sobre as normas que disciplinam os direitos e garantias fundamentais, importa dizer que, em regra, são de eficácia e aplicabilidade imediatas. Todavia, aquelas são limitadas, pois possuem como baliza os demais direitos igualmente consagrados na Carta Magna. Assim, em caso de conflito, dever-se-á buscar a harmonização dos bens jurídicos em colisão.

Quanto à diferenciação entre direitos e garantias fundamentais, de forma breve, poderíamos descrever aqueles como os bens jurídicos em si mesmos considerados, previstos nos textos constitucionais, enquanto estas são os instrumentos que asseguram o exercício destes direitos e a devida reparação, quando violados. Assim, exemplos clássicos seriam aqueles que relacionam o direito à vida à garantia de vedação da pena de morte ou o direito à liberdade de locomoção à garantia do habeas corpus.

Importante ressaltar, neste ponto, que não há uma lista taxativa de direitos fundamentais – característica expressa no §2º do art. 5º, da CRFB/88, conforme se vê: “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

E é exatamente por ser uma categoria jurídica aberta, que a não revitificação pode ser incluída no rol dos

⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993, p. 541.

direitos fundamentais, ao integrar o conceito de vida digna a quem tem direito as vítimas de violência.

E é importante ressaltar que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos do Estado Brasileiro, conforme prevê o art. 1º, III, da CRFB/88.

Tal previsão normativa reveste aquele fundamento com um caráter puramente jurídico, ultrapassando o seu aspecto de valor moral supremo. Nesse sentido, ensina Ingo Sarlet⁵:

[...] a qualificação da dignidade da pessoa humana como princípio fundamental traduz a certeza de que o artigo 1º, inciso III, de nossa Lei Fundamental não contém apenas (embora também e acima de tudo) uma declaração de conteúdo ético e moral, mas que constitui norma jurídico-positiva dotada, em sua plenitude, de status constitucional formal e material e, como tal, inequivocamente carregado de eficácia [...]

Por ser um dos fundamentos do Estado brasileiro, a dignidade da pessoa humana impõe a necessidade de ser observada na criação, interpreta-

ção e aplicação da Constituição e de todo o ordenamento jurídico – removendo-se os obstáculos para que a dignidade seja respeitada e agindo-se positivamente para impedir qualquer tipo de violação.

No que tange à conceituação de dignidade, esta tarefa é deveras complexa, sendo mais fácil dizer quando esta é violada do que definir o que ela significa.

Assim, entende-se que não cabe ao ordenamento jurídico defini-la, mas prever, tão-somente, os meios necessários para sua proteção, promoção e concretização.

Deste modo, uma maneira de identificar a violação da dignidade de uma pessoa ocorre quando esta for tratada como um meio para atingir algum objetivo – e não como um fim em si mesmo – em uma clara demonstração de desprezo à sua condição nata.

Ademais, para que alguém tenha uma vida digna, há a necessidade de que possua o “mínimo existencial” para tanto – que seria o “o conjunto de bens e utilidades básicas para a sub-

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 71-72.

sistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade⁶”.

Apesar de não se enquadrar estritamente no conceito de direito fundamental, a dignidade da pessoa humana é um atributo de todo ser humano que vincula os seus direitos – que existem para garantir uma vida digna.

Ao afastar a possibilidade de a dignidade da pessoa humana ser concedida pelo ordenamento jurídico, Ingo Sarlet assim discorre:⁷

Assim, quando se fala – no nosso sentir equivocadamente – em direito à dignidade, se está, em verdade, a considerar o direito a reconhecimento, respeito, proteção e até mesmo promoção e desenvolvimento da dignidade, podendo inclusive falar-se de um direito a uma existência digna, sem prejuízo de outro sentido que se possa atribuir aos direitos fundamentais relativos à dignidade da pessoa. Por esta razão, consideramos que neste sentido estrito – de um direito à dignidade como concessão – efetivamente poder-se-á sustentar que a dignidade da pessoa humana não é e nem poderá ser, ela própria, um direito fundamental.

São por tais razões que a maioria da doutrina jurídica não enquadra a dignidade da pessoa humana no rol dos direitos fundamentais, mas a reconhece como vetor normativo e interpretativo de todas as normas, em especial aquelas que preveem esta categoria de direitos.

Assim, para exemplificar essa correlação entre dignidade e os direitos fundamentais, podemos lembrar do elementar direito à vida, previsto no *caput* do art. 5º da Carta Magna – cujo conceito não se resume ao prisma biológico, no que tange à integridade física e psíquica, mas engloba o direito a uma existência digna – ou seja, o direito a condições materiais e espirituais mínimas para uma vida com dignidade.

1.2 A Dignidade da Pessoa Humana na Perspectiva da Criança e Adolescente Vítima de Violência

Quando se questiona quais seriam

⁶ BARROSO, Luís Roberto Barroso. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro**: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, p. 51.

⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 71.

os destinatários da proteção advinda dos direitos e garantias fundamentais, a solução é encontrada no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, que disciplina que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Portanto, no conceito de “todos”, obviamente, incluem-se as crianças e adolescentes – que já ultrapassaram o *status* de mero objeto jurídico que ocuparam durante boa parte do desenvolvimento histórico do ordenamento jurídico brasileiro.

Segundo Mário Moura Rezende, “o Direito do Menor é um direito novo, que se dirige ao menor que outrora não passava de simples objeto do direito e recaía o *patria potestas* que atingia sua culminância no arbítrio do pai de família”.⁸

Com efeito. A evolução do direito infanto-juvenil chegou a um patamar nunca visto anteriormente, pois de objeto de relações jurídicas – sobre o qual o pai exercia o direito de proprietário, podendo decidir, inclusive,

sobre a vida e morte dos seus descendentes – as crianças passaram a ostentar a condição de sujeitos de direito, beneficiários e destinatários imediatos da doutrina da proteção integral.

E é nesse ponto que voltamos a discorrer sobre a dignidade da pessoa humana – elevada pela ordem jurídica brasileira ao status de um dos princípios fundamentais da República – que busca entender cada indivíduo como detentor de um conjunto de direitos e valores essenciais à sua realização plena como pessoa. Trata-se de verdadeira “cláusula geral de tutela e promoção da pessoa humana” – o que significa afirmar que todo ser humano se encontra sob seu manto, incluindo-se, obviamente, as crianças e adolescentes.

Contudo, como já dito, nem sempre foi assim. A exemplo da ordem jurídica vigente no Brasil-Colônia, que garantia aos pais o direito de castigar os seus filhos – não os considerando como indivíduos em desenvolvimento, pois estes integravam, como já dito, o contexto da propriedade parental.

⁸ REZENDE, Mário Moura. *Introdução ao estudo do Direito do Menor*. João Pessoa: A União, p. 16.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Apenas durante a fase imperial houve um começo de preocupação com os infratores e, desde então, as alterações legislativas buscaram tratar do tema conforme as demandas sociais que surgiam – ora recrudescendo as sanções, ora se assegurando alguns direitos aos menores.

Dando-se um salto histórico – necessário ante a exiguidade deste trabalho – verifica-se que no final dos anos 60 e início da década de 70, uma legislação menorista começou a ser debatida – resultando no Código de Menores.

Todavia, apenas a Constituição de 1988 trouxe efetivos avanços ao ordenamento jurídico menorista, criando novos paradigmas, ao considerar as crianças e jovens verdadeiros sujeitos de direito, titulares de direitos fundamentais.

Assim, para regulamentar esse novo sistema, promulgou-se a Lei n.º 8069/90 – e o Estatuto da Criança e do Adolescente passou a prever um universo de direitos fundamentais indispensáveis à formação integral dos infantes. Trata-se de um micros-

sistema que dispõe acerca de todo o arcabouço necessário para se efetivar o ditame constitucional de ampla tutela da criança e do adolescente – conhecida como Proteção Integral.

Tânia da Silva Pereira, referindo-se ao direito da criança e do adolescente como uma categoria especial, fundada em direitos fundamentais constitucionais, destaca:

Não se pode prescindir de se recorrer a outras ciências para prevenir violações e proteger direitos. É prioritária a integração entre disciplinas, sobretudo aquelas que diretamente irão contribuir para a proposta maior de proteção dos nossos “sujeitos e direitos”. Encontraremos na Psicologia, Pedagogia, Medicina, Sociologia, etc., recursos técnicos e princípios dogmáticos para que os fins sociais previstos na lei 8.069/90 sejam atingidos.⁹

Deste modo, conclui-se que implantar o sistema de garantias aos diversos direitos previstos para os menores é o grande desafio dos operadores da área da infância e juventude. Inicialmente se faz necessário romper com o sistema anterior, não apenas no aspecto formal, mas principal-

⁹ PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente**: uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 38-39.

mente no plano prático – quebrando antigos modelos e mudando-se mentalidades, para alcançar o pleno exercício dos direitos dessa importante parcela da população.

E quando se fala em criança e adolescente vítima de violência, é importante ter em mente que a estas devem ser previstos direitos e garantias específicos, que busquem evitar uma escalada de sofrimento decorrente da atuação estatal. E é nesse contexto que surgem a não revitimização e a garantia do depoimento especial para os infantes que sofreram violência, em especial no âmbito sexual.

2 NÃO REVITIMIZAÇÃO COMO PARCELA DO DIREITO À VIDA HUMANA DIGNA DA CRIANÇA E ADOLESCENTE VÍTIMAS DE VIOLÊNCIAS

A partir deste ponto, trataremos sobre o núcleo do presente trabalho, ao apresentar a realidade da revitimização das crianças e adolescentes víti-

mas de violência e as previsões legais para o seu afastamento – necessárias para se garantir uma vida digna para aquelas vítimas.

Ademais, discorreremos sobre a garantia do depoimento especial, demonstrando que a sua ocorrência em sede policial incorre em sobrevitimização dos infantes – e por isso deve ser evitado.

2.1 Conceito e Previsão Convencional e Legal da Não Revitimização

Quando se fala em não revitimização, *mister* se atentar primeiramente para a cruel realidade dos abusos sexuais cometidos contra crianças e adolescentes no Brasil.

Os dados apresentados na introdução deste artigo já seriam suficientes para chamar a atenção para a importância do tema. Mas, a realidade se torna mais preocupante ao verificarmos que as estatísticas não mudam – ou seja, os esforços que estão sendo realizados até o momen-

to não são efetivos para a diminuição dos casos de abuso sexual.

Para exemplificar, vejam-se as informações levantadas pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em seu Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021¹⁰: em sua tabela 87 – referente ao levantamento de estupro e estupro de vulnerável de crianças e adolescentes de 0 a 19 anos no ano de 2020, denota-se que houve um total de 46.289 casos de violência sexual – uma taxa de 77,2 a cada 100 mil habitantes de 0 a 19 anos. Já o Estado de Mato Grosso ostenta a triste totalidade de 1.454 notícias de abuso sexual levadas aos órgãos de segurança pública – apresentando uma taxa de 133,6 casos de violência a cada 100 mil habitantes de 0 a 19 anos. Conclui-se, portanto, que em Mato Grosso, proporcionalmente, os infantes estão mais expostos ao abuso sexual do que no país todo.

Outra conclusão do levantamento citado acima é que:

Entre as vítimas de 0 a 19 anos, o percentual de crimes com vítimas até 13 anos subiu de 70% em 2019

para 77% em 2020. Ou seja, a cada ano que passa, as vítimas de estupro no Brasil são mais jovens. O percentual de vítimas de 0 a 9 anos que era de 37,5% (das vítimas de 0 a 19 anos) em 2019, passou a ser de 40%. Ou seja, apesar da subnotificação causada pela pandemia não permitir afirmar que houve aumento dos estupros de 2019 para 2020, é possível afirmar que em 2020 as vítimas de estupro e estupro de vulnerável no Brasil são, em média, mais novas do que o perfil das vítimas apresentados em 2019¹¹.

Outro dado alarmante apontado pelo mesmo estudo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, na página 221, é que 83% dos estupros de crianças e adolescentes de 0 a 19 anos são cometidos por autores conhecidos pela vítima – sendo que mais de 60% destes crimes ocorrem na residência do infante, cujo número sobe para 70% quando o ofendido está na faixa etária de 0 a 4 anos.

Esta realidade demonstra a necessidade urgente de que as vítimas de abuso sexual sejam tuteladas especificamente nessa área, de modo a assegurar que possam efetivamente usufruir de uma vida plenamente digna.

¹⁰ Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário – Segurança Pública – 2021 – Violência contra crianças e adolescentes**. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v4-bx.pdf>>. Acesso em 23 de nov. 2021.

¹¹ Ibidem. p, 219.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Além disso, é de conhecimento comum as possíveis consequências físicas que o abuso sexual pode acarretar para suas vítimas, tais como gravidez indesejadas, lesões físicas e doenças sexualmente transmissíveis. Todavia, esta torpe violência traz consigo outros efeitos, frequentemente percebidos, também elencados no Anuário de 2021: transtorno de estresse pós-traumático (TEPT), depressão, ansiedade, transtornos alimentares, distúrbios sexuais e de humor, maior uso ou abuso de álcool ou drogas, insatisfação com a vida, com o corpo, com a atividade sexual e com relacionamentos interpessoais. Como muito bem-dito naquele estudo, “o abuso sexual na infância deixa marcas a vida toda”.¹²

E é nesse contexto que é importante conceituarmos a vitimização e a revitimização. A primeira é “a ação ou o efeito de ser vítima de uma conduta praticada por um terceiro, por si mesmo, ou ainda por um fato natural”.¹³

Nesse diapasão, a doutrina divide a vitimização em primária, secundária

e terciária.

A vitimização primária é aquela já citada anteriormente e se refere aos danos físicos, psicológicos e materiais, causados pelo crime cometido.

Já a vitimização secundária ou sobrevitimização – ora tratada neste trabalho – é aquela causada pelas instituições que compõem a segurança pública ou o Poder Judiciário, além do Ministério Público, e ocorre quando a intervenção do sistema legal aumenta o sofrimento da vítima.

Ao afirmar que a revitimização é o “desrespeito às garantias e aos direitos fundamentais das vítimas de crime no curso do processo penal”, Morotti, assim exemplifica os modos de sua ocorrência:

Ao procurar amparo da polícia, muitas vezes a vítima não é tratada como deveria, isto é, como um sujeito de direito, mas sim como mero objeto de investigação, já que se importará unicamente com o suspeito do crime. Diante disto, verifica-se que as autoridades policiais tratam as vítimas todas de maneira semelhante como se um crime fosse igual aos outros. Destarte, o

¹² Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário – Segurança Pública – 2021 – Violência contra crianças e adolescentes**. P. 220. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v4-bx.pdf>>. Acesso em 23 de nov. 2021.

¹³ MOROTTI, Carlos. **Vitimização primária, secundária e terciária**. Disponível em: <<https://morotti.jusbrasil.com.br/artigos/210224182/vitimizacao-primaria-secundaria-e-terciaria>>. Acesso em 25 de nov. 2021.

fato de a vítima ter que recordar os momentos do crime ao expô-lo para as autoridades judiciais, que muitas vezes a trata com falta de sensibilidade ou não estão preparadas para lidar com a situação, a sensação de constrangimento e humilhação que é submetida ao ser atacada, por exemplo, pelo advogado de defesa do delinquente, que joga toda a culpa do delito para ela, o reencontro com o agressor em juízo e até mesmo a realização do exame médico-forense faz com que seja caracterizada a vitimização secundária.¹⁴

Deste modo, facilmente se percebe que a vitimização secundária é tão preocupante quanto a primária, pois aquelas instituições deveriam ser um espaço seguro e que não desencadeasse sofrimento – ao invés de acarretarem, através de sua atuação, uma sensação de desamparo e frustração maior que a causada pelo delinquente – haja vista que, deste, a vítima nunca poderia esperar respeito, ajuda ou empatia.

Por fim, a vitimização terciária se dá quando a pessoa ofendida sofre preconceitos ou julgamentos de seus

familiares ou das pessoas que formam o seu círculo social ou de trabalho.

Diante de tal quadro - constatado mundialmente – a ONU, em sua Resolução 40/34¹⁵ – referente à Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas de Criminalidade e de Abuso de Poder, disciplina em seu art. 4, que “as vítimas devem ser tratadas com compaixão e respeito pela sua dignidade, com acesso à Justiça e pronta reparação do dano sofrido”. Já o art. 6, “d”, determina que o aparelho judicial e administrativo deverá tomar “medidas para minimizar os transtornos causados às vítimas”. Ademais, o art. 16 da mesma norma determina que os “profissionais dos serviços policiais, judiciais, médicos, sociais, e outros, devem ser capacitados para as necessidades da vítima, garantindo auxílio rápido e adequado”. E, por fim, o art. 17 adverte que essa assistência à vítima deverá se atentar “às que tenham necessidades especiais em virtude do dano sofrido”.

¹⁴ MOROTTI, Carlos. **Vitimização primária, secundária e terciária**. Disponível em:

<<https://morotti.jusbrasil.com.br/artigos/210224182/vitimizacao-primaria-secundaria-e-terciaria>>. Acesso em 25 de nov. 2021.

¹⁵ ONU. **Resolução 40/34**. Disponível em: <<http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-princjusticavitimas.pdf>>. Acesso em 1º de dez. 2021

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Já a Convenção Sobre os Direitos da Criança¹⁶, também da ONU, promulgada pelo Decreto Federal n.º 99.710/90, possui vários dispositivos que também garantem a proteção da criança contra a vitimização causada pela atuação estatal lato sensu, a exemplo do artigo 3, que dispõe que todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas, a exemplo de tribunais e órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança. O artigo 19 da mesma norma disciplina que os Estados Partes adotarão todas as medidas legislativas e administrativas apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou qualquer violência, inclusive abuso sexual, enquanto a criança estiver sob a custódia dos pais, do representante legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela. Além disso, o artigo 37 prevê que os Estados Partes zela-

rão para que nenhuma criança seja submetida a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. E, por fim, o artigo 39 ressalta que os Estados Partes deverão adotar todas as medidas apropriadas para estimular a recuperação física e psicológica, e a reintegração social de toda criança vítima de qualquer forma de abandono, exploração ou abuso – sempre estimulando a saúde, o respeito próprio e a dignidade da criança.

Importante citar também a Resolução 20/2005 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas¹⁷, que trata sobre as diretrizes para a justiça em assuntos envolvendo crianças, vítimas ou testemunhas de crimes, e reconhece expressamente que estas

[...] são particularmente vulneráveis e necessitam de proteção, assistência e apoio adequados à sua idade, nível de maturidade e necessidades especiais a fim de evitar mais

¹⁶ BRASIL. **Decreto Federal n.º 99.710/90**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/decreto/1990-1994/d99710.htm>>. Acesso em 1º de dez. 2021.

¹⁷ MPPR. **Resolução 20/2005**. Disponível em: <<https://crianca.mppr.mp.br/pagina-2039.html>>. Acesso em 02 de dez. 2021.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

dificuldades e traumas que possam resultar de sua participação no processo de justiça criminal.¹⁸

Veja-se que todos os dispositivos colacionados deixam clara a opção da ONU em propor medidas que efetivamente protejam a dignidade das crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violência, prevendo, inclusive, a limitação do número de entrevistas a que estas serão submetidas durante a persecução penal.

Exatamente visando esse fim surgiu a Lei n.º 13.431/2017, a qual garante que a criança e o adolescente têm o

direito de receber tratamento digno e abrangente (art. 5º) e que as políticas implementadas nos sistemas de justiça, segurança pública, assistência social, educação e saúde deverão adotar ações articuladas, coordenadas e efetivas voltadas ao acolhimento e ao atendimento integral às vítimas de violência (art. 14, p. 6).

Ressalte-se que o art. 4º da referida norma dispõe que a violência institucional é aquela praticada por instituição pública ou privada, inclusive quando gerar revitimização. Além disso, em seu parágrafo 1º, determina

¹⁸ Vários dispositivos desta resolução são aplicáveis ao objeto desta pesquisa, conforme se vê a seguir:

“4. Ao implementar as Diretrizes, cada jurisdição deve assegurar que a formação, a seleção e os procedimentos adequados sejam postos em prática para proteger e atender as necessidades especiais das crianças vítimas ou testemunhas de crimes, quando a natureza da vitimização afeta categorias de crianças de forma diferente, tal como agressão sexual de crianças, especialmente meninas.

(...)

8. Tal como se afirma nos instrumentos internacionais e, em particular, na Convenção sobre os Direitos da Criança, tal como refletido nos trabalhos do Comitê dos Direitos da Criança, e para garantir a justiça para as crianças vítimas ou testemunhas de crimes, profissionais e outros responsáveis pelo bem-estar dessas crianças devem respeitar os seguintes princípios transversais:

(a) Dignidade. Toda criança é um ser humano único e valioso e, como tal, sua dignidade individual, suas necessidades especiais, seus interesses e sua privacidade devem ser respeitados e protegidos;

(...)

(c) Os melhores interesses da criança. Enquanto os direitos dos abusadores acusados e condenados devem ser salvaguardados, cada criança tem o direito de ter seu interesse superior levado em consideração primária...

(...)

V. O direito de ser tratado com dignidade e compaixão

10. As crianças vítimas ou testemunhas devem ser tratadas de forma cuidadosa e sensível durante todo o processo de justiça, tendo em conta a sua situação pessoal e as necessidades imediatas, idade, sexo, deficiência e grau de maturidade e respeitando integralmente a sua integridade física, mental e moral.

(...)

XI. O direito de ser protegido das dificuldades durante o processo de justiça

29. Os profissionais devem tomar medidas para evitar dificuldades durante os processos de detecção, investigação e acusação, a fim de garantir o respeito aos melhores interesses e a dignidade das crianças vítimas ou testemunhas.

(...)

31. Os profissionais também devem implementar medidas: (a) Para limitar o número de entrevistas: devem ser implementados procedimentos especiais para a obtenção de provas de crianças vítimas ou testemunhas, a fim de reduzir o número de entrevistas, declarações, audições e, especificamente, o contato desnecessário com o processo de justiça, assim como o uso de gravação de vídeo;

que, para os efeitos desta Lei, “a criança e o adolescente serão ouvidos sobre a situação de violência por meio de escuta especializada e depoimento especial”.

Demonstrado, pois, que em todos estes dispositivos convencionais e legais houve a determinação para que o infante fosse protegido de todas as formas de violação da sua dignidade – no que se encaixa o direito a não vivenciar novo sofrimento através da ação estatal que visa apurar o crime de que foi vítima, o que caracterizaria a não revitimização.

2.2 Não Revitimização Integrando o Direito Fundamental da Dignidade da Pessoa Humana da Criança e Adolescente Vítimas de Violência

A dignidade da pessoa humana é uma diretriz hermenêutica que se aplica a todo o ordenamento jurídico.

Segundo Carlos Roberto de Siqueira Castro, a dignidade da pes-

soa humana “constitui verdadeiro e indispensável barômetro na interpretação e aplicação das normas jurídicas, a guiar os intérpretes da Constituição e os operadores do Direito nas sociedades atuais”.¹⁹

O próprio Superior Tribunal de Justiça, por diversas vezes, decidiu que “a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, ilumina a interpretação da lei ordinária” (STJ – HC n.º 9.892/RJ, rel. Min. Hamilton Carvalhido). Além disso, em outro julgamento, ao deixar clara que a interpretação da lei deve ser mais humana, de modo a conduzir pelo único desfecho justo, qual seja, a preservação da vida, aquele Tribunal Superior entendeu que

[...] não se pode apegar, de forma rígida, à letra da lei, e sim, considerá-la com temperamentos, tendo em vista a intenção do legislador, mormente perante preceitos maiores esculpidos na Carta Magna, garantidores do direito à saúde, à vida e à dignidade humana [...] (STJ – ROMS n.º 11.183/PR, rel. Min. José Delgado).

¹⁹ CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. O princípio da dignidade da pessoa humana nas Constituições abertas e democráticas. 1988-1998: Uma década de Constituição. Margarida Maria Lacombe Camargo (org.). Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 114.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Por tais considerações, não há como negar que o direito a não sofrer novamente, em uma verdadeira revitimização causada pelos órgãos estatais de justiça e segurança pública, integra o conceito de existência digna.

Ademais, como já explicitado anteriormente, a dignidade da pessoa humana é um fundamento que se aplica a todos, incluindo-se, logicamente, as crianças e adolescentes, em especial aqueles que foram vítimas de violência.

Seguindo esta linha, o Estatuto da Criança e do Adolescente previu, em seu artigo 5º, o princípio da dignidade humana como disposição a ser aplicada na tutela dos infantes, ao dispor que estes “têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direito civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis”.

Nesse diapasão, a própria Lei n.º 13.417/2017 incluiu a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos para a aplicação dos seus pre-

ceitos, conforme se vê em seu art. 5º, II, *in verbis*:

Art. 5º A aplicação desta Lei, sem prejuízo dos princípios estabelecidos nas demais normas nacionais e internacionais de proteção dos direitos da criança e do adolescente, terá como base, entre outros, os direitos e garantias fundamentais da criança e do adolescente a:

(...)

II - receber tratamento digno e abrangente;

Deste modo, não há dúvidas que o processo de revitimização secundária atenta contra a dignidade da criança e adolescentes vítimas de violência, conforme bem explica Potter:²⁰

A violência praticada contra crianças e adolescentes deixa uma marca no corpo que sofre a violência e a dor, e estas produzem consequências que são, normalmente, destrutivas para o bem-estar físico e psicológico da vítima criança/adolescente. No entanto, essa violência atinge tamanha grandeza quando a vítima de delito sexual volta a experimentar o sofrimento doloroso ao ter que relatar os fatos na instância judicial [...] São violados seus mais amplos direitos fundamentais, como a dignidade humana, a privacidade e a intimidade, através do tratamento desumano,

²⁰ POTTER, Luciane; BITENCOURT, Cezar Roberto (org.). **Depoimento sem dano**: uma política criminal de redução de danos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. P. 20.

degradante, vexatório e constrangedor durante a investigação do delito [...] Esse aspecto é marcante, especialmente quando a criança/adolescente depõe diante do acusado, e em diferentes ocasiões no ambiente intimidatório do Foro [...] A esse processo de revitimização dá-se o nome de revitimização secundária, que outra coisa não é senão a violência institucional do sistema processual-penal, fazendo das vítimas novas vítimas, agora do estigma processual investigatório.

Assim, por integrar o direito fundamental à uma vida digna, a não revitimização está dotada de todos os atributos desta espécie jurídica, em especial a eficácia e aplicabilidade imediatas. Além disso, também possui uma garantia para assegurar a sua efetividade – considerada como fundamental – que é o depoimento especial, conforme ver-se-á a seguir.

2.3 Depoimento Especial como Garantia Fundamental e sua Previsão Legal

Toda garantia de direitos é um instrumento a serviço de outro direito principal, substancial, ou seja, a garantia é sempre um meio e não um fim em si mesmo.

Um claro exemplo é o direito de locomoção em tempos de paz, devidamente garantido pelo habeas corpus.

Tendo em vista que estamos considerando a não revitimização como um direito fundamental, ao se pensar na garantia legal existente para protegê-lo, conclui-se, facilmente, que o depoimento especial foi previsto especialmente para esse fim.

Importante lembrar que os crimes contra a dignidade sexual são geralmente praticados na clandestinidade e, muitas vezes, não deixam vestígios – a exemplo dos diversos tipos de atos libidinosos.

Assim, à tal particularidade somam-se os aspectos psicológicos e emocionais presentes quando o abuso sexual é praticado contra crianças e adolescentes – os quais, muitas vezes, ocorrem no seio familiar.

Desse modo, fica claro que a ausência de vestígios transfere um grande peso ao depoimento da vítima infante – que, na maioria das vezes, será a única prova a ser produzida na eventualização penal proposta.

E o que se verifica na atuação esta-

tal nestes casos? Da violência à decisão final, a vítima percorre um verdadeiro calvário, passando por diversas autoridades. E esta situação se agrava ainda mais, ao se pensar que, nos procedimentos tradicionais, as crianças tinham que reviver toda a dor que experimentaram ao serem abusadas sexualmente, sendo submetidas a diversos depoimentos (perante o conselho tutelar ou policiais, promotores de justiça e o juiz – sendo ainda inquiridas por advogados de defesa que não olvidavam em traumatizá-las ainda mais). Oras, todo o horror da violência que haviam sofrido aumentava sobremaneira, ao serem revitimizadas de tal forma – o que acarretava, certamente, danos irreparáveis ao seu desenvolvimento e personalidade, “além de ferir um princípio e fundamento da nossa Carta Magna, que é a dignidade da pessoa humana”.²¹

Sobre a vitimização secundária, assim discorre Ana Lúcia Evangelista da Costa:

A criança ou adolescente experimenta nova violação do seu direito

pela falta de preparo dos operadores do direito em lidar com uma situação particularmente delicada como a violência sexual.

A forma de abordagem dessas crianças não é adequada, quando feitas por profissionais de áreas jurídicas como juízes, promotores, advogados, dentre outros, por não terem técnicas especializadas e não revitimizadoras para lidar com a situação.

A abordagem equivocada parte do pressuposto de que a verdade real deverá ser extraída para comprovar o fato criminoso, o que poderá ser mais grave do que o abuso sofrido.²²

Destarte, não há dúvidas de que era necessária a previsão de métodos processuais penais que diminuíssem os danos, garantindo o respeito aos direitos constitucionais dos acusados, sem, no entanto, revitimizar as vítimas em seus depoimentos.

Visando este objetivo que a Lei n.º 13.431/2017 dispôs acerca do depoimento especial, disciplinando em seu art. 8º que seria “o procedimento de oitiva de criança ou adolescente, vítima ou testemunha de violência

²¹ ALVES, José Roberto Carneiro. **Depoimento com redução de danos**: uma forma de minimizar a revitimização de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual em Araguaína-TO. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/43807/depoimento-com-reducao-de-danos>>. Acesso em 06 dez. 2021.

²² COSTA, Ana Lúcia Evangelista da. **Depoimento sem Dano**: uma forma de amenizar a revitimização de crianças e adolescentes vítima de abuso sexual. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/65073/depoimento-sem-dano-uma-forma-de-amenizar-a-revitimizacao-de-criancas-e-adolescentes-vitimas-de-abuso-sexual/2>>. Acesso em 06 de dez. 2021.

perante autoridade policial ou judiciária”.

Além disso, a fim de afastar a sobrevitimização, o depoimento especial deverá observar as regras previstas no art. 11²³ e 12²⁴ da referida norma.

Indene de dúvidas, pois, que o depoimento especial se reveste de verdadeira garantia do direito fundamental à não revitimização das vítimas de violência sexual – parte integrante da dignidade a que estas têm direito.

A grande questão que se coloca neste trabalho é: a previsão legal do duplo depoimento especial – que poderia ser realizado tanto em sede policial, quanto judicial – atende ao postulado da dignidade da pessoa humana, garantindo efetivamente a não revitimização?

2.4 Duplo Depoimento Especial – Origem e Efeitos

O depoimento especial é um méto-

²³ Part. 11. O depoimento especial reger-se-á por protocolos e, sempre que possível, será realizado uma única vez, em sede de produção antecipada de prova judicial, garantida a ampla defesa do investigado.

§ 1º O depoimento especial seguirá o rito cautelar de antecipação de prova:

I - quando a criança ou o adolescente tiver menos de 7 (sete) anos;

II - em caso de violência sexual.

§ 2º Não será admitida a tomada de novo depoimento especial, salvo quando justificada a sua imprescindibilidade pela autoridade competente e houver a concordância da vítima ou da testemunha, ou de seu representante legal.

²⁴ Art. 12. O depoimento especial será colhido conforme o seguinte procedimento:

I - os profissionais especializados esclarecerão a criança ou o adolescente sobre a tomada do depoimento especial, informando-lhe os seus direitos e os procedimentos a serem adotados e planejando sua participação, sendo vedada a leitura da denúncia ou de outras peças processuais;

II - é assegurada à criança ou ao adolescente a livre narrativa sobre a situação de violência, podendo o profissional especializado intervir quando necessário, utilizando técnicas que permitam a elucidação dos fatos;

III - no curso do processo judicial, o depoimento especial será transmitido em tempo real para a sala de audiência, preservado o sigilo;

IV - findo o procedimento previsto no inciso II deste artigo, o juiz, após consultar o Ministério Público, o defensor e os assistentes técnicos, avaliará a pertinência de perguntas complementares, organizadas em bloco;

V - o profissional especializado poderá adaptar as perguntas à linguagem de melhor compreensão da criança ou do adolescente;

VI - o depoimento especial será gravado em áudio e vídeo.

(...)

§ 2º O juiz tomará todas as medidas apropriadas para a preservação da intimidade e da privacidade da vítima ou testemunha.

§ 3º O profissional especializado comunicará ao juiz se verificar que a presença, na sala de audiência, do autor da violência pode prejudicar o depoimento especial ou colocar o depoente em situação de risco, caso em que, fazendo constar em termo, será autorizado o afastamento do imputado.

§ 4º Nas hipóteses em que houver risco à vida ou à integridade física da vítima ou testemunha, o juiz tomará as medidas de proteção cabíveis, inclusive a restrição do disposto nos incisos III e VI deste artigo.

(...)

§ 6º O depoimento especial tramitará em segredo de justiça.

do inovador e eficiente, criado para a colheita de depoimentos de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Ao passo que é dotado de extremo valor para a produção da prova no processo judicial, essa técnica garante que as vítimas de abuso sexual possam efetuar seus relatos mediante acompanhamento de profissionais capacitados tecnicamente – buscando-se tutelar a sua integridade psíquica e garantir os seus direitos fundamentais, previstos na Carta Magna e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O depoimento especial surgiu diante das dificuldades encontradas pelos operadores do direito em realizar a colheita de declarações de crianças e adolescentes – de onde nasceu a ideia de se buscar alternativas para a oitiva dos infantes, que observassem, especialmente, a sua condição de pessoa em desenvolvimento, eis que possuem necessidades específicas, não devendo, assim, serem submetidos à mesma sistemática existente no sistema processual penal.

Cumprе salientar que, em que pese o Depoimento Sem Dano – primeira experiência desta novel espécie de produção probatória – “ter surgido no Brasil apenas no ano de 2003, esta técnica já tem sido utilizada há muito tempo por outros países, tais como: Argentina, França e África do Sul”.²⁵

Assim como relatam Cátula Pelisoli e outros, experiências alternativas de depoimentos de crianças e adolescentes foram identificadas nos cinco continentes, sendo que a “maior parte se encontra na América do Sul (28%), Europa (28%) e Ásia (16%)”. Na América do Sul, os autores afirmam que os países que tem “realizado o depoimento especial são Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru”.²⁶

Cátula Pelisoli e outros continuam explicando que a referência na América do Sul é a Argentina, que realiza o depoimento na “Câmara de Gesell”, instalada nos tribunais ou no Ministério Público, “onde o psicólogo forense facilita o diálogo entre a vítima, o juiz,

²⁵ HOMEM, Élie Peixoto. **Doutrina:** Depoimento sem dano e o melhor interesse da criança. Disponível em: <<https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/Doutrina-Depoimento-sem-dano-e-o-melhor-interesse-da-crianca>>. Acesso: 08 dez. 2021.

²⁶ PELISOLI, Cátula; DOBKE, Veleda; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. **Depoimento Especial:** para além do embate e pela proteção das crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/119222/000968193.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. p. 28>. Acesso em 08 de dez. 2021.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

o defensor do acusado e o promotor de justiça".²⁷ Nesse país sul-americano, somente psicólogos treinados participam do depoimento.

A Inglaterra, segundo os mesmos autores, também é uma referência. Todavia, ali, os "depoimentos são geralmente tomados na fase investigativa, por policiais capacitados... em salas especiais, com diversos cuidados para com a criança e para com a produção da prova".²⁸

Já nos Estados Unidos, o depoimento especial ocorre em um espaço único, composto por representantes de diversos órgãos e é intermediado por profissionais especializados. As entrevistas com as vítimas e suas famílias é conduzida normalmente "por um policial treinado". Além disso, ao final, há o "compartilhamento de informações entre todos os profissionais... para que o caso seja conhecido por todos e para que uma tomada de decisão conjunta possa ser realizada

mais adequadamente". Continuam os autores citados esclarecendo que o

[...] compartilhamento de informações contribui para a redução do número de entrevistas... uma vez que, aqueles que devem decidir sobre o caso, previamente assistem à entrevista, têm acesso à gravação e discutem o caso de forma multidisciplinar.²⁹

Em relação ao Brasil, a construção do depoimento especial como atualmente regulamentado iniciou-se em 2003 – na modalidade citada do Depoimento Sem Dano. Surgiu no Estado do Rio Grande do Sul, na Comarca de Porto Alegre por iniciativa do, à época, Juiz de Direito da 2ª Vara da Infância e Juventude, Doutor José Antonio Daltoé Cezar. A ideia do método nasceu das diversas dificuldades encontradas na colheita de depoimentos crianças e adolescentes.

Diante do sucesso das audiências

²⁷ PELISOLI, Cátula; DOBKE, Velea; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. **Depoimento Especial**: para além do embate e pela proteção das crianças e adolescentes vítimas de violência sexual. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/119222/000968193.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. p. 28>. Acesso em 08 de dez. 2021.

²⁸ Ibidem, p. 28.

²⁹ Ibidem, pgs. 28 e 29.

realizadas no Estado do Rio Grande Sul, a utilização daquela nova estratégia passou a se expandir para outros tribunais – a ponto de ser acolhida pelo Conselho Nacional de Justiça, que em 2010 disciplinou o método, renomeando-o como "Depoimento Especial". Assim, a partir da Recomendação 33/2010³⁰, o CNJ recomendou aos Tribunais a criação de ambientes especiais para atendimento de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, através do apoio de profissionais especializados.

Diante de tal cenário, a necessidade fática desencadeou a edição da Lei nº 13.431, de 4 de abril 2017, que assim previu a figura do depoimento especial:

Art. 8º Depoimento especial é o procedimento de oitiva de criança ou adolescente vítima ou testemunha de violência perante autoridade policial ou judiciária.

Conforme disciplinado pela norma acima transcrita, o depoimento especial é passível de ser realizado em sede policial e, caso tomado em delegacia de polícia, essa entrevista,

necessariamente, deverá ser reproduzida durante a instrução probatória judicial, haja vista a imprescindibilidade da produção da prova sob o crivo do contraditório e da ampla defesa.

Com a disposição normativa supra criou-se uma verdadeira contradição jurídica, pois, ao passo em que a Lei nº 13.431/2017 foi editada para evitar a sobrevitimização, prevendo, inclusive, que o depoimento especial deverá ser preferencialmente realizado uma única vez, a mesma norma abre a possibilidade desta repetição, ao disciplinar a colheita de depoimento também durante o inquérito policial – o que, certamente, gerará a tão odiosa revitimização.

2.5 Depoimento Especial Policial como Indutor de Sobrevitimização

Como visto acima, o duplo depoimento especial foi previsto expressamente na Lei nº 13.431/2017.

Todavia, a inspiração para tal modelo adveio do modelo anglo-saxão, conforme descrito no capítulo anterior,

³⁰ CNJ. Recomendação 33/2010. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/878>>. Acesso em 08 de dez. 2021.

pois, tanto a Inglaterra, quanto os Estados Unidos disciplinaram que a colheita dos depoimentos das vítimas infantis ocorreria em procedimento diferenciado, mas intermediado por policiais treinados.

Percebe-se, inclusive, que esta incorporação jurídica não é isolada. A exemplo do *plea bargaining* e *fruits of the poisonous tree*, o sistema jurídico brasileiro está vivenciando um processo de americanização, através da implementação de institutos idealizados para os Estados Unidos.

Contudo, o processo penal nos países que adotam a *Common Law* difere-se sobremaneira do brasileiro e a importação de institutos jurídicos deve ser criteriosa, haja vista as claras repercussões práticas que podem trazer consigo.

Marcela Nardelli³¹ enfatiza que a tradição da *Common Law* (ou sistema adversarial) demonstra a destacada importância às regras de provas (*rules of evidence*), as quais se preo-

cupam sobremaneira com o meio de obtenção da verdade, muito mais do que com a própria verdade.

Já o sistema jurídico dos países de *Civil Law*, conforme continua ensinando a mesma autora, originou-se no direito canônico, caracterizado pelo método inquisitivo, que apresenta demasiada preocupação com a obtenção da verdade em si. Neste sistema, também conhecido como inquisitorial, o juiz deve buscar a verdade, independente do que as partes estejam pretendendo, ao revés do sistema adversarial em que as partes têm o protagonismo do processo, sendo que o que distingue essencialmente os dois é, em especial, a gestão da prova.³²

Seguindo o mesmo rumo, Langer esclarece que os papéis atribuídos aos juízes se diferem a depender do sistema adotado – se adversarial, o magistrado permanece passivo na produção de provas, se inquisitorial, participa ativamente. Nesse sentido, o autor explica:

³¹ NARDELLI, Marcella Alves Mascarenhas. Expansão da Justiça Negociada e as Perspectivas para o Processo Justo: *A Plea Bargaining* Norte-Americana e Suas traduções no Âmbito da *Civil Law*, **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Volume XIV. UERJ. 2014. Disponível em: <<https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/14542/15863>>, p. 336. Acesso em 09 de dez. 2021.

³² *Ibidem*, p. 336/338.

[...] Os juízes da common law participam nas oitivas das testemunhas muito menos do que os seus colegas do Continente, não apenas porque regras processuais lhes oferecem menores poderes para fazê-lo, mas também por que o papel do juiz é compreendido diferentemente no sistema common law. Enquanto o juiz do sistema inquisitorial é entendido e percebido como um investigador ativo com, conseqüentemente, o dever de ser ativo nestas tomadas de depoimentos, o juiz do sistema adversarial é geralmente compreendido como um árbitro passivo que se presume não deva participar ativamente na tomada de depoimentos das testemunhas.³³

Resta claro, portanto, a diferença do papel dos julgadores nos sistemas processuais inquisitoriais e adversariais – sendo que, neste, ao juiz não se atribui a função de participação ativa no momento da colheita da prova.

Somente esta conclusão já justificaria o afastamento do modelo de depoimento especial policial, importado do sistema adversarial, haja vista que o Código de Processo Penal brasileiro é expresso ao disciplinar, em seu art. 155, que

[...] o juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares³⁴, não repetíveis e antecipadas (destaquei).

A nossa legislação processual penal impõe como regra que as provas sejam (re) produzidas judicialmente, com a participação do magistrado, ao menos, como expectador, bem como das partes, que poderão intervir na produção probatória. A não reprodução da prova, portanto, é uma hipótese excepcional, somente aceitável nos casos de provas cautelares, não repetíveis e antecipadas.

Outra diferença gritante do nosso sistema inquisitorial com aquele adotado na common law é a forma com que se encara o que seja “verdade” para fins probatórios. Sobre o tema, Langer ensina:

No sistema adversarial, mesmo que a disputa seja sobre a 'verdade', a acusação tenta provar que certos

³³ LANGER, Maximo. *From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure*. In *Harvard International Law Journal*. v. 45. n. 01, 2004. p. 01-65. Tradução de Ricardo Jacobsen Gloeckner e Frederico C. M. Faria, p. 33.

³⁴ Aqui se insere a previsão do depoimento especial judicial, realizado em sede de produção antecipada de provas, conforme dispõe o art. 11, da Lei n.º 13.431/2017.

eventos ocorreram e que o réu participou deles, enquanto que a defesa tenta questionar ou frustrar esta tentativa. O conceito adversarial de verdade é mais consensual e relativo: se as partes chegam a um acordo sobre os fatos do caso, através de plea agreements ou stipulations, é menos importante determinar como os eventos se sucederam. Na estrutura inquisitorial de interpretação e significado, a 'verdade' é concebida em termos mais absolutos: o oficial do Estado – tradicionalmente o juiz – é encarregado de determinar, através de uma investigação, o que realmente aconteceu, independentemente de acordos ou desacordos que a acusação e a defesa possam ter acerca do evento.³⁵

Vê-se, pois, que tais diferenças são estruturais e, por si só, afastam a aplicação do depoimento especial policial, pois nos casos em que for realizado, necessariamente a vítima deverá ser ouvida novamente, durante a instrução judicial. E, ainda que ambos sejam produzidos em sala especial, através de profissional qualificado, o objetivo da lei não será alcançado e este duplo depoimento certamente acarretará a malfadada revitimização.

Sobre a vitimização secundária,

SANTOS e GONÇALVES apuraram o número de vezes que a criança ou adolescente depõe em diversos países, vejamos:

[...] há uma diferença básica dividindo a maioria dos países investigados: em 42% deles o depoimento vídeo gravado, tomado em ambiente separado e por profissional especializado, tende a ocorrer apenas uma vez, na fase inicial da investigação, em presença do juiz/promotor, do imputado e de seu defensor. Assim, se garante o contraditório e o direito de defesa técnica por parte do imputado, sendo esta a razão pela qual este depoimento é normalmente aceito como prova válida nos processos, podendo haver exceções dada a especificidade do caso. Entretanto, em 50% dos países pesquisados, a criança/adolescente testemunha/depõe na fase de investigação policial para coleta de evidências, o que poderá ter ou não valor probatório para o julgamento da acusação dependendo da livre valoração do juiz. Como não há a judicialização de provas durante a investigação, para que o depoimento obtenha valor de prova judicial quando o caso vai a julgamento, a criança/adolescente poderá testemunhar em juízo pelo menos mais uma vez na primeira instância, podendo chegar até a segunda, caso a entrevista coletada na fase de instrução

³⁵ LANGER, Maximo. *From Legal Transplants to Legal Translations: The Globalization of Plea Bargaining and the Americanization Thesis in Criminal Procedure*. In *Harvard International Law Journal*. v. 45. n. 01, 2004. p. 01-65. Tradução de Ricardo Jacobsen Gloeckner e Frederico C. M. Faria, p. 35.

do processo judicial não seja admitida como prova válida.³⁶

É exatamente essa realidade que a Lei n.º 13.431/2017 busca afastar, apesar de contraditoriamente prever o depoimento especial policial.

Todavia, como já demonstrado, essa espécie probatória foi importada do sistema jurídico americano – o qual possui pilares diametralmente opostos aos do brasileiro, razão pela qual a sua adoção acarretará, inevitavelmente, a revitimização e, portanto, a violação à dignidade das crianças e adolescentes vítimas de violência sexual.

Por fim, o depoimento especial realizado em sede policial ofende ao Princípio da Intervenção Mínima, que se enquadra como fundamento para o exercício das autoridades e instituições – que devem atuar na efetiva proteção da criança e do adolescente e também de seus familiares, gerando o menor dano possível aos direitos a estes atinentes.

Sobre a intervenção mínima pelo aparato estatal, Digiácomo assim discorre:

[...] é importante que os diversos órgãos e autoridades corresponsáveis pela plena efetivação dos direitos infanto-juvenis estabeleçam 'fluxos' e 'protocolos de atendimento' para as diversas modalidades de violação de direitos usualmente verificados, de modo a evitar a superposição de ações e intervenções desnecessárias (assim como a omissão daqueles que deveriam atuar), que poderiam trazer sérios prejuízos às crianças e adolescentes atendidos.³⁷

A única forma, pois, de garantir o atendimento aos direitos fundamentais e princípios constitucionais previstos para afastar a revitimização das crianças e adolescentes é possibilitar que estas exerçam o direito de serem ouvidas uma única vez, em procedimento de depoimento especial judicial, como já prevê o mencionado art. 11, da Lei n.º 13.431/2017.

³⁶ SANTOS, Benedito Rodrigues dos; GONÇALVES, Itamar Batista. Depoimento sem Medo (?). **Culturas e Práticas Não Revitimizantes. Uma Cartografia das Experiências de Tomada de Depoimento Especial de Crianças e Adolescentes**. 1ª edição. Brasília – DF: Presidência da República, Secretaria Especial de Direitos Humanos. São Paulo – SP: Childhood Brasil (Instituto WCF), 2008, p. 41.

³⁷ DIGIÁCOMO, Murillo José. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado** / Murillo José Digiácomo e Ideara Amorim Digiácomo. – Curitiba. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2013. 6ª Edição, p. 142.

3 INCONVENCIONALIDADE DO DUPLO DEPOIMENTO ESPECIAL

Conforme ensinam Mazzuoli e outros, o exercício do controle de convencionalidade “decorre do exame de compatibilidade vertical material das normas de direito interno com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados e em vigor no Brasil”.³⁸

Este controle deriva do seu status supralegal, eis que estes tratados devem ser, conforme explicam os autores, “paradigma de controle tanto da produção normativa doméstica (elaboração das leis) quanto da aplicação das normas vigentes no Estado, razão pela qual guardam nível hierárquico superior ao das leis no direito brasileiro”.³⁹

Importa esclarecer que este movimento é amplamente aceito pelo Supremo Tribunal Federal, que já decidiu que os tratados internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil possuem nível supralegal⁴⁰, sendo que Mazzuoli e outros assim ensinam:

[...] para que uma norma interna seja vigente e válida deve passar pelo duplo crivo de compatibilidade, pois somente assim será conforme a ordem jurídica como um todo. Esse duplo crivo é relativo ao exame de constitucionalidade e de convencionalidade das leis, ao que se nomina “dupla compatibilidade vertical material”.⁴¹

Deste modo, ao se analisar uma lei, além do controle de constitucionalidade, deve-se avaliar se a norma está de acordo com os tratados e convenções internacionais de direitos humanos ratificados e em vigor no Brasil.

Como já demonstrado, o depoimento especial policial afronta o fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana, plenamente aplicável à criança e adolescente vítima de violência sexual.

Sobre a dignidade humana, esta é impositivamente, em decorrência da previsão do artigo 1º, III, da CRFB/88, núcleo básico e informador do ordenamento jurídico, devendo ser considerada como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e

³⁸ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; DE OLIVEIRA, Kledson Dionysio. **Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 5.

³⁹ *Ibidem*, p.5.

⁴⁰ STF, **RE 466.343/SP**, Tribunal Pleno, rel. Min. Cezar Peluso, j. 03.12.2008, DJe 04.06.2009.

⁴¹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; DE OLIVEIRA, Kledson Dionysio. **Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2021, pg. 57.

compreensão das normas, conferindo suporte axiológico a todo sistema jurídico brasileiro. Além disso, esses valores possuem uma especial força expansiva, projetando-se por todo universo normativo e servindo como critério interpretativo de todas as normas do ordenamento jurídico nacional.

Mas, segundo dito acima, não somente inconstitucional, a previsão insere no art. 8º da Lei n.º 13.431/2017, também é inconvencional, conforme se demonstrará neste tópico.

Inicialmente, importante discorrer sobre a hierarquia dos tratados internacionais e, para tanto, vamos nos socorrer dos ensinamentos de Flávia Piovesan:

[...] enquanto os demais tratados internacionais têm força hierárquica infra-constitucional..., os direitos enunciados em tratados internacionais de proteção dos direitos humanos detêm natureza de norma constitucional. Este tratamento jurídico diferenciado se justifica na medida em que os tratados internacionais de direitos humanos apresentam um caráter especial,

distinguindo-se dos tratados internacionais comuns. Enquanto estes buscam o equilíbrio e reciprocidade de relações entre Estados-partes, aqueles transcendem os meros compromissos recíprocos entre os Estados pactuantes, tendo em vista que objetivam a salvaguarda dos direitos do ser humano[...]. Este caráter especial vem a justificar o status constitucional atribuído aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos.⁴²

Sobre os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos incorporados pelo Direito Brasileiro, Flávia Piovesan assim os elenca:

a) a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; c) o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; d) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; e) a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; f) a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995 (grifei).⁴³

Vê-se, portanto, que a Convenção

⁴² PIOVESAN, Flávia. **A Constituição de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev6.htm>>. Acesso em 10 de dez. 2021.

⁴³ Ibidem.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Sobre os Direitos da Criança⁴⁴, também da ONU, promulgada pelo Decreto Federal n.º 99.710/90, se encontra no elenco dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil – e, partindo-se daquela, poder-se-á exercitar o controle de convencionalidade das normas que disciplinem as causas da infância e juventude, como é o caso da Lei n.º 13.431/2017 (que, inclusive, cita o referido tratado em seu art. 1º, ao preceituar que seus termos deveriam ser observados pela referida norma).

Ocorre que esta disposição não foi observada quando a norma previu o depoimento especial policial – instrumento processual que obrigatoriamente acarretará a repetição da colheita de declarações da vítima, sob posterior crivo do contraditório judicial e, portanto, desencadeará o processo de revitimização desta.

Para chegar a tal conclusão, basta lembrar que a Convenção Sobre os Direitos da Criança disciplina que todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públi-

cas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança (art. 3), bem como que os “Estados Partes adotarão todas as medidas legislativas... para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, abuso ou tratamento negligente, maus tratos ou exploração, inclusive abuso sexual...” (art. 19).⁴⁵

Além disso, o referido tratado determina que os Estados Partes zelarão para que nenhuma criança seja submetida a tortura nem a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes... (art. 37, “a”). (Destaquei)

Por fim, a convenção ora analisada disciplina que:

Os Estados Partes adotarão todas as medidas apropriadas para estimular a recuperação física e psicológica e a reintegração social de toda criança vítima de qualquer forma de abandono, exploração ou abuso; tortura ou outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; ou conflitos armados. Essa recuperação e reintegra-

⁴⁴ BRASIL. **Decreto Federal n.º 99.710/90**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm>. Acesso em 1º de dez. 2021.

⁴⁵ Ibidem.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

ção serão efetuadas em ambiente que estimule a saúde, o respeito próprio e a dignidade da criança. (art. 39).

A colheita de depoimento da vítima infante, em sede policial, amolda a nova previsão legal ao modelo processual penal vigente – em que todos os envolvidos no fato a ser apurado devem, necessariamente, ser ouvidos na delegacia de polícia, para que, somente assim, se dê início à persecução penal em juízo.

Todavia, o duplo depoimento especial afronta todos os dispositivos acima destacados, pois, busca a produção da prova, a todo custo, e não o interesse maior da criança – que ao ser ouvida, repetidas vezes, padecerá com uma clara violência mental, sendo submetida a um verdadeiro tratamento desumano por parte do Estado, pois, frise-se, para a proteção do infante não basta a existência de sala de depoimento e profissional especialmente preparados, já que a mera repetição do relato traz em si um sofrimento aviltante à vítima de crime sexual.

Assim, ao invés do Estado Brasileiro estimular a recuperação psicológi-

ca da vítima infante, praticou exatamente o inverso, através de sua atividade legislativa, ao prever o depoimento especial policial – que certamente acarretará a malfadada revitimização secundária.

Não se esqueça, ainda que implicitamente, que o depoimento sem danos está previsto no art. 12 da Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, conforme segue:

1. Os Estados Partes assegurarão à criança que estiver capacitada a formular seus próprios juízos o direito de expressar suas opiniões livremente sobre todos os assuntos relacionados com a criança, levando-se devidamente em consideração essas opiniões, em função da idade e maturidade da criança.
2. Com tal propósito, se proporcionará à criança, em particular, a oportunidade de ser ouvida em todo processo judicial ou administrativo que afete a mesma, quer diretamente, quer por intermédio de um representante ou órgão apropriado, em conformidade com as regras processuais da legislação nacional (destaquei).

Assim, este instrumento processual deve se atentar para todas as normas contidas na referida convenção.

O que fazer na hipótese de eventu-

al conflito entre uma convenção de direito internacional de direitos humanos e uma norma do ordenamento jurídico interno? Flavia Piovesan responde o questionamento, no trecho a seguir:

[...] um exame mais cauteloso da matéria aponta a um critério de solução diferenciado, absolutamente peculiar ao conflito em tela, que se situa no plano dos direitos fundamentais. E o critério a ser adotado se orienta pela escolha da norma mais favorável à vítima. Vale dizer, prevalece a norma mais benéfica ao indivíduo, titular do direito. O critério ou princípio da aplicação do dispositivo mais favorável às vítimas é não apenas consagrado pelos próprios tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, mas também encontra apoio na prática ou jurisprudência dos órgãos de supervisão internacionais. Isto é, no plano de proteção dos direitos humanos interagem o Direito Internacional e o Direito interno movidos pelas mesmas necessidades de proteção, prevalecendo as normas que melhor protejam o ser humano, tendo em vista que a primazia é da pessoa humana.⁴⁶ (Destaquei)

Não há dúvida de que a norma que mais beneficia a pessoa humana é a

regra internacional que determina que os Estados devem adotar técnicas e métodos que assegurem o respeito e a dignidade das crianças e adolescente vítimas de violência – o que não será alcançado com a adoção do depoimento especial policial, eis que nestes casos, necessariamente a prova deverá ser reproduzida em Juízo e, tal repetição, gerará o processo de revitimização que tanto se busca evitar.

Apesar de não desencadearem o controle de convencionalidade, a compatibilização das leis com os costumes internacionais, princípios gerais de direito ou atos de organizações internacionais – a exemplo das resoluções – “se faz por respeito à superioridade do direito internacional frente ao direito interno”.⁴⁷

Deste modo, é cabível afirmar que a Lei n.º 13.431/2017 deveria ter observado os dispositivos das Resoluções 40/34 e 20/2005 aplicáveis à espécie, evitando-se, assim, a previsão de institutos totalmente incompatíveis com o direito internacional de proteção à criança e adolescente

⁴⁶ PIOVESAN, Flávia. **A Constituição de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev6.htm>>. Acesso em 10 de dez. 2021.

⁴⁷ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; DE OLIVEIRA, Kledson Dionysio. **Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2021, pg. 6.

vítima de violência.

Nesse sentido, temos a Declaração dos Princípios Básicos de Justiça Relativos às Vítimas de Criminalidade e de Abuso de Poder (Resolução 40/34⁴⁸), que determina em seu art. 4, que “as vítimas devem ser tratadas com compaixão e respeito pela sua dignidade, com acesso à Justiça e pronta reparação do dano sofrido”. Já o art. 6, “d”, disciplina que o aparelho judicial e administrativo deverá tomar “medidas para minimizar os transtornos causados às vítimas”.

Ademais, a Resolução 20/2005 do Conselho Econômico e Social das

Nações Unidas⁴⁹, que trata sobre as diretrizes para a justiça em assuntos envolvendo crianças vítimas ou testemunhas de crimes, reconhece explicitamente que estas “são particularmente vulneráveis e necessitam de proteção... a fim de evitar mais dificuldades e traumas que possam resultar de sua participação no processo de justiça criminal”.⁵⁰

Vê-se, pois, que o ordenamento jurídico internacional, como um todo, caminha contrariamente à previsão do duplo depoimento especial, devendo-se considerar inconveniente aquela colheita de declarações realizada em sede policial, eis que não

⁴⁸ ONU. **Resolução 40/34**. Disponível em: <<https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-princjusticavitimas.pdf>>. Acesso em 1º de dez. 2021.

⁴⁹ MPPR. **Criança**. Disponível em: <<https://crianca.mppr.mp.br/pagina-2039.html>>. Acesso em 02 de dez. 2021.

⁵⁰ Importante destacar os seguintes dispositivos desta resolução:

“4. Ao implementar as Diretrizes, cada jurisdição deve assegurar que a formação, a seleção e os procedimentos adequados sejam postos em prática para proteger e atender as necessidades especiais das crianças vítimas ou testemunhas de crimes, quando a natureza da vitimização afeta categorias de crianças de forma diferente, tal como agressão sexual de crianças, especialmente meninas.

(...) 8. Tal como se afirma nos instrumentos internacionais e, em particular, na Convenção sobre os Direitos da Criança, tal como refletido nos trabalhos do Comitê dos Direitos da Criança, e para garantir a justiça para as crianças vítimas ou testemunhas de crimes, profissionais e outros responsáveis pelo bem-estar dessas crianças devem respeitar os seguintes princípios transversais:

(a) Dignidade. Toda criança é um ser humano único e valioso e, como tal, sua dignidade individual, suas necessidades especiais, seus interesses e sua privacidade devem ser respeitados e protegidos;

(...) (c) Os melhores interesses da criança. Enquanto os direitos dos abusadores acusados e condenados devem ser salvaguardados, cada criança tem o direito de ter seu interesse superior levado em consideração primária...

(...) V. O direito de ser tratado com dignidade e compaixão

10. As crianças vítimas ou testemunhas devem ser tratadas de forma cuidadosa e sensível durante todo o processo de justiça, tendo em conta a sua situação pessoal e as necessidades imediatas, idade, sexo, deficiência e grau de maturidade e respeitando integralmente a sua integridade física, mental e moral.

(...) XI. O direito de ser protegido das dificuldades durante o processo de justiça

29. Os profissionais devem tomar medidas para evitar dificuldades durante os processos de detecção, investigação e acusação, a fim de garantir o respeito aos melhores interesses e a dignidade das crianças vítimas ou testemunhas.

(...) 31. Os profissionais também devem implementar medidas:

(a) Para limitar o número de entrevistas: devem ser implementados procedimentos especiais para a obtenção de provas de crianças vítimas ou testemunhas, a fim de reduzir o número de entrevistas, declarações, audições e, especificamente, o contato desnecessário com o processo de justiça, assim como o uso de gravação de vídeo.”

possui o condão de prova judicial e, portanto, acarretará a combatida repetição de entrevistas com a vítima de violência, gerando a sua revitimização.

4 MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E A DEFESA DA REALIZAÇÃO ÚNICA DO DEPOIMENTO ESPECIAL JUDICIAL – EXPERIÊNCIA DO PROJETO LUZ

A partir deste ponto, apresentaremos uma nova concepção do Ministério Público, caracterizada pela resolutividade, e que possibilitou a implantação do Projeto LUZ na Comarca de Nova Mutum/MT – um dos pioneiros no Brasil em integrar efetivamente a rede de proteção da criança e adolescente e o primeiro no Estado de Mato Grosso que aplicou integralmente a Lei n.º 13.431/2017, inclusive realizando, desde o primeiro dia de vigência desta lei, os depoimentos especiais nela previstos.

No âmbito do projeto citado, implementou-se um protocolo de atuação, no qual o depoimento especial

judicial é o único momento de escuta da criança e adolescente vítima de violência sexual – o que somente foi possível após a articulação comandada pelo Ministério Público, integrando as demais instituições e órgãos da rede de proteção, de modo a possibilitar, com sucesso, a implantação deste modelo.

Sobre o Ministério Público Resolutivo e seu perfil proativo, assim discorre João Gaspar Rodrigues:

O Ministério Público Resolutivo é um conceito comparativo e obtido por contraste, pois pressupõe uma relação com a outra face da moeda: o Ministério Público Demandista. São dois perfis de necessária convivência, um sendo o complemento do outro. Não obtida a solução para um fato concreto pela atuação resolutiva ou extrajudicial, entra em cena o perfil demandista. E vislumbrada, previamente, a ineficiência de uma abordagem judicial, a atuação resolutiva assume importância decisiva e prioritária.⁵¹

Assim, o Ministério Público Resolutivo assume uma identidade proativa específica, buscando atuar antes que os fatos se tornem irremediavelmente conflituosos e exijam uma solução através da demanda judicial. Para

⁵¹ RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos**: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/35y8c7.pdf>>. p. 399. Acesso em 13 de dez. 2021.

tanto, o Promotor de Justiça resolutivo deverá utilizar o seu poder de articulação e mecanismos extrajudiciais para equacioná-los, sem a necessidade de demandar.

João Gaspar Rodrigues continua explicando que

[...] a fatia de atribuições extrajudiciais – um rol sempre crescente – tem obrigado a Instituição a adotar uma postura assumidamente proativa e resolutiva, em que passa a concentrar seus recursos e esforços na busca de respostas preventivas para os problemas comunitários.⁵²

Esta nova concepção do Ministério Público – ao passo que não afasta a necessidade de propor medidas judiciais em determinadas hipóteses – aponta para um novo *modus operandi* ministerial, no qual a solução prévia dos conflitos e atuação democrática e intersetorial sejam o norte a ser seguido, visando a efetiva resolução das questões que afligem a sociedade.

A necessidade de prever medidas que afastem a vitimização secundária tão recorrente nos casos de violência

sexual contra crianças e adolescentes era uma destas questões – não solucionada, como visto, com a previsão legal do depoimento especial policial.

Ao analisar a Lei n.º 13.431/2017, e se deparar com esse errôneo modelo, as Promotorias de Justiça de Nova Mutum/MT, através de seus titulares, adotaram medidas proativas para implementar um procedimento no qual o depoimento especial policial fosse afastado, sem a necessidade de propositura de qualquer demanda judicial.

Este modo de atuação ministerial foi fundamentado nas atribuições do Ministério Público, em especial aquelas referentes ao controle de convencionalidade e ao seu papel na defesa do princípio constitucional da proteção integral da criança e do adolescente – uma das muitas faces da dignidade da pessoa humana da qual estes também são titulares.

4.1 Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público

⁵² RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos**: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/35y8c7.pdf>>. p. 402. Acesso em 13 de dez. 2021

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Conforme ensinam Mazzuoli e Outros,

[...] para a Corte IDH, os juízes estão 'incluídos' na competência de controle de convencionalidade, mas não são os únicos com poder para exercer esse controle, razão pela qual deve ser também exercido por outros órgãos do Estado, como v.g., o Ministério Público.⁵³

Inobstante parcela de a doutrina considerar que o controle de convencionalidade exercido por outros órgãos não incluídos no Poder Judiciário, como o Ministério Público, seria apenas "impróprio", a exemplo de Cambi & Porto⁵⁴, aderimos ao entendimento de Mazzuoli e Outros, segundo o qual é um controle definitivo ou próprio, conforme será demonstrado.

Segundo o que dispõe o art. 127 da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público é, dentre outras funções, defensor da ordem jurídica – na qual, obviamente, também se inserem as normas internacionais de direitos humanos ratificadas pelo Brasil.

Deste modo, "o Ministério Público há de ser defensor direto dos direitos fundamentais e humanos em vigor na ordem interna, contando, para tanto, com instrumentos de tutela específicos ao cumprimento desses misteres".⁵⁵

Dentre estes instrumentos, inserem-se aqueles típicos da atuação resolutiva, visando a intervenção extrajudicial dos conflitos afetos ao Ministério Público.

O controle de convencionalidade de normas que atentem contra os direitos humanos é passível de ser exercido, inclusive, extrajudicialmente – como é o caso do afastamento do depoimento especial policial, no âmbito do Projeto LUZ, alcançado através da atuação intersetorial da rede de proteção, ao incluir, exclusivamente, a escuta judicial de vítimas de violência sexual em seu protocolo de atuação.

Sobre esse viés resolutivo, assim discorre Mazzuoli e Outros:

[...] de um Ministério Público demandista[...] – se avança para

⁵³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; DE OLIVEIRA, Kledson Dionysio. **Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2021, pg. 9.

⁵⁴ CAMBI, Eduardo & PORTO, Letícia de Andrade. **Ministério Público Resolutivo e proteção dos direitos humanos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019, p. 56-57.

⁵⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; DE OLIVEIRA, Kledson Dionysio. **Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2021, pg. 17.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

uma instituição de caráter também resolutivo, com atuação preventiva e prospectiva... marcada pela proatividade, eficiência, autocomposição e pelo manejo de instrumentos e iniciativas[...] que não se limitam à mera fiscalização, mas voltam-se à prevenção das violações a direitos humanos.

[...]

É, portanto, dever de o Ministério Público manejar instrumentos que assegurem a efetivação dos direitos fundamentais e dos direitos humanos de forma não judicializada no Brasil [...] ⁵⁶

Conclui-se, portanto, que o papel de defensor da ordem jurídica trouxe ao Ministério Público o protagonismo do exame de convencionalidade das normas pátrias – sempre prevalecendo os direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

Nessa atuação específica, há situações em que o Ministério Público exercerá a aferição da convencionalidade das leis e, em outras, irá propriamente controlar a convencionalidade – seja dentro, seja fora do processo.

Sobre a diferença entre estas duas análises da convencionalidade, assim

explica Mazzuoli e Outros, ao discorrer que a aferição avalia

[...] a compatibilidade das normas internas com os tratados internacionais de direitos humanos, sem invalidação para o caso concreto da norma sobre a qual recai a aferição, é dizer, sem que se retire da norma[...] a sua validade intrínseca. ⁵⁷

Já o controle de convencionalidade, segundo os mesmos autores,

[...] é o exercício pelo qual a norma interna inconveniente é reconhecida como propriamente inválida [...]

Nesses casos [...] há retirada da produção de efeitos jurídicos da lei declarada inconveniente. ⁵⁸

Além disso, complementam os autores que há casos em que:

O Ministério Público será capaz de controlar a convencionalidade das leis, pois dará a última palavra sobre a validade da norma interna para um caso concreto à luz da norma internacional paradigma, no âmbito de sua competência institucional. ⁵⁹

⁵⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; DE OLIVEIRA, Kledson Dionysio. **Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2021, pg. 19.

⁵⁷ Ibidem, pg. 25-26.

⁵⁸ Ibidem, pg. 26.

⁵⁹ Ibidem, pg. 26.

Diferentemente da aferição da convencionalidade, em que o Ministério Público se posicionará sobre o tema em questões judicializadas ou dependentes das atividades de terceiros, no controle de convencionalidade se estará diante de casos em que “ocorre a efetiva adoção de uma atividade institucional própria e autônoma do Ministério Público, capaz de interferir na situação jurídica de terceiros”.⁶⁰

Importa ressaltar que os autores expressamente incluem essa hipótese de controle nos procedimentos de persecução penal, desde a sua propositura, até a fase de avaliação da regularidade dos seus procedimentos, acrescentando que:

[...] quando o Ministério Público se depara com a necessidade de análise de um caso concreto, à vista do qual precisa deliberar quanto ao exercício (ou não) das suas funções institucionais por meio de instrumentos que as normas de processo lhe concedem, que ressurge o dever da instituição de exercitar o controle (agora não mais aferição...) de convencionalidade das

normas relativas à resolução da causa, para garantir, concretamente, a proteção e a prevalência dos direitos humanos no tema em questão.⁶¹

Sobre o controle de convencionalidade no processo penal especificamente, importante lembrar da previsão inserta no art. 1º, I, do Código de Processo Penal⁶², restando claro que o legislador quis destacar a necessidade de que os institutos do processo penal estejam alinhados com as normas convencionais das quais o Brasil é parte.

E é exatamente no contexto ora analisado que se insere o controle de convencionalidade do depoimento especial policial.

Ao concluir-se que aquele instrumento processual atenta contra as normas internacionais de direitos humanos já apresentadas, o Promotor de Justiça em atuação, seja na seara penal⁶³, seja na da infância e juventude⁶⁴, seja na do controle externo da atividade policial⁶⁵ – todas atri-

⁶⁰ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; DE OLIVEIRA, Kledson Dionysio. **Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2021, pg. 60.

⁶¹ *Ibidem*, pg. 81.

⁶² Art. 1º O processo penal rege-se-á, em todo o território brasileiro, por este Código, ressalvados: I - os tratados, as convenções e regras de direito internacional;

⁶³ BRASIL. Art. 129, I, da Constituição Federal de 1988.

⁶⁴ BRASIL. Art. 201, VIII, da Lei n.º 8.069/90.

⁶⁵ BRASIL. Art. 129, VII, da Constituição Federal de 1988.

buições previstas constitucional e legalmente – deverá, no âmbito de suas atividades, afastar a aplicação do depoimento especial policial. E, para tanto, poderá expedir recomendações às autoridades policiais para que não realizem o depoimento de vítimas de violência sexual durante a instrução do inquérito policial ou propor medidas judiciais cautelares de produção antecipada de prova – notificando o delegado de polícia acerca da desnecessidade da colheita de depoimento da criança e adolescente, sem o contraditório judicial, ou, ainda, atuar extrajudicial⁶⁶ e resolutivamente, ao integrar a rede de proteção e, assim, democraticamente, criar um procedimento no qual o depoimento especial policial seja dispensável – como foi o caso do Projeto LUZ da Comarca de Nova Mutum/MT.

4.2 Proteção Integral e Atuação Ministerial

Citado na nota de rodapé desta página, o art. 201, VIII, do Estatuto da Criança e do Adolescente, insere dentre as atribuições do Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis”.

Essa atuação ministerial vai ao encontro de sua função constitucional de tutela da ordem jurídica – na qual se inserem os princípios e regras, internacionais e nacionais, atinentes à espécie.

Acerca dos princípios e sua força normativa, Alexy⁶⁷ elaborou a teoria segundo a qual estes são “mandados de otimização” e, portanto, a sua observância é obrigatória.

Diante disso, o mesmo autor ensina que regras e princípios se inserem na categoria das normas e, portanto, destinam-se a trazer regramentos para as situações concretas da humanidade.

⁶⁶ Conforme ensinam MAZZUOLI e outros (**Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2021, pg.93), esse tipo de atuação se encaixa em um 'encadeamento interinstitucional subsidiário', no qual o órgão ministerial recorre a “instrumentos jurídicos que permitam realizar, por meios extrajudiciais, as disposições contidas em todo o arcabouço normativo em vigor no Estado”.

⁶⁷ ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

Neste caminhar, a distinção apontada pelo autor é a de que as regras seriam normas que podem ser cumpridas ou não. Já os princípios devem ser considerados como normas que não podem ser afastadas, devendo ser aplicadas na maior medida cabível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas.⁶⁸

Partindo desse pressuposto, já se percebe a clara possibilidade de afastamento da regra legal que prevê o depoimento especial policial, ante a aplicação dos Princípios da Proteção Integral e do Melhor Interesse da criança e do adolescente – sendo tal medida perfeitamente inserida no rol de atribuições do Ministério Público ao atuar na tutela dos infantes.

Quanto a estes dois princípios, tem-se que o da Proteção Integral está intimamente ligado ao princípio do Melhor Interesse da criança e do adolescente – os quais estão respaldados pelo 227 da Constituição Federal de 1988.⁶⁹

Assim, todas as situações que

envolvam os infantes devem ser solucionadas buscando-se, sempre, a opção que traga o maior benefício possível àqueles – e este Norte deve orientar a atuação ministerial nesta área de sua atuação.

Importa destacar que a doutrina da Proteção Integral foi forjada através de vários instrumentos internacionais, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, da Declaração Universal dos Direitos da Criança (aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, aos 20 de novembro de 1959), das Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (Res. 40/33 de 29 de novembro de 1985), e da Convenção sobre o Direito da Criança (adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989 e aprovada pelo Congresso Nacional Brasileiro em 14 de setembro de 1990).

A Proteção Integral, em seu sentido estrito, parte do pressuposto que

⁶⁸ ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p.112: “Los principios son mandatos de optimización con respecto a las posibilidades jurídicas y facticas. La máxima de la proporcionalidad em sentido estricto, es decir, el mandato de ponderación, se sigue de la relativización con respecto a las posibilidades jurídicas”.

⁶⁹ BRASIL. Art. 227, da CF/88: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito 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 criança e adolescente são sujeitos de direito – e não apenas objetos passivos do mundo adulto – e destinatários de absoluta prioridade, por parte da família, da sociedade e do Estado, os quais deverão respeitar a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Para assegurar a efetiva aplicação do Princípio da Proteção Integral, o Ministério Público deverá atuar, judicial ou extrajudicialmente, ainda que responsabilizando o poder público, de modo a garantir a efetivação dos direitos garantidos no ECA e na Constituição Federal.

Por outro lado, o Melhor Interesse da Criança e do Adolescente – norteador de toda a legislação menorista, visa prioritariamente atender às necessidades dos infantes, compatibilizando-as com os demais interesses da coletividade. Para tanto, as normas devem ser aplicadas de maneira razoável, de modo a garantir os interesses infanto-juvenis em jogo.

Conclui-se, portanto, que no âmbito de aplicação do Princípio do Melhor Interesse, as decisões deverão pautar-se no rumo que garantir

maiores direitos ao infante – sempre preservando de situações que lhe tragam sofrimento e ampliem suas fragilidades, pois as crianças e adolescentes devem sempre ser considerados como pessoas em desenvolvimento que precisam de amparo de toda a sociedade e, em especial, do Ministério Público, que deve atuar legitimamente na defesa das causas da infância e juventude.

É nesse cenário principiológico, que se denota a flagrante inaplicabilidade do depoimento especial policial, cuja regra atenta frontalmente os Princípios da Proteção Integral e do Melhor Interesse da Criança e do Adolescente, pois, privilegia a produção probatória durante o inquérito policial, em detrimento da necessidade de não revitimizar a vítima de violência sexual, ao submetê-la a repetidas colheitas de suas declarações sobre o fato traumático que vivenciou.

4.3 Experiência do Projeto Luz, que Prevê a Realização Única do Depoimento Especial Judicial

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Atendendo a todos os postulados apresentados até o momento, aliado à realidade abjeta dos abusos sexuais – devidamente comprovada pelas estatísticas também demonstradas, bem como às falhas constatadas em diversos inquéritos policiais e processos judiciais na comarca de Nova Mutum/MT, os Promotores de Justiça titulares daquela unidade ministerial começaram a diligenciar para aprimorar a atuação da rede de proteção à criança e ao adolescente municipal.

Mesmo sendo uma cidade em franco desenvolvimento, contendo um povo ordeiro, visionário e unido, que adota como valores primordiais o trabalho e a família, sempre agindo em busca do desenvolvimento de seu município, como herança para as futuras gerações, Nova Mutum/MT ainda apresentava consideráveis falhas na atuação da rede municipal de proteção - as quais comprometiam grande parte dos processos judiciais (tanto criminais quanto cíveis) e, por consequência, prejudicavam a proteção das crianças e/ou dos adolescentes que figuravam como vítimas nesses

processos, em especial nos casos de estupro de vulnerável.

Visando sanar estes pontos, o Ministério Público começou a se reunir com os diferentes integrantes da rede, separadamente. Inicialmente, participaram das tratativas os Delegados de Polícia da comarca, aos quais se juntaram os comandantes da Polícia Militar.

Durante as reuniões realizadas com as polícias, percebeu-se ser imprescindível a participação do Conselho Tutelar - cujo colegiado começou a participar das análises visando a melhoria da atuação nos casos de abuso sexual de crianças e adolescentes.

O próximo passo foi acrescentar ao grupo os titulares das Secretarias Municipais de Assistência Social, de Saúde, de Educação e Assessoria Pedagógica do Estado de Mato Grosso.

A cada reunião realizada, os problemas identificados eram analisados e discutia-se coletiva e consensualmente as melhorias que poderiam ser

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

implementadas na atuação de cada um dos órgãos e instituições da rede municipal de proteção à criança e ao adolescente – experiência que resultou na criação de um fluxo de atendimento para toda a rede, bem como na implementação de fluxogramas específicos para cada uma das polícias e secretarias, bem como para as Promotorias de Justiça Cíveis e Criminais da comarca.

Nascia assim, o respeitável, e agora premiado, "Projeto LUZ"⁷⁰, fruto da comprometida atuação resolutiva do Ministério Público de Nova Mutum/MT.

Como ensina João Gaspar Rodrigues:

Esse perfil resolutivo não se desliga do passado, não o nega, mas tende a ir adiante, atento às novas necessidades sociais e às circunstâncias históricas que apontam para um futuro certo. E se fortalece com a perspectiva sombria de que o MP precisa assumir uma identidade própria sob pena de ficar, eternamente, orbitando o Judiciário – condicionando a eficiência de suas funções ao maquinário roto ou

emperrado da Justiça (...)

O Promotor resolutivo, por lidar com problemas cuja abordagem não conta com uma fórmula predefinida, tende a dialogar mais, a buscar soluções que têm na persuasão um elemento importante, e, por isso, sua proximidade com o cidadão e com a comunidade é maior.⁷¹

Vale ressaltar uma curiosa circunstância: no decorrer das atividades originadoras do Projeto LUZ foi publicada a Lei nº 13.431/2017 (que entraria em vigor no dia 05/04/2018) – e, ao analisar-se o teor da referida normativa, percebeu-se que a iniciativa ora tratada caminhava ao encontro das regras ali contidas – com exceção somente para a previsão do depoimento especial policial, cujo afastamento também foi definido consensualmente, ao decidirmos dentro da rede de proteção de Nova Mutum/MT pela inserção, nos fluxogramas que seriam adotados, da previsão exclusiva do depoimento especial judicial.

Desse modo, com o fluxograma

⁷⁰ O aplicativo criado pelo Projeto LUZ alcançou a primeira colocação nas edições de 2021 do "Prêmio Prioridade Absoluta", do Conselho Nacional de Justiça, e da Premiação do Conselho Nacional do Ministério Público.

⁷¹ RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos**: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/35y8c7.pdf>>. P. 398. Acesso em 13 de dez. 2021.

geral criado por todos os membros do grupo ali criado – idealizado para a atuação do Conselho Tutelar –, o Projeto LUZ disciplinou o caminho padrão de todas as notícias de abuso sexual que chegassem ao conhecimento da rede de proteção. Partindo desse caminho geral a ser seguido, as demais instituições criaram o seu modelo de atendimento para tais crimes, a partir da gama de atribuições a serem exercidas na proteção dos infantes.

Veja-se, nas imagens seguintes, o fluxograma do Conselho Tutelar e, imediatamente após, o procedimento a ser adotado pelas Promotorias de Justiça Criminais – nos quais não há a previsão de nenhuma colheita de depoimento da vítima de violência sexual na delegacia de polícia.

Perceba-se que o Conselho Tutelar, ao tomar conhecimento de um suposto caso de abuso sexual, fará os atendimentos imediatos com a vítima e, o próprio colegiado, registrará o boletim de ocorrência – afastando-se, assim, a indesejada sub-

notificação. Em seguida, aquele órgão de proteção menorista enviará um relatório ao Ministério Público – instante em que se inicia o prazo⁷² de 72 (setenta e duas) horas para que a autoridade policial, no bojo do inquérito policial, ouça os conselheiros atuantes no caso, os responsáveis pela criança ou adolescente e, ao menos, qualifique o suspeito – se não for possível, nesse ínterim, interrogá-lo.

Ao final desse prazo, as peças de informação produzidas pela delegacia de polícia são encaminhadas ao Ministério Público que, após analisar o fato e entender que há elementos suficientes para tanto, ingressará judicialmente com a medida cautelar de depoimento especial.

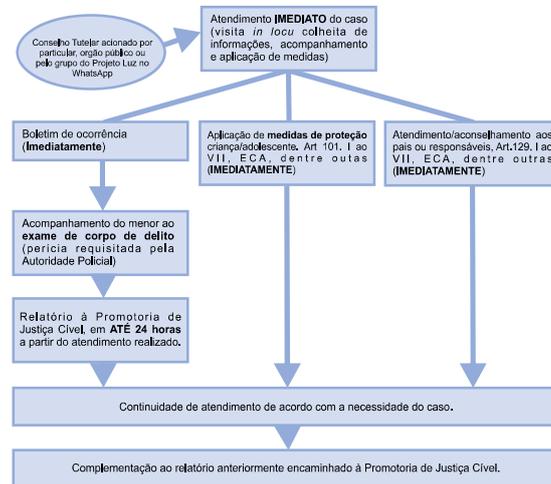
Ao termo do prazo legal, o inquérito policial é encaminhado ao titular da ação penal, que aguardará a realização do depoimento especial, se assim for necessário ou, se cabível, proporá a ação penal pertinente – sendo o depoimento especial realizado como incidente desta.

Confiram-se visualmente os pro-

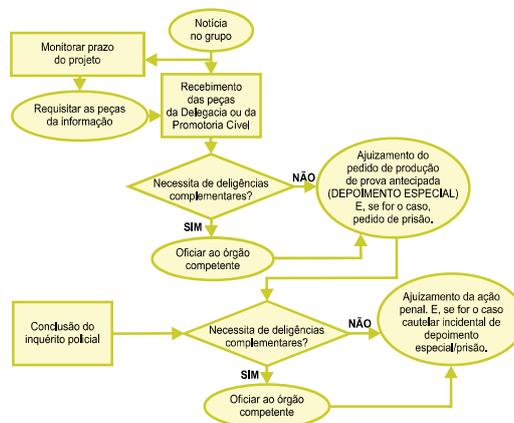
⁷² Assim como os demais detalhes do procedimento, este prazo foi acordado consensualmente e tem sido devidamente cumprido pela autoridade policial.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

cedimentos ora narrados:



A Polícia Civil também se adequou às resoluções acertadas dentro da rede de proteção de Nova Mutum/MT, e assim fixou sua atuação nos casos de abuso sexual, a partir da implantação do Projeto LUZ:



Como dito, a partir deste caminho geral, as Promotorias de Justiça Criminais (que possuem atribuição para a apuração e persecução de crimes ou atos infracionais), também elaboraram os seus fluxogramas de atuação em casos de violência sexual, conforme segue:



Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Importante ressaltar, mais uma vez, que a oitiva da vítima exclusivamente através de depoimento especial judicial – excetuando-se os casos em que não há a identificação imediata do autor do abuso ou da própria conduta em si – é mais uma particularidade existente dentro do Projeto LUZ, que foi adotada desde o início das discussões da rede acerca do novo modelo que seria implantado em Nova Mutum, ainda em meados de 2017.

Conforme prevê o art. 8º da Lei n.º 13.431/2017, o “depoimento especial é o procedimento de oitiva de criança ou adolescente vítima, ou testemunha de violência perante autoridade policial ou judiciária”.

Apesar da previsão legal acerca da escuta da vítima também em sede policial, sabe-se que as melhores técnicas de hermenêutica jurídica, a exemplo da sistemática⁷³, ensinam que um artigo de lei não deve ser analisado isoladamente, sob pena de não se alcançar a interpretação mais ade-

quada, que certamente será aquela que atinja o objetivo de garantir a proteção integral da criança e do jovem vítima de abuso sexual, reduzindo-se ao máximo a revitimização produzida pelas inúmeras oitivas do fato a que estes eram submetidos antes do advento da novel norma.

Partindo desse pressuposto e, considerando que o ideal é que a vítima seja ouvida uma única vez, devemos nos atentar ao que dispõe o art. 11 da citada lei, que prevê que o depoimento especial, sempre que possível, será realizado uma única vez, em sede de produção antecipada de prova judicial, garantida a ampla defesa do investigado. Além disso, seu parágrafo 2º, ressalta que não será admitida a tomada de novo depoimento especial, salvo quando justificada a sua imprescindibilidade pela autoridade competente e houver a concordância da vítima ou da testemunha, ou de seu representante legal.

Não há como deixar de enxergar a clara ressalva do dispositivo citado: o

⁷³ “Tal forma de interpretação parte do pressuposto de que o ordenamento jurídico é um todo hermético (plenitude hermética), ou seja, da noção de que a ordem jurídica deve ser entendida como um sistema fundado na hierarquia das normas, como na Teoria Pura do Direito de Kelsen, que teremos oportunidade de estudar mais adiante. Por isso muitos autores consideram este procedimento uma derivação do processo lógico de interpretação, denominando-o de interpretação lógico-sistemática”. (SILVA, Chiara Michelle Ramos Moura da. **Noções Introdutórias de Hermenêutica Jurídica Clássica**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-126/nocoes-introdutorias-de-hermeneutica-juridica-classica/>. Acesso em 16 de dez. 2021).

depoimento especial SEMPRE QUE POSSÍVEL SERÁ REALIZADO UMA ÚNICA VEZ! Além disso, o legislador, dentre as opções possíveis, não deixou dúvidas de que forma a ser escolhida para esta colheita de informações da vítima será a oitiva realizada em sede judicial.

Há ainda mais um ponto a ser considerado: o parágrafo 2º deste mesmo artigo, acima reproduzido, proíbe que a criança ou jovem seja ouvida mais de uma vez, a não ser que a circunstância demonstre que o novo depoimento é imprescindível - o que deverá ser justificado - e a vítima/testemunha, ou seu representante legal, concordem com essa repetição do ato.

Contudo, ainda é necessário adicionar mais um item a essa equação.

Em regra, os fatos que envolvam abuso sexual de criança e adolescente serão apurados em um processo criminal judicial. Sobre os elementos de prova e a sua influência na convicção do julgador, assim o Código de Processo Penal dispõe:

Art. 155. O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação, ressalvadas as provas cautelares, não repetíveis e antecipadas.

Desse modo, a única ressalva admitida para que o (a) magistrado (a) adote como fundamento para sua convicção alguma prova colhida na investigação é a prova cautelar que não puder ser repetida.

Assim, quer adote como premissa que o depoimento especial cautelar somente⁷⁴ pode ser realizado judicialmente, quer considere como fato que, caso tomado em sede policial, aquela oitiva deverá⁷⁵ ser repetida em Juízo - o que acarretará a inevitável revitimização das crianças e jovens ouvidos, e lançará por terra o escopo da Lei n.º 13.431/2017 - não há como admitir como regra a realização de depoimento especial em sede policial.

Destarte, diante de todo esse cenário, a rede de proteção de Nova Mutum/MT, quando idealizou o fluxo

⁷⁴ O entendimento defendido neste artigo.

⁷⁵ A interpretação sistêmica afasta qualquer dúvida de que os dispositivos do Código de Processo Penal sobre a prova devem ser aplicados nestes casos.

do Projeto LUZ, fez a clara e segura opção por adotar o depoimento especial judicial, como regra, a ser realizado uma única vez, em sede de cautelar de produção antecipada de provas - que tramitaria como procedimento apenso ao inquérito policial ou à ação penal.

A exceção a essa regra, acima mencionada, seriam os casos em que não há a identificação do autor ou da própria conduta em si.

Na primeira hipótese, por não ser conhecida a autoria do abuso, não há como propor a ação cautelar, pois, o contraditório estaria impossibilitado.

Um exemplo dessa situação foi uma notícia de que o “João do X⁷⁶” havia mantido relação sexual com uma adolescente de 12 anos. Como essa era a única identificação do abusador, não havia como requerer o depoimento especial da ofendida.

Para exemplificar a segunda hipótese que excepciona a regra do depoimento único, temos aquela situação em que a própria conduta não foi minimamente identificada, não sendo possível identificar, ao menos, se

houve abuso sexual – como o caso de vítimas de tenra idade, com sinais físicos sugestivos de violação sexual (a exemplo de corrimentos ou hematomas na região genital) ou que não declararam espontaneamente o fato e a notícia que deu origem ao atendimento não continha os elementos necessários para propor a demanda cautelar.

Nestas situações, na comarca de Nova Mutum/MT optou-se pela escuta ativa, a ser realizada com a psicóloga da Secretaria de Saúde, no âmbito do inquérito policial, utilizando-se todo o apoio da sala de depoimento sem danos, instalada no Poder Judiciário, ou, até, pela realização de avaliação psicológica de sinais de abuso sexual – o que for mais indicado ao contexto.

Conclui-se, portanto, que a iniciativa do Projeto LUZ reflete a imagem de uma típica atuação resolutiva do Ministério Público, ostentando todas as suas características, a exemplo da proatividade (podendo ser definida como a busca espontânea por novos paradigmas e boas práticas no ambi-

⁷⁶ O nome do suspeito foi alterado para garantir o sigilo do caso.

ente de trabalho, equacionando e antecipando-se aos problemas), do dinamismo (capacidade de buscar resultados, abrindo-se para inovações e aperfeiçoamentos), da intersectorialidade (articulação entre órgãos públicos, instituições e diversos outros setores da sociedade civil, integrando interesses, necessidades, experiências e poderes, com o fim de enfrentar os problemas sociais) e da inovação (fuga dos padrões anteriores, das fórmulas consagradas, adotando uma postura de buscar fazer mais e melhor – com ganho de eficiência – com menos recursos, na prestação de serviços afetos à Instituição), dentre outras citadas na obra de João Gaspar Rodrigues.⁷⁷

Não há dúvidas, portanto, que a atuação ministerial que idealizou e capitaneou a criação e implantação do Projeto LUZ – prevendo, inclusive, o afastamento do depoimento especial policial, sem o desencadeamento de qualquer crise entre as instituições da rede de proteção da criança e do adolescente – é um exemplo prático e efetivo deste novo perfil resolutivo, no qual o Promotor de Justiça assu-

me um caráter antecipador aos fatos, adotando uma nova postura institucional, através da disposição, preferencial, para a ação preventiva e resolutiva.

5 CONCLUSÃO

TOs dados apresentados neste trabalho não deixam dúvidas acerca da triste realidade do abuso sexual no Brasil. Além disso, também demonstramos que as formas tradicionais utilizadas pelos operadores do direito não têm surtido efeito – seja por não resultarem na diminuição dos casos, seja por desencadearem a indesejada vitimização secundária, tão presente nos processos judiciais envolvendo crimes sexuais.

Essa triste realidade desencadeou um movimento de combate à revitimização das vítimas de violência, que assim como as demais partes processuais, detém o direito de acesso à justiça de forma digna e humana – o que nos leva a concluir que o direito fundamental da dignidade da pessoa humana abrange o direito a não reviti-

⁷⁷ RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos**: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/35y8c7.pdf>. p. 400-410. Acesso em 13 de dez. 2021.

mização.

Assim, demonstramos que ao integrar o conceito de existência digna, aquele ostenta o status de direito fundamental – incluindo-se todos os seus consectários.

Apresentou-se, ainda, que o depoimento especial, regulamentado nos artigos 8º a 12 da Lei n.º 13.431/2017, foi criado para garantir o exercício pleno do direito fundamental citado e – no caso das vítimas menores de 18 anos – efetivar o atendimento do princípio constitucional da proteção integral.

Assim, por se falar de um instrumento que busca levar a efeito um direito fundamental, pode-se concluir, pois, que o depoimento especial é uma verdadeira garantia a não-revitimização – a qual consideramos plenamente incluída na dignidade da pessoa vítima de violência sexual.

Todavia, ressaltamos que a previsão do depoimento especial realizado em sede policial, conforme dispõe o art. 8º da Lei n.º 13.431/2017, acabaria por instituir, normativamente, a multiplicidade de escutas da vítima e, conseqüentemente, a sua sobrevitimização – já que nas hipóteses em

que ocorrer a colheita de declarações pela polícia civil, necessariamente a vítima deverá ser ouvida novamente, em sede judicial, sob o crivo do contraditório.

Demonstrou-se, assim, que somente o depoimento especial único, realizado no bojo de um procedimento judicializado, garante o atendimento eficiente dos direitos fundamentais da dignidade da pessoa humana – em seu viés de não revitimização da criança e adolescente vítima de violência – bem como do acesso à justiça e da doutrina da proteção integral.

E para fundamentar essa conclusão, apresentamos a experiência do Projeto LUZ, adotado na comarca da Nova Mutum/MT, que, mediante uma atuação proativa e resolutiva, instituiu o depoimento especial judicial como única forma de colheita de declarações de vítimas de violência sexual, desde a entrada em vigência da referida norma.

Por outro lado, discorreremos acerca da inconveniência da previsão do depoimento especial policial, eis que contraria os postulados adotados nos tratados internacionais de

direitos humanos apresentados neste trabalho.

Destaca-se que esta medida somente foi alcançada através da atuação resolutiva do Ministério Público que, buscando garantir o direito fundamental à existência digna da vítima de violência sexual, afastando a revitimização advinda do duplo depoimento especial (policial e judicial), adotou no âmbito do Projeto LUZ, técnicas que garantiram que as vítimas de violência sexual sejam ouvidas, em regra, apenas uma vez, em sede de depoimento especial judicial.

É importante ter em mente que o Ministério Público deve ser uma instituição que incorpora e acompanha as mudanças sociais – devendo-se mostrar apto a solucionar as novas demandas que a sociedade lhe apresenta.

Ao consolidar este perfil resolutivo, o Ministério Público, além de atuar com maior agilidade na resolução dos conflitos sociais, também trará para a própria instituição uma nova identidade – que não se limita ao perfil demandista.

A atuação resolutiva, com todo o seu manancial de ideias, práticas e

resultados, dá ao Ministério Público a dinâmica de trazer para si o protagonismo que lhe é peculiar – mas tão esquecido ultimamente – alcançando, assim, um novo espaço, sem qualquer dependência ou submissão ao demandismo judiciário.

E, mais do que isso, a cada medida adotada para diminuir a dor de uma criança vilipendiada em sua inocência, o membro do Ministério Público volta àquele lugar que já ocupou, quando sonhava em mudar o mundo, promovendo justiça.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

ALVES, José Roberto Carneiro.

Depoimento com redução de danos: uma forma de minimizar a revitimização de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual em Araguaína-TO. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/43807/depoimento-com-reducao-de-danos>.

Acesso em 06 dez. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro**: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, vol. 1, n.º 1, p. 15-59, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

Acesso em 20 de nov. 2021.

_____. IPEA. **Atlas da Violência 2018**, pág. 64. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf>. Acesso em 20 de nov. 2021.

_____. Lei nº 8.069/1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>.

_____. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. **Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm>. Acesso em 16 de dez. 2021.

_____. Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017. **Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência** e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm>. Acesso em 20 de nov. 2021.

_____. Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990. **Convenção Internacional dos Direitos das Cri-**

anças. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>.

Acesso em 1º.12.2021.

CAMBI, Eduardo & PORTO, Letícia de Andrade. **Ministério Público Resolutivo e proteção dos direitos humanos.** Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional.** Coimbra: Almedina, 1993.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana nas Constituições Abertas e Democráticas.** 1988-1998: Uma Década De Constituição. Margarida Maria Lacombe Camargo (org.). Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 103-114.

CASTRO, Marcela Baudel de. **A Proteção aos Direitos Humanos no Direito Brasileiro.**

<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitos-humanos/a-protecao-aos-direitos-humanos-no-direito-brasileiro>. Acesso em 10 de nov.

2021.

CEZAR, J. A. D. **Depoimento Sem Dano:** uma alternativa para inquirir crianças e adolescentes nos processos judiciais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 20/2005.** Disponível em: <<https://crianca.mppr.mp.br/pagina-2039.html>>. Acesso em 2 de dez. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação 33/2010.** Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/878>>. Acesso em 08 de dez. 2021.

COSTA. Ana Lúcia Evangelista da. **Depoimento sem Dano:** uma forma de amenizar a revitimização de crianças e adolescentes vítima de abuso sexual. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/65073/depoimento-sem-dano-uma-forma-de-amenizar-a-revitimizacao-de-criancas-e-adolescentes-vitimas-de>>

abuso-sexual/2>. Acesso em 06 de dez. 2021.

DIGIÁCOMO, Murillo José, 1969 - **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado** / Murillo José Digiácomo e Ildeara Amorim Digiácomo. - Curitiba. Ministério Público do Estado do Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2013. 6ª Edição.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário – Segurança Pública – 2021 – Violência contra crianças e adolescentes**. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/anuario-2021-completo-v4-bx.pdf>>. Acesso em 23 de nov. 2021.

FURNISS, Tilman. **Abuso sexual da criança**. Uma abordagem multidisciplinar / Tilman Furniss; trad. Maria Adriana Veríssimo Veronese. — Porto Alegre: Artes Médicas, 1993.

HOMEM, Élie Peixoto. Doutrina:

Depoimento sem dano e o melhor interesse da criança. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/crianca/Pagina/Doutrina-Depoimento-sem-dano-e-o-melhor-interesse-da-crianca>. Acesso: 08 dez. 2021.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A natureza das funções do Ministério Público e sua posição no processo penal**. Justitia, São Paulo, v. 95, 2002.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; DE OLIVEIRA, Kledson Dionysio. **Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS. **Violência Sexual contra Criança e Adolescentes: Reflexão e Abordagem**. Pag. 17. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2016/06/06/16_30_52_234_Viol%C3%Aancia_Sexual_contra_Crian%C3%A7as_e_Adolescentes_MPGO_TJGO.pdf> Acesso em 1º de dez. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 11ª ed. – São Paulo: Atlas, 2002.

MOROTTI, Carlos. **Vitimização primária, secundária e terciária**. Disponível em: <https://morotti.jusbrasil.com.br/artigos/210224182/vitimizacao-primaria-secundaria-e-terciaria>. Acesso em 20 de nov. 2021.

NARDELLI, Marcella Alves Mascarenhas. **Expansão da Justiça Negociada e as Perspectivas para o Processo Justo: A Plea Bargaining** Norte-Americana e Suas traduções no Âmbito da Civil Law, Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume XIV. UERJ. 2014. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/14542/15863>. Acesso em 09 de dez. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **RESOLUÇÃO 40/34**. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl->

[princjusticavitimas.pdf](#)> Acesso em 1º de dez. 2021.

PELISOLI, Cátula; DOBKE, Veleda; DELL'AGLIO, Débora Dalbosco. **Depoimento Especial: para além do embate e pela proteção das crianças e adolescentes vítimas de violência sexual**. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/119222/000968193.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 08.12.2021.

PEREIRA, Tânia da Silva. **Direito da criança e do adolescente**: uma proposta interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 38-39.

PIOVESAN, Flávia. **A Constituição de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista3/rev6.htm>>. Acesso em 10 de dez. 2021.

POTTER, Luciane; BITENCOURT,

Cezar Roberto (org.). **Depoimento sem dano**: uma política criminal de redução de danos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

REZENDE, Mário Moura. **Introdução ao estudo do Direito do Menor**. João Pessoa: A União.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos**: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica, p. 395/430. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/revistas/35y8c7.pdf>>. Acesso em 13 de dez. 2021.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos; GONÇALVES, Itamar Batista. Depoimento sem Medo (?). **Culturas e Práticas Não Revitimizantes**. Uma Cartografia das Experiências de Tomada de Depoimento Especial de Crianças e Adolescentes. 1ª edição. Brasília – DF: Presidência da República, Secretaria Especial de Direitos Humanos. São Paulo – SP: Childhood Brasil (Instituto WCF), 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA. Chiara Michelle Ramos Moura da. **Noções Introdutórias de Hermenêutica Jurídica Clássica**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-126/nocoas-introductorias-de-hermeneutica-juridica-classica/> Acesso em 16 de dez. 2021.

VICENTE, Paulo, Marcelo Alexandrino. **Direito constitucional descomplicado**. 15ª ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19, NOTADAMENTE NO TOCANTE À VACINAÇÃO CONTRA A COVID-19 E A IMPORTÂNCIA DA TUTELA EXTRAJUDICIAL PARA O ACOMPANHAMENTO DOS PLANOS NACIONAL E ESTADUAIS DE VACINAÇÃO

THE RESOLUTIVE ACTION OF THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE IN ADDRESSING THE COVID-19 PANDEMIC, ESPECIALLY REGARDING VACCINATION AGAINST COVID-19 AND THE IMPORTANCE OF EXTRAJUDICIAL PROTECTION FOR MONITORING NATIONAL AND STATE VACCINATION PLANS

Ana Paula Silveira Parente¹

RESUMO: O Ministério Público é definido pela Constituição Federal de 1988 como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127), tendo como função institucional “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” (art. 129, II).

Dentre as diversas atribuições do

Ministério Público, previstas na Lei Maior, está a importante missão de tutela do direito constitucional à saúde (artigo 6º da CF). Incumbe ao Ministério Público atuar como indutor de políticas públicas e como órgão de fiscalização, para garantir a adequada prestação dos serviços de saúde, constitucionalmente definidos como de relevância pública (artigo 197 da CF) e executados diretamente pelo Poder Público ou de maneira complementar pela iniciativa privada, sob fiscalização dos órgãos públicos.

Neste contexto, a Constituição Cida-

¹ Promotora de Justiça em Mato Grosso.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

dã, que conferiu um primordial papel ao Ministério Público na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, direcionou a atuação da instituição para o plano extrajudicial, superando-se o perfil demandista.

Nesse novo perfil constitucional, o Ministério Público prima por um perfil resolutivo, que busca uma atuação proativa, reflexiva, voltada para a resolução dos conflitos no âmbito da própria instituição e em parceria com a sociedade, sem a necessidade de socorrer ao Poder Judiciário, já tão sobrecarregado.

É bem verdade que, a pandemia da Covid-19 revelou a complexidade dos fenômenos que surgem na sociedade, trazendo novos desafios no âmbito do direito à saúde para a atuação dos profissionais da área jurídica, notadamente do Ministério Público, em razão das inúmeras demandas trazidas com a crise sanitária a nível global.

Assim sendo, o presente artigo indica o modelo de direito resolutivo como mecanismo para a resolução dos complexos conflitos sociais na área da saúde, oriundos da pandemia do

Coronavírus, pois o direito deve se adaptar à evolução social e seus problemas, apontando os instrumentos extrajudiciais disponíveis ao Ministério Público para a solução dos conflitos surgidos com a nova realidade social.

PALAVRAS-CHAVES: Ministério Público Resolutivo. Saúde. Pandemia da Covid-19. Vacinação Contra a Covid-19. Planos Nacional e Estaduais de Vacinação. Atuação Extrajudicial.

ABSTRACT: *The Public Ministry is defined by the Federal Constitution of 1988 as a permanent institution, essential to the jurisdictional function of the State, responsible for defending the legal order, the democratic regime and the unavailable social and individual interests (art. 127), having as its institutional function "guarding effective respect by Public Authorities and services of public relevance to the rights guaranteed in this Constitution, promoting the necessary measures to guarantee them" (art. 129, II).*

Among the several responsibilities of the Public Ministry, disposed in the Major Law, it is the important mission of guardianship of the constitutional

right to health (article 6th of the Federal Constitution). It is the responsibility of the Public Ministry to act as an inducer of public policies and as an inspection institution, to guarantee the adequate provision of health services, constitutionally defined as from public relevance (article 197 of the FC) and executed directly by the Public Power or in a complementary manner by the private initiative, under the supervision of public institutions.

In this context, the Citizen Constitution, which gave a primary role to the Public Ministry in defending the legal order, the democratic regime and unavailable social and individual interests, it directed the institution's actions to the extrajudicial level, overcoming the demander profile.

In this new constitutional profile, the Public Ministry strives for a resolute profile, which seeks proactive and reflective action, aimed at resolving conflicts within the institution itself and in partnership with society, without the need to seek the Judiciary, already so overwhelmed.

It is true that the Covid-19 pandemic has revealed the complexity of the phenomena that arise in society,

bringing new challenges within the scope of the right to health for the action of professionals of the legal field, notably the Public Ministry, due to the countless demands brought with the global level sanitary crisis.

Therefore, this article indicates the model of resolute law as a mechanism for resolving complex social conflicts in the health sector, arising from the Coronavirus pandemic, because the law must adapt to social evolution and its problems, pointing out the extrajudicial instruments available to the Public Ministry to resolve conflicts arising from the new social reality.

KEYWORDS: *Resolutive Public Ministry. Health. Covid-19 pandemic. Vaccination Against Covid-19. National and State Vaccination Plans. Extrajudicial action.*

SUMÁRIO: *Introdução. 1 O Ministério Público Sob a Luz da Constituição de 1988. 2 A Atuação Resolutiva do Ministério Público do Estado do Mato Grosso no Enfrentamento da Pandemia da Covid-19. 3 A Atuação Resolutiva do Ministério Público no Tocante*

à Vacinação da Covid-19 no Estado de Mato Grosso. 4 Conclusão. Referências Bibliográficas

INTRODUÇÃO

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou oficialmente que o surto do novo coronavírus constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII)², o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional (RSI)³, instrumento jurídico que vincula todos os Estados Membros da Organização Mundial da Saúde (OMS), incluindo o Brasil, cujas normas atualizadas foram promulgadas pelo Decreto nº 10.212/2020.

Na sequência, no dia 3 de fevereiro

de 2020, o Ministério da Saúde brasileiro, por intermédio da Portaria MS nº 188, declarou Estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), para o enfrentamento coordenado e definição de estratégias para combater o novo Coronavírus.⁴

Posteriormente, em 11 de março de 2020, frente a progressão de casos e sua constatação em todos os continentes, a Organização Mundial de Saúde declarou estar o mundo passando por uma pandemia de COVID-19, ocasionada pelo novo coronavírus.⁵

Em seguida, na data de 20 de março de 2020, o Poder Executivo Federal, por intermédio do Decreto Legislativo nº 06/2020⁶, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública e, na mesma data, pela Portaria nº 454⁷, o Ministério da Saúde

² ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Folha Informativa sobre Covid-19**. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>.

³ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Regulamento Sanitário Internacional (RSI)**. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/regulamento-sanitario-internacional-rsi>>.

⁴ IMPRENSA NACIONAL. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>.

⁵ ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Folha Informativa sobre Covid-19**. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>.

⁶ BRASIL. **Decreto Legislativo nº 06/2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>.

⁷ IMPRENSA NACIONAL. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou//portaria-n-454-de-20-de-marco-de-2020-249091587>>.

declarou o estado de transmissão comunitária do coronavírus (COVID-19), em todo o território nacional.

Sob essa perspectiva, em razão da ameaça do novo coronavírus, vale salientar a opinião do CEO do HCor, Fernando Torelly:

[...]vivenciamos um período que demanda uma resposta coordenada das instituições de saúde pública e privada nunca vista nessas proporções em escala mundial. Para garantir o atendimento de um grande número de pacientes, foi preciso criar fluxos específicos, mobilizar força de trabalho qualificada, disponibilizar insumos como máscaras e ventiladores mecânicos e até mesmo construir hospitais de campanha e ampliar os leitos de unidades de terapia intensiva, as UTIs.⁸

Demais disso, com o desenvolvimento das vacinas, foi necessário ainda a formulação de cronogramas pela rede pública de saúde, para a imunização em massa da população.

À vista disso, o Ministério Público, diante de situações tão complexas, buscando solucionar os inúmeros conflitos surgidos com a nova realidade social, em decorrência da pande-

mia causada pelo coronavírus, teve que encontrar mecanismos céleres e eficazes, como os instrumentos extrajudiciais disponíveis na legislação pátria, para a resolução dos problemas sociais ligados à saúde pública, visando conferir maior impacto social e efetividade nas suas ações.

1 O MINISTÉRIO PÚBLICO SOB A LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal brasileira de 1988 consagrou um novo perfil do Ministério Público brasileiro, atrelado à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O Ministério Público está inserido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no Título IV, que trata “Da Organização dos Poderes”, mas, em seção própria (artigos 127/130 da CF), no capítulo “Das Funções Essenciais à Justiça”. Logo, está separado dos demais Poderes do Estado. O perfil constitucional do Ministério Público encontra-se estabelecido pelo art. 127, caput, da Carta

⁸ TORELLY, Fernando. **Os impactos da Covid-19 na transformação do sistema de saúde**. Disponível em: <<https://saude.abril.com.br/coluna/com-a-palavra/os-impactos-da-covid-19-na-transformacao-do-sistema-de-saude/>>.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Constitucional, que o define como *“instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”*.

A Constituição Cidadã, além de ampliar o campo de atribuição do Ministério Público, destaque-se o entendimento de Gregório Assagra de Almeida, quando afirma que

[...] conferiu-lhe autonomia administrativa, orçamentária e funcional (art. 127, § 2º, da CF), colocou-o em capítulo separado dos outros Poderes do Estado, traçou os seus princípios institucionais (art. 127, § 1º, da CF) e, ainda, conferiu garantias funcionais aos seus órgãos de execução para o exercício independente do mister constitucional (art. 128, § 5º, inciso I, alíneas "a", "b" e "c").⁹

O novo formato da instituição veio acompanhado do reconhecimento legal de certos direitos, os quais, até então, não tinham grande visibilidade: os direitos difusos e coletivos. O Ministério Público, com a Constituição Federal de 1988, consagrou-se

como defensor dos direitos sociais, até então limitados ao debate na seara política, recebendo a importante papel de agente transformador, atuando na defesa da sociedade.

Por conseguinte, dentro do novo perfil constitucional do Ministério Público, existem dois modelos de atuação: o demandista e o resolutivo. O Ministério Público demandista direciona sua atuação frente ao Poder Judiciário como agente processual, transferindo a esse órgão a resolução de problemas sociais. Por sua vez, o Ministério Público resolutivo conduz sua atuação na esfera extrajudicial, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social.

É bem verdade que, o Ministério Público, inicialmente conhecido como fiscal da lei e titular da ação penal, possui um histórico no qual sobressaía o modelo demandista, isto é, buscando junto ao Poder Judiciário a resolução das demandas sociais. Entretanto, com os novos papéis atribuídos à instituição com a constituição cidadã, bem como com as novas possibilidades de atuação previstas

⁹ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo**: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. Disponível em: <https://docplayer.com.br/10163056-O-ministerio-publico-no-neoconstitucionalismo-perfil-constitucional-e-alguns-fatores-de-ampliacao-de-sua-legitimacao-social.html>

no ordenamento jurídico, o Ministério Público vem, atualmente, destacando-se, cada vez mais, em sua atuação resolutiva.

Embora partindo de conceitos distintos, os modelos de atuação não se excluem, pois, a despeito de esforços dos promotores, existem situações em que a ação judicial é a única forma de sanar um problema que se apresenta.¹⁰

Importante assinalar que é imprescindível que se efetive o Ministério Público resolutivo, levando-se às últimas conseqüências o princípio da autonomia funcional com a atuação efetiva na tutela dos interesses ou direitos massificados. Para tanto, é imprescindível que o órgão de execução do Ministério Público tenha consciência dos instrumentos de atuação que estão à sua disposição, tais como o inquérito civil, o procedimento administrativo, o termo de ajustamento de conduta, as recomendações, audiências públicas, de sorte a fazer o seu uso efetivo e legítimo.

Com sua atuação na esfera extrajudicial, o Órgão Ministerial pode garantir que os conflitos sociais sejam

solucionados de forma mais rápida, efetiva e eficaz. A atuação resolutiva pressupõe agilidade, criatividade e conhecimento da realidade local, num processo que não se resume a subsunção do fato à norma jurídica, exigindo uma visão crítica e um direito inserido na comunidade.

Por esse ângulo, o Ministério Público resolutivo é um canal fundamental para o acesso da sociedade, especialmente das suas partes mais carentes e dispersas, a uma ordem jurídica realmente mais legítima e justa. Os membros da Instituição devem encarar suas atribuições como verdadeiros trabalhadores sociais, cuja missão principal é o resgate da cidadania e a efetivação dos valores democráticos fundamentais.

2 A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ESTADO DO MATO GROSSO NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DA COVID-19

Com a pandemia da COVID-19 foi necessário que as instituições e a sociedade promovessem novas ações,

¹⁰ Temos, portanto, “dois perfis de necessária convivência, um sendo o complemento do outro” (RODRIGUES, 2015, P.144).

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

para solucionar as complexas demandas surgidas, sendo que o Ministério Público, como tutor da coletividade e titular de amplas atribuições constitucionais, teve que se adaptar rapidamente à nova realidade social, utilizando o modelo resolutivo em diversas situações, a fim de buscar soluções para a grave crise sanitária instaurada mundialmente.

Em consequência, o Ministério Público utilizando-se de novas formas para a solução das demandas, vem trazendo um processo de juridicização.¹¹ Para isso, a instituição utiliza-se de estratégias extrajudiciais para promover um protagonismo na defesa dos direitos difusos e coletivos, possibilitando superar os entraves da judicialização.

Nesse quadro, as atribuições institucionais do Ministério Público estão elencadas na Constituição Federal de 1988, na Lei Complementar nº 75/93, nas Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos Estaduais e na legislação ordinária esparsa. No ordenamento jurídico, estão previstos diversos instrumentos que concretizam o mode-

lo resolutivo do Ministério Público, como as audiências públicas, as recomendações, os inquéritos civis, os termos de ajustamento de conduta, os procedimentos administrativos, os procedimentos preparatórios de investigação cíveis, as notícias de fato e os projetos sociais.

Segundo se encontra no Manual de Atuação Funcional do MPMG, resalta-se:

O rol dos instrumentos de atuação do Ministério Público não é exaustivo, o que também ocorre em relação às suas atribuições constitucionais, consoante se interpreta do art. 129, IX, da Lei Maior. Demais disso, os direitos e garantias constitucionais fundamentais são consagrados tanto em dimensão formal quanto em dimensão material, nesse caso pela adoção da cláusula aberta prevista no § 2º do art. 5º da Carta Constitucional. Com efeito, tudo isso impõe uma atuação criativa do Ministério Público, tanto no plano jurisdicional quanto no extrajurisdicional, onde ele assume uma verdadeira função resolutiva.¹²

O Conselho Nacional do Ministério Público, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo

¹¹ De maneira oposta ao conceito de "judicialização", Asensi aponta o conceito de "juridicização" para designar o processo em que o Ministério Público aparece como protagonista na resolução de conflitos, através de estratégias extrajudiciais.

¹² MPMG. **Manual de Atuação Funcional do MPMG**. Disponível em: <<https://wiki.mpmg.mp.br/manual/doku.php?id=cap2:2-1-8>>.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

130-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal e com arrimo no artigo 64-A, de seu Regimento Interno, editou a Resolução nº 23/2007¹³, disciplinando a instauração e tramitação do inquérito civil. Editada em razão da necessidade de uniformizar o procedimento do inquérito civil, diante dos princípios que regem a Administração Pública e dos direitos e garantias individuais, referida resolução determinou, em seu artigo 16, que cada Ministério Público deveria adequar seus atos normativos referentes a inquérito civil e a procedimento preparatório de investigação cível aos termos da normativa do CNMP. Confira-se:

Art. 16. Cada Ministério Público deverá adequar seus atos normativos referentes a inquérito civil e a procedimento preparatório de investigação cível aos termos da presente Resolução, no prazo de noventa dias, a contar de sua entrada em vigor.

No âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, a deter-

minação do CNMP foi cumprida por meio da Resolução nº 52/2018¹⁴, que consolida as normas que disciplinam a atuação dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Mato Grosso nos inquéritos civis e, demais procedimentos investigatórios na área dos interesses ou direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis e, dá outras providências.

Diante da decretação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional para o coronavírus (COVID-19), o Conselho Nacional do Ministério Público e Ministério Público Federal elaboraram a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020, datada de 26 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público brasileiro. Aludida nota estabelece *“a necessidade de atuação conjunta, interinstitucional e voltada à atuação preventiva, extrajudicial e resolutiva, em face dos riscos crescentes da epidemia instalar-se no território nacional”*.¹⁵

Seguem-se trechos da Nota Técnica

¹³ CNMP. **Resolução nº 23/2007**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao-0232.pdf>>.

¹⁴ CNMP. **Resolução nº 52/2018**. Disponível em: <[https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/CSMP/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20052-2018-CSMP-%20Inqu%C3%A9rito%20Civil%20e%20outros\(3\).pdf](https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/CSMP/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20052-2018-CSMP-%20Inqu%C3%A9rito%20Civil%20e%20outros(3).pdf)>.

¹⁵ CNMP. **NOTA TÉCNICA**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova-versao/Nota-Tcnica-Conjunta-n-1-2020-Corona-vrus.pdf>.

ca Conjunta nº1/2020 pontuando sobre a necessidade de atuação conjunta, interinstitucional, e voltada à atuação preventiva, extrajudicial e resolutiva, em face dos riscos crescentes da epidemia instalar-se no território nacional:¹⁶

O Ministério da Saúde divulgou na presente data a confirmação do primeiro caso de infecção pelo COVID-19 em território nacional. Evidenciando a necessidade de atuação conjunta, interinstitucional, e voltada à atuação preventiva, extrajudicial e resolutiva, em face dos riscos crescentes da epidemia instalar-se no território nacional, o Conselho Nacional do Ministério Público estabeleceu um diálogo com a Secretaria de Vigilância em Saúde com vistas a acessar, de modo célere e em fonte primária, as estratégias e medidas de prevenção adotadas pelo Ministério da Saúde. Neste sentido, encaminha-se ao Ministério Público brasileiro subsídios para a atuação no enfrentamento da crise do COVID19:

- a) Atuação coordenada, com o protagonismo das unidades e ramos do Ministério Público, para o acompanhamento das ações realizadas pela Vigilância em Saúde, em todos os níveis;
- b) Incentivo aos Centros de Apoio

Operacional especializados em saúde, ou órgãos assemelhados das unidades e ramos do MP, para que se aproximem das autoridades sanitárias locais, visando acompanhar e tomar ciência dos Planos Estaduais de Contingenciamento. Esta aproximação, de vocação ativa e resolutiva, permitirá a identificação de eventuais vulnerabilidades dos sistemas estaduais e municipais e suas adequações antes do surgimento de casos confirmados;

c) Incentivo aos Órgãos de Execução do Ministério Público com funções na área da saúde no âmbito municipal, para que se aproximem dos gestores locais da saúde visando acompanhar e tomar ciência dos Planos Municipais de Contingência, nos mesmos moldes sugeridos no item anterior;

d) Acompanhamento sistemático das medidas e orientações do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública para o COVID-19 para a resposta eficiente no combate aos riscos de epidemia em território nacional.

Nesse cenário, o Procurador-Geral da República editou a Portaria PGR/MPU nº 59, de 16 de março de 2020¹⁷, criando o Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19),

¹⁶ CNMP. **NOTA TÉCNICA**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/Nota-Tcnica-Conjunta-n-1-2020-Corona-vrus.pdf>.

¹⁷ CNMP. **Portaria PGR/MPU Nº 59, de 16 de março de 2020**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/Mar%C3%A7o/Portaria_PGRMPU_59_2020.pdf>.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

cuja missão é dar suporte ao Ministério Público brasileiro para garantir, na perspectiva finalística de defesa dos interesses gerais da sociedade, a integração do Ministério Público brasileiro no exercício de suas funções durante o enfrentamento da epidemia do Coronavírus-19.

Da mesma forma, a Corregedoria Nacional do Ministério Público editou a Recomendação Conjunta CN-CES Nº 1, de 19 de março de 2020¹⁸, dispondo sobre a atuação coordenada do Ministério Público brasileiro no enfrentamento da Epidemia do Coronavírus (COVID-19).

Seguindo essa linha de atuação, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 1, de 20 de março de 2020¹⁹, pontuando acerca da priorização de reversão de recursos decorrentes da atuação finalística do Ministério Público brasileiro para o

enfrentamento da Epidemia do Novo Coronavírus (Coronavírus-19).

Nesse cenário, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação nº 72, de 23 de abril de 2020²⁰, recomendando aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro a adoção de medidas para o incremento de insumos de saúde, mediante parcerias entre órgãos governamentais, iniciativa privada e instituições de ensino e pesquisa, no desenvolvimento de soluções de inovação aberta para minimização dos impactos da pandemia de COVID-19.

Em 18 de junho de 2020, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 2, de 18 de junho de 2020²¹, recomendando aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas.

Nessa linha, o Conselho Nacional

¹⁸ CNMP. **Recomendação Conjunta CN-CES Nº 1, de 19 de março de 2020**. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/noticias/2020/Mar%C3%A7o/Minuta_de_Recomendacao_CNMP_-_COVID_19_-_FINAL.doc_1_2_1.pdf>.

¹⁹ CNMP. **Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 1, de 20 de março de 2020**. Disponível em: <<https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendacao-Conjunta-Presi-CNMP-1.2020.pdf>>.

²⁰ CNMP. **Recomendação Nº 72, de 23 de abril de 2020**. Disponível em: <<https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendacao-n-72.pdf>>.

²¹ CNMP. **Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 2, de 18 de junho de 2020**. Disponível em: <<https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf>>.

do Ministério Público, em 19 de agosto de 2020, editou a Recomendação nº 76²², recomendando aos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios a adoção de providências para a realização do monitoramento das unidades socioeducativas e serviços de acolhimento, durante o período de restrições sanitárias decorrentes da pandemia provocada pelo novo coronavírus e na vigência da Resolução CNMP nº 208, de 13 de março de 2020.

O Conselho Nacional do Ministério Público editou, ainda, a Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 3, de 4 de março de 2021²³, que dispõe acerca da priorização da atuação finalística do Ministério Público brasileiro para o enfrentamento da epidemia do coronavírus (COVID-19). Respeitando a independência funcional dos membros do Ministério Público brasileiro, a citada recomendação, trouxe, em caráter orientativo, diante da necessidade de atuação coordenada para o enfrentamento da epidemia do coronavírus, recomendações aos membros, dispondo:

Art. 1º Recomendar, respeitada a independência funcional, que os membros do Ministério Público brasileiro articulem a apresentação de projetos de destinação emergencial de recursos aos Fundos de Direitos Difusos para ações de enfrentamento à pandemia do Coronavírus-19, tal qual a transferências para fundos de saúde.

Art. 2º Recomendar, respeitada a independência funcional, que os membros do Ministério Público brasileiro articulem, por seus órgãos de apoio e centro operacionais, a troca de informações sobre os impactos da movimentação de pacientes entre unidades federativas, buscando antecipar ou visualizar os impactos decorrentes de tais movimentações, bem como eventuais compensações interfederativas.

Art. 3º Recomendar, respeitada a independência funcional, que os membros do Ministério Público brasileiro articulem, por seus órgãos de apoio e centro operacionais, a verificação das condições de trabalho dos profissionais de saúde, buscando, dentro do possível preservar a higidez física e mental de tais profissionais, evitando situações de acidentes e adoecimentos laborais.

Art. 4º Recomendar, respeitada a independência funcional, que os membros do Ministério Público brasileiro articulem a participação em redes de controle estaduais para promoção de medidas de prevenção de irregularidades nas con-

²² CNMP. **Recomendação nº 76, de 19 de agosto de 2020**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendacao-76-20.-unidades-socioeducativas-e-covid.pdf>.

²³ CNMP. **Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 3, de 4 de março de 2021**. Disponível em: <file:///C:/Users/PC/Downloads/RECOMENDA%C3%87%C3%83O%20CONJUNTA%20PRESI-CN%20N%C2%BA%203,%20DE%204%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202021.pdf>

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

tratações emergenciais em saúde. Art. 5º Recomendar, respeitadas as peculiaridades da organização administrativa de cada Ministério Público, que exista uma interface necessária entre a promoção da saúde e a defesa da probidade e do patrimônio público, especialmente num intercâmbio de informações e fiscalizações transdisciplinares.

No âmbito do Ministério Público do Estado do Mato Grosso, diante da necessidade de atuação coordenada da instituição no enfrentamento da epidemia do novo coronavírus, foram editadas diversas recomendações conjuntas, a fim de, respeitando a independência funcional, direcionar a atuação dos membros.

Nesse cenário, a Recomendação Nº 01/2020/GAB/PGJ²⁴, datada de 27 de março de 2020, recomenda, nos termos do inciso IX do art. 16 da Lei Complementar nº 416, de 22 de dezembro de 2010, a todos os membros do Ministério Público do Estado de Mato Grosso que, no âmbito de suas atribuições institucionais, respe-

itada a independência funcional, priorizem o encaminhamento de recursos às contas, vinculadas ao Estado de Mato Grosso, destinadas ao enfrentamento à situação emergencial imposta pelo Coronavírus, sem prejuízo da destinação aos Municípios Mato-Grossenses.

A *R e c o m e n d a ç ã o* nº 03/2020/GAB/PGJ²⁵, datada de 27 de março de 2020, recomendou, aos integrantes do Ministério Público do Estado do Mato Grosso e especialmente aos Promotores de Justiça com atribuições em matéria de execução penal e na defesa dos direitos dos que se encontram privados de sua liberdade, cuidados sanitários com presos e servidores do sistema penitenciário do Estado.

Igualmente importante para esse cenário de medidas de enfrentamento à epidemia, no âmbito da saúde, foram as *Recomendações Conjuntas* nº 06²⁶ e 07²⁷/2020-PGJ/CGMP, recomendando a todos os membros do

²⁴ MPMT. **Recomendação nº 01/2020/GAB/PGJ**. Disponível em: <<https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/COVID-19/Rec%2001.pdf>>.

²⁵ MPMT. **Recomendação nº 03/2020/GAB/PGJ**. Disponível em: <<https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/COVID-19/Rec%2003.pdf>>.

²⁶ MPMT. **Recomendação Conjunta nº 06/2020 PGJ/CGMP**. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/COVID-19/Rec_Conj_%2006.pdf>.

²⁷ MPMT. **Recomendação Conjunta nº 07/2020-PGJ/CGMP**. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/COVID-19/Rec_Conj_%2007.pdf>.

Ministério Público do Estado de Mato Grosso, especialmente aos que atuam na defesa da Cidadania e do Patrimônio Público, que, no âmbito de suas respectivas atribuições, respeitadas a independência funcional, acompanhem e fiscalizem a destinação das verbas públicas utilizadas para o combate à epidemia do novo Coronavírus (COVID-19).

No âmbito das Promotorias de Justiça dos Municípios do Estado de Mato Grosso, diversos procedimentos extrajudiciais, em atendimento às recomendações do Conselho Nacional de Justiça e da Procuradoria-Geral de Justiça, foram instaurados para acompanhar as políticas públicas relacionadas ao combate à pandemia da Covid-19.

A Procuradoria Especializada da Cidadania e do Consumidor do Estado do Mato Grosso, acompanhando as medidas adotadas pelas Promotorias de Justiça para enfrentamento do Coronavírus, elaboraram planilhas e relatórios sobre todos os procedimentos administrativos de acompanhamentos de políticas públicas instaurados pelas PROJUS sobre a pandemia do Coronavírus (COVID-19).

Destacam-se, dentre os procedimentos administrativos instaurados para o acompanhamento de políticas públicas, aqueles que requisitaram dos municípios o envio de Portarias/Decretos em vigor em que declararam situação de emergência, em razão da pandemia, recomendando aos Prefeitos e aos Secretários de Saúde que elaborassem os planos de contingência, levando em consideração as peculiaridades locais.

O plano de contingência pode ser definido como planejamento de caráter preventivo e alternativo, o qual tem por finalidade atender determinado evento inesperado, como por exemplo o estado de calamidade pública, identificando as ações necessárias para que o evento impacte o mínimo possível a oferta dos serviços à população.

Dessa forma, o plano de contingência busca apontar, de maneira clara e concisa, as ações e também as responsabilidades para o enfrentamento do evento. Assim, esse documento objetiva orientar, organizar e dar as respostas necessárias para intervir, controlar e combater as consequências e impacto de determina-

do evento.

Nesse contexto, a decretação de estado de calamidade pública devido à pandemia causada pelo novo coronavírus, na grande maioria dos municípios brasileiros, tornou o Plano de Contingência essencial aos gestores, sendo que os municípios precisaram compor seus planos de acordo com a realidade e estrutura local. A heterogeneidade entre os municípios demonstra a necessidade da elaboração individual do plano de contingência municipal.

Relevante destacar, ainda, os procedimentos administrativos, instaurados nos municípios, atendendo às Recomendações Conjuntas nº 06 e 07/2020-PGJ/CGMP, para acompanhar e fiscalizar a aplicação das verbas públicas direcionadas ao combate à COVID-19.

3 A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO TOCANTE À VACINAÇÃO DA COVID-19 NO ESTADO DE MATO GROSSO

Em 17 de janeiro de 2021, a Diretoria Colegiada da Anvisa (Dicol) aprovou, por unanimidade, a autorização temporária de uso emergencial da vacina CoronaVac, “desenvolvida pela farmacêutica Sinovac em parceria com o Instituto Butantan, e da vacina Covishield, produzida pela farmacêutica Serum Institute of India, em parceria com a AstraZeneca / Universidade de Oxford/Fiocruz”.²⁸

Com a aprovação da vacina, restou constado nos Planos Nacional e Estadual de Vacinação, a competência das Secretarias Municipais de Saúde da alimentação do sistema de informação de modo a monitorar o avanço da vacinação em cada etapa e nos grupos prioritários, conforme orientações feitas pela SES-MT, com o escopo de assegurar a transparência das informações da campanha de vacinação COVID-19 no Estado de Mato Grosso.

Com o desenvolvimento das vacinas e início das campanhas de vacinação, foi necessário, nas Promotorias de Justiça do Estado de Mato Grosso, a instauração de procedimentos admi-

²⁸ BRASIL. Anvisa aprova por unanimidade uso emergencial das vacinas. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2021/01/anvisa-aprova-por-unanimidade-uso-emergencial-das-vacinas/>.

nistrativos, para acompanhar as políticas públicas municipais de vacinação, com a requisição dos Planos Municipais de Vacinação contra a COVID-19.

O acompanhamento foi imprescindível diante da necessidade de que fossem rigorosamente cumpridos os requisitos definidos pelos Planos Nacional e Estadual de Vacinação contra a COVID-19 e pactuados/ratificados pelo CIB-MT, mormente no que diz respeito ao público-alvo das fases da campanha, de forma a conter o avanço da pandemia e suas consequências mais nefastas.

Com a instauração dos procedimentos administrativos pelas Promotorias de Justiça do Estado de Mato Grosso, buscou-se garantir ampla e irrestrita transparência dos gestores da saúde na execução da vacinação da COVID-19, de forma que os órgãos de controle pudessem avaliar não só a probidade dos seus atos como também a efetividade das ações adotadas.

Além da instauração dos procedimentos administrativos, foram expedidas diversas notificações recomendatórias para os gestores municipais,

orientando que fossem adotadas as medidas necessárias para a rigorosa obediência à ordem de prioridade estabelecida no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19, além de serem adotadas medidas necessárias para a alimentação dos sistemas de informação do Ministério da Saúde, preferencialmente em tempo real, das doses aplicadas e das pessoas beneficiadas com os imunizantes, e que fosse dada transparência dos procedimentos de imunização nos respectivos portais oficiais dos municípios, dentro outras recomendações relevantes.

Importante destacar que, com relação à vacinação, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, decidiu que o Estado pode determinar aos cidadãos que, de forma compulsória, se submetam à vacinação contra a COVID-19, prevista na Lei nº 13.979/2020. Conforme a Suprema Corte, o Estado pode impor aos cidadãos que se recusem a vacinação medidas restritivas elencadas em lei, porém não pode fazer a imunização à força. Ademais, ficou estabelecido que os Estados, Distrito Federal e os Municípios possuem autonomia para

realizar campanhas locais de vacinação.

A decisão do Supremo Tribunal Federal foi firmada no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6586 e 6587, que tratam exclusivamente da vacinação contra a COVID-19, e do Recurso Extraordinário em Agravo 1267879, que trata do direito à recusa à imunização por convicções filosóficas e religiosas.

Eis as emendas dos precedentes citados:

Ementa: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. VACINAÇÃO COMPULSÓRIA CONTRA A COVID-19 PREVISTA NA LEI 13.979/2020. PRETENSÃO DE ALCANÇAR A IMUNIDADE DE REBANHÃO. PROTEÇÃO DA COLETIVIDADE, EM ESPECIAL DOS MAIS VULNERÁVEIS. DIREITO SOCIAL À SAÚDE. PROIBIÇÃO DE VACINAÇÃO FORÇADA. EXIGÊNCIA DE PRÉVIO CONSENTIMENTO INFORMADO DO USUÁRIO. INTANGIBILIDADE DO CORPO HUMANO. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA. INVIOABILIDADE DO DIREITO À VIDA, LIBERDADE, SEGURANÇA, PROPRIEDADE, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. VEDAÇÃO DA TORTURA E DO TRATAMENTO DESUMANO OU

DEGRADANTE. COMPULSÓRIEDADE DA IMUNIZAÇÃO A SER ALCANÇADA MEDIANTE RESTRIÇÕES INDIRETAS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E ANÁLISES DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA SEGURANÇA E EFICÁCIA DAS VACINAS. LIMITES À OBRIGATORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO CONSISTENTES NA ESTRITA OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA CUIDAR DA SAÚDE E ASSISTÊNCIA PÚBLICA. ADIS CONHECIDAS E JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. I – A vacinação em massa da população constitui medida adotada pelas autoridades de saúde pública, com caráter preventivo, apta a reduzir a morbimortalidade de doenças infecciosas transmissíveis e a provocar imunidade de rebanho, com vistas a proteger toda a coletividade, em especial os mais vulneráveis. II – A obrigatoriedade da vacinação a que se refere a legislação sanitária brasileira não pode contemplar quaisquer medidas invasivas, aflitivas ou coativas, em decorrência direta do direito à intangibilidade, inviolabilidade e integridade do corpo humano, afigurando-se flagrantemente inconstitucional toda determinação legal, regulamentar ou administrativa no sentido de implementar a vacinação sem o expresse consentimento informado das pesso-

as. III – A previsão de vacinação obrigatória, excluída a imposição de vacinação forçada, afigura-se legítima, desde que as medidas às quais se sujeitam os refratários observem os critérios constantes da própria Lei 13.979/2020, especificamente nos incisos I, II, e III do § 2º do art. 3º, a saber, o direito à informação, à assistência familiar, ao tratamento gratuito e, ainda, ao “pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas”, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma a não ameaçar a integridade física e moral dos recalcitrantes. IV – A competência do Ministério da Saúde para coordenar o Programa Nacional de Imunizações e definir as vacinas integrantes do calendário nacional de imunização não exclui a dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para estabelecer medidas profiláticas e terapêuticas destinadas a enfrentar a pandemia decorrente do novo coronavírus, em âmbito regional ou local, no exercício do poder-dever de “cuidar da saúde e assistência pública” que lhes é cometido pelo art. 23, II, da Constituição Federal. V – ADIs conhecidas e julgadas parcialmente procedentes para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, III, d, da Lei 13.979/2020, de maneira a estabelecer que: (A) a vacinação compulsória não significa vacinação forçada, por exigir sempre o consentimento do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restri-

ção ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes, e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, (ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas; (iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, e (v) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e (B) tais medidas, com as limitações expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência. (ADI 6586, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-063 DIVULG 06-04-2021 PUBLIC 07-04-2021)

Acórdãos no mesmo sentido ADI 6587 PROCESSO ELETRÔNICO JULG-17-12-2020 UF-DF TURMA-TP MIN-RICARDO LEWANDOWSKI N. PÁG-231 DJe-063 DIVULG 06-04-2021 PUBLIC 07-04-2021

Tese

I - A vacinação compulsória não significa vacinação forçada, porquanto facultada sempre a recusa do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à

frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes, e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, (ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas, (iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade e (v) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; II - Tais medidas, com as limitações acima expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência.

Ementa: Direito constitucional. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Vacinação obrigatória de crianças e adolescentes. Ilegitimidade da recusa dos pais em vacinarem os filhos por motivo de convicção filosófica. 1. Recurso contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) que determinou que pais veganos submetessem o filho menor às vacinações definidas como obrigatórias pelo Ministério da Saúde, a despeito de suas convicções filosóficas. 2. A luta contra epidemias é um capítulo antigo da história. Não obstante o Brasil e o mundo estejam vivendo neste momento a maior pandemia dos últimos cem anos, a da Covid-19, outras doenças altamente contagiosas já haviam desafiado a ciência e as autoridades públicas. Em inúmeros cenários, a

vacinação revelou-se um método preventivo eficaz. E, em determinados casos, foi a responsável pela erradicação da moléstia (como a varíola e a poliomielite). As vacinas comprovaram ser uma grande invenção da medicina em prol da humanidade. 3. A liberdade de consciência é protegida constitucionalmente (art. 5º, VI e VIII) e se expressa no direito que toda pessoa tem de fazer suas escolhas existenciais e de viver o seu próprio ideal de vida boa. É senso comum, porém, que nenhum direito é absoluto, encontrando seus limites em outros direitos e valores constitucionais. No caso em exame, a liberdade de consciência precisa ser ponderada com a defesa da vida e da saúde de todos (arts. 5º e 196), bem como com a proteção prioritária da criança e do adolescente (art. 227). 4. De longa data, o Direito brasileiro prevê a obrigatoriedade da vacinação. Atualmente, ela está prevista em diversas leis vigentes, como, por exemplo, a Lei nº 6.259/1975 (Programa Nacional de Imunizações) e a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Tal previsão jamais foi reputada inconstitucional. Mais recentemente, a Lei nº 13.979/2020 (referente às medidas de enfrentamento da pandemia da Covid-19), de iniciativa do Poder Executivo, instituiu comando na mesma linha. 5. É legítimo impor o caráter compulsório de vacinas que tenha registro em órgão de vigilância sanitária e em relação à qual exista consenso médico-científico. Diversos fundamentos justificam a medida, entre os quais: a) o Estado pode, em situ-

ações excepcionais, proteger as pessoas mesmo contra a sua vontade (dignidade como valor comunitário); b) a vacinação é importante para a proteção de toda a sociedade, não sendo legítimas escolhas individuais que afetem gravemente direitos de terceiros (necessidade de imunização coletiva); e c) o poder familiar não autoriza que os pais, invocando convicção filosófica, coloquem em risco a saúde dos filhos (CF/1988, arts. 196, 227 e 229) (melhor interesse da criança). 6. Desprovisamento do recurso extraordinário, com a fixação da seguinte tese: "É constitucional a obrigatoriedade de imunização por meio de vacina que, registrada em órgão de vigilância sanitária, (i) tenha sido incluída no Programa Nacional de Imunizações, ou (ii) tenha sua aplicação obrigatória determinada em lei ou (iii) seja objeto de determinação da União, Estado, Distrito Federal ou Município, com base em consenso médico-científico. Em tais casos, não se caracteriza violação à liberdade de consciência e de convicção filosófica dos pais ou responsáveis, nem tampouco ao poder familiar". (ARE 1267879, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-064 DIVULG 07-04-2021 PUBLIC 08-04-2021).

Com relação à vacinação contra a Covid-19 em crianças de 5 a 11 anos, a posição da instituição foi no sentido

de sua obrigatoriedade, sendo um direito de meninos e meninas de todo o país. O Ministério Público brasileiro, por meio do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça (CNPJ), divulgou Nota Técnica na data de 26 de janeiro de 2022, posicionando-se a respeito do tema. A manifestação considera previsão do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que estabelece como obrigatória a vacinação das crianças nos casos recomendados pelas autoridades sanitárias, e o fato de já ter sido o uso do imunizante nessa faixa etária autorizado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

O Ministério Público tem como função o dever de defender os direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes, os quais possuem prioridade absoluta e proteção integral. Nessa direção, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso reforçou sua posição institucional em favor das vacinas e da necessidade de uma grande mobilização na defesa da imunização geral da população e em especial de crianças e adolescentes.

A nota técnica do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justi-

ça (CNPQ), ao defender a vacinação infantil, salientou que

[...] a violação do direito à saúde de crianças deve ensejar a intervenção de todo o Sistema de Garantia de Direitos para restituir o direito fundamental sonegado, com a atuação, em especial, do Conselho Tutelar e do Ministério Público, ainda que seja necessário o uso de meios coercitivos indiretos para o alcance da imunização pretendida.²⁹

Almejando uma atuação resolutiva e, de preferência, na esfera extrajudicial, o Ministério Público defende ainda que União, Estados e Municípios devem promover campanhas educativas voltadas à mobilização e à conscientização social a respeito da importância da imunização de toda a população.³⁰

Ademais, vale destacar que o posicionamento institucional se baseou em dados epidemiológicos nacionais e internacionais sobre o impacto da Covid-19 nas diferentes faixas etárias e reafirma que o aval das autoridades sanitárias brasileiras foi precedido de rigorosa análise quanto à segurança e à eficácia das vacinas na população

pediátrica em diferentes países.

No que se refere às matrículas escolares, o documento pondera, todavia, que, ainda que escolas de todo o país, públicas ou privadas, devam exigir a carteira de vacinação completa, não poderá ser negado o direito de matrícula àqueles que não cumprirem tal exigência. Em tais situações, o Ministério Público ressalta que o estabelecimento de ensino deve providenciar a notificação aos órgãos competentes, em especial ao Conselho Tutelar. A previsão considera o caráter fundamental do direito à educação.

4 CONCLUSÃO

Esse artigo teve por objetivo promover uma análise dos instrumentos extrajudiciais disponíveis ao Ministério Público para a solução dos conflitos de interesse, em razão da grave crise global sanitária instaurada com a pandemia do Coronavírus, buscando o modelo de direito resolutivo como mecanismo para a resolução dos complexos conflitos sociais surgidos com

²⁹ MPPR. **MP se posiciona pela obrigatoriedade da vacinação para crianças**. Disponível em: <<https://mppr.mp.br/Noticia/MP-se-posiciona-pela-obrigatoriedade-da-vacinacao-para-criancas>>.

³⁰ Ibidem.

essa nova realidade.

Assim sendo, do exame dos procedimentos administrativos instaurados e das várias recomendações expedidas relacionadas às medidas de enfrentamento à COVID-19, vê-se que o modelo resolutivo contribui para a solução de diversas controvérsias que se apresentam no cotidiano das Promotorias de Justiça com atribuição extrajudicial, num momento delicado enfrentado pelo mundo, e que tem exigido das autoridades medidas enérgicas no sentido de minimizar os impactos sociais e econômicos da pandemia. Por meio dos procedimentos administrativos disponíveis e dos instrumentos para dialogar com os diversos setores da sociedade, evitou-se a materialização das demandas em processos judiciais. As recomendações realizadas demonstram que é possível que o Ministério Público atue de maneira preventiva, o que ganha importância significativa, quando se trata de demandas coletivas.

Nesse sentido, constata-se que as ferramentas extrajudiciais, disponíveis aos membros do Ministério Público para uma atuação resolutiva, são céle-

res e eficazes, mostrando-se eficientes para a solução das demandas de acompanhamento de políticas públicas advindas com a pandemia, na área da saúde pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo**: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. Disponível em: <<https://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/su-mario/5/14042010170607.pdf>>.

ASENSI, Felipe. **Dutra Indo além da judicialização**: O Ministério Público e a saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, Centro de Justiça e Sociedade, 2010. 206 p. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10313/Indo%20al%c3%a9m%20da%20Judicializa%c3%a7%c3%a3o%20-%200%20>>

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência. Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 06/2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Nota Técnica**. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/Nota-Tcnica-Conjunta-n-1-2020-Corona-vrus.pdf>.

_____. **Portaria PGR/MPU nº 59**, de 16 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/Mar%C3%A7o/>

[Portaria_PGRMPU_59_2020.pdf](#)>.

_____. **Recomendação Conjunta CN-CES nº 1, de 19 de março de 2020**. Disponível

em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/Mar%C3%A7o/Minuta_de_Recomendacao_CNMP_-_COVID_19_-_FINAL.doc_1_2_1.pdf>.

_____. **Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 1, de 20 de março de 2020**. Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendacao-Conjunta-Presi-CNMP-1.2020.pdf>>.

_____. **Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 2, de 18 de junho de 2020**. Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf>>.

_____. **Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 3, de 4 de março de 2021**. Disponível em:

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

file:///C:/Users/PC/Downloads/REC
OMENDA%C3%87%C3%83O%20C
ONJUNTA%20PRESI-
CN%20N%C2%BA%203,%20DE%2
04%20DE%20MAR%C3%87O%20
DE%202021.pdf

_____. **Recomendação nº 72, de 23 de abril de 2020.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendacao-n-72.pdf>>.

_____. **Recomendação nº 76, de 19 de agosto de 2020.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendacao-76-20.-unidades-socioeducativas-e-covid.pdf>>.

_____. **Resolução CNMP nº 23 de 17/09/2007.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao-0232.pdf>>.

IMPrensa Nacional. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-454-de-20-de-marco->

de-2020-249091587>.

_____. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>.

LIMA, Renata Murta de. A atuação extrajudicial do Ministério Público no período da pandemia: Estudo de caso do Município de Baturité – Ceará. Revista Acadêmica. Escola Superior do Ministério Público do Ceará. **Revista 2020 – Ano XII – Número 2 – Semestral.** Fortaleza/CE. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2021/02/ARTIGO-6.pdf>>.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito.** 2. ed. rev. amp. São Paulo: Saraiva, 2004.

MPMT – Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Recomendação nº 01/2020/GAB/PGJ. Procuradoria Geral de Justiça. Disponível em:

<<https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/COVID-19/Rec%2001.pdf>>.

_____. **Recomendação nº 03/2020/GAB/PGJ**. Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Procuradoria Geral De Justiça. Disponível em:

<<https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/COVID-19/Rec%2003.pdf>>.

_____. **Recomendação Conjunta nº06/2020 PGJ/CGMP**. Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Procuradoria Geral de Justiça. Disponível em:

<https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/COVID-19/Rec_Conj_%2006.pdf>.

_____. **Recomendação Conjunta nº 07/2020-PGJ/CGMP**. Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Procuradoria Geral de Justiça. Disponível em:

<https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/COVID-19/Rec_Conj_%2007.pdf>.

_____. **Resolução nº 52/2018**. Conselho Superior do Ministério Público. Disponível

em:<[https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/CSMP/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20052-2018-CSMP-%20Inqu%C3%A9rito%20Civil%20e%20outros\(3\).pdf](https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/arquivos/CSMP/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20052-2018-CSMP-%20Inqu%C3%A9rito%20Civil%20e%20outros(3).pdf)>.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Folha Informativa sobre Covid-19**. Disponível em:

<<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>.

_____. **Regulamento Sanitário Internacional (RSI)**. Disponível em:

<<https://www.paho.org/pt/regulamento-sanitario-internacional-rsi>>.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. **De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v.14, n.24, p.138-176, jan/jun. 2015. Disponível em:

<FILE:///C:/USERS/PC/DOCUMENT
S/89-TEXTO%2ODO%20ARTIGO-
136-1-10-20180201%20(2).PDF>.

JUSTIÇA RESTAURATIVA E ARTES CÊNICAS

RESTORATION JUSTICE AND PERFORMING ARTS

André Luís de Almeida¹

RESUMO: Ao longo deste artigo será explicado como acontece a transação penal no juizado especial criminal nos casos previstos na Lei 11.343/06 (Lei de Drogas), qual sua finalidade e, como tem sido sua eficácia na prática e será proposta a implantação de artes cênicas como forma de complementar o procedimento já existente, tendo como finalidade imprimir maior eficácia à transação penal, conquanto os resultados não vem tendo grande impacto no tecido social, ou seja, não tem atingido a finalidade a que se propõe, que é a ressocialização. Será também exemplificado, de acordo com dados estatísticos, que o projeto tem grande possibilidade de atingir o fim desejado, pois através desse método cada participante do projeto poderá ver representada sua história de vida e, o principal, sentir como outras pessoas superaram e conseguiram mudar o rumo de suas vidas.

PALAVRAS-CHAVE: Resumo. Pena.

Transação Penal. Justiça Restaurativa. Ressocialização. Artes Cênicas. Conclusão.

ABSTRACT: Throughout this article, it will be explained how the criminal transaction takes place in the special criminal court in the cases provided for in Law 11.343/06 (Drugs Law), what its purpose has been and how it has been effective in practice, and the implementation of performing arts such as way of complementing the existing procedure, with the purpose of giving greater efficiency to the criminal transaction, although the results have not had a great impact on the social fabric, that is, it has not reached the purpose it proposes, which is resocialization. It will also be exemplified, according to statistical data, that the project has a great possibility of reaching the desired end, because through this method each project participant will be able to see their life story represented and, most impor-

¹ Promotor de Justiça do MPMT.

tantly, feel how other people have overcome and managed to change the direction of their lives.

KEYWORDS: Summary. Penalty. Criminal Transaction. Restorative Justice. Resocialization. Performing Art. Conclusion.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Evolução da Pena no Brasil. 2 O Dever de Punir do Estado. 3 O Dever de Punir do Estado e a Ressocialização. 4 Transação Penal e a Ressocialização. 5 Função da Transação Penal nos Crimes de Uso de Drogas. 6 Atribuição do Ministério Público nos Crimes de Uso de Drogas. 7 Justiça Restaurativa. 8 Artes Cênicas. 9 Implantação de Artes Cênicas como Forma de Ressocialização. 10 Artes Cênicas como Forma de Transformação de Vida. 11 Conclusão. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos o Estado evoluiu a forma pela qual aplicava penas àqueles que cometiam crimes, pois,

nos primórdios os criminosos cumpriam a pena com a própria vida, porém, com o passar do tempo o Estado foi humanizando sua maneira de punir e criando outras maneiras de reparação do ilícito, sendo uma dessas alternativas o instituto da transação penal.

Esse instituto é um método conciliatório entre autor do fato e Ministério Público, visando dar celeridade ao andamento processual com a disponibilização de meios alternativos de cumprimento de pena, seja pela prestação de serviço à comunidade, o pagamento de valor em pecúnia, ou, no caso dos delitos que envolvem o uso de droga, pelo acompanhamento por profissionais da saúde, conjugado com participação em palestras educativas.

No entanto, com o passar do tempo viu-se que esse método não tem mais atingido o fim que se deseja, que é a ressocialização do autor do fato, ou seja, sua reinserção na sociedade para que não volte a cometer mesmo o ilícito.

Diante dessa ineficácia, o Ministério Público pretende propor um projeto de implantação de Artes Cênicas

como forma complementar à medida já aplicada da transação penal, porquanto, acredita-se que o envolvimento dos participantes com a dramatização da história de um ex-usuário ou ex-dependente poderá impactar positivamente a conduta daqueles que se encontram em situação semelhante.

1 EVOLUÇÃO DA PENA NO BRASIL

Inicialmente, a pena surgiu como forma de punir o sujeito que pratica uma conduta delituosa, surgindo modalidades puníveis da mais branda a mais rigorosa, sendo aplicadas de acordo com o nível de gravidade do delito.

Sabe-se que nos tempos remotos os criminosos pagavam com a própria vida pelo crime cometido, no entanto ao longo da história foram surgindo leis menos gravosas e, inclusive, atualmente a Carta Magna protege o direito de humanidade das pessoas, o direito de ter uma pena que não agrida sua dignidade humana, sua integridade física ou psicológica.

É sabido que hoje a pena mais rigo-

rosa que existe é a privativa de liberdade, na concepção de Rogério Greco (2004, p. 532) *“A pena é a consequência natural imposta pelo Estado quando alguém pratica uma infração penal”*, e, Nucci (2005, p. 335) *“É a sanção imposta pelo Estado, através da Ação Penal, ao criminoso, cuja finalidade é a retribuição ao delito perpetrado e a prevenção a novos crimes”*.

Ainda mais moderno, BECCARIA (2002, p.17) diz:

É melhor prevenir os crimes do que ter de puni-los; e todo legislador sábio deve procurar antes impedir o mal do que repará-lo, pois uma boa legislação não é senão a arte de proporcionar aos homens o maior bem-estar possível e preservá-los de todos os sofrimentos que se lhes possam causar, segundo o cálculo dos bens e dos males da vida

BECCARIA, como se nota, defende a projeção de políticas públicas que possa conscientizar e prevenir futuros delitos e não seja preciso utilizar do poder de punir do Estado através da aplicação das penas.

Nesse diapasão, o legislador brasileiro lança mão da Lei nº 9.099/99, que enalteceu a aplicação de penas alternativas para crimes de menor

potencial ofensivo, implantando o instituto da transação penal, que é um método conciliatório entre o autor do fato e o Ministério Público.

No que diz respeito especificamente ao crime de uso de drogas, a transação penal dá ao agente infrator a oportunidade de ser acompanhado por médicos, psicólogos ou assistentes sociais. Essa medida visa conscientizá-lo a deixar o uso da substância entorpecente que o levou ao juizado especial criminal, contudo, ao que se constata, essa prática não tem surtido os efeitos preconizados por seus idealizadores.

2 O DEVER DE PUNIR DO ESTADO

Antes de tratar especificamente sobre justiça restaurativa, é importante expor brevemente acerca do dever de punir do estado.

Esse dever, conhecido como *Jus Puniendi*, pode ser classificado de duas maneiras, direito abstrato ou objetivo, que diz respeito às normas penais. Quando algum cidadão infringe qualquer norma penal, o Estado intervém com o seu dever de punir

para responsabilizá-lo pelo ilícito cometido.

Descreve Fernando Capez (2012, p.45):

O Estado, única entidade dotada de poder soberano, é o titular exclusivo do direito de punir (para alguns, poder-dever de punir). Mesmo no caso da ação penal exclusivamente privada, o Estado somente delega ao ofendido a legitimidade para dar início ao processo, isto é, confere-lhe o *jus perseguendi in judicio*, conservando consigo a exclusividade do *jus puniendi*.

No entanto, é importante ressaltar que o Estado tem o seu dever de punir, porém, dentro de suas limitações legais, primeiro deve observar a literalidade da Lei e a regras que dizem respeito aos direitos humanos.

Desse modo, o Estado com o seu poder-dever de punir se encarrega de analisar cada caso e aplicar a sanção que entender ser mais conveniente e eficaz de acordo com a previsão legal e de acordo com a gravidade do ilícito praticado.

Como diz Damásio de Jesus (1996, p. 2):

O Movimento da Lei e da Ordem adota uma política criminal, com sustentação nos seguintes pontos: a) a pena se justifica como um castigo e uma retribuição no velho sentido, não se confundindo esta expressão com o que hoje se denomina "retribuição jurídica"; b) o chamados delitos graves hão de castigar-se com penas severas e duradouras (morte e privação de liberdade de longa duração); c) as penas privativas de liberdade impostas por crimes violentos hão de cumprir-se em estabelecimentos penitenciários de máxima segurança, submetendo-se o condenado a um excepcional regime de severidade distinto ao dos demais condenados; d) o âmbito da prisão provisória deve ampliar-se de forma que suponha uma imediata resposta ao delito; e) deve haver uma diminuição dos poderes individuais do juiz e o menor controle judicial na execução que ficará a cargo, quase exclusivamente, das autoridades penitenciárias.

O dever de punir do Estado passou por muitas modificações até o momento, por isso, atualmente, antes que seja aplicada a sanção, leva-se em consideração o contexto em que o crime está inserido para que seja determinada a pena adequada e justa a cada caso concreto.

Nem sempre foi assim, em meados do século XV, o livro o Martelo das Bruxas, escrito por James Sprenger e

Heinrich Kramer e considerado o primeiro Código Penal do Ocidente, exerceu grande influência na igreja católica, que à época detinha o monopólio da força, para legitimar a chamada caça às bruxas. Funcionava da seguinte forma, a igreja católica condenava toda espécie de manifestação que considerasse heresia ou bruxaria e que era comumente realizada por mulheres. Em determinados casos mesmo não havendo a prática de feitiçaria, a igreja, por simples suposição, condenava essas mulheres à morte.

Questiona-se por que as mulheres? Porque naquela época as mulheres eram frágeis e indefesas, em algum momento, só pelo fato de uma mãe ou bebê morrer no parto, a parteira era considerada bruxa e por isso era condenada.

Contudo, com o passar dos séculos os direitos da pessoa humana foram ganhando expressão e se contrapondo às barbáries antes cometidas, como corolário, as penas passaram a ser mensuradas de acordo com cada caso concreto, levando-se em consideração o arcabouço jurídico em que não se tolera a arbitrariedade

na aplicação das sanções.

3 O DEVER DE PUNIR DO ESTADO E A RESSOCIALIZAÇÃO

O Estado soberano tem o poder de impor a punição adequada a cada caso de infração penal, aplicar as penas que forem necessárias e ainda realizar ações para que ocorra a ressocialização.

Cabe aqui uma indagação, o dever de punir do Estado é destinado a excluir ou ressocializar?!

Na verdade, o que se nota é que os métodos de punições aplicados não estão surtindo os efeitos desejados e muito menos cumprindo com sua função social. Para que a punição cumpra sua finalidade é necessário que se promova a ressocialização como maneira de promover a inclusão social e, como consequência, de afastar os infratores do crime, diminuindo, assim, a criminalidade.

No entanto, o sistema prisional brasileiro é carente de projetos que visem a reinserção social, deixando os egressos do sistema prisional sem norte, ou seja, sem instrumentos fac-

tíveis para se reinventar, são submetidos a novo julgamento pela sociedade.

Vejamos a opinião de Rogério Greco (2011, p.103):

Veja-se, por exemplo, o que ocorre com o sistema penitenciário brasileiro. Indivíduos que foram condenados ao cumprimento de uma pena privativa de liberdade são afetados, diariamente, em sua dignidade, enfrentando problemas como superlotação carcerária, espancamentos, ausência de programas de reabilitação, falta de cuidados médicos, etc. A ressocialização do egresso é uma tarefa quase impossível, pois não existem programas governamentais para a sua reinserção social, além do fato de a sociedade, hipocritamente, não perdoar aquele que já foi condenado por ter praticado uma infração penal.

Desse modo, é possível observar que as políticas públicas implantadas visando possível ressocialização não funcionam efetivamente.

4 A TRANSAÇÃO PENAL E A RESSOCIALIZAÇÃO

A lei nº 9.099/95 foi criada com intuito de trazer celeridade processu-

al aos casos de infração penal de menor potencial ofensivo, a ideia é modernizar a justiça e evitar a morosidade, com um rito simplificado para os processos que podem ser tratados de forma célere.

Assim, esse diploma legal foi instituído para disciplinar crime de menor potencial ofensivo e tem com um dos principais instrumentos o instituto transação penal, um benefício proposto pelo Ministério Público ao autor do fato.

Esse instituto foi pensado para trazer eficácia à ressocialização social, visto que quando aplicado concede ao autor do fato meios alternativos à imposição de pena no sentido estrito, seja pela prestação de serviço à comunidade, o pagamento de valor em pecúnia, ou, no caso dos delitos que envolvem o uso de droga, pode ser acordado que o autor do fato seja acompanhado por profissionais da saúde, conjugado com participação em palestras educativas.

Afinal, qual é a finalidade da ressocialização no ordenamento jurídico?!

O referido instituto visa garantir a recuperação do infrator e incluí-lo novamente ao convívio social, tendo

como fundamentação a LEP nº 7.210/84 com a diretriz de punir e ressocializar. O objetivo da ressocialização é, em última análise, amparar a saúde física e psíquica do infrator, dando-lhe a garantia constitucional de dignidade da pessoa humana e respeito à integridade física e moral.

Vejamos na visão de Bittencourt (2015, p. 607-608):

[...] ignora-se a existência de outros programas e meios de controle social de que o Estado e a sociedade devem dispor com objetivo ressocializador, como a família, a escola, a Igreja. A readaptação social abrange uma problemática que transcende os aspectos puramente penais e penitenciários. Na busca da correção ou da readaptação do delinquente não se pode olvidar que estes objetivos devem subordinar-se à Justiça.

[...]

Modernamente, só se concebe o esforço ressocializador como uma faculdade que se oferece ao delinquente para que, de forma espontânea, ajude a si próprio a, no futuro, levar uma vida sem praticar crimes.

Por isso, a transação penal possui, ou deveria possuir, uma característica de tratamento/preparação para a volta de um convívio social saudável,

visto que o instituto é aplicável em crimes de menor potencial ofensivo.

5 FUNÇÃO DA TRANSAÇÃO PENAL NOS CRIMES DE USO DE DROGAS

A transação penal é uma medida conciliatória entre o infrator e o Ministério Público e é aplicável em casos de autores do fato não reincidentes. Caso ocorra a reincidência não será mais cabível a aplicação do referido instituto pelo prazo de 5 (cinco) anos.

Vejamos o conceito da transação penal, Joel Dias Figueira Júnior (2000, p. 602-604):

A origem da transação penal em seu sentido contemporâneo pode ser buscada no Direito de tradição anglo-saxônica, mormente no sistema norte-americano através do instituto da *plea bargaining*, que revela a denominada 'justiça pactada ou contratada ou negociada'. Expressa sobre ela Figueiredo Dias e Costa Andrade que representa a manifestação mais expressiva, embora não a única, da discricionariedade do persecutor americano. A *plea bargaining* consiste fundamentalmente na negociação entre o Ministério Público e a defesa, destinada a obter uma confissão de

culpa em troca da acusação por um crime menos grave, ou por um número mais reduzido de crimes. (...)

De acordo com Resolução CNJ 225/2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências, a transação penal é oferecida pelo Ministério Público, logo após o recebimento do Termo Circunstanciado – TCO, para que os autores do fato sejam encaminhados ao NUPS por um período de 3 meses e, nesse período, eles são acompanhados por médicos, psicólogos ou até mesmo assistente social. Todavia, como dito alhures, pela análise empírica dessas ações denota-se que o resultado, não obstante o hercúleo esforço dos profissionais envolvidos, não tem surtido os efeitos almejados.

Desse modo, observa-se que o maior objetivo da transação penal é fazer com que os usuários/dependentes ressocializem, ou seja, voltem à vida em sociedade e não voltem a praticar o ilícito penal, mas como já mencionado repetidas vezes, esse procedimento não tem

sido muito eficaz para a finalidade que se deseja.

6 ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS CRIMES DE USO DE DROGAS

O Ministério Público em sua posição de autor da ação, parte legítima e interessada nesses casos, recebe o TCO e oferece a transação penal com o intuito de tentar fazer com que os autores do fato deixem de cometer esse ilícito, no entanto, verifica-se que os resultados têm sido negativos, pois, a maioria dos infratores, após o término do procedimento, voltam a praticar os mesmos delitos.

Vejam os conceitos da transação penal, Luiz Flávio Gomes (2008 p. 257):

Nos Juizados, em regra, o Ministério Público quando formula a proposta de transação penal pode pedir a incidência de qualquer pena restritiva de direitos ou de multa (art. 76 da Lei 9.099/95) Aqui na Lei de Drogas é diferente: no caso do art. 28, entram em pauta tão-somente as penas previstas nesse mesmo artigo (advertência, prestação de serviços à comunidade e comparecimento a curso edu-

cativo). O rol de sanções é limitado. Pode o Ministério Público pedir a incidência isolada ou cumulativa dessas sanções (art. 27), mas somente elas é que têm pertinência (no caso do art. 28).

Devido a isso, o Ministério Público pretende propor, com base no conceito da Justiça Restaurativa, um projeto de implantação de Artes Cênicas para que, após o encerramento das palestras educativas que são apresentadas quinzenalmente na sede dos Juizados Especiais de Criminais de Cuiabá, os autores do fato se envolvam com o projeto teatral e tenham a oportunidade de vivenciar, de certa forma, a realidade de vida de cada envolvido no projeto.

A finalidade desse trabalho é mostrar que é possível se ressocializar pela aplicação das artes cênicas, enaltecendo-se a possibilidade de mudar de vida e, ainda, o melhor, ajudar a transformar outras vidas.

7 JUSTIÇA RESTAURATIVA

A ideia de justiça restaurativa espelhada no sistema estadunidense foi implantada no Brasil através da Reso-

lução do CNJ nº 225/2016 com o intuito de motivar a resolução de conflitos de maneira diferenciada.

Essa nova forma de justiça visa resolver conflitos através de acordos, como, por exemplo, composição civil, transação penal ou suspensão condicional do processo de natureza criminal que tramitam perante o juizado especial criminal.

Além disso, a criação dessa resolução foi estruturada de acordo com o artigo 5º, inciso XXV da CRFB/88, pois este dispositivo descreve que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” e a Resolução Normativa trata de meios alternativos para amenizar os problemas do Judiciário através de medidas conciliatórias, ou seja, métodos voluntários e consensuais adequados que possam alcançar a pacificação do conflito.

A resolução dos conflitos através da justiça restaurativa funciona da seguinte maneira na visão de Daniel Achutti (2016, p. 67):

Ao assumir que uma das características mais marcantes de justiça restaurativa é justamente a consideração singular dos envolvidos e dos

conflitos, será contraditório afirmar, por exemplo, que a ênfase na concepção reparativa impede que as partes cheguem a um acordo sem qualquer previsão de reparação concreta. Tal fechamento de perspectiva contraria frontalmente um dos pontos mais importantes da justiça restaurativa, que é a atribuição de papéis de protagonistas aos envolvidos e a imprevisibilidade da dinâmica e dos resultados de um evento restaurativo.

Cabe destacar que a justiça restaurativa no contexto da lei de drogas ilícitas está voltada ao autor do fato, que é visto como ofensor e vítima ao mesmo tempo.

Vejamos o tema na concepção de SCURONETO (2000):

Com isso, a Justiça Restaurativa é vista como uma alternativa para amenizar as problemáticas que têm como fonte propulsora o tráfico e uso de drogas ilícitas. Já que, este mecanismo possibilita a cura das feridas sofridas, pela sensibilidade, pela dignidade ou reputação, destacando o agravo causado pelo malfeito, estando presentes todos os envolvidos (vítima/infrator e comunidade) na resolução do conflito.

Por isso, o Ministério Público, como forma de contribuir com o processo de reinserção desses usuá-

os/dependentes, entende que outras medidas podem ser adotadas de forma complementar, como por exemplo, as artes cênicas, para que todo esse procedimento tenha mais eficácia na recuperação da autoestima desses atores sociais.

Assim, baseando-se na Resolução nº 118/2014 do CNMP, este órgão ministerial, que possui papel de suma importância de proteção das garantias e direitos fundamentais, buscando adotar métodos alternativos de resolução de conflitos, se propôs a criar um projeto de implantação de artes cênicas para aumentar os efeitos positivos na tentativa de reinserir os autores do fato na vida social, afastando-os do mundo das drogas.

8 ARTES CÊNICAS

As artes cênicas são uma forma de externar situações ou histórias que precisam ser representadas, esse método de representação que também pode ser chamado de teatro possui cinco gêneros, ou seja, cinco formas diferentes de ser apresentada, sendo elas: dança, musical, dramáti-

co, cômico e trágico.

O gênero trágico é uma forma de expressar, apresentar através de um espetáculo, ações da vida, já o dramático representa a diversidade humana, ou seja, os conflitos da humanidade.

Portanto, verifica-se que a inserção das artes cênicas como forma de complementar o acompanhamento dos autores do fato pode ser eficaz, tendo em vista que ao passarem pelo Grupo de Acompanhamento, Informação e Educação (GAIE) do Núcleo Psicossocial (NUPS) poderão participar ativamente de um espetáculo teatral para expressar a história de vida de um ex-usuário/ex-dependente e, com isso, vivenciarem o exemplo e motivação, para que vislumbrem outras possibilidades de encarar e vencer o vício.

Estudos apontam que Artes Cênicas desenvolvem bons resultados em tratamentos:

O relatório destaca que algumas intervenções artísticas não apenas produzem bons resultados, mas também podem ser mais econômicas que os tratamentos biomédicos comuns. Como elas podem ser adaptadas para pessoas de dife-

rentes origens culturais, intervenções artísticas também seriam uma alternativa para envolver grupos minoritários ou de difícil acesso. (g.n)

Vários países buscam agora desenvolver sistemas de prescrições sociais e artísticas, nos quais os médicos da atenção básica podem encaminhar seus pacientes para atividades artísticas.²

Essa vivência que se traduz numa verdadeira imersão nos sentimentos e emoções de cada participante é referida há muito naquilo que de convencional denominar de *Catarse Grega*, que significa a purificação, libertação da alma. Segundo Aristóteles quando alguém “se deparava com as paixões representadas, conseguia finalmente se libertar delas. Sendo assim, a tal purgação ou purificação era provocada nas pessoas durante e após a representação de uma tragédia grega”.³

Os poetas mitológicos gregos, Orfeu e Museu, acreditavam que se oferecessem sacrifícios aos deuses eles seriam purificados/absolvidos das punições, com isso persuadiam pessoas a praticarem sacrifícios, e

assim poderiam ser absolvidas e purificadas.

Além disso, acreditava-se que por meio dessa entrega às práticas de sacrifícios, as pessoas, de certa forma, dissipariam toda energia considerada ruim, seus conflitos internos naquelas práticas e purificariam a alma, por isso seriam absolvidas das ações injustas.

9 IMPLANTAÇÃO DAS ARTES CÊNICAS COMO FORMA DE RESSOCIALIZAÇÃO

A fim de que haja a efetiva implementação do projeto, devem ser convidados os autores do fato a participarem, com a demonstração a cada um deles de que isso trará benefícios na esfera processual e, melhor ainda, dará a eles a oportunidade de conhecerem outras pessoas e suas histórias de vida, bem como se conectarem com realidades, culturas e costumes diferentes, e com isso, poderão absorver experiências que os levarão à reflexão sobre suas próprias vidas.

² RETS. **Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde**. Disponível em: <<https://www.rets.epsjv.fiocruz.br/noticias/estudo-da-oms-mostra-que-arte-pode-fazer-bem-saude>>.

³ ESCOLA DE TEATRO JULIANA LEITE. **O que Significa Catarse no Teatro?** Disponível em: <<https://teatrolimeira.com.br/2022/01/12/o-que-significa-catarse-no-teatro/>>.

Acredita-se que a implantação das artes cênicas como forma de tratamento aos usuários de drogas será de muita valia para que eles se ressocializem da melhor maneira possível, que possam compreender através de suas próprias encenações que existem outros caminhos a serem percorridos, caminhos estes dentro da legalidade e, além disso, poderão descarregar todas as aflições que os levam a cometer esse crime e, de certa forma, purificar o seu eu interior.

O intuito principal do projeto é levá-los à reflexão e incentivá-los a ver o mundo de forma diferente, de um modo que demonstrem a capacidade que eles têm de conquistar seus objetivos e, principalmente, não voltar mais às práticas ilícitas, seguindo um rumo diferente de superação.

Vejamos, qual é a finalidade do projeto artístico na visão do jornal Correio Braziliense:

O objetivo central do grupo à frente do projeto, a Estupenda Trupe, é a democratização da cultura baseada na premissa de que todo ser

humano é capaz de produzir, discutir e apreciar a arte. O trabalho realizado nas oficinas do Tear é de empoderamento, de uso da arte para autoconhecimento e para transformação, garante Luciana Amaral, 32, arte-educadora e participante da Estupenda Trupe.⁴(g.n) [...]ressalta que a oficina é importante para a região por trazer debates e atividades que conscientizem sobre os problemas da cidade. A expectativa do Instituto Federal, que é um parceiro do Estupenda Trupe nessa empreitada, é que os participantes consigam sensibilizar-se com reflexões aprofundadas sobre a conjuntura brasileira, a região de São Sebastião, nossos problemas, nossas mazelas e encontrar soluções no coletivo para superá-las.⁵(g.n).

Como exemplo, pode-se mencionar um filme norte-americano chamado "Ela Dança Eu Danço", lançado em 2006, que relata a vida de um jovem que morava em bairro periférico e praticava crime de furto e certo dia foi pego pela polícia e, posteriormente, condenado à prestação de serviços comunitários em uma escola de arte, com isso ele se envolve com projeto de dança na própria escola e acaba mudando sua história de vida,

⁴ BASTOS, Fernanda. **Projeto usa teatro como forma de ressocialização em unidades de internação**. Correio Braziliense. Publicado em 21/03/2019. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/03/21/interna_cidadesdf,744310/projeto-usa-teatro-como-forma-de-ressocializacao-em-unidades-de-intern.shtml>.

⁵ Ibidem.

abandonando o mundo do crime.

Desse modo, percebe-se que existe grande expectativa na efetividade de implantação das artes como forma de ressocialização.

Por isso, o Ministério Público entende haver efetividade na implantação do projeto no juizado especial criminal de Cuiabá-MT, porque a intenção é transferir sentimentos através da história real exibida de maneira que possa tocar cada autor do fato e conscientizá-lo de seu papel na sociedade para que não volte a cometer esses ilícitos e ainda externar para outras pessoas, como forma de alerta, para não percorrerem o mesmo caminho que leva à degradação da pessoa humana.

Após a realização de algumas pesquisas estatísticas relacionadas à possibilidade de sucesso na implantação do projeto, foi possível obter a seguinte informação:

Hoje, uma das expressões artísticas mais conhecidas pela humanidade é o tetro. Essa forma de manifestação cultural traz inúmeros benefícios para aqueles que praticam e com certeza, irá ampliar e melhorar

a maneira como tais pessoas enxergam o mundo ao seu redor.⁶

Ainda, como já mencionado no primeiro título desde artigo, sobre ser bem melhor prevenir a conduta criminosa, o intuito de implantação das artes cênicas como forma complementar o procedimento já existente no Juizado Especial é de prevenir a reincidência e não ser necessária a aplicação de uma pena convencional.

Em razão disso, o Ministério Público acredita ser uma ação que trará resultados positivos, pois todos os participantes do projeto terão uma história impactante para vivenciar, com um exemplo de transformação que levará à reflexão dos envolvidos, assim como do público em geral, reduzindo, assim, a reincidência ou aumento do número de dependentes ou usuários de drogas.

10 ARTES CÊNICAS COMO FORMA DE TRANSFORMAÇÃO DE VIDA

“A arte existe porque a vida não basta” (Ferreira Gullar).

Aqueles que participam de um

⁶ VIVA ARTE VIVA. **6 benefícios da arte que podem mudar a sua maneira de ver o mundo.** Disponível em: <<https://www.macunaima.com.br/vivaarteviva/6-beneficios-da-arte-que-podem-mudar-a-sua-maneira-de-ver-o-mundo/>>.

evento, o teatro, afirmam ser realmente uma transformação de vida, inclusive cura da alma, visto que ao participarem da preparação para representar o “personagem” estudam todo o contexto de vida dessa representação e, por isso se veem envolvidos ao ponto de se colocarem no lugar do representado e sentirem tudo aquilo que se passa na vida dele.

E a intenção de trabalhar esse método no Juizado Especial Criminal, como forma de complementar o acompanhamento já existente, é fazer com que os infratores se envolvam com o projeto e vivenciem a história de vida uns dos outros e tomem para si uma lição que venham incentivá-los a não cometer mais o ilícito penal.

Sabe-se, pois, que a mudança é muito difícil, porém, o exemplo de perseverança de um ex-usuário/ex-dependente certamente ajudará a entender que por mais difícil que seja, é possível viver em um mundo fora do crime, sendo muito mais benéfico e motivador.

Diante disso, importa mencionar que a arte tem, em grande parte, o

seu propósito de externar sentimentos, por isso existem relatos de pessoas que se envolvem com o teatro e demonstram a transformação de vida através daquilo que representam.

Veja, Karen Angelo, de 32 anos, relata que por meio da sua atuação no teatro se viu impactada pela cena que representou e diz que sentiu na pele a realidade daquilo que representou.⁷

Já na visão de Arnaldo F. Ramos, a arte cênica representa a mudança de vida em razão de mudar a maneira de ver o mundo, pois através das apresentações existe uma manifestação cultural e surgem inúmeros benefícios, sendo um deles a flexibilidade, visto que, através dela surge a oportunidade de improvisar e contornar um problema em resultado positivo; possibilita também o acúmulo de ensinamentos, conquanto diante de toda a apresentação, surgem histórias que ensinam, motivam e transformam o modo comportamental, além disso traz conexão com o mundo, ou seja a conexão humana, histórias motivadoras que inspiram a transformação. E ainda tem o benefício de ampliar os horizontes, desenvolver habilidades e

⁷ PORTAL RCIA. **Karen Angelo**: “a arte cura e transforma vidas”. Publicada em 19/02/2021. Disponível em: <<https://rciaraquara.com.br/cultura-e-lazer/karen-angelo-a-arte-cura-e-transforma-vidas/>>.

criar novas expectativas.⁸

Além desses relatos apresentados, foi possível obter informações de implantação de artes cênicas em presídios, representadas por ex-criminosos que, inclusive, fazem o maior sucesso, pois as apresentações realizadas por eles geram reflexão, tendo em vista que abordam temas presentes no cotidiano daqueles que assistem, a exemplo do uso de drogas.⁹

Por esse motivo entende-se que há grande possibilidade de resultados positivos na implantação do projeto no JECRIM de Cuiabá-MT, certamente toda a encenação teatral envolverá relatos de vida que demonstrarão culturas e costumes diversificados e poderão incentivar cada envolvido a não cometer novamente o ato criminoso que poderá torná-lo reincidente e trazer sanções mais severas

11 CONCLUSÃO

O presente artigo visa descrever a

prática da transação penal no ordenamento jurídico e mencionar a aplicação desse instituto nos delitos de uso de drogas no âmbito dos Juizados Especiais Criminais de Cuiabá, pois nesse caso o Ministério Público oferece um acordo ao autor do fato, que consiste em participar por um período de 3 meses das atividades do Grupo de Acompanhamento, Informação e Educação (GAIE) do Núcleo Psicossocial (NUPS) e durante esse período o infrator é acompanhado por médicos, psicólogos e assistentes sociais, além de participar, quinzenalmente, de palestra educativa.

No entanto, essa sistemática não tem sido muito eficaz, ou seja, não tem atingido a finalidade que se espera.

Diante disso, o Ministério Público pretende propor um novo projeto como forma de complementar o acompanhamento que já existe, consistente na implantação de artes cênicas, na forma teatral, com base no conceito normativo de Justiça Restaurativa, que nada mais é do que método

⁸ VIVA ARTE VIVA. **6 benefícios da arte que podem mudar a sua maneira de ver o mundo**. Disponível em: <<https://www.macunaima.com.br/vivaarteviva/6-beneficios-da-arte-que-podem-mudar-a-sua-maneira-de-ver-o-mundo/>>.

⁹ BASTOS, Fernanda. Projeto usa teatro como forma de ressocialização em unidades de internação. **Correio Brasiliense**. Publicado em 21/03/2019. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/03/21/interna_cidadesdf,744310/projeto-usa-teatro-como-forma-de-ressocializacao-em-unidades-de-intern.shtml>.

de resolução de conflitos de maneira diferenciada.

Esse projeto tem o objetivo de envolver os autores do fato numa peça teatral que representa a história de vida de um ex-usuário/ex-dependente, mostrando que é possível a mudança de vida.

O projeto tende a atingir os infratores de modo a enxergar que existem pessoas que passam ou passaram por situações similares ou até piores, mas que conseguiram, com determinação e força de vontade, deixar a vida de ilicitude e voltar ao normal convívio social.

Ainda, para embasar a implantação do projeto no JECRIM, foi possível realizar pesquisas em revistas e jornais a respeito do sentimento daqueles que já exercem a arte, pois relatam que é realmente um meio de transformação, tendo em vista que para entrar no personagem tem que estudar a fundo o que será vivenciado e, com isso é possível se colocar no lugar daquele representado e sentir a sensação de sofrimento e demais sentimentos.

Diante disso, o Ministério Público entende ser muito eficaz a implanta-

ção do projeto e espera que seja uma efetiva contribuição para que os participantes possam mudar de vida e não voltar a cometer os atos ilícitos dessa natureza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHUTTI, Daniel Silva. **Justiça restaurativa e abolicionismo penal**: contribuições para um novo modelo de administração de conflitos no Brasil / Daniel Silva Achutti. – 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

BASTOS, Fernanda. **Projeto usa teatro como forma de ressocialização em unidades de internação**. Correio Brasiliense. Publicado em 21/03/2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/03/21/interna_cidadesdf,744310/projeto-usa-teatro-como-forma-de-ressocializacao-em-unidades-de-intern.shtml

BRASIL. **Resolução Normativa 225/2016**, Brasília - DF, 31 de maio de 2016

_____. **Resolução nº 118 CNMP**, Brasília – DF de 1º de dezembro de 2014.

BRASIL ESCOLA. **Arte cênica**. Disponível em:
<https://brasilecola.uol.com.br/artes/artes-cenica.htm>

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.45

ESCOLA DE TEATRO JULIANA LEITE. **O que Significa Catarse no Teatro?** Disponível em:
<https://teatrolimeira.com.br/2022/01/12/o-que-significa-catarse-no-teatro/>

GOMES, Luiz Flávio. **Lei de Drogas Comentadas**, 2008, p. 257.

INFOESCOLA. **Catarse**. Disponível em:
<https://www.infoescola.com/filosofia/catarse/>

JÚNIOR, Joel Dias Figueira; LOPES,

Maurício Antônio Ribeiro. **Comentários à Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais**: Lei 9.099 de 26.09.1995, 2000, P. 602-604

KRAMER, Heinrich. **O Martelo das Feiticeiras**/ Malleus Maleficarum. 1487

NEVES, Ribeiro das. **Artes cênicas trilham caminho de ressocialização de presos**. Disponível em:
<https://ribeiraodasneves.net/53-noticias/social/1352-artes-cenicas-trilham-caminho-de-ressocializacao-de-presos->

PORTAL RCIA. Karen Angelo: **“A arte cura e transforma vidas”**. Publicada em 19/02/2021. Disponível em:
<https://rciararaquara.com.br/cultura-e-lazer/karen-angelo-a-arte-cura-e-transforma-vidas/>

RETS. **Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde**. Disponível em:
<https://www.rets.epsjv.fiocruz.br/noticias/estudo-da-oms-mostra-que-arte-pode-fazer-bem-saude>

SCURO NETO, Pedro. A **Justiça como Fator de Transformação de Conflitos**: Princípios e Implementação, 2.000.

VIVA ARTE VIVA. **6 benefícios da arte que podem mudar a sua maneira de ver o mundo**. Disponível em: <https://www.macunaima.com.br/viva-arte-viva/6-beneficios-da-arte-que-podem-mudar-a-sua-maneira-de-ver-o-mundo/>

ATUAÇÃO ESTRATÉGICA VOLTADA PARA RESOLUÇÃO DAS DEMANDAS SOCIAIS

STRATEGIC ACTION AIMED TO RESOLVE SOCIAL DEMANDS

Annellyse Cristine Cândido Santos¹

Dedico esse artigo à memória de Kênia Késia de Carvalho Willeman, especialista em processos organizacionais, lotada no Departamento de Planejamento e Gestão, amiga de muitos momentos diários, que infelizmente perdeu a vida na batalha contra a Covid – 19. De onde você estiver, sei que está feliz com mais essa etapa concluída...sabe e sente, que você é parte dela. Gratidão!

RESUMO: A busca por direitos tem sido demandada com frequência para a garantia de condições mínimas de vivência, romper ciclos de violações e violências, garantir o acesso à moradia, saúde, trabalho; dentre outras. A existência dos direitos, das instituições jurídicas e seus operadores e devem ser compreendidos em seu contexto histórico e na materialidade na vida dos cidadãos. O Ministério Público, como instituição integrante do Sistema de Justiça, e com missão institucional de defesa da sociedade, conforme Constituição Federal de 1988, tem em sua atuação institucional possibilidade de fomento a

ampliação do acesso às políticas públicas e com isso ampliar a legitimidade social da Instituição. Nessa direção, em Mato Grosso, o Planejamento Estratégico (2020 – 2023) do órgão ministerial priorizou 5 (cinco) áreas finalísticas de atuação: Cidadania, Criança e adolescente, Meio Ambiente, Criminal e Patrimônio Público, com a definição de macro ações, indicadores e iniciativas estratégicas. Dessa forma, o presente artigo busca explicar de que forma o Planejamento, como uma das ferramentas da gestão, tem contribuído para a resolução de demandas sociais, tal direção com intenção e busca de uma atuação

¹ Mestra em Política Social, Universidade Federal de Mato Grosso. Analista Assistente Social, Chefe do Departamento de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Estado de Mato Grosso. E-mail: annecandido@gmail.com.

menos demandista, com vistas a atuação focada na resolutividade material na vida dos cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Estratégico. Resolutiva. Demandas sociais.

ABSTRACT: *The search for rights has been frequently demanded to guarantee minimum living conditions, break cycles of violations and violence, guarantee access to housing, health, work; among others. The existence of rights, legal institutions and their operators must be understood in their historical context and in the materiality of citizens' lives. The Public Ministry, as an institution that integrates the Justice System, and with an institutional mission to defend society, according to the Federal Constitution of 1988, has in its institutional action the possibility of promoting the expansion of access to public policies and, with this, increasing the social legitimacy of the Institution. In this direction, in Mato Grosso, the Strategic Planning (2020 - 2023) of the ministerial body prioritized 5 (five)*

final areas of action: Citizenship, Children and adolescents, Environment, Criminal and Public Heritage, with the definition of macro actions, indicators and strategic initiatives. In this way, this article seeks to explain how Planning, as one of the management tools, has contributed to the resolution of social demands, such direction with the intention and search for a less demanding action, with a view to acting focused on material resolution in the lives of citizens.

KEYWORDS: *Strategic planning. Resolutive. Social demands.*

SUMÁRIO: Introdução. 1 Desenvolvimento. 1.1 Breve Cenário do Estado, Direitos, Requisições e Respostas Sociais. 1.2 Planejamento Estratégico como Instrumento para Atendimento de Demandas Sociais. 1.2.1 A ferramenta do Planejamento Estratégico como direção para a atuação resolutiva no Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MPMT). 2 Considerações. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, de que forma o Planejamento Estratégico tem contribuído para a resolução de demandas sociais, expressa pelo acesso às políticas públicas.

Percorreremos na primeira passagem com a análise do papel do Estado como garantidor dos anseios sociais conforme prescrito na Constituição Federal de 1988 e o conceito de política social. Já na segunda etapa, buscaremos compreender o Ministério Público e seus paradigmas de atuação demandista x resolutivo, e de que forma o Planejamento Estratégico pode contribuir para o alinhamento institucional na direção de solução das demandas sociais com vistas à atuação institucional resolutiva.

A Constituição Federal, buscou garantir direitos sociais para todos os brasileiros como meio para afirmação de direitos constitucionais. Em campo complexo e contraditório instala-se a discussão sobre a qual é a fun-

ção do sistema jurídico na garantia dos direitos, quando, para sua efetivação, além de formalidades jurídicas, são exigidos processos políticos para sua efetivação.

O Ministério Público se configura como um dos agentes formais atuantes na garantia de direitos, com função própria no sistema jurídico nacional. No art. 127 da Carta Magna define-se o Ministério Público como “uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Já no art. 129 da Constituição, visualiza-se que foi conferido à instituição a função de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”, ficando claro a ampliação de atribuições e desempenho de papéis da instituição.

Nessa direção, em sua organização administrativa, o Ministério Público utiliza como ferramenta de gestão, o planejamento estratégico instituci-

onal, que busca desencadear ações de intervenção na sociedade, seja pela via de fomento às políticas públicas, melhorias dos serviços prestados à população, no enfrentamento à violação de direitos, etc., se desdobrando através do desenvolvimento de programas e projetos institucionais. Assim, a atuação planejada almeja o direcionamento institucional no fomento à resolução de demandas sociais, sendo esta ferramenta, instrumento importante para sua operacionalização, monitoramento e avaliação, mensurando qual o impacto da atuação do Ministério Público gera na sociedade.

Nessa esteira, pesquisar o tema, contribui para sistematizar a atuação e refletir sobre como tem se dado a atuação planejada, com vistas ao cumprimento do chamado novo constitucionalismo. Um pesquisador possui perguntas, questões, indagações. Essas serão norteadores do desenvolvimento desse trabalho, aliado ao arranque da interpretação que só pode ser o presente, permeado por escolha intelectual – ideopolítica, pelo fascínio intelectual e pelas condi-

ções objetivas de desenvolvimento do trabalho profissional. Assim, na condição de servidora do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, atuando na Gestão Estratégica institucional, busco suspender o cotidiano para capacitar e refletir de que forma a ferramenta do Planejamento Estratégico pode contribuir para a resolução de demandas sociais pela via das políticas públicas.

Para tanto, será realizado breve levantamento bibliográfico dos conceitos de Estado, Políticas públicas, planejamento estratégico e Ministério Público resolutivo. No caminho metodológico também será realizada análise dos documentos institucionais relativos ao ciclo atual de Planejamento Estratégico 2016 – 2023, com recorte para os anos de 2020-2023.

1 DESENVOLVIMENTO

As demandas sociais vêm crescendo, especialmente em contexto de crise econômica e política do Brasil que ampliam a busca por respostas sociais para diversos problemas na

cena pública: saúde, educação, assistência social, segurança pública, meio ambiente, etc. Por vezes, essas respostas têm se dado pela via do acesso às políticas públicas, e o acesso ao sistema de justiça tem sido o caminho para a sua efetivação.

1.1 Breve Cenário do Estado, Direitos, Requisições e Respostas Sociais

Os direitos possuem diversas apreensões na história brasileira, dos direitos naturais tidos como privilégios de nascimento; aos direitos civis interpretados como direitos de cidadania; a própria Constituição Federal de 1988 legitimou como matéria pétrea o direito do indivíduo como proprietário de si, livre, iguais e o direito à propriedade privada propriedade. Essa mesma peça Constitucional resguarda os direitos políticos com a formação do Estado democrático de direito, e os direitos sociais com a participação mínima dos cidadãos na riqueza socialmente produzida. Contudo, essa variedade de direitos, na particu-

laridade brasileira foram vivenciados de formas diversas pela população em cada particularidade da formação social do país.

A Constituição Federal no Art. 5º e o artigo 6º disciplina sobre os direitos sociais. No entanto, a denominação se torna uma abstração e a requisição aos direitos aparece esvaziada de suas determinações concretas, sendo necessário o salto crítico para a sua apreensão: o que é o direito a ter direitos?

A noção de Estado garantidor de direitos sociais é um dos elementos de estruturação da concepção do sistema de justiça, com legalidade própria, regras e formas de ser, ou seja, com um complexo formado por especialistas que pretendem regular os conflitos sociais. O Estado é um fenômeno histórico e relacional, e só pode ser compreendido a partir destas dimensões, compreendendo o princípio da igualdade na sociabilidade no sistema econômico, se torna correia de transmissão e aparato necessário ao modo econômico do capital.

O Estado é direcionado por valores ditos republicanos: na validade

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

das leis únicas e universais; na laicidade do Estado; na separação do público do privado; na independência dos poderes, no cumprimento das funções de cada um; no esforço por democratizar instâncias de decisão; no reconhecimento das políticas públicas como políticas de Estado e não de governo; na alternância de poder. Ou, na ausência desses, também por valores não republicanos: Patrimonialismo; primeiro-damismo; sobreposição de funções dos poderes; caridade ao invés de direito; privilégios que garantem mais direitos a uns do que outros, sendo que essa dupla função política do Estado coexiste na concreta realidade brasileira.

A forma jurídica preserva seu núcleo necessário em face do Estado, não porque o jurídico seja maior que o político, mas porque ambas as formas não podem ser submetidas uma à outra, a ponto de deixarem de existir. Derivam toda de uma forma comum, do valor e da mercadoria, que demanda não uma ou outra, mas sim uma e outra. É por conta disso que o Estado não destrói o núcleo da forma jurídica, porque tal destruição é tanto do direito quanto do capitalismo, e, portanto, do próprio Estado. A forma política é autôno-

ma e conformadora da forma jurídica nos limites em que tal ação não afete a reprodução geral do capital. (MASCARO, 2013, p. 42).

Portanto, o Estado é forma social, nos dizeres de Mascaro (2013):

[formas] sociais são modos relacionais constituintes das interações sociais, objetivando-as [...]. O processo de constituição das formas, no entanto, é necessariamente social, histórico e relacional. É por meio de interações sociais que elas mesmas se formalizam. São as trocas concretas que ensejam a sua consolidação em formas sociais correspondentes [...]. A forma valor somente se estabelece plenamente quando ao mesmo tempo se apresenta, enlaça-se e se reflete em várias outras formas sociais correlatas. Nesse conjunto, a forma jurídica – que constitui os sujeitos de direitos, afastando as velhas relações sociais que jungiam uns a outros pelo arbítrio, pela força ou pelo acaso – é uma de suas engrenagens necessárias. Além dela, a forma política estatal é também sua correlata inexorável, constituindo um tipo específico de aparato social terceiro e necessário em face da própria relação de circulação e de reprodução econômica capitalista (MASCARO, 2013, p. 22-25).

Partindo dessa contextualização, temos na Constituição Federal, uma

ferramenta garantista, que legitima para todos os brasileiros os direitos sociais, tendo no sistema jurídico, um meio para seu acesso. Nesse campo complexo, temos a discussão do sistema jurídico e qual é sua função na garantia dos direitos constitucionais, quando, para sua efetivação, além de formalidades jurídicas, são exigidos processos políticos para efetivação e, nesse movimento contraditório, no campo formal temos os direitos sociais que podem ser cobrados e exercidos, porém, que para sua realização é necessário reposicionamento de estruturas, condições formais, norma infralegais regulamentando-os para então, conquista de direitos.

A Constituição de 1988 é expressão da norma jurídica e forma política do progresso democrático de anos de organização classista que operou avanços, como a constituição e a seguridade tendo na sociedade a sua coluna mestra. Entretanto, também é legatária em sua formação de influências externas do capitalismo internacional e nacional, confrontando-se com as mobilizações da população após ditadura militar. É presente na

materialização da Carta Magna a contradição da conjuntura em que foi elaborada e buscaremos no trabalho compreender além das contradições quais foram as influências para a sua efetivação.

Borgianni (2013), ao indagar o lugar do direito na práxis social,

[...] observa que ele tem importante papel nas esferas relacionadas à reprodução social, configurando-se como uma mediação que é própria da sociedade burguesa – e que somente aí se desenvolve enquanto tal com toda a sua completude [...] aquilo que realmente pode ser denominado com a expressão direito só surge em determinado estágio da trajetória do ser social ao longo da história [...] somente quando presentes categorias históricas como classe social e Estado é que surge a ideia de direito como conjunto de normas jurídicas de acordo com as quais a sociedade se organiza com a finalidade de manter a ordem e o convívio social. (BORGIANNI, 2013. p. 418)

Uma questão de fundo que se apresenta nessa discussão é a transfiguração do direito social em prol de uma “[...] perspectiva [que] alimenta proposta de direitos funcionais para o estabelecimento de uma igualdade

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

mínima e de bens e serviços para garantir um mínimo de bem-estar [sic] social” (BOSCHETTI, 2013, p. 67, grifos da autora).

É preciso compreender ainda, outro elemento descrito na Constituição Federal que são as instituições do sistema de justiça, observando a conexão entre objetivos, atribuições, competências institucionais e demandas apresentadas pelos diversos segmentos (usuários, conselheiros tutelares, instituições, etc.).

A partir do novo constitucionalismo, temos o nascimento do que vem sendo chamado de novo Ministério Público², vez que, passa a se configurar como um dos agentes formais atuantes na garantia de direitos, possuindo uma função própria no sistema jurídico nacional. Com a ampliação das atribuições do Ministério Público, a instituição passa a ter como missão a defesa do regime democrático e dos interesses coletivos, tendo grande importância para o conjunto da sociedade, zelando por direitos coletivos, em especial de seguimentos mais vulnerabilizados, sendo necessário para essa intervenção, conhecimento do

sistema de proteção social e funcionamento das políticas públicas.

Essa função constitucional amplia as suas atribuições com a proposta de atuação junto aos direitos difusos e coletivos, e por sua vez, no fomento às políticas propicia à instituição o direcionamento do seu trabalho para os serviços concernentes aos direitos sociais e a garantia destes.

Nessa esteira (Assagra, 2021):

[...] fala-se em supremacia dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais, os quais possuem força interpretativa expansiva, irradiante e com plena aplicabilidade imediata (Art. 5º, §§1º e 2º). Todos os direitos fundamentais relacionados com a vida e sua existência com dignidade são cláusulas pétreas, inclusive o próprio Ministério Público como Instituição permanente (art. 127, caput, da CR/1988).

Na concepção do mencionado jurista e doutrinador:

Tenho escrito e pensado o Ministério Público como uma das mais importantes garantias constitucionais fundamentais da sociedade e do cidadão. Defendo que a Instituição possui a natureza jurídica da garantia constitucional fundamental permanente de acesso à justiça,

² O Ministério Público que teve suas origens na Idade Média, após a Revolução Francesa e Declaração do Homem e do Cidadão. Na época detinha a atribuição de cumprimento da lei e da ordem como representante dos reis.

pois é essa a sua verdadeira concepção constitucional quando a Instituição é pensada à luz tanto dos valores fundantes da Constituição, que são o resultado da história de lutas e reivindicações por direitos humanos e direitos fundamentais, quanto do núcleo essencial, com força normativa em grau máximo, que é a teoria dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais consagrada na Constituição de 1988, especialmente a força interpretativa expansiva do Título II, Capítulo I, da Constituição (direitos e deveres individuais e coletivos). (ASSAGRA, Gregório, 2021. p. 8)

Dessa forma, partindo do Estado democrático de direito previsto na Constituição Federal, das inovações jurídicas instituídas ao Ministério Público, identificamos que a atuação conjunta e planejada do Ministério Público, e seus ramos e unidades, se torna potencial caminho para identificar e combater situações de ausência de acesso aos direitos constitucionalmente definidos. Para tanto, visualizamos no Planejamento Estratégico, uma possibilidade de direcionamento institucional, embasado nos direitos e nas garantias constitucionais fundamentais, que possa produzir

práticas institucionais que contribuam para a transformação da realidade social e, por consequência, atendimento das demandas sociais, os quais passaremos a expor.

1.2 Planejamento Estratégico como Instrumento para Atendimento de Demandas Sociais

Como dito, a partir da Constituição Federal, temos novas diretrizes para o Ministério Público, e no presente, o paradigma: o novo convive com o velho, entre:

[...] o processo de constitucionalização da Instituição, que tem sido realizado de forma constante, mas ainda distante do projeto de sociedade livre justa, solidária e igualitária, consagrado na Constituição de 1988. O segundo são os fatores de ampliação da legitimidade social da Instituição, pois não basta a mera organização formal e a atuação quantitativa do Ministério Público, sendo preciso a efetivação da atuação estratégica integrada e resolutiva da Instituição. (ASSAGRA, Gregório. Revista do MPMT, 2020. p. 12)

O Promotor de Justiça aposenta-

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

do do Ministério Público do Estado de São Paulo, Marcelo Pedroso Goulart, tem elaborado conceitos importantes na relação do Ministério Público que atua por demanda e o Ministério Público que busca pautar sua atuação de forma resolutiva. Analisando a perspectiva resolutiva, temos três ordens de compreensão conforme o autor, sendo: a) corrente teórico – prática, que tem base no vínculo com o projeto constitucional de sociedade, a relação entre Estado e Ministério Público com foco na visão de Estado Social que planeja, inova e redistribui; b) a clareza na concepção de Ministério Público voltado a reflexão sobre os paradigmas sociais, análises de conjuntura e o posicionamento da instituição; proativamente diante dos problemas aportados e busca da resolutividade em sua atuação; c) movimento político institucional, que busca refletir interna e externamente sobre o reposicionamento institucional no sentido da resolução das demandas sociais.

Nesta direção, da análise da mudança de paradigma institucional, temos na figura do agente ministerial

importante papel reflexivo (conhecimento prévio sobre a demanda que vai atuar), proativo (intervenções prévias e não apenas na situação de crise) e na função sociomediadora, na qual o agente político realiza mediações reflexivas, reuniões, interlocução, diagnósticos, levantamentos, para alcançar a atuação resolutiva. Analisando sobre o papel do agente na efetivação dos ditames constitucionais, temos que essa deve ser voltada para esse papel de agente político-social, detalhando que o agente ministerial deve:

[...] transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis — local, regional, estatal, comunitário e global —, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição) está sendo travada no âmbito da 'sociedade civil planetária'; buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação)

Para tanto, no sentido de efetivar na prática o novo paradigma do Ministério Público contemporâneo, é imperioso, lançar mão de análises preventivas, produção de pesquisas, análises e estatísticas socioeconômicas, aliados ao estabelecimento da política institucional, por meio do qual o Planejamento Estratégico se torna ferramenta fundamental.

Dessa forma, a gestão estratégica orientada para resultados tem como principal missão empreender em seus integrantes institucionais a cultura da atuação integrada, foco no cidadão, relacional, flexível e, sobretudo, com atuação voltada à estratégia institucional. Tal premissa, no sentido de romper com modelos administrativos presentes na gestão pública, pautados pela burocracia mecanicista.

Assim, o Planejamento Estratégico busca alinhar a organização e integrar os atores institucionais com as premissas: orientação para o cidadão-usuário; ênfase na qualidade do serviço e do atendimento (integrado); gestão baseada em resultados (em bases contratuais); gestão por programas; projetos e planos de

ação; responsabilização; novas formas de prestação de serviços públicos por meio de parcerias com entes de cooperação; novo padrão de gestão de pessoas, incluindo novas competências, liderança e trabalho em equipe; nova ética pública; descentralização e desconcentração a partir de proximidade ação-decisão; redes de governança; mudanças nas relações governo-sociedade, tais como controle social, transparência, participação, governança social.

Conforme Marini (2010), a Gestão Matricial para Resultados é um conjunto de iniciativas que busca integrar distintas lógicas de geração de resultados em torno de três grandes elementos: - Agenda Estratégica: Foco (conter um conjunto minimamente relevante e significativo de resultados e esforços), coerência [seus elementos programáticos devem ser convergentes entre si e com os resultados das políticas públicas (objetivos, programas, projetos) e legitimidade], (satisfazer as expectativas das partes interessadas) - Alinhamento das estruturas implementadoras: coerência estra-

tégica, processos organizacionais, pessoas, orçamento, diretrizes, estratégias claras – Monitoramento e avaliação: gerar informações sobre o desempenho dos programas, projetos, planos de ação, mensurados por intermédio de indicadores de impacto (Resultado esperado da atuação) e de esforço, que podem ser ilustrados conforme a pirâmide abaixo:



Dessa forma, foi necessário criar mecanismos para possibilitar a atuação prioritária do agente político do Ministério Público, em consonância com as metas apontadas no Planejamento Estratégico, nos Planos de Atuação e nos Projetos Executivos e a implementação de indicadores aptos a mensurar o cumprimento das metas e a resolutividade das demandas combinadas com atuação pautada em

diagnóstico prévio das carências e necessidades da sociedade.

1.2.1 A ferramenta do planejamento estratégico como direção para a atuação resolutiva no Ministério Público do estado de Mato Grosso (MPMT).

As categorias, a partir das quais o Plano Estratégico se organiza no MPMT, compreende as perspectivas, os objetivos estratégicos, as macroações, indicadores de impacto e de esforço e as iniciativas desdobradas em projetos e plano de ação. Com isso, se definem as relações entre os níveis estratégicos, tático e operacional, traduzidas em ações efetivas nas áreas fim, meio e órgãos auxiliares da administração superior.

Na área finalística a instituição se divide em Infância e Adolescência; Cidadania e Consumidor; Meio Ambiente Natural e Urbanístico; Criminal; Probidade Administrativa e do Patrimônio Público, por meio das quais foram definidos, após consulta à soci-

idade, dois objetivos estratégicos que se desdobram até a intervenção finalística através das Promotorias de Justiça.

Assim, analisando os dois primeiros anos de execução do Planejamento Estratégico Institucional 2020 – 2023, observamos destacada atuação voltada para resolução de demandas sociais, sendo que grande parte dessas, problemas estruturais na sociedade, os quais são litígios coletivos, decorrentes de como usualmente a estrutura pública opera, e que por vezes causa, permite e perpetua violações de direitos que dão causa ao litígio coletivo.³

Identificamos os temas trabalhados no Planejamento Estratégico por cada área finalística, os quais, em sua maioria, tratam de demandas sociais estruturais, senão vejamos: na área da cidadania os objetivos voltaram para Saúde – atenção básica em saúde e Educação – mediação escolar; na área da criança e adolescente, acesso

à saúde mental pelo uso abusivo de substâncias psicoativas e estratégias de articulação para o enfrentamento a violência escolar; na área do meio ambiente, fomento à melhoria do saneamento básico, implementação de medidas que promovam a reciclagem, combate interinstitucional ao desmatamento ilegal e queimadas, além de ampliação de estruturas para proteção aos animais silvestres; no patrimônio público, voltada para fomento da ampliação e melhoria dos controles internos municipais, projetos que visam a implementação de medidas preventivas de combate à corrupção, e por fim, na área criminal, voltado para a ressocialização de reeducandos, enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, atuação integrada de apoio ao tribunal do júri no atendimento aos familiares das vítimas.

Para a efetivação das ações institucionais, estão previstas as iniciativas voltadas a projetos estratégicos institucionais e fomento à atuação plane-

³ Quanto aos processos estruturais, na definição de Edilson Vitorelli, são demandas judiciais nas quais se busca reestruturar uma instituição pública ou privada cujo comportamento causa, fomenta ou viabiliza um litígio estrutural. Essa reestruturação envolve a elaboração de um plano de longo prazo para alteração do funcionamento da instituição e sua implementação mediante providências sucessivas e incrementais. As etapas do plano são cumpridas, avaliadas e reavaliadas continuamente do ponto de vista dos avanços que proporcionam e em todas haverá a necessidade de aplicação dos métodos consensuais de resolução de disputas como a mediação. Para mais informações consultar: Vitorelli, Edilson (2018; 2022); Arlé, Danielli (2017).

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

jada com elaboração de plano de ação, em cada uma das ações estratégicas, capilarizadas em todo o estado de Mato Grosso.

Fazendo um paralelo, da atuação planejada X atuação por demanda, buscamos analisar o Sistema Integrado do Ministério Público nos anos de

2018 a 2021. Observamos que a área de maior frequência processual extrajudicial e judicial é a área Criminal, seguida da área Cível e Violência Doméstica (que apesar de ser da área criminal, possui classificação apartada no Sistema), conforme demonstramos:



Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência



Comparando os anos de 2018 e 2019, antes do período de crise sanitária mundial pela Covid – 19, identificamos a manutenção das áreas de maior incidência processual na instituição, sendo no primeiro ano, 86.249 processos criminais, 74.493 cíveis e 21.962 decorrentes de violência doméstica e familiar contra a mulher. Já no ano de 2019, 85.274 criminais, 74.530 cíveis e 25.619 decorrentes de violência doméstica e familiar contra a mulher. Outro elemento na análise da atuação finalística nos dois anos,

diz respeito a manutenção do assunto de maior quantitativo de processos, classificado como ameaça.

Igualmente identificamos nos anos, a preponderância de processos judicializados, o que nos leva a reafirmar a necessidade para a partir do planejamento institucional, no período de 2020 a 2023, reorientar a atuação institucional para a esfera extrajudicial na solução das lides estruturais, oriundas em grande parte da ausência ou limitação no acesso às políticas públicas.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Nessa reorganização, para os anos de 2020 e 2021, foi preparado pela instituição uma organização da classificação taxonômica no Sistema Integrado do Ministério Público (SIMP)⁴, incluindo assuntos e movimentos específicos do Planejamento estratégico institucional, com o objetivo de

aferir na instituição como tem sido a aderência aos objetivos estratégicos, desdobrados em ações, projetos e planos de ação, com suas respectivas metas anuais.

Dessa forma, analisando a atuação institucional nos anos de 2020 e 2021, temos seguintes dados:⁵



⁴ A padronização de registros no SIMP, se dá conforme diretrizes constantes nas Tabelas Unificadas do Ministério Público instituída pela Resolução nº 63/2010 do Conselho Nacional do Ministério Público. Esse instrumento padronizou a nomenclatura das atividades realizadas pelo Ministério Público brasileiro, tanto em sua atuação judicial quanto extrajudicial, possibilitando às unidades ministeriais a inclusão de Assuntos e Movimentos conforme deliberação estratégica das unidades e ramos. Portanto, existem Áreas, Classes, Assuntos e Movimentos, sendo apresentado nessa pesquisa os dados relativos a área e assunto. Para mais informações: <<https://www.cnpm.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-planejamento-estrategico/atuacao/tabelas-unificadas-do-ministerio-publico-brasileiro/manuais>>.

⁵ Ministério Público do Estado de Mato Grosso. 2019.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

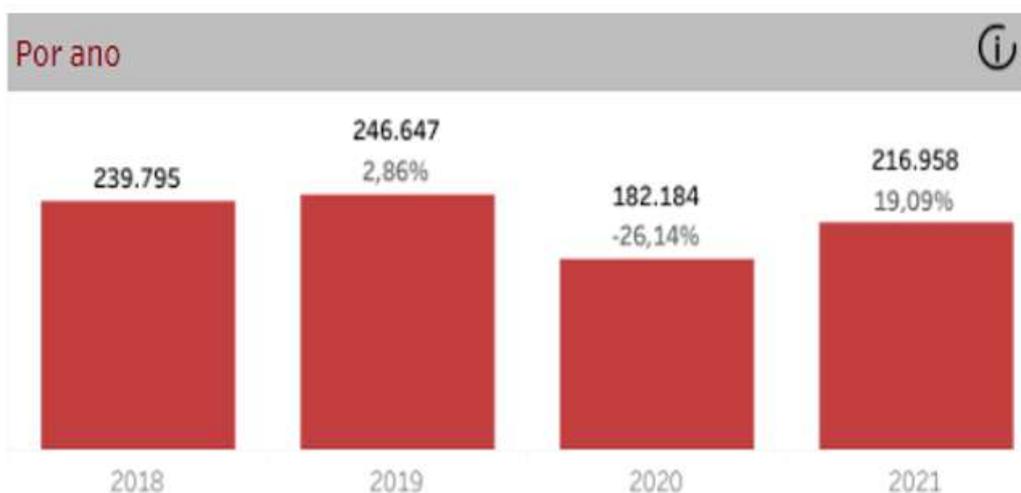


Observamos na análise dos dois anos, em contexto de crise sanitária mundial pela Covid – 19, aumento do número de processos no ano de 2021 em relação a 2020, sendo o total de 182.184 no primeiro e 216.958 no segundo, aumento de 16% no quantitativo processual. Identificamos também, aumento significativo dos processos criminais, pouco mais de 10.000 processos no ano de 2021 a

mais do que no ano de 2020 e incremento substancial nos processos cíveis de 48.938 em 2020 para 60.062 em 2021.

Essa explanação, nos leva a clarear a dimensão do desafio institucional do quantitativo de demanda social X resolução dos conflitos, conforme exposto abaixo a carga processual de atuação nos anos:

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência



Assim, identificado o desafio diante da alta demanda institucional, e analisando as maiores áreas e assuntos nos anos de 2018 a 2021,

passaremos a analisar os dados específicos do planejamento institucional, nos anos de 2020 e 2021.

MPMT EM NÚMEROS
DEPLAN - Departamento de Planejamento e Gestão
NEGE - Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica

MPMT Ministério Público DO ESTADO DE MATO GROSSO

Ano: 2020 | Polo: (Tudo) | Comarca: (Tudo) | Atuação: (Tudo) | Instância: 1ª Instância | Área: (Tudo) | Classe: (Tudo) | Assunto: (Valores múltipl...) | Órgão de Execução: (Tudo)

Quantidade por atuação			Por assunto	
Área	Atuação	Quantidade	Assunto	2020 F
Criminal	Judiciais	269	PEI - Fortalecimento do combate ao	1.044
	Extrajudiciais	18	PEI - Saúde preventiva	299
Cível	Extrajudiciais	1	PEI - Gestão de processos de tráfico d...	275
	Judiciais	9	PEI - Plano Municipal de Saúde - Ações...	155
Violência Doméstica	Extrajudiciais	12	PEI - Plano Estadual e Municipal de Sa...	105
	Judiciais	1	PEI - Rede Básica de Saúde: Incentivo ..	59
Juizado Especial Crim.	Extrajudiciais	1	PEI - Medidas de prevenção à	39
	Judiciais	1	PEI - Plano de Saneamento Básico: Im...	34
Infância e Juventude	Extrajudiciais	19	PEI - Fomento à destinação de resíduo...	31
	Judiciais	21	PEI - Implementação de Controle Inter...	30
Cidadania e Consumidor	Extrajudiciais	499	PEI - Fomento da fiscalização de polul...	29
	Judiciais	2	PEI - Implementação da Rede de Enfre...	21
Patrimônio Público	Extrajudiciais	66	PEI - Ampliação do acesso à creche	20
	Judiciais	267	PEI - Plano de Saneamento Básico:	17
Meio Ambiente Natural	Extrajudiciais	1.082	PEI - Fortalecimento da atuação das P...	14
	Judiciais	1	PEI - Rede Básica de Saúde: Incentivo ...	13
Meio Ambiente Urbanístico	Extrajudiciais	81	PEI - Fomento à implementação de CA...	10
	Judiciais		PEI - Fortalecimento à judicialização...	

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

MPMT EM NÚMEROS

DEPLAN - Departamento de Planejamento e Gestão
NEGE - Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica



MPMT

Ministério Público
DO ESTADO DE MATO GROSSO

Ano: 2021 | Polo: (Tudo) | Comarca: (Tudo) | Atuação: (Tudo) | Instância: 1ª Instância | Área: (Tudo) | Classe: (Tudo) | Assunto: (Valores múltipl...) | Órgão de Execução: (Tudo)

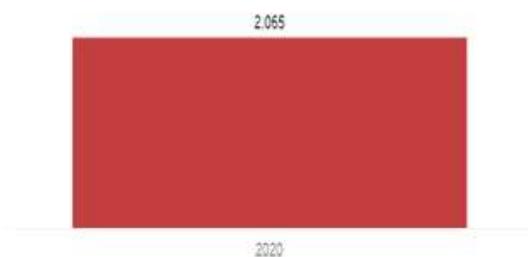
Quantidade por atuação

Área	Atuação	Quantidade
Criminal	Judiciais	226
	Extrajudiciais	49
Violência Doméstica	Extrajudiciais	7
Infância e Juventude	Extrajudiciais	18
Cidadania e Consumidor	Judiciais	7
	Extrajudiciais	133
Patrimônio Público	Judiciais	1
	Extrajudiciais	83
Meio Ambiente Natural	Judiciais	134
	Extrajudiciais	1.486
Meio Ambiente Urbanístico	Judiciais	1
	Extrajudiciais	38

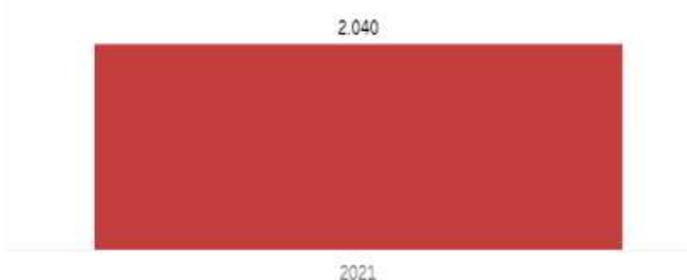
Por assunto

Assunto	2021 F
PEI - Fortalecimento do combate ao	1.398
PEI - Gestão de processos de tráfico d..	255
PEI - Fomento da fiscalização de polui..	77
PEI - Saúde preventiva	71
PEI - Medidas de prevenção à	60
PEI - Plano Municipal de Saúde - Ações..	31
PEI - Fortalecimento da atuação das P..	26
PEI - Implementação de Controle Inter..	24
PEI - Fomento à implementação de CA..	15
PEI - Plano de Saneamento Básico:	14
PEI - Fomento à destinação de residuo..	14
PEI - Plano Estadual e Municipal de Sa..	13
PEI - Fomento à ressocialização de ree..	12
PEI - Mediação escolar	8
PEI - Ampliação do acesso à creche	8
PEI - Plano de Saneamento Básico: Qu..	7
PEI - Implementação do Núcleo de Def..	7
PEI - Implementação da Rede de Enfre..	7

Por ano



Por ano



A partir dos gráficos, podemos observar a aderência em relação ao Planejamento institucional, tendo em vista terem sido instaurados ou reclassificados em 2020, 2.065 processos e em 2021, 2.040. Desses, identificamos no primeiro ano, maior incidência dos assuntos, seguido da área saúde com fomento à melhoria do atendimento na rede de atenção básica. No segundo ano, permanece o enfrentamento ao desmatamento ilegal na área do meio ambiente, com maior quantitativo de processos, seguido da melhoria da gestão das ações penais de tráfico de drogas, medida essa voltada ao planejamento das promotorias criminais com atuação na área, através da melhoria dos processos organizacionais. Outro dado relevante na análise dos dois anos, diz respeito a preponderância da atuação extrajudicial nos temas do planejamento estratégico, no qual observamos, que mais de 85% dos procedimentos e processos instaurados estão na via extrajudicial.

Especificamente nos anos de 2020 e 2021, dois primeiros anos do novo planejamento estratégico insti-

tucional, buscamos analisar também, a interatividade no âmbito dos procedimentos, de forma a identificar desses, que possuem classificação do assunto respectivo, que tem sido as medidas desencadeadas, que possam nos dar insumos relativo à resolução de demandas sociais na instituição, vez que em que pese ser importante a existência do alinhamento institucional nos temas definidos como prioritários na instituição, com o devido registro daqueles que foram instaurados, é imperioso analisarmos qual o resultado efetivo tem se concretizado da atuação equânime no sentido da resolução das demandas sociais.

Para essa análise, separamos os anos de 2020 e 2021, procedimentos e processos classificados com o assunto do Planejamento Estratégico (PEI), para então, analisar os movimentos realizados no âmbito desses procedimentos. Importante salientar que a atuação ministerial finalística se dá a partir de ferramentas próprias que são devidamente registradas no Sistema. Dessa forma, apresentamos a seguir dados relativos ao ano de 2020:

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

MPMT EM NÚMEROS

DEPLAN - Departamento de Planejamento e Gestão
NEGE - Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica



MPMT Ministério Público
DO ESTADO DE MATO GROSSO

Ano Movimento	Polo	Comarca	Atuação	Instância	Área	Classe	Assunto	Movimento	Órgão de Exec...	Situação
2020	(Tudo)	(Tudo)	(Tudo)	2ª Instância	(Tudo)	(Tudo)	(Valores m...	(Tudo)	(Tudo)	(Tudo)

Por Movimento

Movimento	2020
ATOS COMUNS->Juntada	5.518
ATOS COMUNS->Encaminhamento a Órgão Interno	3.756
ATOS COMUNS->Certidão / Informação	2.271
ATOS FINALÍSTICOS->Encaminhamento ao Membro	1.489
ATOS COMUNS->Diligências->Ofício	1.253
ATOS FINALÍSTICOS->Despacho->Diligências->Outras Providências	1.005
ATOS COMUNS->Termo de Informação	607
ATOS FINALÍSTICOS->Portaria	462
ATOS FINALÍSTICOS->Despacho->Expedição de Documento	421
ATOS FINALÍSTICOS->Arquivamento->Sem remessa ao Conselho Superior/Câmara->Integral	351
ATOS COMUNS->Diligências->Notificação	335
ATOS COMUNS->Encaminhamento a Órgão Externo	330

Nesse ano, foi registrado o total de 42.171 movimentos realizados no âmbito dos procedimentos classificados com o Assunto do planejamento. Desses, os de maior incidência foram os movimentos de juntada; encaminhamento ao órgão interno; certidão/informação que se assemelham aos movimentos realizados no ano de 2020, identificados como de instrução processual (fase na qual as provas são colhidas com o objetivo de comprovar aquilo que a parte autora ou a parte ré alegam).

Dentre os movimentos que deno-

tam a interatividade nesses procedimentos, no sentido da resolução de demandas sociais, podemos destacar: expedição de 842 notificações; 430 movimentos de ajuizamento de ação/petição inicial (peça que dá início ao processo, pela qual o Ministério Público propõe uma ação, na forma de requerimento dirigido ao Juiz ou Tribunal, com a exposição de fatos e do direito aplicável); 324 reuniões; 163 recomendações (instrumento de atuação do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas

sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos, em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas)⁶, 40 audiências extrajudiciais autocompositivas (recomendada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, e 131 Termos de Ajustamento de Conduta⁷ firmados Especificamente em relação aos Termos de Ajustamento de Conduta, importante instrumento da atuação ministerial, observamos significativa ampliação do quantitativo no ano de 2021, com 131 acordos firmados, em relação ao ano de 2020 que registrou 17 acordos celebrados, o que nos leva a apreender que as medidas

ministeriais no âmbito dos procedimentos estão sendo adotadas, especificamente em esfera extrajudicial de governabilidade do agente ministerial, inclusive com acordos formalizados que visam a resolução das demandas sociais. Já em relação ao planejamento da intervenção dos órgãos de execução, identificamos no ano de 2021 o registro de 126 planos de ação, 23 projetos estratégicos institucionais e 112 relatórios de atividades.

2 CONSIDERAÇÕES

O planejamento estratégico institucional do MPMT foi elaborado com foco nos resultados para a sociedade, grande parte, voltados ao fomento das políticas públicas e resolução das demandas sociais. Formado por objetivos, macro ação, indicadores e iniciativas estratégicas, o planejamento busca ser ferramenta para tornar

⁶ CNMP. **Publicada resolução que disciplina expedição de recomendações pelo MP**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10240-publicada-recomendacao-que-disciplina-expedicao-de-recomendacoes-pelo-mp>. Acesso em 15 dez 2021.

⁷ O Termo de Ajustamento de Conduta é instrumento ministerial previsto na Lei nº. 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública). No § 6º, do artigo 5º o descreve da seguinte forma: "Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial". (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990). Portanto, o TAC é uma forma de solução extrajudicial de conflitos, que tem como objeto a adequação do modo de agir do violador ou do potencial violador de direitos difuso, coletivo ou individual homogêneo, às exigências legais, sendo utilizado como título executivo extrajudicial.

equânime a atuação institucional e promover impacto na realidade social.

Essa organização administrativa e de gestão, contribui substantivamente para o desempenho da nova forma de atuar da instituição, tal qual previsto na carta constitucional. O foco de atuação menos demandista e com monitoramento por indicadores e estatísticas, redirecionam a instituição para aferir o esforço através de sua atuação e a relação com o resultado gerado na sociedade. Assim, o esforço X o resultado gerado tem como escopo a solução de demandas sociais e atuação punitiva, preventiva e resolutiva do órgão ministerial.

O atual Planejamento Estratégico Institucional, tem período de vigência de 2020 a 2023, e medidas estão sendo realizadas para prover o monitoramento e avaliação. Nesse, a inclusão de Assuntos e Movimentos se tornou significativo para propiciar esse acompanhamento. Assim, é possível identificar a guinada do alinhamento estratégico institucional, sendo destacado: a) Padronização dos registros e possibilidade de monitoramento e aferição dos indicadores da área fina-

lística. b) Acompanhamento por toda instituição da atuação institucional integrada voltada para resolução de demandas sociais.

Observamos que a atuação ministerial com foco no alinhamento estratégico, já apresenta importantes resultados, tais como: fomento a atuação nas diversas áreas das políticas públicas como Cidadania (Educação e Saúde), Infância e Juventude (Saúde mental e enfrentamento a violência escolar), Meio Ambiente Natural e Urbano, além da Violência Doméstica e Tráfico de Drogas no Criminal e Patrimônio Público, conforme os dados apresentados nesse artigo, especificamente em relação a interatividade no âmbito dos procedimentos instaurados com vistas ao atingimento dos objetivos estratégicos da instituição.

Observa-se da análise dos assuntos gerais em relação aos assuntos específicos do Planejamento, uma direção a temas de fomento às políticas públicas, sendo desenvolvidas através de competências comuns, específicas e gerenciais dos integrantes da instituição, como articulação, identificação dos campos conflituo-

sos, autoridade ética para mediar demandas sociais, exercício da capacidade de liderança, capacidade de diálogo e construção de consenso, desencadeamento de atuação que enfrentem as lesões ou ameaças aos direitos fundamentais e atuação preventiva. Todos esses princípios e diretrizes, alinhados ao que preconiza a Recomendação de Caráter Geral nº 02/2018 do CNMP, art. 1º.

Na direção da atuação institucional planejada, o conhecimento das deficiências sociais e causas locais, tem sido um dos caminhos para atuação institucional, através de diagnósticos prévios de atuação, elaboração de planos de ação, elaboração de projetos institucionais, como vimos nos resultados apresentados.

Importante frisar que nesse trabalho apresentamos as demandas gerais da instituição nos anos de 2018 a 2021; posteriormente destacamos um paralelo entre 2 anos pré-pandemia de saúde coletiva (2018 e 2019) e 2 anos no curso da pandemia (2020 e 2021); relacionamos a aderência ao planejamento estratégico nos anos de 2020 e 2021, analisando os registros, assuntos e movimentos

no âmbito desses procedimentos, que nos levou a observar a existência de interatividade social; a atuação estratégica na direção do cumprimento do planejamento e resultados preliminares da atuação institucional.

Levando-se em conta uma das metodologias de vanguarda da gestão estratégica, o método PDCA – planejar (identificar o problema, analisar o processo, planejar a atuação), executar (conforme planejado), checar (os resultados objetivos), ajustar (monitoramento e avaliação dos resultados) identificamos que a instituição em seus dois primeiros anos, conseguiu caminhar em relação ao planejado e segue no cumprimento de sua função constitucional de defesa da sociedade e resolução das demandas sociais, tendo no planejamento, importante ferramenta para a sua execução.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra. **Revista do Planejamento Estratégico**: atuação estratégica voltada para resolução das demandas sociais. 2021.

BORGIANNI, Elisabete. **Para entender o Serviço Social na área sociojurídica. Revista Serviço Social e Sociedade Nº 115.** São Paulo: Cortez Editora, 2013.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
Acesso em: 15/12/2021.

_____. **Carta de Brasília** - Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf

CNMP. **Publicada resolução que disciplina expedição de recomendações pelo MP.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/10240-publicada-recomendacao-que-disciplina-expedicao-de-recomendacoes-pelo-mp>. Acesso em 15 dez 2021.

GOULART, Marcelo Pedroso; ALMEIDA, Gregório Assagra de (Coordenadores). **Coleção Ministério Público Resolutivo.** Belo Horizonte: Editora D'Plácido (2019/2020).

MARTINS, Humberto Falcão; Marini Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública.** Publix Editora, 2010.

MASCARO, Alysson Leandro. **Introdução ao Estudo do Direito.** 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Livreto do Planejamento Estratégico Institucional 2020 – 2023.** 2020.

_____. **Relatório de Revisão do Planejamento Estratégico Institucional.** 2019.

AS ROTINAS DA CADEIA DE CUSTÓDIA DAS PROVAS DIGITAIS ARRECADADAS PELO GAECO/MT

*THE ROUTINES OF THE CHAIN OF CUSTODY OF DIGITAL EVIDENCE
COLLECTED BY GAECO/MT*

Antonio Borges Ojeda¹

RESUMO: A cadeia de custódia passou a ser tema inerente ao procedimento de arrecadação de elementos de prova. Apontado como necessária para formar e informar a "história da prova", registrando determinado grau de qualidade na sua coleta, que permite analisar se o processo de produção de determinada prova foi realizado na forma da lei. Em vista do objetivo de pesquisa deste artigo, serão analisados diversos pontos controvertidos ou tema de debate por órgãos estatais de segurança pública, como a necessidade de documentação e padronização das rotinas da cadeia de custódia. De igual forma, serão analisadas as etapas da cadeia de custódia elencadas no Código de Processo Penal Brasileiro, com foco no tratamento das rotinas e práticas adotadas pelo MPMT, buscando-se uma análise sobre melhores práticas na adoção das rotinas a serem imple-

mentadas no GAECO/MT.

PALAVRAS-CHAVE: cadeia de custódia, provas digitais, regulamentação.

ABSTRACT: *A collection of close elements became an inherent theme in the evidence collection procedure. Pointed out as necessary to form and the "history of the evidence", registering a certain degree of quality in its collection, which allows studying the process of production of evidence determined was carried out in the form of the law. In an article with a view to the analyzed research objective, or a topic of debate through this specification of analyzed security documents, or a topic of debate by the introduction of public security documents, identified as routines of the specification of investigation documents. Likewise, the steps in the*

¹ Assessor de Tecnologia da Informação Pleno I – MPMT. Especializado em Gestão de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas. Certificado PMP (Professional Management Project) pelo PMI (Project Management Institute).

chain of analyzed routines to be addressed in the Code of routines and practices adopted by the MPMT will be analyzed, with a focus on the code of routines and adopted by the MPMT, being an analysis of the practices in the adoption of the routines to be treated as best treatments in GAECO/MT.

KEYWORDS: *chain of custody, digital evidence, regulation.*

SUMÁRIO: Introdução. 1 Cadeia de Custódia e vestígios digitais: conceitos. 2 Da produção de conhecimento e documentos da cadeia de custódia. 3 As etapas da cadeia de custódia. 3.1 Etapas da fase externa da cadeia de custódia. 3.2 Etapas da fase interna da cadeia de custódia. 4 Conclusão. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

Apesar de a questão de a cadeia de custódia não ser um tema novo, a sua regulamentação na legislação brasileira surgiu somente com a entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019, quan-

do o tema da cadeia de custódia foi adicionado ao Código de Processo Penal por meio do chamado Pacote Anticrime, inserindo diversas minúcias sobre o manejo da prova. Desde quando o vestígio é descoberto, até o momento que ele é descartado, denominando-se de cadeia de custódia o conjunto destas etapas.

A cadeia de custódia passou a obter atenção a partir do conhecido caso O'Jay Simpson, em 1994. Dentre a série de provas recolhidas pela polícia, a defesa conseguiu demonstrar em juízo a falta de confiabilidade dos vestígios coletados na investigação.

No Brasil, a cadeia de custódia passou a ser condição elementar ao procedimento de arrecadação de elementos da prova após a edição da Lei nº 13.964/2019, conhecido como chamado Pacote Anticrime, que promoveu diversas alterações no Código de Processo Penal brasileiro. Infelizmente, por ser um tema ainda recente, há carência de normatização das rotinas a serem adotadas para a preservação da cadeia de custódia, em especial dos vestígios digitais.

Dentro de tal escopo, não é diferente a necessidade de padronização

e normatização das rotinas da cadeia de custódia dos vestígios digitais arrecadados pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso, em especial daqueles vestígios tratados no âmbito do GAECO – Grupo Especial de Combate ao Crime Organizado.

Por exemplo, os agentes de investigação, durante a execução da apreensão ou mesmo no manuseio do vestígio arrecadado, por desconhecimento dos procedimentos adequados a serem empreendidos, a falta de cuidado ou mesmo ânsia em dar mais celeridade aos trabalhos de identificação, arrecadação, transporte, extração e análise dos vestígios, em razão da ausência de um padrão a se seguir, podem eivar de vícios que prejudicam a valoração futura da prova pelo poder judiciário.

Por outro lado, a falta de padronização dos procedimentos também é fato gerador de gargalos que impactam a celeridade das investigações. Por exemplo, qual o procedimento adequado caso sejam fornecidas ou encontradas senhas de acesso aos dispositivos digitais, em especial de smartphones? Ou qual a rotina a seguir em caso de identificação de

dados relevantes contidos em servidores de arquivos, ou mesmo dados em nuvem? Como devem proceder para proteção de dispositivos eletrônicos arrecadados? São algumas das questões a serem abordadas no presente estudo e que, não incomum, causam até mesmo interrupções das atividades de processamento do vestígio com o propósito de esclarecer qual a rotina mais adequada a ser seguida.

Também, a carência de normatização mais detalhada acarreta um nível de falta de padronização nas ações tomadas para a arrecadação de vestígios, tanto que não é incomum, atualmente, a coleta ou mesmo o manuseio de vestígios de prova em desacordo com a legislação de regência. O uso inapropriado de lacres ou arrecadação de vestígios sem os cuidados necessários para garantir a inviolabilidade da prova são alguns dos equívocos ocorridos por falta de padronização, ou mesmo de treinamentos adequados, provocando eventuais nulidades que podem prejudicar ou inviabilizar toda uma gama de investigações.

O presente estudo tem como

ponto de partida o estudo da problemática acerca da necessidade de padronização das normas pertinentes à cadeia de custódia de evidências digitais, ou seja, equipamentos informáticos, apreendidos durante investigações criminais no âmbito do GAECO do Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Tendo como propósito a validação da cadeia de custódia na análise do chamado vestígio digital.

Para tanto, será utilizada de uma abordagem das práticas já em execução no GAECO do MPMT, utilizando-se do método sistêmico e empírico em relação ao tratamento dado às evidências digitais coletadas, face o disposto nos art. 158-A e 158-B do Código de Processo Penal.

1 CADEIA DE CUSTÓDIA E VESTÍGIOS DIGITAIS: CONCEITOS

Cadeia de custódia é o conjunto de procedimentos pelos quais, um vestígio irá passar desde a sua coleta como evidência de um crime até posterior tratamento para garantir a confiabilidade ou a qualidade da prova

coletada. Isto é, a cadeia de custódia possibilita garantir a confiabilidade da coleta de determinado vestígio para a futura análise forense.

Apesar de a questão de a cadeia de custódia não ser um tema novo, a sua regulamentação na legislação brasileira surgiu somente com a entrada em vigor da Lei nº 13.964/2019, quando o temada cadeia de custódia foi adicionado ao Código de Processo Penal por meio do chamado Pacote Anticrime, inserindo diversas minúcias sobre o manejo da prova, jogando nova luz sobre a normatização da cadeia de custódia, que passou a ser inerente ao procedimento de arrecadação de vestígios como elementos de prova. Desde quando o vestígio é descoberto, até o momento que ele é descartado, denominando-se de cadeia de custódia o conjunto destas etapas.

Conforme preceitua o art. 158-A do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941):

Considera-se cadeia de custódia o conjunto de todos os procedimentos utilizados para manter e documentar a história cronológica do vestígio coletado em locais ou em vítimas de crimes, para rastrear sua

posse e manuseio a partir de seu reconhecimento até o descarte.

De acordo com o ensinamento de Rogério Sanches Cunha, a cadeia de custódia e suas etapas legalmente estabelecidas tem como motivo de existência a de garantir a autenticidade da coleta da prova (CUNHA, 2020, p.175):

O art. 158-A apresenta o conceito legal de cadeia de custódia. É, em suma, a sistematização de procedimentos que objetivam a preservação do valor probatório da prova pericial caracterizada, mais precisamente, da sua autenticidade. Cuida dos métodos científicos atuais de manejo da marca vinculada a uma conduta supostamente ilícita. Assegura a preservação dos vestígios desde o contato primário até o descarte dos elementos coletados, garantindo-se a sua qualidade através da documentação cronológica dos atos executados em observância às normas técnicas previstas nas etapas da chamada cadeia de custódia.

A quantidade de procedimentos necessários para que uma prova seja considerada idônea, segundo o que agora consta no CPP é extensa, dando ensejo a alegação de inúmeras nulidades em razão de eventual viola-

ção a qualquer destas normas de procedimento.

A despeito de caber à parte interessada, em regra o investigado ou réu, o ônus probatório em comprovar irregularidades na documentação da cadeia de custódia, não se demonstra salutar perpetuar ou não se buscar mitigar a ocorrência de falhas nas etapas da cadeia de custódia. Isto é, denota-se fundamental a aplicação efetiva de boas práticas na documentação da cadeia de custódia. Conforme já decidido pelo Superior Tribunal de Justiça ao julgar o HC 653515/RJ (BRASIL, 2021): “Eventual irregularidade da prova da cadeia de custódia não implica, por si só, à ilicitude da prova ou à sua exclusão do processo, e nem sempre à imediata valoração negativa do seu conteúdo”.

Com o propósito de se documentar a história cronológica da prova, esta prova precisa passar por várias etapas, inclusive com a identificação dos agentes que tiveram contato com a prova, o dia e horário deste contato e seu motivo, para que esta prova seja considerada legítima. As etapas da cadeia de custódia encontram-se positivadas por meio do art. 158-B, do

CPP, que estabelece ao total de dez etapas: 1) reconhecimento, 2) isolamento, 3) fixação, 4) coleta, 5) acondicionamento, 6) transporte, 7) recebimento, 8) processamento, 9) armazenamento, e 10) descarte.

Já o conceito de vestígio é trazido pelo art. 158-A, §3º, do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), como “todo objeto ou material bruto, visível ou latente, constatado ou recolhido, que se relaciona a infração penal”.

O registro documental da identificação do vestígio, com selagem do mesmo em lacre oficial, com individualização do material coletado, identificação do proprietário e a sequência de órgãos ou agentes a que se destinam, apesar de não ser exclusivo da formação da cadeia de custódia de um vestígio digital, são procedimentos fundamentais para fornecer segurança jurídica para a prova pericial.

Enquanto uma prova documental clássica, por exemplo, tem como suporte uma folha de papel com rotinas consolidadas para a sua análise e valoração. O vestígio digital tem um viés mais complexo em razão da criação cada vez mais célere de novas tec-

nologias, tanto de suporte material, compreendido como a materialização física onde são armazenadas as informações digitais, quanto lógico, entendido como o real objetivo, ou foco, do vestígio digital pretendido. Conforme Jesus Antonio Velho (VELHO, 2016, p.18):

O indivíduo que utiliza os sistemas computacionais seja como meio, seja como fim de cometimento de crimes, produz vestígios de natureza lógica ou física. Logo, esse tipo de vestígio pode ser definido como o conjunto de informações extraídas de um sistema computacional que permita esclarecer os fatos por trás de um crime ou fato em apuração, bem como os elementos físicos relacionados que sirvam de suporte para o armazenamento, a produção ou o trânsito de informação.

Por apresentar características específicas quanto ao tipo de material arrecadado, são necessários cuidados próprios para se demonstrar que determinada evidência foi realmente extraída do sistema digital que se está analisando e que não foi modificada por parte do agente de campo que efetuou a coleta do vestígio ou do analista que periciou o material. No dizer de Jesus Antonio Velho (VELHO,

2016, p.18):

Os vestígios cibernéticos podem e devem ser tratados com especial atenção, principalmente nos casos relacionados a atividades criminosas. Tomando-se os devidos cuidados no trato desses vestígios, dispomos de uma fonte valiosíssima de provas judiciais a serem utilizadas durante a persecução penal.

Sobre o tema dos vestígios digitais, em complementação a disciplina da cadeia de custódia normatizada legalmente por meio do Código de Processo Penal, deve se ter em conta os preceitos elencados por meio da norma ABNT NBR ISSO/IEC 27037/2014, que trata de diretrizes para a coleta, aquisição e preservação da evidência digital. Nos termos da NBR ISO 27037/2014, a garantia da autenticidade e confiabilidade da prova digital deve englobar aos conceitos de auditabilidade, repetibilidade, reprodutividade e justificabilidade. No dizer das lições de Geraldo Prado (PRADO, Breves Notas sobre o fundamento constitucional da cadeia de custódia da prova digital - Geraldo Prado.pdf):

Por meio da cadeia de custódia das

provas digitais são tutelados os direitos fundamentais à confidencialidade e garantia da integridade dos sistemas de tecnologia da informação, à proteção do entorno digital, da identidade digital, do domicílio digital e, por óbvio, da privacidade associada ao direito de decidir o que tornar público ou não relativamente a essa esfera da vida.

A auditabilidade envolve o registro dos procedimentos adotados. Repetibilidade é a característica científica do procedimento adotado. Reprodutibilidade é a característica que permite chegar a um mesmo resultado com o uso de ferramentas diferentes. Justificabilidade é a característica que se dá ao processo e registro do porquê foi adotado um determinado procedimento em detrimento de outro, demonstrando-se a necessidade ou mesmo fundamento para a adoção de um procedimento.

Outro ponto relevante são os mecanismos de resguardo dos dados a serem analisados. Isto é, os métodos de controle de integridade, havendo atualmente a necessidade de uso mecanismo de código hash.

O código *hash*, também chamado de código de integridade, resumo ou simplesmente *hash* é um algoritmo

que, a partir de uma mensagem de entrada de qualquer tamanho, gera uma saída de tamanho fixo, calculada a partir do conteúdo dessa mensagem.

O *hash* é um mecanismo adotado amplamente como procedimento de segurança para a verificação de integridade de um determinado conjunto de arquivos, a sua utilização se baseia no fato de não ser conhecido outro método computacionalmente viável para produzir o mesmo código de integridade a partir de duas mensagens distintas ou, a partir do código de integridade, obter a mensagem de entrada. Posto que cada arquivo é tratado como se fosse uma mensagem processada individualmente pelo mecanismo de *hash*, onde, ao final, obtém-se a relação dos arquivos precedidos por seus respectivos códigos de integridade.

Desta forma, o acréscimo, alteração ou remoção de um único caractere em um arquivo é condição suficiente para que o código de integridade gerado seja diferente, tornando detectável a alteração do conteúdo.

Portanto, para se estabelecer a cadeia de custódia de vestígios digi-

tais, há a necessidade de analisar separadamente os diversos tipos de dispositivos possíveis a serem identificados e apreendidos, bem como a metodologia para o armazenamento, transporte e extração de dados de aparelhos móveis (celulares/*smartphones*), computadores ou outros dispositivos eletrônicos.

Ainda, um dos marcos a serem utilizados será a NBR 27037/2014, buscando-se adequar as rotinas adotadas para a identificação, coleta, transporte, tratamento e destinação da evidência digital.

2 DA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO E DOCUMENTOS DA CADEIA DE CUSTÓDIA

A documentação da cadeia de custódia, apesar de não se confundir com a cadeia de custódia em si, é de extrema relevância para se promover a higidez das etapas executadas na coleta do vestígio digital. De acordo com a lição de Renato Brasileiro de Lima (LIMA, 2017, p. 604):

Funciona, pois, como a documentação formal de um procedimento

destinado a manter e documentar a história cronológica de uma evidência, evitando-se, assim, eventuais interferências internas e externas, capazes de colocar em dúvida o resultado da atividade probatória.

Demonstra-se relevante a lição de Gustavo Badaró (BADARÓ, 2017, p. 527), para quem a cadeia de custódia não se confunde com a documentação da cadeia de custódia, vez que a cadeia de custódia se trata das rotinas e pessoas envolvidas em todas as fases de manuseio da evidência, já a documentação da cadeia de custódia trata da elaboração, diga-se, do registro documental de como a evidência foi produzida e manuseada pelos indivíduos envolvidos na cadeia de custódia.

Apesar da documentação tratar-se do registro das etapas executadas da cadeia de custódia, a falta ou mesmo falha nos procedimentos de documentação podem causar uma série de transtornos para a investigação. Posto que, será por meio da análise da documentação da cadeia de custódia que a autoridade judicial decidirá sobre a validade ou não das rotinas executadas pelos agentes.

Ademais, incumbe à parte interessada, em geral, que recai à defesa do investigado, apresentar indicativos passíveis de desconstituição ou eventual insuficiência de documentação da cadeia de custódia, tendentes a demonstrar que aquela apresentada nos autos não possibilitou a correta identidade do vestígio ou, ainda, indicar que a prova não foi devidamente preservada e quais as consequências sobre seu valor probatório.

Dentro do escopo da adequada aplicação dos procedimentos de documentação, é inegável que a produção de conhecimento é o ponto fundamental na elaboração e aplicação de boas práticas, não sendo a cadeia de custódia uma exceção a tal regra.

Em razão da cadeia de custódia envolver diversas etapas, cada qual com suas nuances próprias, bem como o vestígio digital envolver sempre uma reciclagem de conhecimento constante, posto que a criação de novas tecnologias causa quase que uma obrigação de se manter um estado permanente de treinamento dos envolvidos no manuseio de tais tecnologias.

Ademais, a criação ou atualização das práticas que envolvem a cadeia de custódia geram a necessidade de gerenciamento da sua base de conhecimento, levando, por consequência, na existência de uma central de conhecimento, em especial para promover a compilação de eventuais atualizações sobre as atividades que envolvem a cadeia de custódia.

Por exemplo, recente discussão no âmbito administrativo interno demonstrou a necessidade de se identificar a melhor forma de armazenamento e posterior disponibilização dos dados coletados da evidência digital para as partes envolvidas em uma eventual investigação criminal.

A forma de sua execução envolve ainda a necessidade de fornecimento dos mecanismos físicos para a sua implantação, isto é, como e quando eventuais cópias dos dados, originais/brutos ou compilados, devem ser fornecidos pelo setor de informática à autoridade demandante, sendo que a falta de uma padronização pode tanto impactar na investigação, por exemplo, no caso de se remeter todas as cópias ao demandante, ou se proceder com a manutenção da cópia

dos dados brutos na gerência de informática. Há ainda, pela sua demanda por material capaz de armazenar adequadamente os dados coletados, que sejam disponibilizados equipamentos de armazenamento capazes de promover a guarda adequada de tais dados, sejam quanto aos dados brutos, quanto compilados.

3 AS ETAPAS DA CADEIA DE CUSTÓDIA

Como já indicado, o fundamento legal para as etapas da cadeia de custódia encontra respaldo no art. 158-B, do Código de Processo Penal. Serão analisados a seguir as etapas indicadas no dispositivo legal, levando-se em conta ainda as rotinas já em execução empírica pelo MPMT.

Apesar de as etapas da cadeia de custódia serem apresentadas uma sequência não só legal, mas principalmente uma sequência lógica e orgânica, será adotada a divisão apresentada na doutrina (CUNHA, 2020, p. 187), que divide as etapas em fase externa, que “estão elencadas as eta-

pas relacionadas aos passos entre a preservação do local do crime ou apreensões dos elementos de prova e a chegada do vestígio ao órgão pericial encarregado de processá-lo”, e fase interna, que “compreende todas as etapas entre o ingresso do vestígio no órgão pericial até a conclusão do laudo e remessa ao órgão requisitante”.

3.1 Etapas da Fase Externa da Cadeia de Custódia

A fase externa das etapas da cadeia de custódia tem o seu início, por força do §1º do art. 158-A do Código de Processo Penal, com a preservação do local do crime ou apreensão (CUNHA, 2020, p. 187), bem como com o reconhecimento (inciso I), isolamento (inciso II), fixação (inciso III), coleta (inciso IV), acondicionamento (inciso V), transporte (inciso VI) e o recebimento do vestígio (inciso VII).

Por se tratar da primeira etapa da cadeia de custódia, a fase de reconhecimento permite a produção de uma série de procedimentos que podem ser adotados para a futura

arrecadação do vestígio digital.

O ponto de partida passa pelo reconhecimento do local de arrecadação, para possibilitar uma prévia preparação das equipes de campo. Conforme leciona Rogério Sanches Cunha (CUNHA, 2020, p. 183):

O perito, no atendimento ao local do crime, atuará no sentido de analisar todo e qualquer vestígio associado ao fato, registrando a cena e arrecadando o que for necessário à sua comprovação e ao esclarecimento da autoria.

Entretanto, para a realização do reconhecimento do vestígio, uma boa prática a ser incorporada nas operações de campo a realização de um “*breafing*”, precedido da realização de pesquisa prévia ou mesmo diligência ao local para permitir que as equipes de campo possam prever as situações que podem ser enfrentadas no local de arrecadação e de preparação dos materiais necessários, tais como tipos e quantidades de lacres, ou dos tipos de mecanismos necessários para a arrecadação do vestígio. Por exemplo, qual a possibilidade de se localizar computadores, *notebooks*, *tablets*, dispositivos móveis, mídi-

as de armazenamento, sistemas de armazenamento em nuvem ou em servidores locais. Possibilitando a maximização das atividades que serão executadas e o tempo necessário para a arrecadação do vestígio. Em uma determinada ação de campo poderia ser identificado que o investigado utiliza de um sistema de monitoramento de áudio/vídeo, também chamado de sistema DVR, que por peculiaridades próprias dos dispositivos de gravação, demandam a adequada identificação do fabricante e modelo do dispositivo, sendo que a falta de tal informação poderia acarretar inviabilidade da coleta e processamento do vestígio.

Ainda, a identificação adequada de um potencial vestígio digital permite evitar a execução de atividades de arrecadação inadequadas ou mesmo desnecessárias.

Para tanto, demonstra-se necessário que o agente executor da arrecadação tenha treinamento adequado para proceder com a identificação e coleta do potencial vestígio digital. Evitando que seja arrecadado equipamentos eletrônicos que não tenham dispositivos de armazena-

mento de informações, ou mesmo que possam conter dados que em princípio não seriam relevantes, ou mesmo possíveis de se apresentar como vestígio digital. Por exemplo: impressoras de rede, em geral, armazenam dados ou mesmo documentos impressos no seu "buffer", que podem ser úteis no escopo de uma investigação, entretanto, necessitam que sejam manuseadas por pessoal com conhecimento técnico necessário para identificar que tal dispositivo informático possa constituir uma evidência digital, bem como para se possibilitar a extração dos dados contidos em tal tipo de dispositivo de forma ser viável como elemento de prova.

Encerrado o reconhecimento do vestígio, o local deverá ser assegurado e isolado pela equipe de agentes assim que identificada a presença de um vestígio digital no local de realização de diligências.

Após identificação do tipo de vestígio a ser coletado, pode-se proceder com diversas providências para evitar a alteração do estado da evidência digital, por exemplo, que o alvo possa manipular o dispositivo

eletrônico para modificar ou apagar dados ali existentes.

Entretanto, além do acesso físico do investigado ao provável vestígio digital, um dos cuidados a serem tomados nesta fase trata da forma de bloqueio lógico, por exemplo, para evitar que o investigado tenha acesso remoto ao equipamento informático ou que sejam apagados dados de dispositivos móveis que não estejam em modo avião.

Também deve-se evitar a alteração do estado em que os dispositivos identificados como prováveis vestígios digitais, levando-se em conta se estão energizados ou desligados, pois, a depender de cada um dos estados em que se encontram, os procedimentos de extração serão diferentes. Explica-se: no caso de um dispositivo se encontrar ligado no momento da sua identificação, existe a probabilidade de que a alteração do seu estado de funcionamento possa inviabilizar a coleta da evidência, até mesmo a perda total na sua coleta. Da mesma forma, deve-se adotar cautela na coleta de dados de dispositivos que localizados desligados, posto de a sua energização pode ser capaz de

alterar o conteúdo da evidência.

Trata-se de boa prática a ser adotada pelos agentes de campo a identificação pormenorizada do local em que o provável vestígio digital foi localizado, descrevendo o local, objetos existentes, forma como se encontravam, bem como realizar o registro visual dos mesmos objetos por meio de gravação de imagens ou vídeo, até mesmo para evitar que sejam levantadas eventuais irregularidades na coleta ou mesmo na identificação de um determinado vestígio.

Um determinado elemento digital, nos tempos atuais, engloba uma infinidade de dispositivos físicos, enquanto suporte para a existência e de um determinado material incorpóreo, os chamados dados lógicos, também chamados de dados informáticos ou computacionais. Atualmente, conceitos como dados telemáticos ou dados em nuvem são de uso comum, sendo também comum o seu uso como evidência digital.

Diante de tal quadro, justamente a existência de tal infinidade de mecanismos ou métodos de armazenamento de dados informáticos que também surge uma vasta gama de

procedimentos de aquisição de tais dados enquanto evidência digital. Isto é, a depender da sua forma de armazenamento ou transmissão, serão também variados os mecanismos ou forma de aquisição de um determinado dado como evidência digital.

A coleta do vestígio digital deve seguir a sua natureza, isto é, qual o tipo de vestígio, em especial para se resguardar o seu transporte. Posto que, a depender do tipo/espécie do vestígio a ser coletado, deverá ser realizado um procedimento específico.

Atualmente, pode-se distinguir a forma de aquisição de evidências enquanto a natureza do dado e sua forma de armazenamento: a) Dados armazenados em equipamentos de informática, em geral, a exemplo de discos rígidos, computadores, pen-drives ou servidores de arquivos; b) Dados armazenados em dispositivos móveis, também chamados de smartphones ou “mobiles”; c) Dados armazenados em nuvem.

Em geral, equipamentos de informática de uso comercial, por sua aplicação já generalizada, demandam cuidados em especial quanto a sua

forma de identificação, coleta e transporte.

O objeto das investigações criminais, quando se trata de evidências digitais buscam tão somente os dados digitais como objeto de evidência digital, isto é, o suporte físico em que o dado de informática está armazenado é necessário unicamente para o seu transporte, coleta e armazenamento. Portanto, demonstra-se desnecessário, quando não contraproducente, que para a busca e apreensão de dados armazenados em um computador “desktop” seja coletado todo o computador, quando o necessário seria tão somente o dispositivo de armazenamento de dados do computador, seja disco rígido, SSD ou cartão de memória.

Diante de tal informação, denota-se fundamental que o agente de campo tenha o conhecimento necessário para identificar que um determinado equipamento de informática é dotado de um dispositivo de armazenamento de dados e que tal dispositivo pode ou não ser removido do equipamento informático principal.

Tal procedimento, enquanto rotina de identificação da evidência digi-

tal, apesar de parecer simples, busca evitar a coleta desnecessária de material ou mesmo para se diminuir o espaço físico necessário para o seu transporte.

Apesar de o procedimento acima ser recomendável, não é sempre que será possível a sua realização, seja pelo tempo disponível para se realizar os procedimentos de extração da evidência, seja por falta de condições físicas ou de material. Por exemplo, a extração de um disco rígido de um notebook da marca Apple demanda o uso de ferramentas próprias, ou mesmo conhecimento mais especializado, que ultrapassam o conhecimento necessário para a remoção de um disco rígido de um computador padrão "IBM PC", sendo que em tal situação o recomendável seria a coleta do notebook como um todo.

Para se evitar que se proceda com a coleta desnecessária de dispositivos de informática como um todo, por exemplo, um computador com CPU, teclado, mouse e monitor, é recomendável que o agente tenha conhecimento necessário tanto para identificar o tipo de dispositivo, bem como se há possibilidade da arrecadação

do dispositivo de armazenamento de massa sem a necessidade de transportar o equipamento completo. Em tal situação, a alternativa a ser adotada pode envolver tanto a extração do dispositivo em massa ou a cópia dos dados com uso de aplicativos forenses de espelhamento e extração de dados.

O agente deve ser capaz de identificar e adotar as melhores práticas para a extração de dados utilizando a forma que for menos danosa para o investigado ou para a investigação, procurando identificar se os dados serão extraídos no local, extraíndo-se unicamente a unidade de disco ou realizando o seu espelhamento. Via de regra, serviços que não podem ser interrompidos, como servidores de arquivos, é recomendável o espelhamento de dados.

Quanto aos dispositivos móveis, em regra, a coleta de dispositivos móveis envolve diversos procedimentos para se permitir a arrecadação válida do dispositivo e sua posterior extração e análise dos dados coletados.

Cada vez mais mecanismos de segurança estão sendo desenvolvi-

dos para evitar acesso indesejado aos smartphones, com adoção de diversas modalidades de senha: senha de inicialização segura, senha de sim-card, senha de bloqueio de tela, senha de aplicativos instalados e senhas de acessos em nuvem.

Por ser um dispositivo de comunicação autônomo que, atualmente, apresentam baterias integradas ao chassi do dispositivo móvel, deve-se ter o cuidado de identificar no momento da arrecadação: a) se o dispositivo móvel está ligado; b) se o dispositivo está desligado.

Existem algumas considerações ao lidar com senhas, mesmo que o custodiante tenha fornecido esta informação. Ao receber a senha, deve-se documentá-la, inclusive com a assinatura do livre consentimento no fornecimento desta informação. Deve-se remover a senha do dispositivo ou trocar por uma senha padrão dentro do procedimento.

Quando o dispositivo se encontra ligado, deve-se verificar o modelo do smartphone e se o seu proprietário efetuou ou não o desbloqueio de acesso. Tal verificação pode impactar, de acordo com a tecnologia atual o

prazo necessário para se proceder com o uso de aplicações forenses para desabilitar o mesmo quebrar a senha de acesso usada pelo proprietário do dispositivo. Ademais, estando o dispositivo ligado, é recomendável que seja requerido ao proprietário que informe a senha de desbloqueio e, seja desabilitada as opções de comunicações do dispositivo, a chamada "função avião". Eventualmente, caso o proprietário assim não proceda, deve o agente arrecadar o dispositivo com o uso de uma embalagem que atue para impedir a comunicação do dispositivo, com o uso de mecanismos de "gaiola de Faraday".

Já no caso do dispositivo se encontrar desligado, requerer a senha de acesso ao seu proprietário e arrecadar o dispositivo em uma embalagem adequada para o seu transporte.

Em relação a dados contidos em nuvem, isto é, de serviços de armazenamento de dados por meio de servidores remotos, em regra, fornecidos por empresas especializadas no fornecimento de tais serviços. Portanto, os dados que se pretendem arrecadar não se encontram de posse direta

do investigado, mas de uma eventual empresa a que o investigado contrata para o fornecimento do serviço de armazenagem em nuvem.

Neste contexto, o agente deve buscar, seja em investigação preliminar, seja durante a execução do procedimento de coleta de dispositivos físicos ou documental, identificar se o investigado faz uso de tais serviços de armazenagem. Uma vez identificado a sua utilização, cabe à autoridade demandante requisitar o acesso aos dados armazenados no serviço de nuvem.

Em relação ao acondicionamento, devem ser tomadas diversas medidas para evitar danos ao vestígio ou mesmo acondicionamento inadequado.

Discos rígidos, notebooks, etc., devem ser preferencialmente armazenados em cases/caixas de transporte ou embalados em material para evitar, ou mitigar impactos mecânicos, mediante o famoso papel bolha.

Também é recomendável a utilização de material antiestático para evitar que descargas eletrostáticas causem danos ao vestígio.

Devidamente acondicionado, o dispositivo eletrônico deve ser armazenado em recipiente adequado à natureza do objeto, que não seja violável, ou que possa garantir a confiabilidade do seu armazenamento. Em geral, adota-se o uso de envelopes, malotes ou caixas, a depender do tipo de material, bem como o uso de lacres, com a devida descrição de seus dados individualizantes, preferencialmente em autos próprios e previamente preparados para tal desiderato, com a subsequente lacração.

Em relação ao lacre, deve-se ser verificado que aqueles lacres utilizados não são repetíveis, isto é, que naquela ação de campo, não existem lacres com mesma numeração. Também, trata-se de boa prática verificar a forma adequada para o lacre do material, por exemplo, para que não seja possível a abertura do envelope, malote ou caixa sem que o lacre seja rompido.

Interessante ainda que apesar de ser recomendável o uso de material de arrecadação padronizado para a realização do lacre do vestígio arrecadado, a depender da situação encontrada no momento da arrecadação,

seja impossível o uso do material inicialmente planejado para armazenamento do vestígio. Por exemplo, a quantidade de material arrecadado tenha demandado o uso de todos os envelopes padrões, deve-se proceder com a coleta do vestígio com o material que esteja disponível naquele momento, devendo-se ter o cuidado de que o material utilizado possa garantir minimamente a confiabilidade da cadeia de custódia, por exemplo, uso de sacos plásticos comuns que devem ser devidamente lacrados.

Ainda, nesta etapa, devem ser produzidos os relatórios de controle da cadeia de custódia do vestígio.

Na etapa que engloba o transporte, devem ser produzidos os relatórios de controle da cadeia de custódia do vestígio. Junto aos relatórios de controle dos vestígios arrecadados, é recomendável juntar o registro visual de imagem ou vídeo dos vestígios coletados e o seu local de arrecadação, conforme a fase de fixação da evidência, posto que a falha na sua documentação poderá provocar o desrespeito ao princípio do contraditório, acarretando eventual nulidade

na coleta da evidência digital. Já que falhas na documentação da cadeia de custódia podem inviabilizar o conhecimento de eventuais ocorrências ou mesmo na forma de procedimento adotado, impossibilitando que a parte interessada possa manifestar ou conhecer o que aconteceu sobre a cadeia de custódia.

Após e documentada a sua coleta, com armazenamento adequado e transportado a evidência digital para a sede do GAECO, deve-se proceder com a transferência da evidência para o agente responsável pelo seu recebimento. Ainda, documentando-se a transferência da custódia da evidência. Nesta etapa é indicado o registro de procedimento administrativo para o registro do material arrecadado, bem como os dados.

3.2 Etapas da Fase Interna da Cadeia de Custódia

Considerando que as etapas da fase interna são executadas após a entrada do vestígio do GAECO/MT, tem-se que na etapa do processamento, o vestígio deve ser remetido à

gerência de informática forense para que seja procedido com o deslacre do material, que deve ser devidamente documentado, tratando-se de boa prática que tal documentação seja adotado ainda o registro fotográfico ou mesmo com gravação de áudio/visual.

O deslacre, no âmbito da gerência de informática forense, deve ser ainda documentada por meio de confecção de relatório de deslacre, com a individualização do vestígio relacionado a determinado lacre, devendo ainda descrever a forma como que se encontrava o material deslacrado, por exemplo, eventuais danos ou aspectos que possam influenciar no processamento do vestígio.

Procedido o deslacre e identificado o tipo de vestígio digital, deve-se adotar então as rotinas específicas para cada tipo de dispositivo eletrônico, por exemplo, dispositivos móveis devem ser utilizados programas de extração de dados próprios para smartphones, enquanto que discos rígidos e pendrives devem ser conectados a uma estação de extração forense preparada para a extração de dados de tais dispositivos que pos-

sam garantir que os dados coletados não sofram alteração, inclusive com a adoção do registro do código hash dos arquivos coletados.

Encerrada a extração dos dados dos dispositivos coletados, deve-se proceder a produção de relatório de cópia, devendo ser detalhado todos os procedimentos utilizados, de forma a se garantir a auditabilidade, repetibilidade, reprodutividade e justificabilidade do material extraído.

Em relação aos dados extraídos, há a necessidade serem salvos em local de armazenamento em massa apropriado para o devido resguardo das evidências digitais, devido a GTI do GAECO realizar extrações de dados informáticos apreendidos tanto em operações realizadas pelo GAECO, bem como de equipamentos recebidos de outras Promotorias de Justiça do MPMT e GAECOS de outros Estados, gerando um volume considerável e crescente de dados. Sendo necessária a adoção de rotinas de backup ou de redundância, para que seja mitigada ao mínimo a possibilidade de perda dos dados coletados.

Em regra, são produzidas tantas

cópias quantas necessárias, ou solicitadas pelo demandante, ou pela autoridade judicial. Em princípio são necessárias duas cópias dos dados extraídos, a primeira será remetida ao demandante e posteriormente remetido ao poder judiciário para ser utilizado com o suporte para armazenamento e acesso aos dados extraídos e uma segunda cópia, que deve ser mantida e armazenada em local apropriado que tem por finalidade para eventual necessidade de acesso ou produção de nova cópia.

Via de regra, o vestígio digital que foi arrecadado, após o seu processamento é devolvido à autoridade judicial, a quem caberá decidir se o vestígio será devolvido ao investigado ou terceiro proprietário do material, ou serão mantidos vinculados ao procedimento investigatório, ou mesmo ao processo judicial até o seu trânsito em julgado.

4 CONCLUSÃO

A cadeia de custódia representou significativa mudança na da produção da prova, passando aos órgãos de

segurança pública se preocupar com a forma da coleta dos vestígios que servirão de base para a futura prova apresentada ao poder judiciário no bojo de investigações e ações criminais.

As etapas da cadeia de custódia, fixadas por meio do Código de Processo Penal após o pacote anticrime, ainda permanecem a ser debatidas no âmbito dos órgãos estatais, seja para se proceder com a implementação adequada das suas etapas, seja para aperfeiçoar as práticas que já eram executadas, adotando-se boas práticas na coleta dos vestígios.

Portanto, para se estabelecer a cadeia de custódia de vestígios digitais, há a necessidade de analisar separadamente os diversos tipos de dispositivos possíveis a serem identificados e apreendidos, bem como a metodologia para o armazenamento, transporte e extração de dados de aparelhos móveis (celulares/smartphones), computadores ou outros dispositivos eletrônicos.

Demonstra-se inegável que atualmente não se é mais possível coletar um vestígio digital sem que seja adotado um aparato mínimo para garan-

tir a segurança do material coletado. Buscas e apreensões que antigamente demonstravam pouca preocupação com a catalogação dos vestígios encontrados, com a descrição do seu conteúdo e forma em que foram localizados não mais se justificam. Se em tempos anteriores já seriam objeto de decisão por parte do poder judiciário pela sua precariedade na execução da coleta de vestígios, após a reforma promovida com o pacote anticrime, serão cada vez mais raros a execução de procedimentos de coleta de vestígios sem que sejam adotados os preceitos atinentes à cadeia de custódia.

Por fim, é recomendável que mesmo antes da apreensão dos vestígios, se disponha de órgão e local destinado para seu armazenamento futuro, após os devidos procedimentos técnicos, em atenção à previsão das Centrais de Custódia do art. 158-C, caput e art. 158-E do Código de Processo Penal.

Felizmente, muito se tem debatido e produzido sobre as práticas necessárias para a efetiva e adequada implementação da cadeia de custódia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT. NBR 27037: **Diretrizes para identificação, coleta, aquisição e preservação de evidência digital**. Rio de Janeiro, 2011.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. A cadeia de custódia e sua relevância para a prova penal. In: **Temas atuais da investigação preliminar no processo penal**, Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Procedimento operacional padrão: perícia criminal / Secretaria Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013. Disponível em <<http://dspace.mj.gov.br/handle/1/2312>>. Acesso em 20/12/2021.

_____. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**, Código de Processo Penal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>. Acesso em 20/12/2021.

_____. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm>. Acesso em 20/12/2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas-corpus nº 653515/RJ da 6ª Turma, Brasília, DF, 23 de novembro de 2021.** Disponível em <<http://www.stj.gov.br>>. Acesso em 20, mar. 2022.

CUNHA, Rogério Sanches. **Pacote anticrime - Lei 13.964/2019:** comentários às alterações n CP, CPP e LEP. 1ª Edição. Editora Juspodivm. 2020.

ELEUTÉRIO, Pedro Monteiro da Silva; MACHADO, Márcio Pereira. **Desvendando a computação forense.** São Paulo: Novatec Editora, 2010.

LIMA. Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal.** 5ª Edição. Editora JusPODVM, 2017.

_____. Renato Brasileiro de. **Pacote anticrime:** comentários à lei nº 13.964/19, artigo por artigo. 1ª Edição. Editora Juspodivm. 2020.

MORAES MANZANO, L. F. **Prova pericial:** Admissibilidade e Assunção da Prova Científica e Técnica No Processo Brasileiro. São Paulo: Atlas, 2011.

NUCCI, G. de S. **Princípios constitucionais penais e processuais penais.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PRADO, Geraldo. **Prova Penal e sistema de controles epistêmicos:** a quebra da cadeia de custódia das provas obtidas por métodos ocultos. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

_____, Geraldo. **Breves notas sobre o fundamento constitucional da cadeia de custódia da prova digital.** Disponível em <<https://geraldoprado.com.br/artigo/s/breves-notas-sobre-o-fundamento-constitucional-da-cadeia-de-custodia-da-prova-digital/>>. Acessado em 17 jun. 2021.

VELHO, Jesus Antonio. **Tratado de computação forense**. Campinas: Millenium Editora, 2016.

VELHO, J. A; GEISER, G. C.;
ESPÍNDULA, A. **Ciências Forenses – Uma introdução às principais áreas da criminalística moderna**. 1. Ed.
Campinas: Millenium Editora. 2010.

O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DE FOMENTO À UTILIZAÇÃO DA CONSTELAÇÃO FAMILIAR NO COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER

THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE AS NA AGENCY TO PROMOTE THE USE OF THE FAMILY CONSTELLATION TO COMBAT DOMESTIC VIOLENCE AGAINST WOMEN

Carla Louise Schneider¹

RESUMO: O presente trabalho analisa de que forma o Ministério Público pode fomentar a utilização da Constelação Familiar como ferramenta no combate à violência doméstica pela rede de enfrentamento, através da realização de pesquisa qualitativa de revisão bibliográfica. Para isso aponta a influência do sistema familiar sobre os relacionamentos segundo as leis do amor de Bert Hellinger e indica como a Constelação Familiar pode ser uma ferramenta para o combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. Na sequência, demonstra as formas como o direito sistêmico vem sendo aplicado nas diversas áreas das ciências jurídicas por advogados, juízes e demais profissionais trazendo

benefícios no sentido de abreviar os litígios ou até mesmo evitar a judicialização e reincidências. Diante disso, propõe-se que o Ministério Público com uma tendência de atuação inovadora e sendo agente de transformação social tem papel fundamental na articulação da rede, e, dessa forma pode utilizar o direito sistêmico na sua atuação bem como fomentar a aplicação da ferramenta da constelação familiar aos envolvidos nos casos de violência doméstica beneficiando as partes, profissionais e sistema de justiça. Desta forma, proporciona à vítima e ao agressor, a retomada do equilíbrio nas relações, evitando a configuração de padrões de comportamento violento no seio familiar.

¹ Assessor de Tecnologia da Informação Pleno I – MPMT. Especializado em Gestão de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas. Certificado PMP (Professional Management Project) pelo PMI (Project Management Institute).

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Constelação familiar. Violência doméstica.

ABSTRACT: *This work analyzes how the Public Prosecutor's Office can encourage the use of Family Constellation as a tool to combat domestic violence through the confrontation network, through qualitative literature review research. To this end, it points to the influence of the family system on relationships according to Bert Hellinger's laws of love and indicates how Family Constellation can be a tool to combat domestic and family violence against women. Next, it demonstrates the ways in which systemic law has been applied in different areas of legal sciences by lawyers, judges and other professionals, bringing benefits in terms of shortening litigation or even avoiding judicialization and recurrence. In view of this, it is proposed that the Public Ministry, with a tendency towards innovative action and being an agent of social transformation, has a fundamental role in articulating the network, and, in this way, can use systemic law in its actions as well as encourage the application of the tool of*

family constellation for those involved in cases of domestic violence, benefiting the parties, professionals and the justice system. In this way, it allows the victim and the aggressor to regain balance in their relationships, avoiding the formation of patterns of violent behavior within the family.

KEYWORDS: *Public Ministry. Family constellation. Domestic violence.*

SUMÁRIO: Introdução. 1 As leis do amor e sua relação com os conflitos de violência doméstica. 2 A utilização do direito sistêmico na resolução de conflitos. 3 O papel do ministério público como agente de fomento das constelações familiares no combate à violência doméstica 4 Considerações finais. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende analisar como o Ministério Público pode fomentar a utilização da constelação familiar pela rede de atendimento às vítimas e agressores com a intenção de combater à violência doméstica

contra a mulher e dessa forma contribuir para a resolução de conflitos de maneira efetiva nos casos de violência doméstica.

Sabe-se que o conhecimento das leis do amor advindos da Constelação Familiar de Bert Hellinger já é utilizado no âmbito jurídico por indicar as dinâmicas que ocorrem nos relacionamentos. Assim, como os litígios tratam de desentendimentos nas relações que dificultam as partes entrarem num consenso, a Constelação Familiar vem auxiliar grandemente o Direito nessas questões por descortinar a origem do conflito, geralmente desconhecida pela própria parte.

Contudo, a aplicação das leis naturais da constelação no direito, denominado direito sistêmico, propõe uma mudança de postura diante dos conflitos e na forma de enxergar os envolvidos, propondo uma abordagem conciliadora para solucionar de maneira efetiva as situações de violência doméstica.

A violência doméstica é um tema recorrente, nacional e amplamente discutido, pois, sua solução é complexa por envolver diversos aspectos relacionados ao contexto familiar

como o vínculo emocional, financeiro, os valores e as crenças específicos de cada núcleo familiar.

Soma-se a isso a dificuldade enfrentada pela administração pública em implementar programas sociais de combate e prevenção à violência doméstica que resultem em alguma transformação expressiva dessa realidade. Assim como os inúmeros casos que chegam ao judiciário, apesar da mudança de paradigma com o fortalecimento da ideia de resolução consensual, ainda esbarram numa estrutura insuficiente, isoladamente, para abarcar a demanda e atuar de forma resolutiva no combate à violência doméstica.

Apesar desse cenário, observa-se que a compreensão das prováveis causas dos comportamentos envolvidos nas dinâmicas de violência e que guardam relação com o sistema familiar das partes, seria uma forma de auxiliar na mudança de postura e influenciar positivamente o convívio familiar, diminuindo a reincidência de condutas violentas. Por essa razão vislumbra-se o benefício da utilização da constelação familiar no atendimento das partes envolvidas nesses

casos.

Nesse sentido, a atuação do Ministério Público como agente de transformação social, articulando e fomentando junto à rede de enfrentamento a utilização da constelação familiar como ferramenta no combate à violência doméstica, proporcionaria um incremento importante para a solução efetiva dos casos de violência doméstica contra a mulher.

A intenção em realizar este trabalho surgiu da percepção dos benefícios da utilização da constelação familiar como ferramenta para a resolução dos conflitos de violência doméstica e da tendência a uma atuação mais dinâmica do Ministério Público através de seus membros, no sentido de articular e fomentar as ações e políticas públicas para o combate à violência doméstica.

Para o desenvolvimento do estudo foi realizada revisão bibliográfica de materiais já produzidos relacionados ao assunto para que sirvam de embasamento para a conceituação e caracterização da temática proposta, bem como, a partir das experiências obtidas por outros autores com a utilização da constelação familiar, ser possí-

vel delinear sua aplicação através da rede de enfrentamento com a intenção de reduzir os casos de violência doméstica contra a mulher

1 AS LEIS DO AMOR E SUA RELAÇÃO COM OS CONFLITOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

TAs leis ou ordens do amor são leis naturais que regem os relacionamentos humanos e foram observadas pelo filósofo e psicoterapeuta alemão Bert Hellinger. Utilizando conhecimentos de diversas áreas da filosofia e psicologia, elaborou uma técnica terapêutica denominada constelação familiar, que usa representações e imagens para visualizar no sistema familiar as dinâmicas em desequilíbrio, possibilitando o reordenamento.

Antes de desenvolver o seu próprio trabalho, que inicialmente era bastante terapêutico, Bert Hellinger estudou psicanálise; trabalhou com as esculturas familiares, de Virgínia Satir; com o psicodrama, de Jacob Levy Moreno; trabalhou, ainda, com a análise transacional, com a terapia primal, Gestalt, dentre outras. Além disso, teve influência de pensadores como Immanuel

Kant, que trouxe a ideia de que tudo o que se vivencia é a base da nossa construção de mundo subjetivo, e não da realidade; o não julgamento, de Friedrich Hegel; Carl Jung, com o inconsciente coletivo; bem como Boszormenyi-Nagy, com os vínculos invisíveis, dinâmicas familiares e a necessidade das compensações (MEDEIROS; MELLO, 2020, p. 18).

Além disso, Hellinger viveu 16 anos na África juntamente com nativos de uma tribo Zulu, onde pôde observar a cultura e o comportamento desse povo, que o ajudou na percepção de leis universais que orientam as relações, as supramencionadas leis ou ordens do amor.

Nos seus estudos, Hellinger (2006, p. 25) percebeu que as necessidades dos indivíduos nos relacionamentos, interagem de maneira complexa, ficando evidentes três necessidades principais: a necessidade de pertencimento; a necessidade de equilíbrio entre dar e receber e a necessidade de ordem. A medida que essas necessidades são bem atendidas, equilibradas, o relacionamento flui bem, porém, tornam-se problemáticos quando não são atendidas.

A primeira lei, a do pertencimento,

está relacionada com vínculos profundos que cada indivíduo possui com um grupo, seja ele o sistema familiar ou outro e, que precisam ser inevitavelmente respeitados. Preconiza que todos têm o direito a pertencer e não deve haver exclusão de nenhum membro por quaisquer razões, inexistindo, portanto, julgamentos morais.

Complementam Mello e Medeiros (2020, p. 53):

[...] a exclusão é capaz de atingir todo o sistema familiar presente, podendo reverberar por várias gerações que irão incluir a pessoa excluída de forma inconsciente, repetindo o destino daquele que foi excluído, até que seja visto, honrado e incluído.

A lei do equilíbrio “é a troca, é o dar e receber em igualdade nos relacionamentos, visto que quando damos algo nos relacionamentos deve ser retribuído na mesma medida, ainda que de forma diferente” (MELLO; MEDEIROS, 2020, p. 55).

Segundo Hellinger (2006, p. 31), “o equilíbrio favorece todos os relacionamentos, pois, tanto o que dá quanto o que recebe conhecem a paz se o

dar e o receber forem iguais". Porém, em relacionamentos como entre pais e filhos e, professores e alunos, há discrepância insuperável entre o dar e o receber. Nesses casos o equilíbrio pode ser encontrado passando o que foi recebido para a próxima geração.

A terceira necessidade, é a ordem compreendida na *lei da Hierarquia*, "é o conjunto de regras e convenções sociais que regem a vida comunitária de um grupo social" (HELLINGER, 2006, p. 43). Como exemplo pode ser citada a precedência dos pais em relação aos filhos, ou do filho mais velho em relação ao mais novo.

O vínculo e a necessidade de pertencimento existentes no sistema familiar, geram lealdade entre os membros do sistema, que levam uns indivíduos a viverem dificuldades, doenças, transtornos em diversas áreas da vida, por lealdade àqueles membros que sofreram maus-tratos, injustiças ou foram excluídos do sistema.

A não observação dessas leis naturais dentro do sistema, faz surgir compensações que atuam em seus membros, como: depressões, doenças, problemas nos relacionamentos, difi-

culdades financeiras, entre outros (ROSA, 2014, p.52).

Completam Medeiros e Mello (2020, p. 21) que "esses conflitos surgem e se repetem na vida dos indivíduos, em seu trabalho e até mesmo nos seus relacionamentos amorosos, por isso a necessidade em se resolver a desordem familiar na origem".

Essas influências ancestrais ou também conhecidas como transgeracionais, acontecem de qualquer forma, independente de nossa vontade ou consciência e fazem parte da memória coletiva do grupo familiar.

Assim, observa-se um sintoma como decorrente dessas compensações sistêmicas pela sua persistência e dificuldade de resolução, bem como, emergem aleatoriamente naquele indivíduo, sem que ele compreenda porque está passando por determinada situação, problema ou dificuldade, gerando, muitas vezes, padrões.

Deste modo, em uma situação em que um casal está envolvido num conflito de violência doméstica, estando um, no lugar de vítima, e outro de agressor, apesar de poder ter havido uma agressão de fato, é comum que

não haja uma vítima, mas duas pessoas que se machucaram mutuamente (STORCH, 2020, p. 266-267).

Sobre isso observa-se que o agredido muitas vezes repete esse padrão em mais de um relacionamento, sendo importante encontrar o real motivo pelo qual atrai esse tipo de relação. Da mesma forma, o agressor pode estar a serviço do seu sistema, atraindo um parceiro com postura vitimizada.

Diante desses emaranhamentos, a Constelação familiar vem auxiliar os envolvidos no conflito a identificarem as dinâmicas ocultas que podem ter originado os padrões comportamentais relacionados à violência dentro do relacionamento de casal.

Assim se posiciona Schlieck:

[...] partindo da premissa básica que todos são iguais, nascem livres e dotados das mesmas capacidades, pode-se concluir que ninguém é vítima, conseqüentemente todos são responsáveis por seus atos e somente a visão sistêmica torna viável essa compreensão sem julgamentos (SCHLIECK, 2020, p. 75).

Thome, por sua vez:

Além das experiências trazidas pelo próprio indivíduo, aspectos sistêmicos vividos por gerações anteriores acerca da violência entre homens e mulheres influenciam o modo como os casais se relacionam, e neste contexto as práticas sistêmicas desenvolvem um olhar sem julgamento tanto para as vítimas quanto para os agressores, evitando que os ajudadores, mediadores, juízes, advogados e outros operadores do Direito sejam sugados para o papel de salvadores, desejando que a pessoa que vem em busca de solução seja diferente ou melhor (THOME, 2020, p. 139).

Nessa postura baseada nas leis do amor, evitamos enfraquecer o outro, bem como, retirar dele a responsabilidade pela resolução dos seus conflitos.

Assim, com o auxílio da constelação familiar é possível fazer emergir o que estava oculto, “quando a informação é trazida do nível inconsciente para o nível consciente, acontece uma compreensão do todo” pontua Silva (2019, p. 94).

Em outras palavras, nesse movimento há possibilidade de solução, que se trata de chegar a um lugar de alívio e que proporcione paz, e, em se observando as lealdades sistêmicas (ou repetição de padrões transgera-

cionais), surge a opção de escolher fazer diferente.

Importante salientar que essa postura de não julgamento sobre as ações de vítima e agressor não isenta este último de ser punido pelas consequências de seus atos através das leis do homem.

Desta forma, é possível concluir que a ajuda protetiva da Justiça não perdura, mas aquela ajuda que muitas vezes implica em colocar limites ao desejo pessoal, é de longo alcance por promover crescimento pessoal, reverberar na teia de relações e beneficiar a própria Justiça, pela prevenção de litígios e diminuição da taxa de reincidência. (SILVA, 2020, p. 51).

Todo auxílio no sentido de abreviar os processos judiciais ou mesmo evitar, são de grande valia no cenário atual. Segundo dados obtidos do site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no ano de 2020 o Poder Judiciário contou com 75.353.939 casos pendentes e 25.042.723 sentenças proferidas, assim como 25.803.671 casos novos.

Observa-se, portanto, o congestionamento de ações judiciais aguardando uma resolução através de uma

sentença. Além disso, o fato da sentença que encerra o processo, muitas vezes não resultar na esperada pacificação social, contribui para o insucesso na solução judicial dos litígios.

Posto isso, Silva (2020, p. 51) complementa que profissionais atuantes no sistema de justiça, tendem a restringir os conflitos judicializados ao âmbito estritamente financeiro e, diante de demandas com forte carga emocional, não possuem ferramentas necessárias para ir além da manobra do direito legislado, se distanciando das necessidades profundas que não verbalizadas.

Isso se torna nítido diante da existência de vítimas e agressores em um sistema, como aponta Hellinger (2016, p. 106):

Quando existem vítimas em uma família, os agressores são excluídos e quando há agressores em uma família, as vítimas são esquecidas. Surge então, um desnorreamento nessa família. Isso tem a ver com uma consciência coletiva que atua por trás daquilo que consideramos importante e que não tolera que qualquer pessoa seja excluída.

Dessa forma, há uma consciência que está a serviço do sistema familiar

para sua sobrevivência. De onde nasce o amor vinculante que extrai o indivíduo por completo da sua realidade, passando a atuar sobre si um comportamento totalmente disfuncional prejudicial que o leva a prática de atos ilógicos (BUSCHINELLI, 2020, p.141).

Nesse contexto, ao se ter consciência de que existem lealdades que estão gerando esses comportamentos disfuncionais, resgata-se a dignidade, pois as ações não são direcionadas ao outro e, sim, são apenas lealdades por necessidade de pertencimento ao grupo de origem.

Por esse motivo, num caso que envolve emaranhamento, a constelação familiar possibilita ser desvendada a origem real do conflito, fazendo surgir um lugar para a solução e assim, a retomada das relações.

Nesse sentido discorre Campos (2020, p.83):

Para que ocorra real solução do conflito, necessário se faz a aplicação das leis sistêmicas, além das leis jurídicas, analisando a fundo o complexo emaranhado emocional, familiar e social em que o problema se encontra inserido, para que findo aquele processo judicial, possam

os envolvidos sentirem paz para seguir em frente, que em seus corações a origem do problema esteja resolvida.

Entretanto, importante frisar que apesar dessa intervenção da constelação familiar nos conflitos trazidos ao sistema de justiça, de modo geral, se assemelhar a uma terapia, não se deve confundir, pois, a atividade exercida nesse caso, está restrita ao âmbito do conflito.

Assim nasce o direito sistêmico, “a serviço da reconciliação em todos os seus aspectos, especialmente para unir o que está apartado, com escopo de estabelecer relações sustentáveis”. (BUSCHINELLI, 2020, p.137).

2 A UTILIZAÇÃO DO DIREITO SISTÊMICO NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

A constelação familiar começou a ser utilizada para auxiliar conflitos judiciais por intermédio do Juiz Baiano Sami Storch, durante audiências envolvendo o Direito de Família, em questões de guarda, direito de visitas, pensão alimentícia, divórcio e partilha

de bens.

O Juiz, e também constelador, observou que o emprego dessa nova abordagem aos litígios contribuía para que eles fossem geridos de uma forma mais célere e eficaz, resultando em conciliações efetivas e duradouras.

Essa abordagem ganhou espaço com o advento da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”.

Apesar dos meios adequados de solução de conflitos difundidos inicialmente serem a conciliação, a mediação e a arbitragem, essa abertura possibilitou a utilização, no ordenamento jurídico, de diversas outras ferramentas como a constelação familiar, e, fruto da constelação familiar, a advocacia e consultoria sistêmica.

Seguindo essa tendência à auto-composição, o novo Código de processo Civil de 2015 contempla a admissibilidade da arbitragem, assim como, a Resolução 225/2016 aprovada pelo CNJ, formaliza a utilização da prática restaurativa no âmbito nacio-

nal, além de orientar em relação aos conflitos e violência, acolhendo sua complexidade, considerando vários aspectos que deverão ser observados e que contribuem para a origem desses conflitos, e que somente a partir deles devem ser estabelecidos os fluxos e procedimentos para seu tratamento adequado.

Os dispositivos supracitados, formam o alicerce para o sistema de justiça multiportas, que, apesar de ser originário no âmbito cível, abriu caminho para que as constelações familiares alcançassem diversas áreas do direito, como o direito do trabalho e o direito penal.

O termo Direito Sistêmico foi idealizado por Sami Storch em 2010, quando registrou seu blog, onde abordaria suas experiências e compreensões acerca dos estudos e experimentos que estava realizando com a constelação desde 2006 nos processos em que atuava (STORCH, 2020, p. 106).

O objetivo de Storch (2020, p. 107) com o Direito Sistêmico não é apenas tratar de Constelações jurídicas, mas também, abordar a prática de uma postura sistêmica para as questões legais.

Assim, da mesma forma que o direito natural nasce da natureza humana, o direito sistêmico traz para o contexto jurídico essa consciência de um sistema interligado em que os seres humanos se afetam reciprocamente com base em três “leis universais” descritas por Bert Hellinger (SCHLIECK, 2020, p.72).

Nesse sentido, Buschinelli (2020, p.137) relata:

O Direito Sistêmico é, em sua essência, uma ciência viva que tem como objetivo ampliar a consciência humana acerca de como se ordena as relações humanas para que o amor flua e, com isso, floresça a felicidade, a harmonia, a saúde e a prosperidade. Está em constante movimento e sua construção nasce da observação comportamental dos seres humanos, segundo o ordenamento das ordens do amor.

Além disso, para Schlieck (2020, p. 84), o Direito Sistêmico

Surge como um novo paradigma de interpretação jurídica do próprio direito aplicado de forma hermenêutica, chamada sistêmica, que resulta de conjunto de experiências humanas e pode ser adotado por meio de uma postura diferenciada dos operadores do direi-

to[...].

Tem-se observado quão grande é a importância da postura sistêmica por parte dos profissionais atuantes no Direito, que as ordens do amor foram sintetizadas em uma cartilha de Direito Sistêmico pela Primeira Comissão de Direito Sistêmico da Ordem dos Advogados do Brasil em Santa Catarina.

Dessa forma, “pode-se dizer que o direito sistêmico propõe a releitura do conflito, com base em áreas filosóficas e relacionais do saber, até então desconhecidas pela epistemologia jurídica” (SCHLIECK, 2020, p.72).

O nosso estado é pioneiro na aplicação da Constelação Familiar no âmbito do Tribunal de Justiça, através de um Projeto institucional. O núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), implantou Oficinas de Direito Sistêmico em todas as áreas, inclusive na área de violência doméstica, independente da fase processual ou pré-processual. Essas oficinas são estendidas também aos servidores para que conheçam a postura sistêmica e possam aplicar (SILVA, 2020,

p.144-147).

O Juiz de Direito da 1ª Vara Especializada de Cuiabá/MT, Jamilson Haddad, relata que na Vara onde atua, por cuidar do tema da violência doméstica, onde tramitam processos complexos com competência cível e criminal envolvendo emaranhados de muita dor entre as partes, “o conhecimento do Direito sistêmico aliado às capacitações profissionais em mediação e justiça restaurativa repercutiram em uma melhor prestação jurisdicional” (CAMPOS, 2020, p. 102-103).

Importante destacar que apesar de na maioria dos casos, esse olhar e acolhimento ser terapêutico para as partes, não se trata de terapia, mas, sim, de buscar reordenar o que estava em desordem por meio da aplicação teórica e prática das três leis sistêmicas, quais sejam: pertencimento, hierarquia e reciprocidade (MEDEIROS; MELLO, 2020. P. 25).

Conforme relata o magistrado, as capacitações que realizou, proporcionaram visão ampliada com respeito às partes, com olhar sistêmico e em conexão com os princípios dessas ferramentas modernas de resolução de

conflitos, bem como, permitiram uma elevada porcentagem de acordos, resultando no equilíbrio das partes através da retomada do diálogo, em consonância com a efetiva pacificação social tão buscada pelo Poder Judiciário nacional (CAMPOS, 2020, p.101).

Verifica-se que na Vara onde atua o Juiz Jamilson, além da postura sistêmica empregada por ele ao lidar com os casos de violência doméstica, com o auxílio da orientadora sistêmica Gilmara Thomé, organizam grupos que denominaram de Ciclo de Palestras Sistêmicas, em que são realizadas dinâmicas que variam entre explanação coletiva, exercícios sistêmicos e depois, se for o caso, atendimento individual de constelações familiares.

Outro exemplo da utilização do Direito Sistêmico no Judiciário, é a Justiça do Trabalho Goiana, que, por meio de um projeto-piloto denominado Constelação Trabalhista, conduzido pela autora, reúne juízes, servidores e advogados com a intenção de olhar em grupo as questões relacionadas aos processos e à postura dos profissionais do direito (SILVA, 2020, p.58).

Do mesmo modo, os advogados se beneficiam dos conhecimentos do Direito Sistêmico ao incorporá-lo em sua postura profissional nos atendimentos aos clientes. Assim, atuam nos conflitos antes de serem judicializados e têm a possibilidade de experimentar através da ampliação da consciência, inúmeras formas de lidar com o caso, bem como compreender a importância da autorresponsabilidade.

Para Rosa (2014, p.53-54), a postura dos operadores do direito é uma das formas de aplicação do Direito Sistêmico, e, entendendo os princípios que regem todos os sistemas vivos, devem ver as partes de uma forma sistêmica com tudo o que elas trazem.

Além da importância da postura sistêmica pelos operadores do direito, como já mencionado nesta obra, há ainda a possibilidade de aplicação da Constelação Familiar através da representação e também a realização de práticas sistêmicas que envolvem a utilização de frases sistêmicas. Nesses últimos casos, é necessário o auxílio de um profissional capacitado para a realização das técnicas.

Portanto, como pôde ser observado, há uma vasta aplicação do direito sistêmico para a resolução de conflitos por diversos profissionais que atuam no direito, tanto na fase pré-processual, quanto processual.

Desta forma, acredita-se ser possível e benéfica também a implementação da filosofia do direito sistêmico no âmbito do Ministério Público, em relação a diversas matérias, porém, será discutida no próximo tópico sua aplicação mais especificamente nos conflitos relacionados à violência doméstica.

3 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO AGENTE DE FOMENTO DAS CONSTELAÇÕES FAMILIARES NO COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

O novo perfil de atuação do Ministério Público engloba uma postura dinâmica e proativa em relação à elaboração e cumprimento das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica. Isso porque o órgão desempenha importante papel na capacitação e mobilização da rede de

atendimento aos envolvidos nesses conflitos familiares.

Verifica-se a condição do Ministério Público como agente de transformação social ao se libertar do quadro de atuação tradicional para contemplar outras diversas oportunidades de atendimento à sua missão constitucional de defensor da ordem jurídica, com meios e medidas extrajudiciais de concretização de sua atividade primária (MAZUOLLI; FARIA; OLIVEIRA, 2021, p. 17).

O Brasil, ao ratificar os principais tratados internacionais referentes à proteção da mulher, torna o Ministério Público um órgão indispensável para a fiscalização e manutenção do bom funcionamento do sistema nacional e internacional de proteção aos direitos humanos das mulheres.²

Nesse sentido, o Planejamento estratégico institucional 2020-2023 do Ministério Público do Estado de Mato Grosso definiu como um de seus objetivos a implementação da Rede de enfrentamento à violência

doméstica e familiar contra a mulher, que compreende os agentes governamentais e não governamentais formuladores, fiscalizadores e executores de políticas voltadas para as mulheres; serviços/programas voltados para a responsabilização dos agressores; universidades; órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela garantia de direitos e serviços especializados e não-especializados de atendimento às mulheres em situação de violência.³

Conforme documento produzido pela Secretaria de Políticas para as mulheres (2011, p.12), a rede de enfrentamento seria a atuação articulada entre esses órgãos “visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento e construção da autonomia das mulheres, os seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres [...]”

Nesse contexto, observa-se um movimento para a intensificação da

² MPAES, Fabiana Dal'Mas Rocha. **Projeto de Capacitação sobre a Violência Doméstica para a Polícia Militar E Civil**. Ministério Público do Estado de São Paulo. Núcleo de Direitos Sociais de Sorocaba e Região – Violência Doméstica. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_criminal/Boas_praticas/Relacao_Projetos/violencia-domestica/Projeto%20de%20Capacita%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20a%20Viol%C3%Aancia%20de%20G%C3%AAnero%20FINAL.pdf>.

³ BRITO, Paula. **Incid avalia segurança para as mulheres em 14 municípios do RJ**. Disponível em: <<https://ibase.br/vida-segura-das-mulheres-e-tema-de-indicador-do-incid/>>.

atuação extrajudicial pelo Ministério Público. Ressalta-se:

O fomento de soluções extrajudiciais negociadas não retrata a possibilidade de despojamento total ou parcial dos direitos a serem concretizados, especialmente no campo dos direitos humanos, substancialmente marcado pela característica da indisponibilidade. A instância das soluções negociadas pela intermediação resolutiva do Ministério Público se presta à máxima racionalização dos percursos legais e práticos de concretização social dos direitos (MAZUOLLI, FARIA, OLIVEIRA, 2021, p. 18).

Diante desse novo papel, o Ministério Público revela-se como órgão protagonista na articulação de ações voltadas para o combate à violência doméstica contra a mulher a serem realizadas conjuntamente com outros entes que formam a rede de enfrentamento.

Assim, seguindo a tendência de utilização dos meios adequados de autocomposição e, considerando os benefícios já observados da constelação familiar para a resolução dos conflitos, verifica-se a possibilidade e importância da aplicação dessa ferramenta no âmbito dos órgãos ministeriais, tanto para auxiliar a atuação

extrajudicial, quanto fomentando a capacitação de servidores e profissionais da rede de atendimento às vítimas e agressores.

A Justiça brasileira é pioneira na utilização das constelações familiares em diversas áreas para indicar as lealdades ocultas presentes no sistema familiar e desta forma, contribuir para que a sentença alcance uma solução pacífica para os litígios. Também a advocacia passou a se apropriar desses conhecimentos para uma atuação mais eficiente.

Nesse sentido, prováveis são os benefícios para a atuação ministerial, que, segundo Cambi e Fogaça (2017, não p.) apresenta-se em transformação:

De um Ministério Público meramente demandista [...] se avança para uma instituição de caráter também resolutivo, com atuação preventiva e prospectiva, não restrita a processos judiciais e marcada pela proatividade, eficiência, autocomposição e pelo manejo de instrumentos e iniciativas (v.g., audiências públicas, intermediação entre indivíduos e entidades etc) que não se limitam à mera fiscalização, mas voltam-se à prevenção das violações a direitos humanos.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Experiências com a Constelação Familiar no âmbito do Ministério Público já são uma realidade. O Promotor Fabio Rodrigues Franco Lima, da Comarca de São José dos Campos/SP, em entrevista realizada na Associação Paulista do Ministério Público (APMP, 2020), abordou sobre a constelação familiar e o movimento idealizado por ele intitulado “Polo irradiador de cultura de paz e convivência humanitária de São José dos Campos”. Trata-se de um movimento que agrega várias ações e políticas públicas voltadas para a cultura da paz. Utiliza-se nesse movimento, meios para melhorar a comunicação, resolver conflitos e a própria constelação familiar.

O movimento surgiu a partir de questionamentos sobre o que poderia ser levado para a educação, para a assistência social, para a saúde, para a justiça, para a comunidade com a intenção de empoderar órgãos e pessoas para promoverem esse olhar diferenciado na convivência com o outro. Para isso, utiliza ferramentas da justiça restaurativa, mediação de conflitos, constelação familiar, comunicação não violenta, além de haver um

eixo de práticas integrativas, com projetos de meditação em escolas, unidades básicas de saúde, entre outros.

Segundo o Promotor, existem algumas possibilidades de aplicação da constelação nas atividades desenvolvidas pelo Ministério Público. Uma delas, é sua aplicação na atividade fim, no ambiente da Promotoria. Outra forma é a capacitação dos servidores para que possam lidar com os casos, bem como, atender os usuários com uma postura diferente. A terceira forma seria através de projetos a serem realizados pelos servidores, para que tenham um propósito alinhado com sua atividade profissional.

Sendo assim, deve-se lançar mão desses meios disponíveis atualmente para trazer celeridade e efetividade na solução de conflitos, visando a paz social.

Esse novo Ministério Público- que ultrapassa os meros limites burocráticos e, agora, passa a ser proativo nas tomadas de decisão- favorece a sociedade ao se utilizar, tanto quanto possível de procedimentos extrajudiciais de solução de conflitos, com maior celeridade e redução dos impactos negativos da demora da prestação jurisdicional, bem assim porque age preven-

tivamente à potencialidade de dano ou violação da ordem jurídica. Ademais à medida que elege o consenso para a resolução de conflitos, o Parquet fomenta a desburocratização do sistema de justiça e, por via de consequência, acelera a resposta estatal frente aos direitos violados, tornando-a mais efetiva (MAZUOLLI, FARIA, OLIVEIRA, 2021, p. 18).

Ao pensarmos nas possibilidades de ações que podem ser implementadas no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher com o auxílio da constelação familiar, é importante priorizar o respeito às dinâmicas presentes no sistema familiar de cada indivíduo. Sendo assim, é essencial, primeiramente, que os profissionais da rede de atendimento adotem uma postura de não julgamento das “vítimas” e “agressores”.

A rede de atendimento faz referência ao conjunto de ações e serviços de diferentes setores (em especial, da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde), sendo composta pelos serviços especializados e não especializados (MPMT, 2020-2023).

Nesse sentido, realizar capacitações sobre as leis do amor e o direito

sistêmico aos servidores e colaboradores do Ministério Público, Defensoria Pública, Polícias civil e militar, CREAS, CRAS, unidades de saúde, promoveria uma mudança de postura e consequentemente, melhora no atendimento aos usuários.

Outra forma possível de aplicação da Constelação familiar, seria a articulação pelo Ministério Público dos profissionais que fazem o acompanhamento das vítimas para a realização de grupos onde seriam transmitidos os conhecimentos básicos das leis, realização de exercícios sistêmicos e constelação de grupo.

Da mesma forma, com a lei 13.984/2020 que estabelece como medida de proteção às vítimas, a frequência do agressor a centro de educação, reabilitação e acompanhamento psicossocial aos agressores, podem ser realizados nessas ocasiões o atendimento terapêutico com exercícios sistêmicos e as constelações familiares.

Esses atendimentos em grupo, nos moldes de como são realizados os “Ciclos de Palestras Sistêmicas” pela 1ª Vara da Violência Doméstica de Cuiabá, que já favoreceram mais

de 400 vítimas de violência doméstica de 2016 a 2020, alcançam maior número de pessoas de uma vez, proporcionando benefícios a todos os participantes já que os movimentos que ocorrem em uma constelação podem, por identificação, ocasionar compreensão sobre as questões vividas pelos expectadores.

Importante frisar conforme Silva (2020, p. 61) que a aplicação das leis sistêmicas não exige reunião em grupo de constelação, nem a voluntariedade em espaço terapêutico, não demanda preparo especial, mas sim uma postura especial através do entendimento das leis, favorecendo não só as partes, como os profissionais ajuda e todo o sistema de justiça.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo o que foi abordado nesse estudo, pode-se considerar que as leis ou ordens do amor são leis universais imutáveis que regem os relacionamentos humanos, sendo cada indivíduo pertencente a um sistema familiar, além de outros sistemas dependendo das relações que

construir ao longo da vida.

Verificou-se também que cada indivíduo está a serviço da evolução dos sistemas aos quais pertence e desta forma influencia aqueles com quem estão conectados através da teia de relacionamentos.

Assim, a partir da implantação dos meios adequados de resolução de conflitos no sistema judicial brasileiro, os conhecimentos advindos da Constelação Familiar puderam ser incorporados ao Direito, influenciando o modus operandi dos profissionais perante os conflitos.

O Direito sistêmico, ao considerar as ordens do amor para o exercício do Direito, ultrapassa o paradigma puramente legalista, pois, deriva da própria natureza do homem, porém, não confronta o conjunto de normas existentes no ordenamento jurídico brasileiro, muito pelo contrário, contribui para a efetividade da justiça nacional.

Sendo assim, diante da tendência do Ministério Público em buscar uma atuação mais resolutiva, agindo em prol da sociedade, importante sua função na articulação da rede de enfrentamento para a utilização da ferramenta da Constelação Familiar nos

casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, além da postura sistêmica pelos profissionais.

Essa mudança de postura dos profissionais, e a observância da origem de padrões de comportamentos destrutivos através da constelação familiar, permite uma nova visão e gera mudanças nos envolvidos nos conflitos de violência, trazendo empoderamento para as vítimas, permitindo o rompimento desse ciclo violento e reestabelecimento das relações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres**. Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. Brasília 2011.

BUSCHINELLI, Luciana Soares. **Direito e Direito Sistêmico**: Uma análise integrativa. A Filosofia Jurídica Sistêmica: Um olhar humanizado na Justiça. Ed. Ultima Ratio. 2020.

CAMBI, Eduardo e FOGAÇA, Marcos

Vargas. **Ministério Público resolutivo**: o modelo contemporâneo de atuação institucional. Revista dos Tribunais, São Paulo, vol. 982, ano 106, p. 107-134, ago 2017.

CAMPOS, Jamilson Haddad. Olhar sistêmico na Primeira Vara Especializada de violência doméstica e familiar contra a mulher de Cuiabá/MT. **A Filosofia Jurídica Sistêmica**: Um olhar humanizado na Justiça. Ed. Ultima Ratio. 2020

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ano base 2020**. Disponível em <https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=qvw_I%2FPai-nelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT>. Acesso em março 2022.

HELLINGER, Bert. **A simetria oculta do amor**: Por que o amor faz os relacionamentos darem certo. 6 ed.-São Paulo: Cultrix, 2006.

_____. **A paz começa na alma.** Belo Horizonte: Atma, 2016.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Promotor de justiça explica uso da técnica da constelação familiar em audiências.**

1 vídeo (21min32s). Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=odsnikugfxc>. Acesso em abril de 2022.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. **Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público.** FESMP/MT. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2021.

MEDEIROS, Kellen Carneiro de; MELLO, Rosana Valéria de Souza. Os Benefícios da Advocacia Sistêmica no Direito de família. **A Filosofia Jurídica Sistêmica:** Um olhar humanizado na Justiça. Ed. Ultima Ratio. 2020.

MELLO, Rosana; MEDEIROS, Kellen Carneiro de. A visão sistêmica como

forma de resolução de conflitos familiares e sucessórios. **A postura sistêmica e o diagnóstico.** Práticas Sistêmicas na solução de conflitos: estudos de casos/ [Coord.] Andréia Roma, Daniele Précoma- 1. ed.- São Paulo: Leader, 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO. **Planejamento Estratégico Institucional 2020-2023.** Implantação da rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em <https://www.mpmt.mp.br/portalcabo/1/1010/planejamento-estrategico>. Acesso em março de 2022.

ROSA, Amilton Plácido da. **Direito Sistêmico:** A justiça curativa de soluções profundas e duradouras. Revista MPEspecial. Ano 02. Ed 11. p. 50-55. 2014. Disponível em: https://issuu.com/mthayssa/docs/revista_final_site2/50. Acesso em: 26 dez. 2020.

SILVA, Clarice Claudino da. Oficinas de Direito Sistêmico no Tribunal de

Justiça do Estado de Mato Grosso. **Livro Práticas Sistêmicas na solução de conflitos:** estudos de casos/ [Coord.] Andréia Roma, Daniele Précoma- 1. ed.- São Paulo: *Leader*, 2020.

SILVA, Milena Patrícia da. **Direito Sistêmico e Justiça Criminal:** A Constelação Familiar como instrumento de resolução de conflitos na área penal. Curitiba: Jaruá, 2019.

SILVA, Wanda Lúcia Ramos da. A compreensão sistêmica na resolução de conflitos trabalhistas. **A Filosofia Jurídica Sistêmica:** Um olhar humanizado na Justiça. Ed. Ultima Ratio. 2020.

SCHLIECK, Eunice. Direito sistêmico: Uma abordagem transformativa do conflito. **A Filosofia Jurídica Sistêmica:** Um olhar humanizado na Justiça. Ed. Ultima Ratio. 2020.

STORCH, Sami; MIGLIARI, Daniela. **A origem do Direito Sistêmico.** Pioneiro do movimento de transformação da Justiça com as constelações Familiares. Tagore Editora. 2020.

THOMÉ, Gilmara. Práticas Sistêmicas e sua aplicabilidade junto às vítimas de violência doméstica. **Livro Práticas Sistêmicas na solução de conflitos:** estudos de casos/ [Coord.] Andréia Roma, Daniele Précoma – 1ª ed.- São Paulo: *Leader*, 2020.

VIEIRA, Adhara Campos. **“Constelar para Transformar”:** um estudo de caso da constelação sistêmica em processos de violência doméstica contra as mulheres. 2020. Brasília. Disponível em <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/38633>>. Acesso em: mar 2021.

OFICINA DE ANPP (ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL) NA 1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL DE ALTA FLORESTA/MT: PADRONIZAÇÃO E INTERVENÇÃO VISANDO A EFICIÊNCIA NA PERSECUÇÃO PENAL

NPCA WORKSHOP (NON-PROSECUTION CRIMINAL AGREEMENT) IN THE 1st PROSECUTOR OF CRIMINAL JUSTICE OF ALTA FLORESTA/MT: STANDARDIZATION AND INTERVENTION AIMING EFFICIENCY IN CRIMINAL PERSECUTION

Daniel Luiz dos Santos¹

RESUMO: O artigo aborda o instituto jurídico denominado ANPP – Acordo de Não Persecução Penal, introduzido no Código de Processo Penal brasileiro através da Lei 13.964/2019, entrando em vigor em 24/01/2020. O instituto representou ampla reforma no direito processual penal, permitindo a resolução da lide criminal mediante acordo entre o Ministério Público e o investigado e seu advogado ou defensor, na imensa maioria dos crimes. O seu estudo mostra-se de intensa relevância prática, no caminho da prevenção da criminalidade, incremento da segurança pública e

paz social, pois permite a resolução dos casos de pequena e média gravidade, de forma mais célere, simples e eficaz do que a demorada, burocrática e pouco eficiente ação penal em juízo. Permite que os órgãos envolvidos na persecução penal (Delegacia, Defensoria, Ministério Público, Judiciário) se concentrem em casos mais graves. Além disso, evita a estigmatização de suspeitos primários como criminosos condenados, e permite direcionar, imediatamente, recursos para a segurança pública ou para projetos sociais de ressocialização, educação, esportes e cultura, com apti-

¹ Promotor de Justiça – MPMT

dão e adequação ótimas para prevenção da criminalidade. O trabalho narra a experiência, intervenções e resultados da aplicação do instituto, na 1ª Promotoria Criminal de Alta Floresta/MT, no ano de 2021.

PALAVRAS-CHAVE: Acordo de não persecução penal, eficiência.

ABSTRACT: *This paper addresses the legal institute called NPCA - Non-Persecution Criminal Agreement (ANPP – Acordo de Não Persecução Penal), established in the Brazilian Criminal Procedure Code through Law 13.964/2019, which came into force on 01/24/2020. The institute represented a broad reform in criminal procedural law, allowing the resolution of criminal disputes through an agreement between the Prosecutor's Office and the investigated and their lawyers or defenders, in the vast majority of crimes. The study is of intense practical relevance, in the way of crime prevention, increase of public security and social peace, as it allows the resolution of cases of small and medium gravity, in a much faster way, simpler and more effective than the normally time-consuming, bureaucratic and*

inefficient criminal action in court. It allows the public agencies of criminal prosecution (Delegation, Defense, Prosecutor's Office, Judiciary) to concentrate on more serious actions. In addition, to avoid the stigmatization of primary suspects as convicted criminals, and allows directing, immediately, resources to strengthen public security or social projects in the areas of resocialization, education, sports and culture, with aptitude and adequacy for crime prevention. The work narrates the experience, interventions and results of the application of the institute, in the 1st Criminal Prosecutor of Alta Floresta, Mato Grosso, Brazil, in the year 2021.

KEYWORDS: *Non-prosecution criminal agreement, efficiency.*

SUMÁRIO: Introdução. 1 Desenvolvimento. 1.1 Do quadro desanimador dos processos judiciais criminais no Brasil. 1.2 ANPP: Uma luz no fim do túnel? 1.3 Fluxograma do ANPP: Como Fazer? 1.4 Métodos utilizados. 1.5 Fluxograma do ANPP na 1ª Promotoria de Justiça Criminal de Alta Floresta/Mato Grosso. 1.6 Resultados

da experiência na 1ª Promotoria de Justiça Criminal de Alta Floresta/Mato Grosso. 2 Conclusão. 2.1 Vantagens, avanços e desafios do ANPP. 2.2 Medidas mais eficazes para a pacificação do ANPP. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O acúmulo de centenas ou milhares de inquéritos policiais pendentes de conclusão, envolvendo crimes de toda espécie de gravidade, transitando indefinidamente, por anos, entre Ministério Público e Delegacias de Polícia é um fato lamentável, mas corriqueiro nas Comarcas do Estado de Mato Grosso.

Na Comarca de Alta Floresta/MT, a realidade não é diferente. Dados de julho/2021 apontaram 1847 procedimentos investigativos na Delegacia local, dos mais variados crimes, muitos “tramitando” há vários anos (na verdade, paralisados), devido à insuficiência de pessoal e falta de gestão, incluindo crimes gravíssimos com autoria indicada.

Recentemente, porém, surgiu rele-

vante instituto jurídico, no processo penal brasileiro, com aptidão para melhorar sensivelmente esse quadro: o Acordo de Não Persecução Penal.

Em vigor desde a Resolução 181 do CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público), de 07/08/2017, e positivado no Código de Processo Penal pela Lei 13.964, de 24/12/2019, que entrou em vigor em 24/01/2020, o instituto vem sendo aplicado de forma tímida, mas crescente, pelos órgãos de persecução penal.

Tal timidez pode ser atribuída, em parte, à novidade do instituto, que deságua na falta de padronização e amadurecimento das suas formas de concretização. Além disso, a novidade pode ser encarada pelos membros do MP *positivamente*, como via de fortalecimento do Ministério Público para resolução rápida e eficiente dos litígios criminais de pequena e média gravidade, ou *negativamente*, como mais um trabalho, um peso a ser adicionado à rotina já extenuante das promotorias criminais.

De fato, uma das grandes queixas correntes, é a ausência de prévio aumento da capacidade laborativa do órgão (financeira, de pessoal) para

assunção de uma tarefa que, até então, cabia ao Poder Judiciário (notificações, tratativas, realização de audiências de negociação, etc.). Para quem o argumento pareça frágil, basta lembrar que fundamento bastante semelhante foi utilizado pelo Ministro Luiz Fux, no Supremo Tribunal Federal, para suspender a criação do “juiz de garantias”, bem ainda, o arquivamento do inquérito diretamente pelo órgão de revisão do MP (liminar proferida nas ADIs 6.298, 6.300 e 6.305, em 22/01/2020).

Se não bastasse, o ANPP exige a criação de novos hábitos, de uma nova rotina na promotoria criminal, bem ainda, desenvolvimento da habilidade negociativa, ainda bastante ausente na formação dos promotores de justiça, bem habituados, ao contrário, à litigância em ações judiciais.

Seja como for, não temos dúvida acerca do incremento de eficiência que o novel instituto pode gerar à persecução penal, na linha crescente e irreversível da *desjudicialização*, desburocratização e incentivo à solução consensual dos litígios.

Para tanto, realizamos, a partir de maio de 2021, um trabalho explorató-

rio e interventivo na 1ª Promotoria de Justiça criminal de Alta Floresta, de modo a organizar o trabalho de negociação de ANPP, buscando o fluxo ótimo para alcançar os melhores resultados, dentro de uma visão de melhoria contínua.

O presente artigo é um retrato dessa experiência, pretendendo-se, com ele, contribuir para a melhor e mais alargada aplicação do instituto no direito processual penal pátrio.

1 DESENVOLVIMENTO

O Acordo de Não Persecução Penal é uma ferramenta jurídica processual, introduzida no ordenamento jurídico pela Lei 13.964/2019, que acrescentou o art. 28-A ao Código de Processo Penal, em vigor desde 24/01/2020, na esteira da “terceira onda renovatória” de acesso à justiça, que trata da instituição de novas técnicas processuais adequadas à resolução dos litígios, anteriormente chamadas “alternativas” à jurisdição.

À época, o chamado “Pacote Anticrime”, encabeçado, inicialmente, pelo ex-juiz federal Sérgio Moro, cau-

sou expectativa social positiva, todavia, seu texto final incluiu verdadeiro *Cavalo de Troia*, normas que claramente representavam *vindita* contra o Ministério Público em razão dos excessos da operação Lava-Jato, aumentando a dificuldade em perseguir criminalmente, prender e punir, sobretudo criminosos de colarinho branco.²

Do pouco *suco* que restou do espremer desses *limões*, resultou felizmente o Acordo de Não persecução penal, ferramenta processual com aptidão para melhorar sensivelmente o conhecido quadro caótico de nosso sistema processual penal, devido aos seus amplos critérios de aplicação (pena mínima inferior a 4 anos, principalmente).

Embora não se trate, por óbvio, da panaceia, a solução para todos os males, e venha, também, com novas dificuldades e entraves burocráticos (formalismo exacerbado), parece haver razão para alguma animação e esperança, com os recursos trazidos

pela nova ferramenta processual, pedindo vênias para uma breve incursão teórica.

1.1 Do Quadro Desanimador dos Processos Judiciais Criminais no Brasil

A lentidão dos processos judiciais e a insatisfação dos usuários com a prestação jurisdicional é fato notório, no Brasil, devendo-se, entre outros fatores, à enorme demanda (cerca de 100 milhões de processos na Justiça, quase 1 para cada 2 habitantes), fruto, por sua vez, de uma cultura de litígio, o que fez com que, no ano de 2018, cada magistrado respondesse por cerca de 5.918 processos por ano³, a despeito do avanço da produtividade e de avanços tecnológicos.

O problema do acesso à justiça (implicando, na prática, em obtenção da justiça e realização da justiça social), é amplamente discutido há tempos, sendo a obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, "Acesso à justiça"⁴, uma

² Nesse sentido, BONFIM, Edilson Mougnot e CARPES, Bruno Amorim. **O cavalo de Troia no pacote anticrime**. Artigo publicado em 17/12/2019, disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/o-cavalo-de-troia-no-pacote-anticrime/>>.

³ BRASIL. **Proposta tenta desafogar o judiciário hoje com quase 100 milhões de processos**. Notícia disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/01/11/proposta-tenta-desafogar-o-judiciario-hoje-com-quase-100-milhoes-de-processos>>. Acesso em 18/07/2021, às 12h06min.

⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

referência fundamental sobre o tema.

Nela, os autores dividiram os principais movimentos renovatórios do acesso à justiça em três ondas, quais sejam: 1) assistência judiciária aos pobres; 2) representação dos interesses difusos em juízo; 3) instituição de *técnicas processuais adequadas* de tutela dos direitos (incluindo as inicialmente chamadas “alternativas” extrajudiciais à solução dos litígios).

Nessa esteira, o ministro do STJ Antônio Herman V. Benjamin classificou o acesso à justiça em três acepções:⁵ 1) acesso a um juiz natural para a composição de litígios; 2) acesso a uma tutela, jurisdicional ou não, de direitos, incluindo os *mecanismos de solução de conflitos extrajudiciais*; 3) acesso ao direito – acesso à ordem jurídica justa, conhecida e implementável.

A problemática da cultura demandista, que só piora esse quadro, não restou olvidada pelo Ministério Público brasileiro, como instituição nacio-

nal permanente, culminando na formulação, em setembro de 2016, da Carta de Brasília⁶ – voltada à modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público, bem ainda, na Recomendação n.º 054/2017 do CNMP⁷, dispondo sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro.

Nessa linha de revisão da atuação ministerial, e inclusive considerando o Ministério Público, ele próprio, uma garantia constitucional de acesso à Justiça, os Professores Gregório Assagra Rafael Oliveira e Samuel Alvarenga dissertam:

No novo perfil constitucional do Ministério Público brasileiro há dois modelos de atuação da Instituição. O primeiro é o modelo de atuação jurisdicional, que ainda prevalece. Nesse modelo, o Ministério Público atua perante o Judiciário, transferindo a essa função do poder a resolução de problemas sociais, o que de certa forma é desastroso, já que o Judiciário

⁵ BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édís (coord.). **Ação civil pública – Lei 7.347/85: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

⁶ CNMP. **Carta de Brasília**. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia>>. Acesso em 19/07/2019, às 10h59min.

⁷ CNMP. **Recomendações**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. acesso em 19 jul. 2021, às 11h03min.

ainda responde muito mal às demandas que envolvam os direitos massificados.

De outro modo, há o modelo de Ministério Público com atuação extrajudicial, que se posiciona diretamente na qualidade de instituição de intermediação e de pacificação da conflituosidade social.

Nesse contexto, tem sido conferida especial atenção nos últimos tempos à efetivação do modelo de atuação extrajudicial do Ministério Público, levando-se às últimas consequências o princípio da autonomia funcional com a atuação efetiva na tutela dos interesses ou direitos massificados. (in Manual de Direitos difusos, coord. Edilson Vitorelli. Cap. 2 – Ministério Público como função essencial à justiça, 2ª ed., rev., atual. E ampl., Editora JusPodivm, pgs. 189/190).

Assim, a busca da resolução de litígios, fora do Poder Judiciário, é um movimento que ordem mundial, mas encontra no Brasil um campo extremamente fértil, na seara criminal, eis que, embora sejamos um país subdesenvolvido com níveis incrivelmente altos de criminalidade⁸, ainda estabelecemos (até então) como regra (embora fantasiosa e falaciosa) o processamento de todos os crimes em juízo.

É bem verdade que o princípio da

obrigatoriedade da ação penal, vigente em nosso direito processual penal, vem sendo sucessivamente mitigado, sofrendo golpes, principalmente, de medidas que incentivam a resolução consensual dos litígios, como a transação penal e a suspensão condicional do processo, previstas nos arts. 76 e 89 da Lei 9.099/95, respectivamente.

1.2 ANPP: Uma Luz no Fim do Túnel?

Nessa trilha, surgiu o Acordo de Não Persecução Penal, inicialmente através da Resolução 181/2017 do CNMP, e posteriormente, positivado no CPP (art. 28-A) através da Lei 13.964/2019.

Em sua razão de ser, a convicção de que a resolução consensual extrajudicial é medida *não só adequada e preferencial* à resolução dos litígios criminais de pequena e média gravidade, mas *imprescindível* e urgente ao incremento da justiça criminal e redução da impunidade, em um país de características criminógenas

⁸ Conforme relatório do Global Peace Index (GPI), de 2021, o Brasil é o 3º país menos pacífico da América do Sul, e o país onde a população mais teme violência no mundo. Notícia disponível em <<https://veja.abril.com.br/mundo/brasil-e-pais-onde-populacao-mais-teme-violencia-no-mundo-aponta-indice/>>. Acesso em 29/11/21, às 10h09min..

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

como o nosso.

Como fundamento teórico do instituto, conforme consta dos considerandos da Resolução 181/2017 do CNMP (disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>, acesso em 19/07/2021, às 11h47min), que cita inclusive decisões do Supremo Tribunal Federal a respeito da titularidade exclusiva da ação penal e legitimidade para investigações criminais, pelo Ministério Público, temos:

O Ministério Público dispõe de competência para promover, por autoridade própria, e por prazo razoável, investigações de natureza penal, desde que respeitados os direitos e garantias que assistem a qualquer indiciado ou a qualquer pessoa sob investigação do Estado. (RE 593727, Repercussão Geral, Relator: Min. CÉZAR PELUSO, Relator para Acórdão: Min. GILMAR MENDES, julgamento em 14/5/2015, publicação em 8/9/2015).

A Constituição de 1988 fez uma opção inequívoca pelo sistema acusatório – e não pelo sistema inquisitorial – criando as bases para uma

mudança profunda na condução das investigações criminais e no processamento das ações penais no Brasil. (ADI 5104 MC, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, julgamento em 21/5/2014, publicação em 30/10/2014).

Nas palavras do membro auxiliar da UNCMP e promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Goiás, Danni Sales, *“uma Justiça Penal que busque soluções cada vez menos **retributiva (meramente punitiva)** e mais **construtiva (reparadora)** é tendência do direito na pós-modernidade”*.⁹

Na definição de Avena (2020), ANPP é o ajuste celebrado, em determinadas condições e presentes requisitos legais, entre o Ministério Público e o investigado acompanhado de defensor, por meio do qual são estipuladas condições cujo cumprimento implicará em não ajuizamento de ação penal e extinção da punibilidade.¹⁰

Desse modo, atualmente lemos do art. 28-A do CPP:

Art. 28-A. Não sendo caso de arqui-

⁹ CNMP. **O acordo de não persecução penal é importante para dar uma resposta quase imediata aos crimes de menor gravidade**, diz promotor do MPPR. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/13913-o-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-importante-para-dar-uma-resposta-quase-imediata-aos-crimes-de-menor-gravidade-diz-promotor-do-mp-pr>>. Acesso em 19 jul. 2021, às 10h35min.

¹⁰ Cf. AVENA, Norberto. **Processo Penal**. São Paulo: Grupo GEN, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991708/>>. Acesso em: 19 jul. 2021, 17h26min).

vamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, **o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal**, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:

I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;

II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;

III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);

IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, **que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito**; ou

V - cumprir, por prazo determinado, **outra condição** indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada.

§ 1º Para aferição da pena mínima cominada ao delito a que se refere o **caput** deste artigo, serão consideradas as causas de aumento e diminuição aplicáveis ao caso concreto.

§ 2º O disposto no **caput** deste artigo **não se aplica** nas seguintes hipóteses:

I - se for cabível **transação penal** de competência dos Juizados Especiais Criminais, nos termos da lei;

II - se o investigado for **reincidente** ou se houver elementos probatórios que indiquem **conduta criminal habitual, reiterada ou profissional**, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas;

III - ter sido o agente **beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores** ao cometimento da infração, em **acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo**; e

IV - nos crimes praticados no âmbito de **violência doméstica ou familiar**, ou praticados contra a mulher por razões da condição de sexo feminino, em favor do agressor.

§ 3º O acordo de não persecução penal **será formalizado por escrito** e será **firmado** pelo membro do Ministério Público, pelo investigado e por seu defensor.

§ 4º Para a homologação do acordo de não persecução penal, será realizada **audiência** na qual o juiz deverá verificar a sua voluntariedade, por meio da oitiva do investigado na presença do seu defensor, e sua legalidade.

§ 5º Se o juiz considerar **inadequadas, insuficientes ou abusivas** as condições dispostas no acordo de não persecução penal, **devolverá**

os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, com concordância do investigado e seu defensor.

§ 6º **Homologado** judicialmente o acordo de não persecução penal, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para que **inicie sua execução perante o juízo de execução penal**.

§ 7º O juiz poderá **recusar homologação** à proposta que não atender aos requisitos legais ou quando **não for realizada a adequação** a que se refere o

§ 5º deste artigo.

§ 8º Recusada a homologação, o juiz devolverá os autos ao Ministério Público para a análise da necessidade de **complementação das investigações ou o oferecimento da denúncia**.

§ 9º **A vítima será intimada da homologação** do acordo de não persecução penal e de seu descumprimento.

§ 10. Descumpridas quaisquer das condições estipuladas no acordo de não persecução penal, o Ministério Público deverá comunicar ao juízo, para fins de sua **rescisão** e posterior **oferecimento de denúncia**.

§ 11. O descumprimento do acordo de não persecução penal pelo investigado também poderá ser utilizado pelo Ministério Público como justificativa para o eventual não oferecimento de suspensão condicional do processo.

§ 12. A celebração e o cumprimento do acordo de não persecução penal **não constarão de certidão**

de antecedentes criminais, exceto para os fins previstos no inciso III do § 2º deste artigo.

§ 13. Cumprido integralmente o acordo de não persecução penal, o juízo competente decretará a extinção de punibilidade.

§ 14. No caso de recusa, por parte do Ministério Público, em propor o acordo de não persecução penal, o investigado poderá requerer a remessa dos autos a órgão superior, na forma do art. 28 deste Código.

Como se percebe, o Acordo de Não persecução penal possui aptidão para desencadear uma ampla reforma no sistema processual penal brasileiro (reconhecidamente incapaz de lidar com o imenso volume de investigações criminais), eis que, por seus critérios largos de aplicação (pena mínima inferior a 4 anos, principalmente), tornou-se, na verdade, a *regra* no processo penal, abrangendo a *maior parte dos crimes* previstos no Código Penal e em Leis esparsas.

Nas palavras de OLIVEIRA e SOUZA¹¹, trata-se do *passo mais largo* até hoje dado no direito processual penal brasileiro, na construção de um modelo de justiça penal negociada.

¹¹ OLIVEIRA, Marcus Vinícius Amorim de. SOUZA, Rickelly Kelm Pereira. **Acordo de não persecução penal em tempos de pandemia: a experiência na 97ª Promotoria de Justiça de Fortaleza**. Publicado na Revista da Escola Superior do Ministério Público do Ceará, Ano 13, n.º 01, Fortaleza/CE, pgs. 79/96. Disponível em <https://revistaacademica.mpce.mp.br/download>, acesso em 19/07/2021, às 17h18min.

Ainda, diferentemente da transação penal e da suspensão condicional do processo, o ANPP foi previsto como um acordo *totalmente extrajudicial*, elaborado entre as partes (Ministério Público, investigado e seu advogado ou defensor), apenas sujeito à homologação em juízo.

A vantagem fundamental desse sistema é a de não se sujeitar à pauta de audiências do Poder Judiciário, nem tampouco, a um procedimento fechado (não havendo forma procedimental *prescrita em lei* para sua efetivação), apenas exigindo-se sua formalização por escrito e assinaturas (§ 3º do art. 28-A do CPP).

1.3 Fluxograma do ANPP: Como Fazer?

Tratando-se de inovação legislati-

va recente, e não havendo procedimento estritamente previsto em lei, é natural haver dúvidas a respeito de sua aplicação e concretização.

Visando superar essa dificuldade, partindo da norma legal, vários Ministérios Públicos editaram normas secundárias visando esclarecer as etapas e o procedimento para aplicação do Acordo de Não Persecução Penal, tais como o Manual de ANPP do MPGO¹², o Ato Normativo n.º 145-2020 do MPCE, que regulamenta o trâmite provisório o ANPP¹³, o Manual de ANPP do CAOP Criminal do MPRN¹⁴, o Fluxo de Operacionalização do ANPP do MPPR¹⁵, e a Nota Técnica n.º 06 do MPSP – Fluxo do ANPP 100% virtual.¹⁶

Além disso, o tema vem sendo divulgado em palestras como a da Dra. Luiza Cristina Fonseca Frischei-

¹² MPMA – Ministério Público do Maranhão. **Manual – Acordo de não persecução penal**. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAOPCRIM/manuais/18_08_30_417_ManualAcordo_de_N%C3%A3o_Persecu%C3%A7%C3%A3o_Penal.pdf>. Acesso em 19 jul. 2021, às 11h31min.

¹³ MPCE. **Ato Normativo nº 145/2020 Regulamenta o Tramite Provisório do ANPP**. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/servicos/atos-normativos-provimentos-2/ato-normativo-no-145-2020-regulamenta-o-tramite-provisorio-do-anpp/>>. Acesso em 19 jul. 2021, às 11h32min.

¹⁴ AMPERN. **Manual ANPP CAOP Criminal**. Disponível em: <http://www.ampern.org.br/app/webroot/uploads/files/Manual_ANPP_CAOP%20Criminal.pdf>. Acesso em 19 jul. 2021, às 11h30min.

¹⁵ MPPR. **Fluxo e Ofício ANPP**. Disponível em: <https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Fluxo_e_Oficio_ANPP.pdf>. Acesso em 10 dez. 2021, às 16h02min.

¹⁶ MPSP. **Notícias CAO Criminal**. Nota Técnica. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Criminal/Noticias_CAO_Criminal/NotaTecnica_6_FLUXO%20DO%20ANPP%20100%20virtual-link%20youtube.pdf>. Acesso em 19 jul. 2021, às 11h43min.

sen, Subprocuradora-Geral da República e Coordenadora da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão Criminal do MPF, em sua “Apresentação sobre Acordos de não Persecução Penal, de 30.01.2020 – Investigações mais céleres, eficientes e desburocratizadas”.¹⁷

No Estado do Mato Grosso, a COGER – Corregedoria Geral - expediu a Recomendação Geral n.º 02/2021, visando uniformizar questões controvertidas no ANPP.

Tais materiais serviram de subsídio para a formulação do procedimento / fluxo do ANPP, no âmbito da 1ª Promotoria de Justiça Criminal de Alta Floresta/MT, o qual, somado a outros fluxos já existentes, gerou um modelo de fluxo através do sistema de modelagem internacionalmente padronizado BPMN - *Business Process Modeling Notation*, com o auxílio do Deplan – Departamento de Planejamento do MPMT (anexo).

1.4 Métodos Utilizados

Realizou-se *pesquisa exploratória e interventiva* na 1ª Promotoria de Justiça criminal de Alta Floresta, visando

organizar o trabalho de negociação de ANPP, buscando o fluxo ótimo para alcançar os melhores resultados, dentro de uma visão de melhoria contínua.

Previamente, realizou-se *pesquisa bibliográfica* para levantamento da legislação, regulamentação, doutrina e manuais de orientação a respeito do tema ANPP. A seguir, houve a *experimentação* de várias formas e modelos para o processo de negociação do ANPP, entre eles, contatos telefônicos e presenciais, audiências virtuais e presenciais, judiciais e extrajudiciais, mutirões presenciais e virtuais, etc., até chegar ao processo mais eficiente.

Foram utilizados critérios tanto *qualitativos* quanto *quantitativos*, calculando-se a quantidade de acordos realizados, a percentagem de comparecimento e de êxito obtida nos acordos, de acordo com cada linha de atuação. Foram realizadas reuniões quinzenais visando acompanhar o processo de trabalho.

Com as conclusões, o procedimento de ANPP foi sendo adaptado, alinhando-o às práticas mais efetivas. Nesse processo, foram criados mode-

¹⁷ Disponível em: <<https://docero.com.br/doc/snx018x>>.

los de documentos e estabelecidos critérios-padrão para oferecimento ou recusa do acordo, em cada tipo de crime, conforme os antecedentes, consequências do delito, condições econômicas do agente, etc.

1.5 Fluxograma do ANPP na 1ª Promotoria de Justiça Criminal de Alta Floresta/Mato Grosso

Após algum tempo de reflexão e prática, e visando trazer objetividade, previsibilidade e transparência às regras do ANPP, na 1ª Promotoria Criminal de Alta Floresta/MT, foram editadas duas Portarias administrativas, a primeira regulando o fluxo / procedimento interno do ANPP, e a segunda, prevendo padrões de propostas para os crimes mais corriqueiros.

Isso se fez necessário, devido às *cláusulas abertas* que o estatuto processual trouxe, como condição para o acordo, sobretudo a ausência de “conduta criminal habitual, reiterada ou profissional, exceto se insignificantes as infrações penais pretéritas”.

Como condição, a suspensão condi-

cional do processo (art. 89 da Lei 9.099/95) é vedada para agentes que já possuam outra ação penal em andamento.

Diferentemente, a Lei 13.964/2019 apenas impede o benefício em caso de “conduta criminosa habitual”, conceito subjetivo, ainda mais se somado à análise de “insignificância” das infrações penais pretéritas, o que permite o acordo, a nosso ver, mesmo com duas ou três outras ações penais em andamento, a depender da gravidade e natureza dos delitos imputados (por exemplo, três de procedimento sumaríssimo ou duas de procedimento sumário, desde que não se trate de reiteração do mesmo crime).

Em resumo, os passos para a pacificação do acordo foram estabelecidos da seguinte forma:

Identificação / Separação das investigações de crimes **sem violência ou grave ameaça, com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos** (Exemplos mais corriqueiros: art. 306 do CTB, posse e porte de arma de fogo, furto simples, estelionato, receptação, apropriação indébita, art. 243 do ECA, etc.), não sendo caso de competência do Juizado Especial ou de violência doméstica; **Verificação dos antecedentes:** através de pesquisas aos sistemas

informatizados, obstando-se o benefício, em caso de a) reincidência; b) recebimento de outro benefício processual nos últimos 5 (cinco) anos (art. 28-A, § 2º, III, do CPP); c) mais de 2 (dois) registros criminais anteriores, de pequena gravidade, ou mais de 1 (um) registro de reincidência específica;

Contato telefônico ou por whats app com o investigado e defensor ou advogado, fornecendo-lhe o informe “O que é ANPP” (anexo) para conhecimento, ofertando proposta, nos termos da Portaria Administrativa n.º 02/2021, para resposta em 03 (três) dias;

Contraproposta: Somente admitida em caso de comprovação de hipossuficiência, mediante registro no CadÚnico, ou doença grave comprovada. Deve ser instruída com comprovante de renda, declaração de renda e/ou Formulário de Avaliação Socioeconômica da Defensoria Pública (disponível em <https://docs.google.com/forms/d/1vrjJmMjxVR52WaF0whCOXgLJGJJ5beTNFaZH4tBxYjI/edit>), sob as penas do art. 299 do CP;

Notificação pessoal para audiência por meio virtual: Sem êxito o contato telefônico / whats app, é designada audiência e expedida notificação para o comparecimento, no endereço dos autos (com pesquisa ao SINESP, nos casos mais antigos), com os esclarecimentos para o acesso via aplicativo Microsoft Teams®;

Assinatura do acordo: Havendo

concordância da parte e seu defensor, o Termo de Acordo de ANPP, já minutado, é corrigido pelo promotor de justiça, conferido e assinado pelas partes;

Petição de homologação: tudo em ordem, o acordo é remetido à homologação judicial.

Rejeição do acordo / Denúncia: não havendo êxito na composição amigável, a Denúncia é oferecida e remetida ao Poder Judiciário.

1.6 Resultados da Experiência na 1ª Promotoria de Justiça Criminal de Alta Floresta/Mato Grosso

Os acordos negociados e firmados, a partir de junho de 2021, foram registrados em relatório¹⁸, totalizando, até 07/12/2021 (pouco mais de seis meses) 189 (cento e oitenta e nove) acordos de não persecução penal firmados no período, uma média de 31,5 acordos/mês.

Em outras palavras, serão 189 ações penais a menos, no Poder Judiciário, caso devidamente cumpridos os acordos, permitindo ao juízo concentrar-se em casos mais graves, além de gerar economia aos cofres

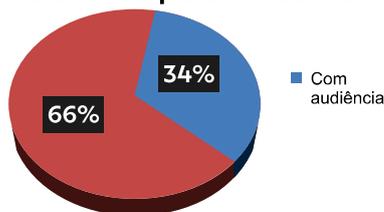
¹⁸ Disponível em: <<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1IGg5eLbZvQaKIZyszkhq151JGZKZ5mhiVkbR3EPOKks/edit#gid=0>>.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

públicos¹⁹. O segundo ponto positivo é que esses casos criminais, que normalmente demandariam **anos** para serem dirimidos no Poder Judiciário, foram resolvidos em **meses**, no âmbito do ANPP no Ministério Público.

Percebeu-se que a maioria dos acordos (125 dos 189 = 66%) foram alcançados **sem a necessidade** de realização de **audiência**, somente mediante contatos por telefone e aplicativo *whats app*, mais ágeis e menos burocráticos. Apenas em 64 casos (34%) houve audiência prévia, e ainda assim, boa parte (20 acordos) foram firmados em mutirão em 17/09/21.

Necessidade ou não de Audiência para o Acordo



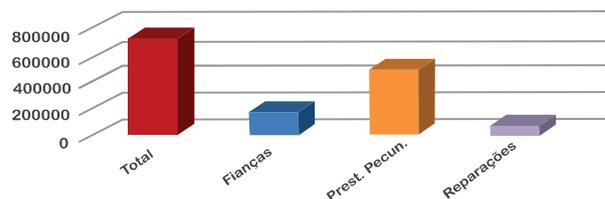
No período, foram negociados valores que totalizaram R\$ 728.538,45 (setecentos e vinte e oito mil, quinhentos e trinta e oito reais e

quarenta e cinco centavos), uma média de R\$ 121.423,07 (cento e vinte e um mil, quatrocentos e vinte e três reais e sete centavos) por mês, e uma média de R\$ 3.838,82 por acordo.

Desse total, R\$ 179.456,45 foram negociados mediante perda de fianças pagas, e R\$ 481.593,00 em prestações pecuniárias assumidas, normalmente em 10 (dez) parcelas mensais.

No mesmo período, foram obtidos R\$ 67.489,00 (sessenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e nove reais) em reparação de danos às vítimas de delitos, e 1600 (mil e seiscentas) horas de serviços comunitários. Em linguagem gráfica:

Volume de valores negociados em 6 meses



A propósito, a (re)valorização da vítima é um dos grandes avanços do ANPP, na medida em que direciona o

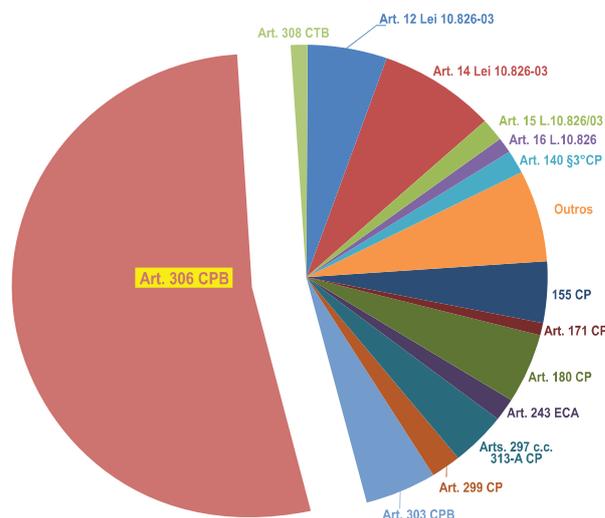
¹⁹ Embora se desconheça estudo que avalie o custo de uma ação penal em juízo, o comunicado n.º 83 do IPEA, de 2011 (disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110331_comunicadoipea83.pdf), avaliou o custo de uma execução fiscal na Justiça Federal em R\$ 541,11. Por sua vez, a Coordenadoria de Auditoria da Secretaria de Controle Interno do STJ (disponível em <https://inst-rui-barbosa.jusbrasil.com.br/noticias/126929/tribunal-calcula-quanto-cada-processo-custa-para-a-sociedade>) calculou o custo médio dos processos que correm naquela corte em R\$ 871,95 (HC), R\$ 798 (REsp) e R\$ 651,05 (Agravo Interno). Na média (certamente defasada) de R\$ 715,52 por processo, as **189 ações penais evitadas** representariam a cifra de R\$ 135.233,28 – cento e trinta e cinco mil, duzentos e trinta e três reais e vinte e oito centavos – de economia aos cofres públicos.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

processo, ainda em seu nascedouro, a reparar os danos causados à pessoa que buscou a proteção do Estado e registrou Boletim de Ocorrência, ao sofrer determinado ilícito.

Quanto aos tipos penais, os crimes de trânsito e aqueles previstos na legislação de armas (Lei 10.826/03) foram, de longe, o objeto da maioria dos acordos, confira-se:

ACORDOS POR TIPO DE CRIME



Como se vê, o volume de recursos negociados foi considerável, ultrapassando os R\$ 100.000,00 (cem mil reais) / mês. Conforme o fluxo do ANPP for sendo executado, e os acordos cumpridos, é possível prever recursos anuais na casa de um milhão de reais.

Com tais recursos, poderá ser possível realizar importantes investimentos na segurança pública do Município, como a aquisição de computadores e equipamentos de investigação avançados para a Delegacia de Polícia, além de câmeras de monitoramento para as vias públicas e regiões estratégicas do Município (projeto existente orçado em 1 milhão de reais), e a aquisição para a Delegacia Regi-

TIPO PENAL	QUANTIDADE
Art. 12 Lei 10.826-03	10
Art. 14 Lei 10.826-03	15
Art. 15 Lei 10.826-03	03
Art. 16 Lei 10.826-03	02
Art. 140 § 3º CP	03
OUTROS	12
Art. 155 CP	08
Art. 171 CP	02
Art. 180 CP	09
Art. 243 ECA	03
Art. 297 c.c. 313-A CP	07
Art. 299 CP	04
Art. 303 CTB	09
Art. 306 CTB	10
Art. 308 CTB	02

onal de Alta Floresta/MT do aplicativo israelense *Cellebrite®*, que realiza o desbloqueio de aparelhos telefônicos para permitir o acesso e análise na investigação criminal (avaliado em cerca de 200 mil reais) (hoje disponibilizado apenas na capital Cuiabá/MT, atendendo aos 141 municípios mato-grossenses, gerando imenso gargalo e demora nas análises técnicas).

A gestão desses recursos, aliás, já é outro capítulo que ainda será escrito, a ver se os juízes aplicarão estritamente o disposto no inciso IV do art. 28-A do CPP, destinando diretamente os recursos às entidades idôneas que protejam os bens jurídicos lesados pelo crime, ou depositando em conta judicial, para aplicação a *posteriori*, mediante editais de chamamento, conforme Resolução 154/2012 do CNJ.

De qualquer modo, corretamente utilizados, com a velocidade e eficiência necessárias, tais recursos certamente incrementarão a eficácia e eficiência da investigação policial e, por conseguinte, da persecução penal no município, permitindo o retorno do “dinheiro do crime” para o combate ao crime.

2 VANTAGENS, AVANÇOS E DESAFIOS DO ANPP

Destaque-se que, em resumo, se pode apontar como vantagens do ANPP, as seguintes:

1. Evitar o ajuizamento de novas ações penais, o que aumentaria o estoque já imenso sob a tutela do Poder Judiciário;

2. Evitar a prescrição de processos, após anos tramitando no Poder Judiciário, gerando economia de recursos humanos e financeiros;

3. Obter resultado útil, em curto prazo, atendendo às finalidades preventiva, repressiva e educativa da pena, mediante um acordo com imposição de penalidade;

4. Celeridade e flexibilidade no procedimento para realização do acordo, que pode ser alcançado por meios não formais (telefone, aplicativos de mensagens), em prazo muito inferior ao ordinário (meses ao invés de anos);

5. Valorização da vítima, com a priorização da reparação dos danos que lhe foram causados;

6. Evitar o estigma e as dificulda-

des que seriam causadas ao autuado, na qualidade de “réu” durante o longo trâmite processual e posteriormente “condenado” em uma ação penal;

7. Gerar recursos financeiros e humanos que podem ser direcionados para estruturação das polícias, combate ao crime, incremento da segurança pública, e outras áreas correlatas (educação, cultura e esportes), com elevada aptidão para diminuição das desigualdades sociais e conseqüentemente, melhoria dos índices criminais.

Nessa fase embrionária, é bem verdade que, devido ao gigantismo da demanda (cerca de 566 inquéritos policiais estavam em carga na 1ª Promotoria de Alta Floresta, ao início dos trabalhos, alguns há mais de 200 dias; mesmo após seis meses de intenso trabalho, esse número não foi reduzido), foi priorizada a negociação, na Promotoria, de ANPPs em investigações mais antigas, sobretudo processos físicos, de modo que, nos inquéritos policiais mais recentes, de 2020 e 2021, já eletrônicos, pleiteou-se a negociação do ANPP em juízo.

Eis, portanto, o grande desafio do ANPP ao Ministério Público: abraçar

uma nova e considerável carga de trabalho, antes dirigida (em maior parte) ao Poder Judiciário, sem qualquer acréscimo de estrutura ou recursos para tanto.

Todavia, a nosso ver, são evidentes as vantagens do acordo extrajudicial, justamente por não se submeter à pauta do Poder Judiciário, sabidamente sobrecarregado. Tanto é assim, que enquanto foram realizados 189 ANPPs extrajudiciais, entre junho e dezembro/2021, nenhum deles foi homologado até o final de 2021, e no mesmo período, nenhum ANPP judicial foi realizado, inobstante as propostas apresentadas em juízo.

2.1 Medidas Mais Eficazes para a Pactuação do ANPP

Cabe, por fim, indicar, ao fim desse período de aprendizado empírico, as medidas mais eficazes para a formalização do ANPP, a saber:

1. Negociação direta, via telefone / Whats App: mostrou-se uma medida bastante eficaz, sobretudo nos casos mais simples e corri-

queiros, como aqueles relacionados aos crimes de trânsito (v.g. arts. 306 e 308 do CTB) e aos crimes da Lei 10.826/03 (armas), permitindo a rápida realização do acordo, com pouca formalidade.

2. Estabelecimento de várias propostas alternativas para negociação: Em nossa praxe, apresentamos um valor menor para pagamento em até 30 dias (tipicamente 1500 ou 2000 reais como piso), e mais duas propostas de valor parcelado, com parcelas menores atreladas a prazos maiores (resultando em valores maiores). Por fim, a prestação de serviços à comunidade é a opção para o autuado que alega ausência de condições financeiras.

3. Realização de audiência, inclusive presencial: mostrou-se importante nos casos mais complexos ou gravosos, ou ainda nos casos de pessoas mais simples, com pouco nível de estudo formal e dificuldade em manejar os sistemas eletrônicos.

Aliás, em casos mais graves, a exemplo do art. 302 do CTB (homicídio culposo no trânsito), com a neces-

sidade de fixação de uma reparação substancial dos danos causados à família da vítima, em valores aproximados na casa dos R\$ 50.000,00, o acordo mostrou-se bastante difícil, na seara extrajudicial. Na maioria absoluta dos casos, não houve êxito no acordo e foi oferecida Denúncia em juízo.

Cumprе ressaltar que o **Mutirão de ANPP foi** outra medida que se mostrou bastante eficiente. Foi designado mutirão presencial para o dia 17/09/2021, respeitando-se as normas de distanciamento social relativas à Covid-19, ocasião em que foram realizados 20 (vinte) acordos, nessa data, num valor total negociado de R\$ 74.448,00 (setenta e quatro mil, quatrocentos e quarenta e oito reais). Além disso, vários acordos foram realizados, previamente a esta data, por investigados que foram notificados para o mutirão, todavia, optaram por realizar, previamente, o acordo, evitando, assim, a necessidade de comparecimento em audiência.

Como se vê, embora demande uma preparação maior, o mutirão permite a concentração de tarefas e realização de acordos em uma ou duas

semanas, que, de outra forma, demorariam bem mais tempo para serem pactuados.

3 CONCLUSÃO

Em conclusão, o nível de eficiência que a solução consensual do ANPP produz é notável, não permitindo ao gestor público / operador do direito consciente simplesmente virar-lhe as costas. Caso bem utilizada, a ferramenta processual tem a aptidão de gerar importantes avanços no processo penal, gerando mais justiça social e reduzindo a impunidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVENA, Norberto. **Processo Penal**. São Paulo: Grupo GEN, 2020. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530991708/>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamen-

tos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édis (coord.).

Ação civil pública – Lei 7.347/85:

reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução 181/2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>>. Acesso em 19 jul. 2021.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação 054/2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em 19 jul. 2021.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. Notícia disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/13913-o-acordo-de-nao-persecucao-penal-e-importante-para-dar-uma-resposta-quase-imediata-aos-crimes-de>

menor-gravidade-diz-promotor-do-mp-pr>. Acesso em 19 jul. 2021.

_____. Corregedorias do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia>>. Acesso em 19 jul. 2021.

_____. **Decreto-lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 19 jul. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CEARÁ. Procuradoria Geral de Justiça. **Ato Normativo n.º 145/2020**. Disponível em: <<http://www.mpce.mp.br/servicos/atos-normativos-provimentos-2/ato-normativo-no-145-2020-regulamenta-o-tramite-provisorio-do-anpp/>>. Acesso em 19 jul. 2021.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Apresentação sobre Acordos de não Persecução Penal– Investigações mais céleres, eficientes e desburocratizadas**. Disponível em: <<https://docero.com.br/doc/snx018x>>. Acesso em 19 jul. 2021.

GOIÁS. Ministério Público. **Manual De Atuação e Orientação Funcional – Acordo De Não Persecução Penal (ANPP)**. Disponível em: <>. Acesso em 19 jul. 2021.

OLIVEIRA, Gregório Assagra Rafael e ALVARENGA, Samuel. **Manual de Direitos Difusos**, coord. Edilson Vitorrelli. Cap. 2 – Ministério Público como função essencial à justiça, 2ª ed., rev., atual. e ampl., Editora JusPodivm, pgs. 189/190.

OLIVEIRA, Marcus Vinícius Amorim de. SOUZA, Rickelly Kelman Pereira. **Acordo de não persecução penal em tempos de pandemia: a experiência na 97ª Promotoria de Justiça de Fortaleza**. Publicado na Revista da Escola Superior do Ministério Público do

Ceará, Ano 13, n.º 01, Fortaleza/CE,
pgs. 79/96. Disponível em:
<<https://revistaacademica.mpce.mp.br/download>>. Acesso em 19 jul.
2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Ministério
Público - CAOP Criminal. **Manual De
Atuação e Orientação Funcional** –
Acordo De Não Persecução Penal.
Disponível em:
<http://www.ampern.org.br/app/webroot/uploads/files/Manual_ANPP_CAOP%20Criminal.pdf>.
Acesso em 19 jul. 2021.

SÃO PAULO. Ministério Público -
CAO Criminal. **Fluxo do ANPP 100%
Virtual**. Disponível em:
<http://www.mpsp.mp.br/portal/pag_e/portal/Criminal/Noticias_CA0_Criminal/NotaTecnica_6_FLUXO%20DO%20ANPP%20100%20virtual-link%20youtube.pdf>. Acesso em 19
jul. 2021.

A MEDIAÇÃO RESTAURATIVA E A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NA ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES

RESTORATIVE MEDIATION AND DOMESTIC VIOLENCE FROM THE PERSPECTIVE OF WOMEN'S HUMAN RIGHTS

Gileade Pereira Souza Maia¹

RESUMO: O presente trabalho se propõe a investigar a efetividade da mediação restaurativa no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. Adota como ponto de partida a análise da desigualdade e da discriminação que sempre atingiu as mulheres. Avança para o enfoque dos direitos humanos das mulheres, a fim de analisar a compatibilidade da mediação restaurativa com as normas nacionais e internacionais. Apresenta um panorama político-criminal que justificou a edição da Lei Maria da Penha, discutindo a unidade lógica conceitual desse diploma normativo e os impactos sociais causados. Estabelece análise crítica sobre a indefinição do conceito e a ausência de uniformidade na aplicação da Justiça Restau-

rativa e suas ferramentas. Por último, aborda-se o fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher e suas peculiaridades, expondo as potencialidades, limites e riscos da mediação restaurativa nesse tipo de conflito. Ao fim, conclui-se que mediação restaurativa não assegura proteção suficiente à vítima. Para tanto, utilizou-se o método indutivo, em uma abordagem qualitativa, a partir de pesquisa teórico-reflexiva, que consistiu no levantamento de base bibliográfica e análise documental, principalmente da legislação e jurisprudência.

PALAVRAS-CHAVE: Mediação restaurativa. Violência doméstica. Revitalização. Discriminação contra

¹ Promotora de Justiça do Estado de Mato Grosso, com atuação na Promotoria de Justiça Especializada no enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Cuiabá. Membro da COPEVID. Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal, pela ULBRA - CANOAS RS. Mestranda em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo IDP. E-mail: gileade.maia@mpmt.mp.br.

mulheres. Direitos humanos.

ABSTRACT: *The present work aims to investigate the effectiveness of restorative mediation in confronting domestic and family violence against women. It takes as its starting point the analysis of inequality and discrimination that has always affected women. It moves towards a focus on women's human rights in order to analyze the compatibility of restorative mediation with national and international norms. It presents a political-criminal panorama that justified the enactment of the Maria da Penha Law, discussing the logical conceptual unit of this normative diploma and the social impacts caused. It establishes a critical analysis of the vagueness of the concept and the lack of uniformity in the application of Restorative Justice and its tools. Finally, the phenomenon of domestic and family violence against women and its peculiarities is approached, exposing the potential, limits and risks of restorative mediation in this type of conflict. In the end, it is concluded that restorative mediation does not ensure sufficient protection for the*

victim. For this purpose, the inductive method was used, in a qualitative approach, based on theoretical-reflective research, which consisted of a survey of a bibliographic base and document analysis, mainly on legislation and jurisprudence.

KEYWORDS: *Restorative mediation. Domestic violence. Revictimization. Discrimination against women. Human rights.*

SUMÁRIO: Introdução. 1 Reflexões sobre o histórico de desigualdade contra as mulheres no Brasil. 2 Normas internacionais e o Brasil: A incompatibilidade da Mediação Restaurativa com os Direitos Humanos das Mulheres. 2.1 Lei Maria da Penha: corolário da proibição da proteção deficiente. 3 A Mediação Restaurativa na Violência Doméstica. 3.1 Retrospecto histórico e normativo. 3.2 Conceito e critérios de aplicação; 3.3 Potencial e Riscos da Mediação Restaurativa na Violência Doméstica. 4 Conclusão. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O tema da violência doméstica e familiar contra mulher (VDFCM) reveste-se de atualidade e relevância social por atingir parte significativa da população brasileira, que tem sido diuturnamente aviltada por esse tipo de conflito, impactando a sociedade.

O Décimo Quinto Anuário Brasileiro de Segurança Pública revela que no ano de 2020, um total de 694.131 vítimas de violência doméstica acionaram o 190 - número de telefone para emergências da Polícia Militar- e o país teve 3.913 homicídios de mulheres, dos quais 1.350 foram registrados como feminicídios.

Esses dados dimensionam o custo social da violência contra a mulher e evidenciam que a Lei Maria da Penha, considerada pela Organização das Nações Unidas a terceira melhor lei do mundo na temática (ONU, 2022), não conseguiu conter os elevados índices de VDFCM.

A explicação para tal descompasso, segundo Mello e Medeiros (2014, p.447-466), reside na ineficácia do sistema penal, que não se preocupa

em escutar os interesses das vítimas e não contribui para melhorar a relação entre os gêneros.

Diante da incapacidade do sistema repressivo em atender todas as necessidades das vítimas e evitar a reincidência, a Justiça Restaurativa (JR), por meio da ferramenta da mediação, tem sido proposta como encaminhamento alternativo à resolução de conflitos domésticos.

Por outro lado, sabe-se que a Lei n. 11.340/2006, alcunhada de Lei Maria da Penha (LMP), veio expressamente retirar os crimes de VDFCM do denominado “espaço de consenso” na justiça criminal, que até então era utilizado como local de revitimização e de banalização da resposta estatal.

Portanto, objetiva-se analisar se a mediação, no enfoque da Justiça Restaurativa, pode colaborar para o enfrentamento à VDFCM.

A teoria da Justiça Restaurativa, compreendida como visão de justiça que valoriza o posicionamento das partes na resolução do conflito, surgiu nos anos 70 na América do Norte. Nesse modelo de justiça, retira-se do Estado-juiz o domínio sobre a tomada de decisões, que é repassado aos

envolvidos, priorizando-se a reparação dos danos advindos da violência e a reconciliação.

Na obra *Mudando De Lentes: Um Novo Foco para o Crime e a Justiça*, Howard Zehr (2020) defende a existência de falhas na justiça repressiva, por alijar a vontade dos envolvidos no conflito, justificando a adoção de um modelo mais dialógico, consentâneo com o passado e com ensinamentos bíblicos.

No Brasil, no ano de 2015, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução n. 118, que instituiu a Política de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, com o objetivo de assegurar a promoção da Justiça e a máxima efetividade dos interesses que envolvam a atuação da instituição.

Posteriormente, em 31 de março de 2016, adveio a Resolução n. 225, editada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que tem por objetivo a consolidação da identidade e da qualidade da Justiça Restaurativa definidas na normativa. Desde então, o CNJ tem estimulado a criação de programas de Justiça Restaurativa para eliminar vários tipos de conflito, incluindo

do aqueles decorrentes da VDFCM.

Porém, ainda são poucos os trabalhos e programas que aplicam a mediação para o enfrentamento desse tipo de violência, pois o instituto desperta inquietações, que envolvem o risco de existir desequilíbrio de poder entre as partes, capaz de ensejar a manipulação do processo pelo infrator e a consequente revitimização da mulher.

Desse modo, nos interessa analisar a efetividade da mediação restaurativa nos conflitos decorrentes de VDFCM, sopesar as vantagens e os riscos dessa proposta e, ao final, esclarecer se assegura proteção suficiente à vítima.

O método utilizado é o indutivo, em uma abordagem qualitativa, a partir de pesquisa teórico-reflexiva.

Articulada em quatro seções, o artigo adota como ponto de partida a análise da desigualdade e da discriminação que sempre atingiu as mulheres. Avança, na segunda seção, para o enfoque dos direitos humanos das mulheres, a fim de analisar a compatibilidade da mediação restaurativa com o direito contemporâneo. A seção seguinte apresenta o panorama

ma político-criminal que justificou a edição da Lei Maria da Penha, discutindo a unidade lógica conceitual desse diploma normativo e os impactos sociais causados. Estabelece-se, na quarta seção, uma análise crítica sobre a indefinição do conceito e a ausência de uniformidade na aplicação da Justiça Restaurativa e de suas ferramentas, fatores que acabam por intrinsecar a avaliação da efetividade desse novo modelo de justiça. Por último, aborda-se o fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher e suas peculiaridades, expondo as potencialidades, limites e riscos da mediação restaurativa nesse tipo de conflito

1 REFLEXÕES SOBRE O HISTÓRICO DE DESIGUALDADE CONTRA AS MULHERES NO BRASIL

A história demonstra que a violência contra a mulher é questão tão antiga quanto a própria humanidade. O que se apresentou de novo foi a consciência das mulheres sobre essa inferioridade, comumente acatada até a metade do século XX.

Após a contribuição de Simone de Beauvoir, Angela Davis, Judith Butler, outras bravas mulheres, como Maria da Penha Fernandes, “institucionalizaram seus testemunhos e conseguiram elevar o problema do gênero feminino ao patamar jurídico-normativo” (CNMP, 2018, p. 4).

Com o surgimento do constitucionalismo, essas demandas se expressam nos movimentos sociais e políticos em uma corrente de pensamento hoje conhecida como feminismo, segundo a qual as relações de poder se fundam sobre a base da desigualdade de mulheres e homens e põe a descoberto a situação de dominação em que se encontram as mulheres na sociedade (MONTAÑEZ, 2014).

No Brasil, entre os anos de 1.532 e 1.822, período em que o país foi Colônia de Portugal, a legislação teve forte influência dos colonizadores. Era Portugal quem ditava as regras a serem seguidas, de modo que foram inseridas na Colônia as normas culturais, jurídicas, econômicas, religiosas e políticas vigentes em Portugal. Vigoraram no período as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, que notoriamente privilegiavam os

homens. As Ordenações Filipinas, por exemplo, garantiam ao marido o direito de matar a mulher caso a surpreendesse em atos de traição e também em casos de mera suspeita de adultério.

Na época do Brasil Colônia a mulher era considerada propriedade do homem, primeiro do pai em relação à filha e depois do marido, quando essa se cassasse. Somente em 1830, após a proclamação da independência, o Código Criminal do Império apresentou regras um pouco diferentes, retirando a possibilidade de o marido matar a esposa em caso de adultério e inserindo outras disposições igualitárias. Entretanto, a desigualdade entre homens e mulheres permaneceu em várias regras desse código, como se via na questão do concubinato, que era reconhecido para os maridos que mantinham relação extraconjugal duradoura, mas não para as mulheres em igual situação.

O Código Civil de 1916 embora representasse alguma evolução, também continha regras desiguais entre homens e mulheres, mesmo porque

em sua redação originária apresentava a mulher como relativamente incapaz para o exercício da cidadania, também não lhe conferiu o direito ao “pátrio poder”, dentre outros pontos de desigualdade. O Estatuto da Mulher Casada, em 1962, e a Lei do Divórcio, em 1977, corrigiram parcialmente o tratamento discriminatório que o Código Civil de 1916 dispensou às mulheres.

Mas, apesar dos avanços legais, o cenário de desigualdade entre os gêneros continuou latente no Brasil até metade do século XIX, época em que a questão era vista como algo privado, sem que o Estado pudesse interferir.

A partir de 1970 ocorreram muitas denúncias de violência contra as mulheres, motivando o debate, que abrangia a necessidade de punição. O movimento de mulheres no Brasil ganhou força e organização após o assassinato de Ângela Diniz, em 30 de dezembro de 1976, por seu namorado Doca Street, em Búzios-RJ, o que causou grande repercussão pela culpabilização da vítima e pela brandura da punição imposta ao réu no primei-

ro julgamento².

A luta das mulheres nesse período passou pela criação de grupos de atendimento e de várias campanhas contra a violência, como “quem ama não mata”, SOSMulher e “lobby do batom”, e também ensejou a criação de direitos antes não existentes, com destaque para a regra do §8º, do artigo 226, da Constituição Federal, que prevê: “O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”.

Em 2006, após a recomendação constante do Relatório n. 51/01, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos, referente ao Caso 12.051, de Maria da Penha Maia Fernandes, publicado em 13 de março de 2001, o legislador brasileiro incorporou no ordenamento jurídico a Lei n. 11.340/2006, que traz em seu texto o paradigma de gênero, com o qual o operador deve trabalhar, ou seja, não podemos mais desconsiderar que existem violências contra as mulheres, que são normalizadas e invisibili-

zadas.

Esse diploma normativo, conforme abordaremos na próxima seção, representa um marco na legislação brasileira, por significar a quebra do paradigma de tolerância e banalização da violência que existia à época.

2 NORMAS INTERNACIONAIS E O BRASIL: A INCOMPATIBILIDADE DA MEDIAÇÃO RESTAURATIVA COM OS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES

A luta feminina pela afirmação da igualdade material, que perdurou por séculos, exigiu que o direito evoluísse na positivação dos direitos fundamentais das mulheres.

Em âmbito internacional, os Direitos Humanos surgem com a Carta das Nações Unidas de 1945, que estabeleceu, dentre seus objetivos, a promoção dos direitos humanos universais.

O processo evolutivo seguiu com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 10 de dezembro de 1948, na cidade de Paris, França, quando o mundo, hor-

² Conforme registrado pela revista *Veja* de 11-11-1981, depois da absolvição de Doca Stret em seu primeiro julgamento, a organização SOS Mulher catalogou 722 crimes impunes de homens contra mulheres por questão de ciúmes” (ELUF, 2021, p. 93).

rorizado pela Segunda Guerra Mundial e com os abusos do Nazismo, se reuniu e elaborou o documento que inspirou a constituição de vários países, estatuidando nos artigos 1 e 2, n. 1, que todos os seres humanos nascem livres e iguais e têm direito de gozar a liberdade, sem distinção de qualquer espécie, inclusive de gênero.

E para além de ser universal e conter direito oponível até mesmo contra o próprio Estado que o tenha violado, a Declaração representa o início de um longo processo de concretização do “ideal comum a ser alcançado por todos os povos e por todas as nações”³: dignidade humana.

Após a Declaração, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos em 1966, igualmente censuram a discriminação entre homens e mulheres e determinam a obrigação dos Estados-partes em garantir a igualdade entre eles no exercício dos direitos civis e políticos; econômicos, sociais e culturais.

No ano seguinte, adveio a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução n. 2263 (XXII), prevendo que “a discriminação contra a mulher, porque nega ou limita sua igualdade de direitos com o homem, é fundamentalmente injusta e constitui uma ofensa à dignidade humana”⁴.

O sistema normativo internacional vem integrado por normas de alcance geral, como os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, mas também contempla instrumentos de alcance específico, a exemplo das Convenções que se destinam a determinadas demandas de violações de direitos humanos, como se dá com aquelas que se referem à discriminação contra as mulheres (PIOVESAN, 2012).

A respeito dos Direitos Humanos das Mulheres, as duas principais normativas internacionais são a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a

³ Declaração Universal dos Direitos Humanos – Preâmbulo.

⁴ Artigo 1º.

Mulher (Convenção da Mulher ou CEDAW - 1979) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará – 1994).

Tais tratados, além de criarem obrigações para o Brasil perante a comunidade internacional, também originam obrigações no âmbito nacional e geram novos direitos para as mulheres que passam a contar com a instância internacional de decisão, quando todos os recursos disponíveis na legislação nacional falharem à realização da justiça (CAMPOS e CORRÊA, 2009, p. 144).

O Comitê CEDAW ocupa-se do acompanhamento dos tratados e convenções do Sistema Internacional de Direitos Humanos da ONU, e ao tratar dos métodos alternativos de resolução de conflitos, a Recomendação⁵ n. 33/2015 do Comitê CEDAW, da ONU, sobre o acesso das mulheres à justiça, estabelece que:

57. Muitas jurisdições têm adotado sistemas obrigatórios ou facultativos para mediação, conciliação, arbitragem, resoluções colaborativas de disputas, bem como facilitação e negociação baseada em interesses. Isso se aplica, em particular,

nas áreas de direito de família, violência doméstica, justiça da infância e juventude e direito trabalhista. Processos alternativos de resolução de disputas são por vezes referidos como justiça informal, que estão ligados mas funcionam fora dos processos de litígios judiciais formais (...) Ao mesmo tempo que esses processos podem proporcionar maior flexibilidade e reduzir os custos e atrasos para mulheres que buscam justiça, também podem levar a outras violações de seus direitos e impunidade para perpetradores, na medida em que geralmente operam com base em valores patriarcais, tendo assim um impacto negativo sobre o acesso das mulheres à revisão e remédios judiciais.

58. O Comitê recomenda que os Estados partes: (...) (c) Assegurem que casos de violência contra as mulheres, incluindo violência doméstica, sob nenhuma circunstância sejam encaminhados para qualquer procedimento alternativo de resolução de disputas (CEDAW, 2015, itens 57 e 58 c.)

No mesmo sentido, a Recomendação n. 35/2015, sobre a violência de gênero contra as mulheres, que atualizando a Recomendação Geral n. 19 e atenta ao risco de revitimização da mulher inserida em procedimentos alternativos de resolução de conflito, relativiza estes métodos nos termos

⁵ Recomendação geral é um tipo de documento previsto no próprio Comitê CEDAW, o órgão que, por excelência, monitora o cumprimento, por parte dos estados, dos preceitos contidos na Convenção (PIMENTEL, 2017, p. 9-13).

seguintes:

45. Garantir que a violência de gênero contra as mulheres não seja obrigatoriamente encaminhada a procedimentos alternativos de resolução de litígios, incluindo mediação e conciliação. O uso desses procedimentos deve ser rigorosamente regulado e permitido apenas quando uma avaliação prévia de uma equipe especializada assegurar o consentimento livre e esclarecido da vítima/sobrevivente afetada e que não há indicadores de novos riscos para a vítima/sobrevivente ou para os seus familiares. Estes procedimentos devem capacitar as mulheres vítimas/sobreviventes e ser prestados por profissionais treinados especialmente para compreender e intervir adequadamente nos casos de violência de gênero contra as mulheres, garantindo uma proteção adequada dos direitos das mulheres e das crianças, bem como uma intervenção sem estereótipos ou revitimização das mulheres. Estes procedimentos alternativos não devem constituir um obstáculo ao acesso das mulheres à justiça formal (CEDAW, 2015, item 45).

A Convenção de Belém do Pará prevê que o acesso à justiça pressupõe que as mulheres sejam atendidas pelo sistema de justiça com trata-

mento rápido e eficaz, dispensado por agentes capacitados para tratar com as questões de gênero. Os artigos 7º e 8º dessa Convenção determinam que Estados insiram em suas legislações normas penais, civis e administrativas que viabilizem o acesso das mulheres à Justiça. Há também a obrigatoriedade de adotar medidas jurídicas voltadas à redução da agressão sofrida pelas mulheres, ou seja, o Estado deve “agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher”⁶.

Com base nessa determinação, Pimentel (2017, p. 9-13) alerta que o acesso à justiça corresponde a alcançar a cidadania real, efetiva, para concluir que, em sentido estrito, “acessar a justiça significaria também o acesso às instituições de justiça, especialmente ao Poder Judiciário”. De fato, os Estados-membros devem abolir leis e regulamentos discriminatórios, e também obstar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência ou tolerância dessa violência, como se dá com os métodos restaurativos.

⁶ Art. 7º, b” da Convenção de Belém do Pará.

2.1 Lei Maria da Penha: Corolário da Proibição da Proteção Deficiente

Ávila (2020, p. 207) relembra que até 1995 a violência doméstica no Brasil era usualmente alcançada pela prescrição, posto que inserida em um inquérito policial lento e burocrático. Então, com a edição da Lei n. 9.099/1995, esses casos foram transferidos para o sistema dos Juizados Especiais Criminais – JEC, que presuppõe uma investigação sumária, em um sistema voltado à conciliação entre as partes. Naquele momento, o crime de lesão corporal passou a depender de autorização da vítima para a deflagração da ação penal, modificação que acabou por induzir as mulheres à retratação da representação, levando, assim, à ausência de respostas imediatas de proteção. Além disso:

Quando eventualmente a mulher superava a indução à retratação e solicitava o prosseguimento do processo, havia a aplicação de transação penal, com imposição de pena de pagamento de cestas básicas ou de prestação de serviços,

gerando forte sensação de banalização da resposta penal (ÁVILA, 2020, p. 207).

Com o reconhecimento de falha do Estado Brasileiro pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em razão da impunidade e inefetividade do sistema judicial frente à violência doméstica no caso Maria da Penha (OEA, Relatório n. 54/01, 2001), o movimento feminista ganhou força, culminando na edição da Lei n. 11.340/2006.

Não há dúvidas de que esse diploma normativo representa o amadurecimento das demandas do movimento de mulheres e de tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Foi esse o raciocínio do Ministro Marco Aurélio, que, em seu voto na ADI 4424, p. 14, reconheceu a importância da Lei Maria Penha para a correção da desigualdade de gênero no Brasil e a relevância do movimento de mulheres na luta contra a violência.

Trata-se de lei que inclui normas voltadas às políticas de prevenção, mecanismos destinados à proteção imediata da vítima e também para punição do agressor. A LMP retira os

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

casos de VDFCM do sistema conciliatório dos Juizados Criminais⁷, por reconhecer que a impunidade contribui para a invisibilidade da violência.

Nesse sentido, a Lei n. 11.340/2006 escora-se em compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e guarda conformidade com a regra constitucional de assegurar assistência à família, na pessoa de cada um de seus membros⁸, portanto, é corolário do princípio da proibição de proteção insuficiente dos direitos fundamentais, conforme interpretação conferida pelo Ministro Marco Aurélio no julgamento da ADC 19/DF.

Na seara internacional, a Lei Maria da Penha está em harmonia com a obrigação, assumida pelo Estado brasileiro, de incorporar, na legislação interna, as normas penais, civis e administrativas necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, tal como previsto no artigo 7º, item “c”, da Convenção de Belém do Pará e em outros tratados internacionais ratificados pelo país. Sob a óptica constitucional, a norma também é corolário da incidência do princípio da proibição de proteção insuficiente

dos direitos fundamentais, na medida em que ao Estado compete a adoção dos meios imprescindíveis à efetiva concretização de preceitos contidos na Carta da República (ADC 19/DF, p. 5).

Tendo em vista a questão da revitimização⁹, Ávila (2020, p. 208) aponta que a lei traz relevantes disposições para proteção da mulher durante suas interações com as instituições, a exemplo da regra disposta no artigo 10-A, que estabelece o “direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar o atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado por servidores - preferencialmente do sexo feminino - previamente capacitados”.

Com efeito, a centralidade protetiva da Lei n. 11.340/2006 corresponde a ponto extremamente relevante para o presente estudo. A LMP, como lugar de ancoragem das mulheres dentro do Direito, prioriza a proteção da vítima. Em seus termos, a punição do agressor é importante, pois quando a conduta violenta é repetida e nada se faz para interrompê-la passa-

⁷ Art. 41 da Lei 11.340/2006.

⁸ Artigo 226, §8º, da CF.

⁹ “Há revitimização (ou vitimização secundária) quando as instituições encarregadas de proteção às mulheres replicam os estereótipos sexistas e produzem novas formas de sofrimentos, desconsiderando as necessidades de acolhimento humanizado ou devassando a privacidade da mulher” (ÁVILA, 2020, p. 208).

se a impressão de que é permitida.

Ao repudiar a tolerância e o tratamento discriminatório contra a mulher, a Lei Maria da Penha significa uma conquista histórica na afirmação dos direitos humanos das mulheres (PIOVESAN, 2012, p. 89), resta-nos o desafio de aplicá-la em toda a sua completude.

3 A MEDIAÇÃO RESTAURATIVA NA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Cabe agora analisar a pertinência da mediação restaurativa na resolução de conflitos decorrentes de VDFCM, o que exige breve abordagem histórica dessa proposta, a fim de compreender suas bases conceituais, para então se pensar no alcance e efetividade de suas ferramentas e critérios de aplicação.

3.1 Retrospecto Histórico e Normativo

Mylène Jaccoud (2019, p. 164) enfatiza que as primeiras ideias acerca da

Justiça Restaurativa foram vistas no final do séc. XIX em decorrência de disputas entre trabalhadores das estradas de ferro dos Estados Unidos da América.

Porém, manifestações mais significativas desse novo modelo, compreendido como visão de justiça que prioriza o posicionamento das pessoas envolvidas, surgiram nos anos 70 na América do Norte, expandido posteriormente para a Europa.

O modelo restaurativo de justiça canadense foi influenciado pelos métodos aborígenes de resolução de conflitos, a razão disso está atrelada ao grande número de indígenas existente naquele país, o que demandou a aplicação de técnicas conhecidas por esses indivíduos, como os *sentencing circles* (BIANCHINI, 2012, p. 100-101).

Em 1985, através do livro *Retributive Justice, Restorative Justice*, publicado pela editora Mennonite Central Committee, o sociólogo estadunidense Howard Zehr (2020, p. 16), reconhecido mundialmente como um dos pioneiros da JR, apresenta as primei-

ras ideias sobre a estrutura: “Justiça Restaurativa versus Justiça Retributiva”. Entretanto, foi na obra *Mudando De Lentes: Um Novo Foco para o Crime e a Justiça*, publicada nos anos 90, que Zehr conferiu maior destaque ao tema (BIACHINI, 2012, p. 100), defendendo a existência de falhas na justiça repressiva, por alijar a vontade dos envolvidos no conflito, o que justificaria a adoção de um modelo mais dialógico, consentâneo com o passado e com ensinamentos bíblicos.

Na 25ª edição, *Trocando as Lentes: Justiça Restaurativa para o Nosso Tempo*, Zehr (2020) revela a inspiração religiosa que desde o início dirigiu seu pensamento, pois, segundo ele, ao contrário do que aparenta, a justiça bíblica é basicamente restaurativa, invés de retributiva. Defende que Deus oferece perdão, de maneira que “é possível apagar tudo e recomeçar”.

Além das concepções religiosas e das práticas consuetudinárias aborígenes, a JR contou com grande contribuição do movimento abolicionista¹⁰, que igualmente critica a ideia de delito, a abordagem empregada pelo

sistema penal e o encarceramento como solução aos conflitos sociais. Apropriando-se das ideias lançadas pelo filósofo abolicionista Michel Foucault, Zehr (2020, p. 214) defende que o uso moderno do aprisionamento busca atingir não somente o corpo, mas a alma do delinquente.

Na mesma época, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução n.º 40/34, de 29 de novembro de 1985, previu que os métodos alternativos de resolução de conflitos, dentre os quais se incluem a mediação, a arbitragem, práticas autóctones de justiça, “devem ser utilizados quando apropriados para facilitar a conciliação e a reparação pelos danos sofridos pelas vítimas”¹¹.

Em 2012, a Organização das Nações Unidas (ONU) editou a Resolução n. 2.002, com o objetivo de estabelecer os princípios básicos de JR a partir do seu Conselho Social e Econômico, formatando-se um guia geral como sugestão de atuação dos países-membros.

No Brasil, as primeiras práticas restaurativas, conhecidas como “círculos

¹⁰ “O abolicionismo do sistema penal pode ser entendido como uma política criminal que propõe a eliminação total do ordenamento jurídico-penal e do aparato punitivo. É uma crítica ao sistema penal, na medida em que sugere a sua substituição por outras instâncias de solução dos conflitos” (FURQUIM; MASTRODI, 2014, p. 153).

¹¹ Artigo 7.

restaurativos”, ocorreram a partir de 2005 por meio de projetos-pilotos desenvolvidos pelo Poder Judiciário nas cidades de São Caetano do Sul/SP, Porto Alegre/RS e Brasília/DF, perdurando até 2010 (CAMPOS, 2020, p. 291), ano em que foi editada a Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça, prevendo a mediação e a conciliação como meios adequados de resolução dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

No ano de 2015, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Resolução 118, que instituiu a Política de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, com o objetivo de assegurar a promoção da Justiça e a máxima efetividade dos interesses que envolvam a atuação da Instituição.

No ano seguinte, adveio a Resolução n. 225, editada pelo Conselho Nacional de Justiça, que tem por objetivo a consolidação da identidade e da qualidade da JR definidas na normativa, o que significou a institucionalização e expansão das práticas restaurativas no Brasil. Desde então, o CNJ tem estimulado a criação de pro-

gramas de JR para eliminar vários tipos de conflito, incluindo aqueles decorrentes da VDFCM, conforme se verifica, por exemplo, na recomendação aprovada na XI Jornada Maria da Penha, em 18 de agosto de 2017, na cidade de Salvador.

Por último, no ano de 2019, foi editada a Resolução n. 288 do CNJ, que adota como política institucional do Poder Judiciário a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade.

Porém, na esfera internacional é clara a apreensão em torno da aplicação da mediação restaurativa em casos que envolvam VDFCM, pois, como se observou em tópico anterior, as Recomendações n. 33 e 35 /2015 do Comitê CEDAW relativizam a aplicação dos métodos alternativos em tais hipóteses.

3.2 Conceito e Critérios de Aplicação

Não há consenso teórico sobre o conceito de JR, tampouco a respeito de seus critérios de aplicação e suas

ferramentas. Argumenta-se que seja “algo em constante construção, porquanto surge de experiências práticas que vão sendo conformadas ao campo teórico” (FABENI, 2013, p. 18).

Em resposta às severas críticas acerca da imprecisão conceitual da JR, Zehr (2020) passou a defini-la por negação, afirmando que o novo modelo não tem como objetivo central o perdão ou a reconciliação, como muitos defendem até hoje. Também não objetiva reduzir a reincidência e não foi pensado como alternativa apenas a ofensas menores. Segundo o autor, a JR não é obrigatoriamente um substituto para o processo penal; também não é necessariamente uma opção ao aprisionamento ou refutação à Justiça Retributiva.

Os adeptos da JR buscam estabelecer valores e princípios, projetando diretrizes de aplicação, sem, contudo, sedimentar o conceito e o alcance da nova visão de justiça, como explicam as pesquisadoras Campos e Padão (2018, p.131):

Desta forma, seus seguidores tendem a percorrer o caminho entre as concepções teóricas e práticas, procurando estabelecer os valores

que constroem e embasam esta justiça, e a partir disso, traçar diretrizes e princípios. Contudo, não há consenso em sua aplicação ou teoria. É justamente sobre as metodologias escolhidas para a realização das práticas que se discute inicialmente. Afinal, o que a Justiça Restaurativa abarca? O que tem sido praticado em nome da JR para a resolução de conflitos podem ser consideradas práticas restaurativas?

A tarefa de conceituar a JR é de fato complexa, pois o campo dessas práticas ou desses modelos alternativos de gestão de conflitos não é um campo homogêneo; ao contrário, trata-se de campo atravessado por disputas (TOCHE, 2017, p. 22-29).

Nos termos da Resolução 225 do CNJ, a JR constitui um conjunto ordenado e sistemático de princípios, métodos, técnicas e atividades que objetivam colocar em destaque os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violências.

Para Salmaso (2016, p. 20), a Justiça Restaurativa não chega apenas como um método de solução de conflitos, mas representa uma verdadeira revolução social, voltada à cultura de paz, pois visa à mudança dos paradig-

mas em todas as dimensões da convivência – relacional, institucional e social.

Edgar Hycylio Bianchin (2012, p.100), por outro lado, defende que “a justiça restaurativa não é uma nova teoria ou paradigma do Direito Penal, mas uma forma de compreender o crime sob uma nova abordagem na qual há uma mudança do foco que se estuda”.

Em que pese a indefinição do conceito, importa destacar alguns pontos comuns em busca de uma melhor compreensão. Nesse sentido, verifica-se que as concepções mais difundidas sobre a JR sinalizam para três vértices: como procedimento, serve a complementar o processo tradicional, enfatizando o diálogo entre os envolvidos no conflito; noutro plano, prioriza a reparação do dano; e, por último, almeja uma transformação pessoal a partir da humanização dos procedimentos” (CAMPOS; PADÃO, 2018, p.131).

Em rigor, nesse modelo de justiça retira-se do Estado-juiz o domínio sobre a tomada de decisões, que é repassado aos envolvidos, priorizando-se a reparação dos danos advin-

dos da violência e a reconciliação. Nessa lógica, promove-se o diálogo voluntário, consensual e informal entre as pessoas envolvidas na situação de conflito ou violência, podendo incluir vítima, ofensor, familiares e comunidade, que, guiados por um facilitador, abordam o problema e buscam soluções.

Sobre os objetivos da JR, observa-se falta de clareza também no que tange ao reconhecimento de que sua utilização prejudica o devido processo legal. Ou seja, seus defensores não são concordes quanto à possibilidade da JR obstar o direito público subjetivo do Estado processar seus ofensores, o que corrobora para o contexto de insegurança que envolve a proposta.

Segundo Santos (2019, p. 131), os princípios da Justiça Restaurativa podem ser desenvolvidos por diversas formas, dentre elas a mediação entre a vítima e o delinquente, além das conferências em família ou em comunidade e os círculos de sentença e reconciliação.

No entanto, Fabeni (2013, p. 32) chama a atenção para o fato de que:

Esses modelos são constantemente misturados, havendo uma troca de elementos. Em alguns casos, vários modelos são utilizados em um mesmo caso ou situação. Um encontro entre vítima e ofensor pode ser realizado, precedido de um círculo de sentença, como preparação para a mediação.

Outros instrumentos restaurativos como "oficinas de revivificação" "constelações", "círculos de paz", "audiências de fortalecimento" e "sessões de coaching" são igualmente apontados como alternativas aos conflitos decorrentes de violência doméstica (ÁVILA, 2020, p. 204-231), mas este trabalho direciona-se a analisar a mediação, no modelo vítima-ofensor.

Essa ferramenta - mediação restaurativa - pressupõe o encontro entre vítima e ofensor com o auxílio de um facilitador, com o intuito de alcançarem um acordo de reparação. Nesse método, os participantes são cientificados que todos estão em posição de igualdade e que o encontro não serve para apontar culpados e definir punições, pois o objetivo é voltar-se para o futuro.

Dessa maneira, ao estimular a utilização da JR em casos de VDFCM,

além de anunciar a importância de trazer à tona as raízes do conflito, sob o argumento de buscar os caminhos para a efetiva solução, o CNJ, propõe o compartilhamento da "responsabilização pela restauração", sinalizando à vítima que a culpa não é apenas do agressor.

Ora, sabe-se que a VDFMC é fruto de um processo histórico e cultural de discriminações e opressão, que perdura por séculos, e impõe a necessidade de oferecer às mulheres as condições necessárias para o exercício da autonomia - é o que se convencionou chamar de "empoderamento" feminino.

Consequentemente, a ideia de corresponsabilidade, inserida na proposta de mediação restaurativa, revela retrocesso, por conduzir a ofendida a um lugar de exposição e fragilidade perante o agressor.

Ademais, a ausência de uma ideia geral do que consiste a JR e também a falta de uniformidade sobre a aplicação de suas ferramentas dificulta a avaliação da efetividade da proposta, impossibilitando a afirmação de onde existe ou não esse modelo de justiça.

Sobre o ponto, Juliane Ponche

(2017, p. 22-28) questiona: se a JR “é uma mudança de mentalidade, como é possível quantificá-la? Como apreendê-la nos moldes de uma pesquisa científica?”.

De fato, a ausência de conceito amplia muito o campo de possibilidades, esvaziando o conteúdo, pois quase tudo pode ser considerado JR. Além disso, se não é possível a análise precisa sobre o conceito e critérios de aplicação da JR, a avaliação de eventuais riscos para vítima submetida a essa metodologia torna-se igualmente inalcançável.

3.3 Potencial e Riscos da Mediação Restaurativa na Violência Doméstica

Iniciando pelas virtudes, impõe-se reconhecer que estamos diante de um modelo de justiça que almeja conferir à vítima o protagonismo. É que a JR envolve um processo que viabiliza a efetiva participação das pessoas afetadas por um conflito, que são chamadas para dialogar sobre as consequências deixadas pelo crime e a encontrar soluções.

Outra potencial contribuição da JR, em contraposição à Justiça Retributiva, são os chamados “limites da resposta penal para os conflitos”. Aqui, evidencia-se o interesse da JR em priorizar a reparação dos danos.

Porém, se na concepção dessas promessas de resolução dialógica das disputas são muitos os que valorizam a JR, o mesmo não ocorre no que toca a sua aplicação aos conflitos decorrentes de VDFCM, porque comportam aspectos singulares e preocupantes.

De início, obtempera-se que a imprecisão epistemológica e conceitual, somada à variedade de técnicas, enseja sérias dúvidas acerca da efetividade da JR. São duas as inquietações principais: a) permite que práticas que não observem os seus valores e princípios sejam implementadas, prejudicando os envolvidos; b) impossibilita a análise adequada dos programas, já que não se sabe com precisão o que se objetiva alcançar a partir deles.

A JR ainda comporta crítica contundente por não salvaguardar as garantias fundamentais do infrator, notadamente pela violação ao princí-

pio da legalidade, que norteia o direito penal, uma vez que encontra previsão apenas em resoluções.

No que diz respeito aos casos de VDFCM, o embate alcança maior gravidade em razão da complexidade do fenômeno. Aqui, a reflexão apresenta como âmago a falta da perspectiva de gênero.

Sobre o ponto, analisando a documentação que lastreia a política pública do CNJ de aplicação da JR aos casos de violência contra a mulher, Pimentel (2017, p. 9-13) observa:

No estudo a respeito da Justiça Restaurativa, algo me chamou a atenção: eu não li nada, até o momento, que levasse em consideração a singularidade e a particularidade da violência contra as mulheres, nem os parâmetros presentes nos documentos da ONU que inspiraram as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil.

Nesse estudo, a autora previne sobre a presença do “familismo”¹² na ideologia da JR, em oposição aos direitos das mulheres: “Considero a famí-

lia importante, desde que dentro de uma série de condições. Não é a família per se, qualquer uma e independente de outros aspectos e não é, principalmente, família como uma estrutura apoiada nos ombros da mulher” (PIMENTEL, 2017, p. 10-11).

Com efeito, no enfrentamento à VDFCM o modelo familista mostra-se inadequado por violar os direitos conquistados pelas mulheres. Ao insistir no modelo tradicional de família, sobrecarregando a mulher e atribuindo a ela a inteira responsabilidade pelo bem-estar do núcleo familiar, possibilita-se a renovação dos atos violentos.

Merece atenção, ainda, a regra de corresponsabilidade que integra o novo modelo de justiça. Nos termos do artigo 1º da Resolução 225 do CNJ, a JR convida a vítima a compartilhar responsabilidades e obrigações com o agressor, como forma de “superação das causas e consequências do crime”¹³.

Ora, a busca pela igualdade entre

¹² Movimento que prioriza a família e a compreende como instituição responsável pelo cuidado e bem-estar de seus membros, afastando a responsabilidade do Estado.

¹³ Art. 1º. A Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado na seguinte forma:(...) d) compartilhamento de responsabilidades e obrigações entre ofensor, vítima, famílias e comunidade para superação das causas e consequências do ocorrido.

homens e mulheres perpassa por uma caminhada histórica de desigualdades nas relações sociais, econômicas e de gênero. Há muito tempo as relações familiares são dirigidas por práticas de dominação e subordinação da mulher ao companheiro. No Brasil, a violência contra a mulher é elevada e contínua, e o fenômeno ainda é crescente. Nesse cenário, seria razoável chamar a vítima ao compartilhamento de responsabilidade e obrigação com o agressor?

Como observado em tópico anterior, a violência doméstica contra a mulher nem sempre foi compreendida como problema público. Durante muito tempo o Estado não interferiu nesse tipo de conflito, que era visto como questão privada. Somente após séculos de lutas femininas é que esse quadro começou a ser modificado. A partir das Convenções Internacionais ratificadas pelo Brasil, depois com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, por último, com a Lei 11.340/2006, é que o Estado assumiu a tarefa de proteger a mulher vitimada, iniciando um processo de correção das desigualdades entre homens e mulheres.

Porém, “a luta contra a cultura machista é um trabalho em andamento” (ABADE, 2018, p. 4), pois ainda que a LMP tenha vindo para romper com o paradigma de banalização da violência contra a mulher, é fato que a sua efetividade ainda hoje é dificultada pela forma como o agressor, a sociedade e a própria vítima se portam diante da violência de gênero, principalmente em razão da naturalização. Logo, é perceptível que a “reapropriação do conflito pelas partes”, como sugere a JR, além de significar o abrandamento da necessidade de reprimir o ato violento, implica em retrocesso pela reprivatização do conflito.

Em relação à mediação restaurativa, identifica-se que o princípio da autonomia alcança importância crucial, pois é a partir dele que as partes decidem aceitar ou não o acordo voltado a finalizar o conflito.

Ocorre que um dos principais marcadores da violência doméstica é a evidente relação de assimetria de poder do homem contra a mulher. Nesse tipo de conflito, por vezes, verifica-se uma dependência emocional e também de ordem econômica da

mulher em relação ao homem, fatores que colocam em xeque a válida manifestação de vontade por parte da mulher.

Paiva e Sabadell (2019, p. 172-206) alertam, com razão, para esse contexto de desequilíbrio de poder entre as partes, capaz de ensejar revitimização da mulher encaminhada à mediação restaurativa:

A mulher que procura socorro do sistema de justiça não está, em geral, em situação de empoderamento, ao contrário. Em geral, encontra-se fragilizada e muitas vezes apenas espera que o agressor “mude” seu comportamento. Então, suspender o processo e propor às partes envolvidas no conflito o emprego de técnicas de mediação pode implicar não só no aumento da violência contra a mulher vitimada, mas intensificar o próprio processo de vitimização, da qual esta tenta se liberar.

De fato, o processo de mediação pressupõe capacidade de negociação, o que dificilmente se observa na vítima de violência doméstica em razão do desnível da relação de poder entre ela e agressor, o que interfere na capacidade de a vítima administrar seus interesses independentemente da vontade da parte agressora, cor-

rendo-se o risco concreto dela aceitar um acordo que não lhe convém.

Ademais, a informalidade própria das práticas restaurativas possibilita o controle do processo de mediação pelo agressor, que pode facilmente criar uma atmosfera que culpabilize a vítima.

Pela lógica da Resolução n. 225 do CNJ, o resultado da maioria dos acordos entabulados em sede de justiça restaurativa consistirá na reparação da vítima através de um pedido de desculpas, reparação econômica ou até mesmo simbólica, isso certamente contribui para que esta justiça seja entendida como mais branda, não colaborando para censura do comportamento delitivo, proteção da vítima e reintegração do agressor.

Admitir a mediação penal nesses casos significa veicular a mensagem de que a violência contra a mulher é negociável, quando há necessidade de demonstrar exatamente o contrário, ou seja, que agredir uma mulher constitui um ato criminoso que deve ser coibido.

Não se pode desperceber, ainda, que a JR é apresentada como alternativa ao combate à VDFCM antes da

aplicação integral da Lei Maria da Penha. Para Fabiana Severi (2017, p. 38-40), por meio das resoluções 225, o CNJ “parece ter abandonado, muito cedo, o modelo de justiça desenhado pela Lei Maria da Penha”, em favor de outro padrão que não resguarda os direitos da vítima, seguindo uma teoria que está em conformidade com experiências de JR realizadas em outros contextos. A autora lembra que a violência doméstica está estruturada em um feixe de desigualdade e que seu enfrentamento não se faz de modo dissociado de um projeto de justiça social, por isso, a ênfase nas técnicas e modelos alternativos, proposta pelas resoluções do CNJ, carrega o risco de acentuarmos um processo de revitimização da mulher.

Outro ponto que merece atenção está relacionado à dúvida quando a voluntariedade das pessoas envolvidas no processo de mediação. Com efeito, considerando que o agressor tem conhecimento de que caso não aceite a JR será submetido ao sistema retributivo que prevê pena de prisão, questiona-se até que ponto houve voluntariedade em sua aceitação.

Em relação à vítima há incerteza

quanto a voluntariedade na medida em que a JR é oferecida pelo magistrado ou promotor de justiça, portanto, presente a figura de autoridade capaz de interferir na liberdade de aceitação, levando-a a concordar, ainda que intimamente ela não queira participar da proposta.

Porém, o encontro entre vítima e agressor é, sem dúvidas, o sítio mais polêmico das práticas restaurativas. Para alguns defensores da JR esse encontro é crucial para esclarecer os motivos do ato violento ou para discutir a solução dos problemas subjacentes ao conflito. No discurso de Paloma Graf (2016, p.287), por exemplo, observa-se o seguinte:

Nesse ponto é que se percebe a importância do diálogo entre vítima e ofensor. Saber o motivo pelo qual foi agredida, violentada e ofendida é que auxilia a mulher a superar seu papel de vítima para sobrevivente.

Sabe-se, entretanto, que a VDFCM indica idiosincrasia notável devido à tentativa de elaborar justificativa para o ato violento a partir do comportamento feminino. Analisando esse aspecto, Pimentel (2017, p. 9-13) apre-

senta relato pertinente ao cotidiano das mulheres atingidas pela violência doméstica e nos convida à reflexão:

Ressalto a várias pessoas aqui, as quais talvez não tenham a experiência de ler a respeito ou de lidar diretamente com a mulher, que grande parte da violência doméstica contra a mulher, vamos dizer, é causada por algo, se formos buscar a culpa da vítima: “o feijão tinha pouco sal”; “o feijão não estava bem cozido”; “o marido recebeu reprimenda na rua ou bebeu um pouco a mais”. No entanto, o mais importante nesse estudo é que a mulher precisa saber qual foi a causa, o porquê de haver apanhado, e assim ela poderá superar seu papel de vítima para sobrevivente. Isso é muito preocupante.

A LMP, como sabemos, retirou da invisibilidade as violências ocorridas na privacidade do lar e representou evidente guinada legislativa na direção de garantir às mulheres violadas a efetiva proteção. Somente com a chegada da lei a brasileira encontrou espaço seguro para denunciar os atos violentos. Cabe questionar, diante disso, se realmente importa à mulher saber as razões pelas quais sofreu a agressão. A resposta negativa é evidente, e exsurge do direito fundamental a uma vida livre de violência, assegura-

do pela Convenção Interamericana para Prevenir, Punir, e Erradicar a Violência contra a Mulher.

No intuito de arrefecer essa crítica, partidários da metodologia argumentam que o encontro entre agressor e vítima não acontece em todas as práticas, existindo possibilidades de mediação diversas, tais como: vítimas encontram outros ofensores ou ofensores encontram representantes de ONGs. Todavia, observa-se que nessas variações não haverá o efetivo protagonismo da vítima e o potencial dialógico, apontados como pontos mais relevantes da proposta.

Há ainda o risco à integridade física da vítima, pois a JR não reúne instrumentos para deter a violência. A técnica não se mostra suficientemente intimidatória ou corretiva e incentiva a aproximação da vítima com o agressor, expondo a ofendida, mormente porque o debate entre autor e vítima durante encontros de mediação possibilita o aumento do nível de agressividade.

Ademais, é notório que um simples encontro de mediação não é suficiente para modificar a conduta violenta do agressor. Sobre isso, os parti-

dários da metodologia argumentam que mediação apenas introduz um processo de mudança que será concluído em longo prazo, tratando-se de uma etapa inicial de modificação do comportamento violento. Então, indica-se que o agressor participe de grupos reflexivos de maior duração, a fim de alcançar real possibilidade de mudanças em seu comportamento.

Mas Ávila (2020, p. 204-231) convida, de forma pertinente, a previsão do artigo 30 da Lei Maria da Penha¹⁴, para ressaltar que as intervenções psicossociais separadas com mulheres e com os agressores já estão previstas na Lei, não havendo razões para conduzi-los a um sistema que envolve riscos demasiados.

Outro ponto desfavorável da JR é a falta de critérios preestabelecidos a respeito dos casos passíveis de mediação. Campos e Padão (2018) apresentam a seguinte advertência:

Precisa-se questionar quais práticas estão sendo pensadas para aplicar ferramentas restaurativas nos casos de violência doméstica? Quais são diretrizes do CNJ para a aplicação da JR em casos de VD?

Cada juiz pode fazer como bem lhe aprouver? Estão estes profissionais capacitados em relação as questões de gênero? Existem hipóteses em que práticas restaurativas não seriam recomendáveis? Quais resultados possíveis que os processos restaurativos trazem?

A Resolução n. 225 do CNJ realmente não apresenta diretrizes para a aplicação da JR em casos de violência doméstica, não esclarecendo as questões levantadas pela autora, todas determinantes para o trato com esse tipo de violência. O texto também não estabelece que tipo de formação é exigida dos facilitadores que atuam no tema da violência doméstica.

Por fim, sabe-se da associação direta do reconhecimento social da violência com a resposta penal. A intervenção do Direito Penal no âmbito da VDFCM tem além de tudo um desígnio tático, pois objetiva inseri-la nas discussões públicas e na pauta política, o que se mostra relevante, já que o reconhecimento social desse tipo de violência constitui um fator essencial para a compreensão individual e política acerca da necessidade de sua erradicação.

¹⁴ Art. 30. Compete à equipe de atendimento multidisciplinar, entre outras atribuições que lhe forem reservadas pela legislação local, fornecer subsídios por escrito ao juiz, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, mediante laudos ou verbalmente em audiência, e desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamento, prevenção e outras medidas, voltados para a ofendida, o agressor e os familiares, com especial atenção às crianças e aos adolescentes..

4 CONCLUSÃO

Em perfeita harmonia com as diretrizes internacionais, a Lei Maria da Penha apresenta uma política voltada à prevenção, repressão, erradicação, reparação e punição da violência doméstica contra a mulher.

Em âmbito constitucional, a norma é corolário da incidência do princípio da proibição de proteção deficiente dos direitos fundamentais, pois cabe ao Estado a adoção dos meios necessários à efetiva concretização de preceitos contidos na Constituição Federal, que incluem coibir a violência contra a mulher.

A Lei Maria da Penha obsta a aplicação dos métodos compositivos em casos de VDFCM, ao passo que a Recomendação n. 33 da CEDAW impossibilita, e a Recomendação n. 35 relativiza a aplicação da proposta nesse tipo de conflito. Portanto, com a Resolução 225 CNJ, o Brasil caminha na contramão da proteção dos direitos humanos das mulheres e em desacordo com as diretrizes internacionais e nacionais sobre o tema.

Ademais, a mediação restaurativa

não possui unidade conceitual e metodológica, se confunde com outros métodos propostos pela JR e também com intervenções psicossociais previstas na Lei n. 11.340/2006. O método também não esclarece os casos mediáveis e, ainda, que tipo de capacitação será exigida do mediador, circunstâncias que inviabilizam a avaliação dos riscos para a vítima envolvida nessa proposta.

Em verdade, o que se espera a partir da JR é que as mulheres compartilhem a responsabilidade pela violência sofrida e que esqueçam que foram agredidas, pois transmite-se a ideia de que se denunciarem os seus agressores, colocarão em risco a integralidade de suas famílias.

Nesse sentido, a mediação restaurativa na violência doméstica é androcêntrica, porque constitui um mecanismo que privilegia o homem agressor, deixando de puni-lo e convidando a vítima a dividir a responsabilidade pelo sofrimento que experimentou.

A proposta de discutir os motivos da agressão e de corresponsabilidade formulada pela JR favorece, pois, o quadro de discriminação social e cul-

tural que há muito tempo atinge as mulheres.

Tais constatações revelam que a mediação restaurativa não assegura proteção suficiente à vítima, principalmente por significar risco de retrocesso, ante a possibilidade de revitimizar a mulher e desfazer o árduo trabalho realizado pela luta feminista nas últimas décadas, que logrou transformar público e atribuir relevância penal a um problema que se agigantava em âmbito privado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABADE, Denise Neves. **Brazilian Sexual Harassment Law, the #MeToo Movement, and the Challenge of Pushing the Future Away From the Past of Race, Class, and Social Exclusion**. El movimiento global #metoo: cómo las redes sociales impulsaron un movimiento histórico y la ley respondió / editores Ann M. Noel; David B. Oppenheimer. Disponível em: El movimiento #metoo global: (berkeley.edu). Acesso em: 04 nov. 2021.

ÁVILA, Thiago Pierobon. **Justiça Restaurativa e Violência Doméstica: Contribuição ao Refinamento das Garantias Processuais de Proteção às Mulheres**. Caderno do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS. Edição Digital, volume XV, número 2, p. 204-231, Porto Alegre, 2020.

BIACHINI, Edgar Hrycylo. **Justiça Restaurativa: um Desafio à Práxis Jurídica**. Campinas: Servanda Editora, 2012.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/579494/publicacao/16434817>>. Acesso em: 07 jul. de 2021.

_____. **Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006**. Lei Maria da Penha. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/572125/publicacao/15732035>>. Acesso em 07 jul. de 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Maria**

da Penha Maia Fernandes. Recomendação de 14 de abril de 2001. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>. Acesso em: 27 jun. 2022

CAMPOS, Amini Haddad; CORRÊA, Lindinalva Rodrigues. **Direitos Humanos da Mulheres.** Curitiba: Juruá, 2009.

CAMPOS, Carmen Hein de; PADÃO, Jacqueline. **Violência Doméstica e Justiça Restaurativa: um diálogo possível? Formas consensuais de solução de conflitos II** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS Coordenadores: Charlise Paula Colet Gimenez; Marcelino Meleu. – Florianópolis: CONPEDI, 2018, acesso em: www.conpedi.org.br em publicações.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça Restaurativa: Horizontes a partir da Resolução CNJ 225.** Brasília, 2016. Disponível em: CNJ - Justiça Restaurativa.pdf. Acesso em: 13

nov. de 2021.

_____. **Resolução nº 225 de 31 de março de 2016.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar>. Acesso em: 5 de jul. 2021.

_____. **Resolução nº 288 de 25 de junho de 2019.** Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2957>. Acesso em: 23 nov. 2021.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Violência contra a mulher: um olhar do Ministério Público.** Brasília: CNMP, 2018. Disponível em: 4.Articulação do trabalho em rede.pdf . Aceso em: 08 nov. 2021. pág. 4.

_____. **Resolução nº 118 de 27 de janeiro de 2015.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154>>. Acesso em: 3 de out. de 2020.

ELUF, Luiza Nagib. **A paixão no banco dos réus. Casos passionais e feminicídio:** de Pontes Visgueiro a

Elise Matsunaga. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2021

FABENI, Lorena Santigo. **Justiça Restaurativa e Violência Doméstica cometida contra a Mulher**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Par, como requisito para obtenção do título de Doutora em Direito, Belém, 2013.

FURQUIM, Gabriel Martins; MASTRODI, Josué. Pachukanis e o abolicionismo penal de Hulsman e Christie. **Revista Direito e Práxis**, vol. 5, n. 9, 2014, pp. 150-175. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.u-erj.br/index.php/revistaceaju/article/view/10507/10644>>. Acesso em: 8 dez. 2021).

JACOUD, Mylène. **Princípios, Tendências e Procedimentos que Cercam a Justiça restaurativa**. In. Justiça restaurativa. Brasília -DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvi-

mento – PNUD, 2005 KIST, Fabiane. O Valor da Vontade da Vítima de Violência Conjugal para a Punição do Agressor. Leme: Edt. JH Mizuno, 2019.

MELLO, Marília Montenegro Pessoa de; MEDEIROS, Carolina Salazar l'Armée Queiroga de. O que vale a pena? O impacto da Lei Maria da Penha no encarceramento de "agressores" e seus efeitos colaterais sobre a mulher vítima de violência doméstica e família. XXIII Congresso Nacional Conpedi/UFPB, 2014. **A Humanização do Direito e Horizontalização da Justiça do século XXI**, p. 447-469. Disponível em: <[aca-
demia.e-
du/27911578/O_QUE_VALE_A_PEN
A_O_IMPACTO_DA_LEI_MARIA_DA
_PENHA_NO_ENCARCERAMENTO
_DE_AGRESSORES_E_SEUS_EFEIT
OS_COLATERAIS_SOBRE_A_MULH
ER_VITIMA_DE_VIOLENCIA_DOMÉ
STICA_E_FAMILIAR_CONPEDI_-
_UFPB_2014_](https://www.academia.edu/27911578/O_QUE_VALE_A_PENHA_NO_ENCARCERAMENTO_DE_AGRESSORES_E_SEUS EFEITOS_COLATERAIS_SOBRE_A_MULHER_VITIMA_DE_VIOLENCIA_DOMESTICA_E_FAMILIAR_CONPEDI_UFPB_2014_)>. Acesso em: 05 de jul. 2021.

MONTAÑEZ, Nilda Garay. **Constitucionalismo Feminista**: Evolución de

los Derechos Fundamentales em el Constitucionalismo oficial. Corts Valencioanes. ISBN 978-84-89684-46-1. Espanha, 2014. Disponível em: MONTAÑEZ, Nilda Garay - Constitucionalismo feminista.pdf. Acesso em: 28 nov. 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher – 1967. **Resolução nº 2263, de 07 de novembro de 1967**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-da-Mulher/declaracao-sobre-a-eliminacao-da-discriminacao-contra-a-mulher.html>. Acesso em: 08 nov. 2021.

_____. **Progresso das Mulheres do Mundo 2008/2009**: Quem responde às mulheres – Género e responsabilização UNIFEM - Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas, p. 77 e 85. Disponível em: *Portuguese POWW 2008.indd (onumw.org.br)*. Acesso em: 29 maio 2022

_____. **Resolução nº 2002, de 24 de julho de 2012**. Princípios básicos para a utilização de programas de justiça restaurativa em matéria Criminal. 37ª Sessão Plenária. Nova York: ONU, 2002. Disponível em: http://www.juridica.mppr.mp.br/arquivos/File/MPRestaurativoEACulturadePaz/Material_de_Apoio/Resolucao_UNU_2002.pdf. Acesso em: 05 de jul. 2021.

_____. **Recomendação Geral n. 33/2015**. Sobre acesso das mulheres à justiça do comitê para eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (CEDAW). Tradução para o português: Valéria Pandajirian. Revisão: Silvia Pimentel (Comitê CEDAW). Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf>. Acesso em 04 de nov. 2021.

_____. **Recomendação Geral n. 35/2015**. Sobre violência de gênero contra as mulheres do comitê para

eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (CEDAW). Tradução para o português: Neri Accioly. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/769f84bb4f9230f283050b7673aeb063.pdf>>. Acesso em: 04 de nov. 2021.

OEA. Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, **Informe 54/01**, caso 12.051, "Maria da Penha Fernandes v. Brasil", 16/04/01. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/OEA_CIDH_relatorio54_2001_casoMariadaPenha.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

PAIVA, Lívia de Meira Lima; SABADELL, Ana Lucia. Diálogos entre feminismo e criminologia crítica na violência doméstica: justiça restaurativa e medidas protetivas de urgência. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, vol. 153/2019, p. 172-206, mar. de 2019.

PIMENTAL, Silvia. **A Recomendação Geral n. 33 da CEDAW sobre acesso à justiça para mulheres**. In SEVERI, Fabiana Cristina, PASIANTO, MATOS, Wânia, Myllena Calasans de. Whoskshop Lei Maria da Penha e justiça restaurativa: é possível mediar casos de violência de gênero? p. 9-13, Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2017.

PIOVESAN F. **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos das Mulheres**. R. EMRJ, Rio de Janeiro, v. 15, n. 57 (Edição Especial), p. 70-89, jan.-mar. 2012.

SALMASO, Marcelo Nalesso. Uma mudança de Paradigma e o Ideal voltado à construção de uma cultura de paz. In: CONSELHO Nacional de Justiça. **Justiça Restaurativa**: Horizontes a partir da Resolução CNJ 225 Brasília, 2016, p. 20. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/cnj/justica_restaurativa_cnj_2016.pdf>. Acesso em 20 nov.2021.

SANTOS, Celeste Leite dos. Mediação Penal e Violência Doméstica: Direito a Proteção Integral da Vítima, Fronteiras Interdisciplinares do Direito, 2019, p. 131. *apud* Howard Zehr.

Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice. 3ª ed., Scottsdale, 2005, p. 32 e ss. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/fid/index>>. Acesso em: 05 de jul. 2021.

SEVERI, Fabiana Cristina. O gênero da justiça e a problemática da efetivação dos direitos humanos das mulheres. **Revista Direito e Praxis.** Rio de Janeiro, Vol. 07, N. 13, 2016, p. 81-115.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes:** Justiça Restaurativa para o nosso Tempo – Justiça Restaurativa. Trad. Tônia Van Acker. 4ª ed. São Paulo: Palas Athena, 2020.

PROCESSOS ORGANIZACIONAIS FINALÍSTICOS PADRONIZADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO: *A padronização de processos como instrumento de segurança jurídica do cidadão.*

STANDARDIZED FINALISTICAL ORGANIZATIONAL PROCESSES OF THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE OF THE STATE OF MATO GROSSO: *Standardization of processes as an instrument citizen's legal security*

Guilherme da Costa¹

RESUMO: O presente artigo apresentará os processos organizacionais finalísticos das Promotorias de Justiça já mapeados no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso e buscará demonstrar como tal padronização pode servir como instrumento de segurança jurídica ao cidadão. Inicialmente serão apresentados os conceitos teóricos do que é o Ministério Público sob os pontos de vista jurídico e da ciência da administração. No segundo momento será apresentada breve revisão da metodologia da gestão por processos elencando as razões da criação da referida metodologia. Serão ainda abordados os elementos centrais e os benefícios da adoção da gestão por processos em uma instituição pública. Por fim,

serão apresentados os 5 (cinco) processos organizacionais finalísticos já mapeados no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso para as Promotorias de Justiça a saber: *Atendimento ao Público; Notícia de Fato; Procedimento Preparatório; Inquérito Civil e Audiência Pública* e serão verificados os benefícios teóricos da adoção unificada dos processos organizacionais padronizados almejando demonstrar que a referida adoção resulta como forte instrumento de segurança jurídica ao cidadão.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Processos Organizacionais Finalísticos. Promotorias de Justiça. Adoção

¹ Promotor de Justiça do MPMT.

Unificada. Segurança Jurídica.

ABSTRACT: *This article will present the finalistic organizational processes of the Public Prosecutor's Office at the state of Mato Grosso already mapped within the scope of the Public Ministry of the State of Mato Grosso and will seek to demonstrate how such standardization can serve as an instrument of legal security for the citizen. Initially, the theoretical concepts of what the Public Prosecutor's Office is from the legal point of view and the science of administration will be presented. In the second moment, a brief review of the process management methodology will be presented, listing the reasons for the creation of that methodology. The core elements and benefits of adopting process management in a public institution will also be addressed. Finally, the 5 (five) finalistic organizational processes already mapped within the scope of the Public Ministry of the State of Mato Grosso for the Public Prosecutor's Office will be presented, namely: Attendance to the Public; News of Fact; Preparatory Procedure; Civil Inquiry and Public Hearing and the theoretical benefits of the unified*

adoption of standardized organizational processes will be verified, aiming to demonstrate that such adoption results as a strong instrument of legal security for the citizen.

KEYWORDS: *Procecuter Office. Final Organizational Processes. Unified Adoption. Legal Security.*

SUMÁRIO: Introdução. 1 Revisão bibliográfica. 1.1 Ministério Público brasileiro entre o Direto e administração. 1.2 Gestão por Processos 1.2.1 Metodologia e elementos centrais. 1.2.2 benefícios esperados da adoção da gestão por processo em uma instituição. 2 Estudo de Caso Ministério Público do Estado de Mato Grosso. 2.1 Escritório de Processos Organizacionais. 2.2 Processos finalísticos mapeados das Promotorias de Justiça. 2.3. Benefícios e adesão. 3 Conclusão. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O presente artigo apresentará os processos organizacionais finalísticos das Promotorias de Justiça já mapea-

dos no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso e buscará demonstrar como tal padronização pode servir como instrumento de segurança jurídica ao cidadão.

Inicialmente serão apresentados os conceitos teóricos do que é o Ministério Público sob os pontos de vista jurídico e da ciência da administração.

No segundo momento será apresentada breve revisão da metodologia da gestão por processos, elencando as razões da criação da referida metodologia na gestão das organizações. Serão ainda abordados os elementos centrais e os benefícios da adoção da gestão por processos em uma instituição. Se buscará demonstrar quais são os benefícios teóricos da incorporação da gestão por processos, em especial sobre a canalização de energias, habilidades e conhecimentos específicos das pessoas como meio para alcançar a excelência nos serviços prestados à sociedade².

Por fim, serão apresentados os 5 (cinco) processos organizacionais

finalísticos das Promotorias de Justiça já mapeados no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, a saber: *Atendimento ao Público; Notícia de Fato; Procedimento Preparatório; Inquérito Civil e Audiência Pública* e serão verificados os benefícios teóricos da adoção unificada dos processos organizacionais padronizados almejando demonstrar que a referida adoção resulta como forte instrumento de segurança jurídica ao cidadão.

1 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

É consenso na ciência jurídica brasileira que o Ministério Público ganhou novos contornos e missões com a Constituição Federal de 1988, sendo certo que o texto constitucional o define como: “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis”.³

² Nesse sentido, DE SORDI, José Osvaldo. **Gestão por processos**: uma abordagem da moderna administração. 3.ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

³ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

1.1 Ministério Público Brasileiro entre o Direito e a Administração

Aponta a ciência jurídica que a partir da Constituição de 1988 o Ministério Público brasileiro ampliou sua atuação da tutela penal e da infância de forma individual, passando a configurar-se em uma instituição estatal de promoção e garantia dos direitos fundamentais sociais, atuando na “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses individuais indisponíveis.”⁴ Pela importância histórica institucional cabe citar Hugo Nigro Mazzili:

Como se vê, longe de se limitar ao papel a ele reservado na persecução criminal, e ao contrário de sustentar interesses individuais ou dos governantes, o Ministério Público está hoje consagrado, pela nova ordem constitucional, com liberdade, autonomia e independência funcional da instituição e de seus órgãos, à defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, à defesa da ordem jurídica e do próprio regime democrático. Ora, assim colocado na Constituição da República, com as garantias que

conquistou para defender os interesses sociais, o Ministério Público passou a poder e a dever ser um órgão de proteção das liberdades públicas constitucionais, da defesa de direitos indisponíveis, da garantia do próprio contraditório.⁵

As funções atribuídas ao Ministério Público na Constituição de 1988 são extensas e não exaustivas, cabendo lembrar o que prevê o artigo 129 da Constituição Federal:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - 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;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;
- VI - expedir notificações nos pro-

⁴ MAZZILI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 9ª edição, 2018.

⁵ MAZZILI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. 2ª edição, São Paulo: Saraiva, 1991, pg. 42.

cedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Importante ainda destacar que o inciso IX do artigo 129 da Constituição Federal, atento ao fato de o Ministério Público estar incumbido da defesa dos direitos fundamentais e que estes possuem caráter aberto⁶, conferiu a possibilidade de que outras funções que sejam conferidas a instituição, desde que compatíveis com sua finalidade.

Ainda da ciência jurídica sobre o Ministério Público se colhem dois olhares, um denominado *demandista* e outro nomeado *resolutivo*. Por

Ministério Público demandista tem-se a compreensão da atividade do Ministério Público umbilicalmente conectada à colheita de provas e ao ajuizamento de processos judiciais, privilegiando o Poder Judiciário como instância de solução dos conflitos sociais.

De outro lado, a *visão resolutiva* pode ser compreendida como a atuação que privilegia a atuação extrajudicial e a colheita de provas para a construção conjunta e mediada de soluções dos conflitos sociais. Nesse sentido:

O Ministério Público brasileiro vive uma situação de crise, imperceptível aos olhos da maioria de seus membros e de seus dirigentes, uma vez que o velho Ministério Público (pré-1988) morreu, mas o novo Ministério Público, projetado na Constituição de 1988, ainda não se afirmou. De acordo com a vontade popular explicitada na Constituição da República, o Ministério Público deve constituir-se em um dos mais importantes agentes da vontade política transformadora, cabendo-lhe a tarefa de definir e participar de ações político-jurídicas modificadoras da realidade, objetivando a construção do projeto constitucional de demo-

⁶ Para mais sobre o tema PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011 e MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Os Tratados Internacionais de Direitos Humanos como fonte do sistema constitucional de proteção de direitos**. R. CEJ, Brasília, n. 18, p. 120-124, jul./set. 2002.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

cracia (a sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento socioeconômico-cultural deve estar voltado para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a redução das desigualdades sociais e regionais e para a promoção do bem de todos). Essa é a estratégia institucional. Levar avante essa prática transformadora (práxis) é cumprir uma função política maior, que implica a substituição de uma dada ordem por outra ordem social, mais justa, na qual prevaleçam os valores universais da democracia. A realização prática dessa função política maior ocorre no movimento catártico que promove a transição da sociedade, dos seus movimentos, das suas organizações e de suas instituições do momento corporativo e particularista para o momento ético-político de modificação do real. Do ponto de vista jurídico-constitucional (formal), o Ministério Público estruturou-se para cumprir a função de promover os valores democráticos, como instituição catártica, universalizante, não-corporativa. O seu perfil constitucional não dá margem para dúvidas quanto a isso. Todavia, do ponto de vista do movimento real da Instituição, não se pode fazer a mesma afirmação. A realidade demonstra que o Ministério Público ainda está em fase de transição, visto que, do ponto de vista intra-institucional, ainda não incorporou plenamente sua nova função políti-

ca, ainda não formou uma vontade coletiva-interna democrática capaz de garantir a unidade necessária à atuação voltada à transformação social⁷.

Fixadas as premissas da área jurídica, cabe trazer o olhar da Ciência da Administração para compreender o Ministério Público brasileiro como organização.

Importante destacar que ciência da administração possui certa dificuldade em cunhar uma expressão central unificada e permanente da definição do conceito técnico de organização, mas, para os fins desse artigo, será compreendido o conceito de organização⁸ como a instituição que possui um fim específico, desenvolvido por meio da divisão de funções com emprego de pessoas e recursos que compõem a organização. Nesse sentido:

Em primeiro lugar, cada organização tem um propósito. O fim específico de uma organização é normalmente expresso por um objetivo ou um conjunto de objetivos que a organização espera realizar.

⁷ GOULART, Marcelo Pedrosa. **Ministério Público e democracia**: teoria e práxis. São Paulo: LED, 1998, pg. 158-159.

⁸ "(...) vivemos em uma sociedade organizacional: as organizações estão em toda a parte; suprimos nossas necessidades por meio de organizações; trabalhamos, divertimo-nos, relacionamo-nos, agimos politicamente, reivindicamos, enfim, atuamos em organizações. Somos parte delas e elas são parte de nós; portanto, vivemos e agimos sob condições organizacionais" (SOUZA, Renato Santos de. **A condição organizacional**: o sentido das organizações no desenvolvimento rural. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2012, p. 23.)

Em segundo lugar, cada organização é composta de pessoas. Ela leva as pessoas a estabelecer a finalidade, bem como a executar uma variedade de atividades para tornar seus objetivos realidade. Em terceiro lugar, desenvolvem uma estrutura sistemática que define várias funções dos membros e que muitas vezes define limites aos seus comportamentos de trabalho⁹

Sob este aspecto, cada unidade administrativa do Ministério Público no Brasil pode ser enquadrada dentro do conceito de organização, pois, possui incumbências e objetivos definidos que são alcançados pelo desenvolvimento de diversas atividades, as quais, somadas, almejam resultar na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

1.2 Gestão por Processos

Para a consecução dos seus fins e a divisão de funções dos recursos que compõem uma organização, a Ciência da Administração criou diversas metodologias de execução da cha-

mada administração, compreendida esta como o ato de “interpretar os objetivos propostos pela organização e transformá-los em ação organizacional, por meio do planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da organização, a fim de alcançar os objetivos da maneira mais adequada”.¹⁰ Ainda nesse sentido:

Administração é um termo tradicional que corresponde ao ato de administrar, ao qual poder imputadas três dimensões principais: Como ciência, é o ramo do conhecimento que trata das organizações (conjunto de teorias histórico-evolutivas estudadas nos cursos de graduação). Como área administrativa corresponde ao todo administrativo: estrutura e recursos. Envolve a criação de um ambiente favorável ao desempenho das atividades de todas as áreas (e não somente as da área administrativa; Como função administrativa: compreende: planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar as atividades de todas as áreas (e não somente da área administrativa)¹¹

Entre as metodologias desenvolvidas pela ciência da administração

⁹ ROBBINS, Stephen P.; DECENZO, David A.; WOLTER, Robert. **A nova administração**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 05.

¹⁰ CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

¹¹ PALUDO, Augustinho **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Forense 8ª edição pg. 01

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

cabe destacar o Taylorismo e o Fordismo. Dentro desse contexto a gestão por processos teve início na administração nos anos de 1970 e 1980 sob o nome de gerenciamento de operações, porém foi no final da década de 1980 que a referida metodologia ganhou força, em contraponto a visão mecanicista de Taylor.¹²

A gestão por processos é definida como: "(...) uma metodologia de gestão com diferentes fases, mas com objetivo continuado de sustentar o planejamento estratégico em apoio às atividades empresariais com visão no cliente".¹³

Impende destacar que o termo processo aqui utilizado difere do con-

ceito jurídico¹⁴, devendo ser compreendido neste artigo como o conjunto de atividades interligadas e executadas com o objetivo de criar resultados claramente definidos à organização, com início e fim determinados. Ou seja, um grupo de tarefas interligadas logicamente, que utilizam os recursos da organização para geração de resultados pré-definidos, visando apoiar os objetivos da empresa.¹⁵

A gestão por processos encontra grande repercussão nas organizações que almejam ser capazes de eliminar ineficiência, aumentar a satisfação dos clientes e alcançar melhores práticas.¹⁶

¹² A primeira metodologia da administração ficou conhecida como Administração Científica ou administração clássica e possui como fundador Frederick Winslow Taylor, o qual, em essência, desenvolveu metodologias e técnicas que procuravam aumentar a eficiência dos trabalhadores por meio da racionalização do trabalho.

¹³ MACULAN, Benildes Coura M. S e outros. Mapeamento de processos e gestão por processos: Revisão Sistemática de Literatura. **Múltiplos Olhares da Informação**. UFMG, Belo Horizonte. Vol. 09, n. 02, Ano 2019 pg. 01-12.

¹⁴ É lícito dizer, pois, que o processo é o procedimento realizado mediante o desenvolvimento da relação entre sujeitos, presente o contraditório. Ao garantir a observância do contraditório a todos os litigantes em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral, está a Constituição (art. 5º, inciso LV) formulando a solene exigência política de que a preparação de sentenças e demais provimentos estatais se faça mediante o desenvolvimento da relação jurídica processual. DINAMARCO, Cândido R. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 242.

¹⁵ MARTINS, Bernardo de Farias: Gestão por processos: Ciência da Administração, Direito Administrativo e a utilidade do Modelo, Adriana Henrichs Sheremetieff, Cristiano Anunciação, Diego Machado Monnerat, Elaine Teixeira Rabello (Orgs.). **Visões Contemporâneas sobre Políticas Públicas** 1ª edição, Rio de Janeiro: Pembroke Collines, 2021, pg.467-476.

¹⁶ MACHADO, Bernardo Dias e outros. As seis fases da gestão por processos: proposta de um método. **Revista Eletrônica Científica UERGS**, v. 4, n.5, p. 65-668, 2018.

1.2.1 Metodologia e Elementos Centrais

Quadro 2 - Comparação dos métodos e identificação de seis fases da gestão por processos

MÉTODO FASES	RUMMLER-BRACHE	BPM	PUNDEK	GESTÃO POR PROCESSOS-UNICAMP	TAD	ALMEIDA
CONHECIMENTO DA ORGANIZAÇÃO	1) Identificação das questões críticas do negócio;	1) Preparação para BPM;		1) Planejamento estratégico; 2) Entendimento do negócio		
SELEÇÃO DO PROCESSO	2) Seleção dos processos críticos; 3) Seleção do líder e dos membros da equipe; 4) Treinamento da equipe;	2) Seleção do processo;	1) Identificação dos processos-chave da empresa;	3) Identificação dos processos críticos;	1) Identificação das questões críticas do Negócio;	1) Planejamento;
MAPEAMENTO DO PROCESSO	5) Desenvolvimento do mapa;	3) Descrição do processo;	2) Estabelecimento, por processo, das entradas, recursos e saídas; 3) Análise e elaboração da matriz de responsabilidades do processo;	4) Registros dos clientes e fornecedores do processo;	2) Modelagem dos processos de negócio;	2) Mapeamento e modelagem dos processos;
ANÁLISE DO PROCESSO	6) Identificação de desconexões; 7) Análise das desconexões; 8) Desenvolvimento do mapa ideal; 9) Estabelecimento de medidas;	4) Qualificação do processo; 5) Seleção de melhorias;	4) Estruturação das tarefas;	5) Análise do processo atual;	3) Melhoria do processo de negócio;	
ESTABELECIMENTO DE MUDANÇAS	10) Planejamento de mudanças, desenvolvimento de recomendações e apresentação;		5) Elaboração do procedimento operacional (PO);	6) Redesenho do processo;	4) Desenvolvimento do modelo; 5) Design;	3) Redesenho do processo; 4) Planejamento da implantação/transição;
IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO DO PROCESSO	11) Implementação das mudanças e monitoramento;	6) Implementação;	6) Implantação dos processos padronizados; 7) Monitoramento;	7) Implantação do processo; 8) Gerenciamento do processo;	6) Implementação;	5) Capacitação das pessoas envolvidas no novo processo; 6) Gestão da Transição;

Fonte: Baseado em Almeida (2010); Campos et al. (2003); Damij et al. (2008); Elzinga et al. (1995); Pundek (2004); Rummler e Brache (1994)

A gestão por processos possui diversos métodos que são utilizados entre os quais podemos citar: o método desenvolvido por Rummler-Brache (1994)¹⁷; o BPM de Elzinga et al. (1995)¹⁸; o apresentado por Pundek (2004)¹⁹; o método da UNICAMP (2003); o método TAD de Damij et al. (2008)²⁰ e o método sintetizado por Almeida (2010)²¹.

Em estudo apresentado por pesquisadores brasileiros, estes sistematizaram as seis fases da gestão por processos, em busca de um método unificado. Os autores do referido estudo buscaram sintetizar os métodos apresentados com o seguinte quadro esquematizado²²

Ainda seguem os autores esclarecendo que:

De maneira geral, a análise dos seis métodos permite identificar fases significativas e presentes em todos eles: conhecimento da organização; seleção do processo; mapeamento; análise; mudanças; implantação e monitoramento. Porém, cada método adota formas diferentes de abordagem dessas fases, como, por exemplo, identificação de rupturas e desenvolvimento do processo ideal (Rummler-Brache e Almeida); direta análise do desempenho dos processos (Gestão por Processos-UNICAMP); implantação de melhorias no processo já existente (Pundek, Rummler-Brache e BPM); total redesenho (Gestão por Processos-UNICAMP, TAD e Almeida); essencial uso de software por uma (TAD) e por outras não (Gestão por Processos-UNICAMP, BPM, Pundek, Rummler-Brache e Almeida). Esse fato permite, portanto, uma integração de conceitos na busca do melhor resultado na introdução de um gerenciamento por processos, e a possibilidade de uma melhoria de processos mais eficaz.²³

¹⁷ RUMMLER, G.A.; BRACHE, A.P. **Melhores desempenhos das empresas: uma abordagem prática para transformar a organização através da reengenharia**. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

¹⁸ ELZINGA, D.J.; HORAK, T.; LEE, C.Y.; BRUNER, C. **Business process management: survey and methodology**. IEEE Transactions on Engineering Management, v. 42, n. 2, p. 119-128, 1995.

¹⁹ PUNDEK, G.N.B. **Metodologia para implantação conjunta de gestão orientada a processo e ERP**. 2004. (Dissertação de Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2004.

²⁰ DAMIJ, N.; DAMIJ, T.; GRAD, J.; JELENC, F. **A methodology for business process improvement and IS development**. Information and Software Technology, v. 50, n. 11, p. 1127-1141, 2008.

²¹ ALMEIDA, L.L.P. **A gestão orientada a processos aplicada a uma indústria da moda**, 2010. (Dissertação de Mestrado) - Faculdade de Economia e Finanças IBMEC, Rio de Janeiro, 2010.

²² MACHADO, Bernardo Dias e outros As seis fases da gestão por processos: proposta de um método. **Revista Eletrônica Científica UERGS**, v. 4, n. 5, p. 65-668, 2018.

²³ MACHADO, Bernardo Dias e outros. As seis fases da gestão por processos: proposta de um método. **Revista Eletrônica Científica UERGS**, v. 4, n.5 p. 65-668, 2018, p. 656.

A etapa definida como o conhecimento da organização pode ser retratada como a compreensão da organização, sua estratégia e seus valores, permitindo compreender quais processos são relevantes na estratégia da organização.

Na seleção de processos busca-se identificar os processos críticos à organização, permitindo que estes sejam melhorados.

Na etapa do mapeamento de processos se busca trazer uma compreensão gráfica e sistêmica do processo a ser mapeado, definindo os requisitos necessários para a execução e as entregas esperadas.

Na etapa conceituada como análise do processo, se busca a criação de um fluxograma do processo, para compreender as fases e atividades do processo servindo de fundamento para identificação dos problemas.

Na etapa nominada como o estabelecimento de mudança são selecionadas as atividades ou subprocessos que devem ser alvo de melhorias

por meio da categorização dos elementos negativos por meio de criação de indicadores de desempenho.

Por último, a fase de implantação e monitoramento de processos almeja desenvolver novos procedimentos operacionais padrão, os quais são fundamentais em quaisquer processos, pois estes objetivam garantir que os resultados esperados sejam atingidos. Tem-se que com a implantação e monitoramento dos processos críticos introduz uma nova forma de gestão: o gerenciamento “por” processos.²⁴

1.2.2 Benefícios Esperados da Adoção da Gestão de Processos em uma Organização Pública

O Tribunal de Contas da União defende que a adoção da gestão por processo permite:

- a) identificação e eliminação do retrabalho; b) eliminação de etapas desnecessárias; c) padronização

²⁴ MACHADO, Bernardo Dias e outros As seis fases da gestão por processos: proposta de um método. *Revista Eletrônica Científica UERGS*, v. 4, n.5, p. 652-668, 2018, p. 658.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

dos produtos; d) redução de custos e tempo empregado em determinadas tarefas; e) aumento do valor agregado dos produtos; f) redução do tempo dos processos; g) redução do tempo de treinamento de novos servidores para executar as tarefas; h) melhoria dos indicadores de desempenho; e i) aumento da satisfação do cliente” (TCU, 2012)²⁵

As razões que levam a escolha desse modelo de gestão são de que:

A racionalização de processos e uma estrutura interna ágil podem-se obter com o foco na eliminação de defeitos, desperdícios e barreiras dentro da organização. Visualizar, mapear e descrever como se realiza cada atividade permite não só maior padronização, mas também melhoria contínua com o objetivo de evitar: retrabalhos e atividades sem valor agregado; tempo de espera; transporte ou movimentação física desnecessários; execução incorreta; erros; desperdício da criatividade dos funcionários (TCU, 2012).²⁶

No mesmo sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público, ao incorporar a gestão por processos como metodologia interna de sua

administração, anunciou que a referida adoção irá promover a:

[...] identificação das necessidades e prioridades para a gestão dos processos, dos insumos e atividades passíveis de serem desenvolvidas, além da proposição de formulários padrões, que estabeleçam as informações mínimas a serem coletadas, buscando a maior eficiência na gestão dos processos da organização²⁷.

Ou seja, os órgãos de controle nacionais de maior hierarquia administrativa apontam a gestão por processos como modelo de padronização eficiente e de padronização do serviço público.

2 ESTUDO DE CASO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

A metodologia de gestão por processos foi incorporada ao Ministério Público brasileiro por meio Portaria n. 36 de 2017 do CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público). Ainda no

²⁵ SANTOS, Carlos Honorato Shuch e outros. Gestão de Processo: A Proposição de um modelo de análise. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**. Vol. 15 – Nº 1 – jan/abr 2017, p. 122 – 148.

²⁶ SANTOS, Carlos Honorato Shuch e outros. Gestão de Processo: A Proposição de um modelo de análise. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**. Vol. 15 – Nº 1 – jan/abr 2017, p. 122 – 148.

²⁷ **Metodologia de Gestão por Processos**: Escritório de Gestão de Processos do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP Secretária de Gestão Estratégica (SGE) Núcleo de Organização e Normatização (NON) versão 1.0, 2016, p. 05.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

âmbito do CNMP restou formado “um grupo de trabalho específico de processos no Fórum Nacional de Gestão do Ministério Público (FNG-MP), o qual estabeleceu uma metodologia padrão para servir como diretriz aos ramos e unidades do Ministério Público”²⁸

No âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, o Ato Administrativo n. 52/2016-PGJ (Procuradoria Geral de Justiça), alterado pelo Ato Administrativo n. 957/2020-PGJ, restou instituída a gestão por processos por meio da criação do Escritório de Processos Organizacionais, o qual possui a finalidade de “(...)

coordenar as iniciativas de governança dos processos institucionais, especialmente os processos de trabalho considerados estratégicos”²⁹.

³⁰

Segundo a própria unidade, o Escritório de Processos Organizacionais tem a função de

[...] facilitador para os Donos dos Processos do MPMT, visando sinergia e alinhamento entre as diversas iniciativas estratégicas relacionadas à gestão por processos, fazendo uso adequado de metodologias, modelos e ferramentas, através de capacitações e projetos de processos organizacionais.³¹

²⁸ **Metodologia de Gestão por Processos: Escritório de Gestão de Processos do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.**

Secretaria de Gestão Estratégica (SGE) Núcleo de Organização e Normatização (NON) versão 1.0, 2016, pg.03.

²⁹ Artigo 72-A do Ato Administrativo n. 957/2020 incluído pelo Ato Administrativo n. 56/2016-PGJ.

³⁰ Art. 72-A O Escritório de Processos Organizacionais, unidade da Gerência de Gestão, tem por finalidade coordenar as iniciativas de governança dos processos institucionais, especialmente os processos de trabalho considerados estratégicos, por meio das seguintes atribuições: I - programar, coordenar, realizar e apresentar estudos sobre as rotinas administrativas do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, a fim de racionalizar, otimizar e padronizar seus procedimentos e métodos; II - mapear e sistematizar, juntamente com as unidades das áreas meio e fim, os processos institucionais e descrevê-los em procedimentos operacionais; III - avaliar e controlar o desempenho dos processos da Instituição e propor melhorias; IV - coordenar e executar o mapeamento dos procedimentos de trabalho da Instituição; V - fornecer assessoria técnica quanto às práticas relacionadas aos processos de trabalho; VI - identificar e propor técnicas e ferramentas de gestão de processos adequadas à sua área de atuação; VII - promover a governança de processos, que é o conjunto de objetivos, políticas, diretrizes e atividades da gestão dos processos administrativos; VIII - sugerir e subsidiar o desenvolvimento de sistemas informatizados, conforme as propostas de padronização e otimização das rotinas de trabalho e fluxo de informações; IX - propor o treinamento e desenvolvimento de pessoal nas melhores práticas de gestão de processos; X - estimular o desenvolvimento de programas de aperfeiçoamento de gestão por processos; XI - definir e manter atualizadas as metodologias, técnicas e ferramentas de apoio para as iniciativas de gestão de processos do Ministério Público do Estado de Mato Grosso; XII - consolidar os registros, documentações, avaliações de melhores práticas e difusão de aprendizados; XIII - avaliar e gerir o portfólio de processos considerados prioritários para a Instituição e a sua governança; XIV - definir cronograma para o projeto de melhoria de processos de trabalho; XV - subsidiar a gestão quanto à otimização do uso dos recursos envolvidos na execução dos processos administrativos; XVI - propor normativas referentes à organização administrativa, processos e qualidade na Instituição; XVII - propor o planejamento da estrutura organizacional para os órgãos de Administração; XVIII - cumprir os objetivos e metas definidos pelo planejamento estratégico da Instituição, sob responsabilidade do Núcleo; XIX - desempenhar outras atividades correlatas a sua área e, ainda, as que lhe forem delegadas.»

³¹ Disponível em: <<https://portal.mpmt.mp.br/confluence/pages/viewpage.action?pageId=64949988>>. Acesso em: 02 nov. 2021.

Importante destacar que existem processos organizacionais no Ministério Público do Estado de Mato Grosso mapeados tanto na área de suporte e gerenciais, quanto na área de finalística.³²

2.1 Escritório de Processos Organizacionais do Ministério Público do Estado de Mato Grosso

Após aplicação de entrevista com os integrantes do Escritório de Processos Organizacionais do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, verificou-se que este foi criado como gerência no ano de 2016 pela Lei Estadual de n. 9.782, de 19 de julho de 2012, com redação dada pela Lei n. 10.357, de 13 janeiro de 2016, cujas atribuições foram previstas em Regimento Interno atualizado via ato administrativo 520/2016-PGJ – subseção V – Da Gerência de Processos Organi-

zacionais.

No ano de 2019, por decisão da administração do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, foi extinta a respectiva gerência, conforme previsto na Lei Estadual n. 10.876, de 26 de abril de 2019 e, em outubro do mesmo ano, fora estabelecido a estrutura do Escritório de Processos Organizacional, cuja instituição legal se deu em 2020, através do Ato administrativo n. 957/2020-PGJ, vinculando o Escritório de Processos Organizacionais à Gerência de Gestão e Departamento de Planejamento.

Verificou-se da referida entrevista e da página da internet do referido departamento que existem 187 (cento e oitenta e sete) processos organizacionais mapeados no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, tendo a unidade administrativa indicado que na escolha dos processos organizacionais para serem mapeados:

³² Segundo o Escritório de Gestão de Processo no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso os processos foram classificados em três categorias: **Processos finalísticos**: processo associado às atividades-fim da instituição ou diretamente envolvido no atendimento às necessidades do cidadão; **Processos de suporte ou apoio**: geralmente, produzem resultados imperceptíveis para os clientes externos, mas são essenciais para assegurar a eficiência da instituição, garantindo o suporte adequado aos processos finalísticos; **Processos gerenciais ou de gestão**: os processos gerenciais ou de gestão fornecem diretrizes para os processos finalísticos e de apoio, mantendo-os alinhados entre si e, principalmente, alinhados à missão e às metas estratégicas da instituição.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

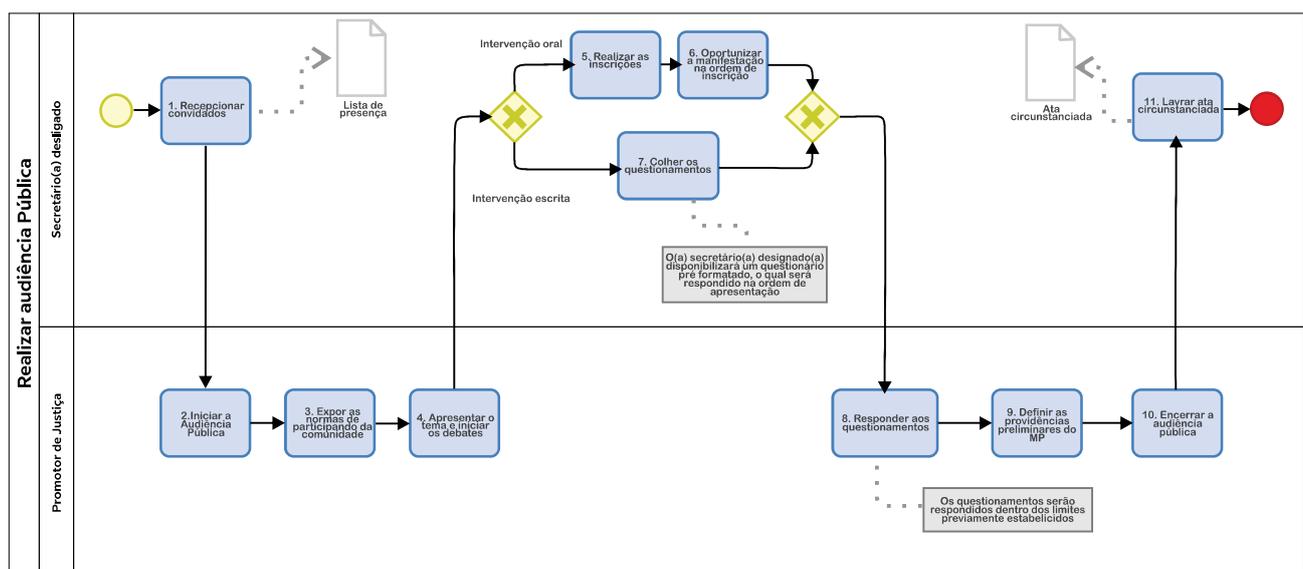
[...] foi priorizado [...] o mapeamento de processos críticos da área meio, e está em curso no ano de 2021 o mapeamento dos seguintes processos: Aquisição e Contratação, Termos de Parceria, Congêneres e Gestão de Pessoas e Recebimento/Protocolo/Tratamento da informação Daexp. Desses processos, a maioria envolverá a totalidade dos 09 (nove) departamentos administrativos.³³

Com relação aos processos finalísticos mapeados esclareceu a entrevista que: “[...] contamos com um portfólio de processos que abarca em grande parte a área meio, e a totalidade de processos das Procuradorias de Justiça Especializadas, fora os processos de ponta a ponta em anda-

mento.”³⁴

No que tange às Promotorias de Justiças, restou esclarecido que há previsão de serem ampliados os Processos Organizacionais no Projeto de Dimensionamento da Força de Trabalho do MP/MT, em fase de planejamento e projeção de início em janeiro de 2022. Além do mais, esclareceram os entrevistados que a unidade auxiliou nos processos da Rede Protege Cuiabá e da Rede Protege Várzea Grande.

De outro lado, quanto à validação dos processos organizacionais, esclareceu a entrevista que os processos da área meio, ainda não possuem vali-



³³ Trecho extraído da entrevista conduzida com os integrantes do Escritório de Gestão por Processos do Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

³⁴ Ibidem

dação oficial da administração superior. Outrossim, com relação ao quantitativo de processos validados da área finalística, verificou-se que há 19 (dezenove) processos validados.

O Escritório Processo Organizacionais ainda elencou os benefícios esperados com a criação dos processos:

1. Uniformização do entendimento dentro da organização sobre o funcionamento de um processo ponta a ponta cuja finalidade é a otimização na entrega de melhores produtos e serviços;
2. Contribuição na resolução de problemas ou na identificação de pontos críticos por meio da análise detalhada desse processo, com foco do usuário (servidor/cidadão);
3. Prover aos gestores uma forma melhor de administrar as atividades do dia-a-dia aumentando a eficiência e a eficácia dos seus processos organizacionais;
4. Monitoramento contínuo do desempenho dos processos organizacionais, com a possibilidade de identificação de oportunidades de melhoria;
5. Padronização de rotinas de trabalho melhorando a capacidade de planejamento, execução e alocação de recursos;
6. Integração dos objetivos do planejamento estratégico em objetivos táticos e operacionais através do desdobramento da cadeia de

valor.³⁵

Além do mais, opinaram os entrevistados que adesão dos processos organizacionais validados, no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso encontra óbice na cultura de gestão departamental, a qual pode ser enfrentada por meio da difusão dos benefícios da gestão orientada por processos e resultados com intuito de educar e mobilizar os servidores a adotarem esse modo operacional no dia a dia de suas atividades. Por fim, com relação à segurança jurídica do cidadão, indicaram os entrevistados que ainda não há ferramentas em uso para medição.

2.2 Processos Finalísticos Mapeados das Promotorias de Justiça

Atualmente há 5 (cinco) processos organizacionais finalísticos nas Promotorias de Justiça já mapeados no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso; a saber: *Atendimento ao Público; Notícia de Fato; Procedimento Preparatório; Inquéri-*

³⁵ Trecho extraído da entrevista conduzida com os integrantes do Escritório de Gestão por Processos do Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

to Civil e Audiência Pública do Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

Desses 5 (cinco) processos finalísticos apenas 1(um) se encontra validado pela instituição; a saber, o processo de realização de Audiência Pública (ANEXO I do presente artigo) o qual possui como fluxo de trabalho a seguinte apresentação:

De outro lado, com relação aos processos de suporte e gerenciais verifica-se dos relatórios de produtividade (EPO em FOCO!) e da entrevista já referida que existem cerca de 187 (cento e oitenta e sete) processos organizacionais mapeados. Importante destacar que existem inúmeros processos e atividades na execução de atividades finalísticas nas Promotorias de Justiça capazes de serem mapeados e inclusos no mapeamento de processo. Cumpre acrescentar que essa percepção também é compartilhada pelo Escritório de Gestão de Processos, indicando que já há previsão de serem ampliados os Processos Organizacionais no Projeto de Dimensionamento da Força de Trabalho.

Desta baixa validação, e também o reduzido conhecimento dos usuários/destinatários internos da existência dos processos organizacionais finalísticos já padronizados no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, verifica-se que embora já existam 5 (cinco) processos organizacionais finalísticos mapeados, a saber: *Atendimento ao Público; Notícia de Fato; Procedimento Preparatório; Inquérito Civil e Audiência Pública*, o baixo conhecimento e uso pelos destinatários dos processos organizacionais finalísticos já padronizados faz com que estes processos não sejam melhorados de forma contínua e na rede de usuários.

2.3 Benefícios e Adesão

Como já anteriormente abordado, a adesão da gestão de processos no âmbito de instituições públicas permite:

- a) identificação e eliminação do retrabalho; b) eliminação de etapas desnecessárias; c) padronização dos produtos; d) redução de custos e tempo empregado em determi-

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

nadas tarefas; e) aumento do valor agregado dos produtos; f) redução do tempo dos processos; g) redução do tempo de treinamento de novos servidores para executar as tarefas; h) melhoria dos indicadores de desempenho; e i) aumento da satisfação do cliente (TCU, 2012)³⁶

Nesse mesmo sentido, cabe lembrar que o Escritório Processo Organizacionais do Ministério Público do Estado de Mato Grosso elencou os benefícios esperados com a criação dos processos:

1. Uniformização do entendimento dentro da organização sobre o funcionamento de um processo ponta a ponta cuja finalidade é a otimização na entrega de melhores produtos e serviços;
2. Contribuição na resolução de problemas ou na identificação de pontos críticos por meio da análise detalhada desse processo, com foco do usuário (servidor/cidadão);
3. Prover aos gestores uma forma melhor de administrar as atividades do dia-a-dia aumentando a eficiência e a eficácia dos seus processos organizacionais;
4. Monitoramento contínuo do desempenho dos processos organizacionais, com a possibilidade de

identificação de oportunidades de melhoria;

5. Padronização de rotinas de trabalho melhorando a capacidade de planejamento, execução e alocação de recursos;

6. Integração dos objetivos do planejamento estratégico em objetivos táticos e operacionais através do desdobramento da cadeia de valor.

Mas para além dos benefícios teóricos e práticos da adoção da gestão por processos, vem apontando pesquisadores que: "(...) implica uma redução da tendência natural de os departamentos se comportarem como 'espaços restritos de exercício de poder' e oportuniza a compreensão integral da cadeia de produção de valor público"³⁷. Tal conclusão também é compartilhada pela Escritório de Projetos do Ministério Público do Estado de Mato Grosso ao indicar que a adesão dos processos organizacionais validados, no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, encontra óbice na cultura de gestão departamental.

Ainda também apontam estudos

³⁶ COUTO E SILVA, Princípio da segurança Jurídica no direito administrativo brasileiro. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-1/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>>. Acesso em 04 jul. 2021.

³⁷ BERGER, S. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 172.

voltados ao setor público que:

O mapeamento das atividades agrega outro importante insumo para a gestão: é uma forma de a organização conhecer-se e ver-se como um todo. Esses dois elementos impactam ou podem impactar fortemente a organização, por mostrar como ela está agindo para atingir seus objetivos. Para as organizações públicas, a busca de maior eficácia deve estar de acordo com o ordenamento jurídico, o que reforça a segurança jurídica do EDD (Estado Democrático de Direito)³⁸.

Cabe lembrar que a segurança jurídica é definida como:

(...) a garantia que ela sugere é a de que, ainda que a vida seja essencialmente mutável, será sempre necessário – no que diz com a ordem jurídica ou com os direitos individuais – que tanto quanto possível, uma parte do hoje seja igual ao ontem ou uma fração do amanhã seja igual ao hoje, de tal sorte que a cadeia do tempo se constitua sempre com esse quid de permanência do velho no novo. A noção de segurança jurídica é conatural e, pois, indissociável da própria noção de direito, só existindo direito onde existe segurança jurídica.³⁹

A segurança jurídica é considerada pelo Direito Administrativo:

(...) considerada a viga mestra da ordem jurídica, sendo um dos sub-princípios básicos do próprio conceito do Estado Democrático de Direito. Faz parte do sistema constitucional como um todo, sendo um dos mais importantes princípios gerais do direito. Tem como objetivo evitar alterações supervenientes que instabilizem a vida em sociedade além de minorar os efeitos traumáticos de novas disposições, protegendo, assim, a estabilidade como uma certeza para as regras sociais.⁴⁰

Deste modo, verifica-se uma interconectividade do objetivo do princípio da segurança jurídica, que é a previsibilidade com os ganhos alcançados com a gestão por processos. Ao definir-se processos organizacionais claros, validando-os e aplicando no cotidiano da organização do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, não apenas a gestão da organização será beneficiada, mas também o cidadão terá um ganho maior de previsibilidade da ação da organização.

³⁸ SANTOS, Carlos Honorato Shuch e outros. Gestão de Processo: A Proposição de um modelo de análise. **Revista Contemporânea de Economia e Gestão**. Vol 15 – Nº 1 – jan/abr 2017. p. 122 – 148.

³⁹ COUTO E SILVA, Princípio da segurança Jurídica no direito administrativo brasileiro. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-1/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>>. Acesso em 04 jul. 2021.

⁴⁰ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7ª edição, Nitéroi: Impetus, 2013. p. 68

3 CONCLUSÃO

Deste modo, o presente artigo partiu da apresentação dos conceitos teóricos do que é o Ministério Público sob os pontos de vista jurídico e da ciência da administração. Além disso, foram apresentados os conceitos do Ministério Público resolutivo e demandista. Chegando-se ao ponto inicial de compreender que cada unidade do Ministério Público pode ser compreendida como uma organização.

Após breve revisão da metodologia da gestão por processos, foram elencadas as razões da criação da referida metodologia na gestão por organizações. Cabe lembrar que a adoção da gestão por processos almeja a) identificação e eliminação do retrabalho; b) eliminação de etapas desnecessárias; c) padronização dos produtos; d) redução de custos e tempo empregado em determinadas tarefas; e) aumento do valor agregado dos produtos; f) redução do tempo dos processos; g) redução do tempo de treinamento de novos servidores para executar as tarefas; h) melhoria dos indicadores de desempenho; e i)

aumento da satisfação do cliente.

Após breve análise do atual estágio da adoção da gestão por processo no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, verificou-se forte prioridade da organização em mapear e adotar a gestão por processo no âmbito da atividade de apoio organizacional, também conhecida como área meio. Contudo, verificou-se que muito pouco se avançou no mapeamento de processos da área fim, em especial das Promotorias de Justiça, local onde se dá a maioria do atendimento ao público externo, ou seja, ao cidadão.

De outro lado, a instituição verifica uma oportunidade de avanço no mapeamento de processos organizacionais no âmbito das Promotorias de Justiça, compreendendo, inclusive, que este servirá como oportunidade central para o dimensionamento da força de trabalho. Ou seja, impactará na alocação de recursos no âmbito da instituição.

Por fim, verificou-se outra oportunidade de evolução organizacional ante a interconectividade do objetivo do princípio da segurança jurídica, fundamentalmente caracterizado

com a previsibilidade dos ganhos alcançados com a gestão por processos. Pois, ao definir-se processos organizacionais claros, validando-os e aplicando no cotidiano da organização do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, não apenas a gestão da organização será beneficiada, mas também o cidadão terá um ganho maior de previsibilidade da ação da organização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, L.L.P. **A gestão orientada a processos aplicada a uma indústria da moda**, 2010. (Dissertação de Mestrado) - Faculdade de Economia e Finanças IBMEC, Rio de Janeiro, 2010

ARAUJO, Luis César G. de; GARCIA, Adriana Amadeu; MARTINES, Simone. **Gestão de processos**: melhores resultados e excelência organizacional. São Paulo: Atlas, 2011.

BERGER, Sandro. **Gestão estratégica de pessoas no setor público**. São Paulo: Atlas, 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. **Metodologia de Gestão por Processos**: Escritório de Gestão de Processos do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. Secretaria de Gestão Estratégica (SGE). Núcleo de Organização e Normatização (NON) versão 1.0, 2016.

COUTO E SILVA, Almiro do. **Princípio da segurança Jurídica no direito administrativo brasileiro, Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/17/edicao-1/principio-da-seguranca-juridica-no-direito-administrativo-brasileiro>. Acesso em 04 jul. 2021.

DAMIJ, N.; DAMIJ, T.; GRAD, J.; JELENC, F. **A methodology for business process improvement and IS development**. Information and Software Technology, v. 50, n. 11, p. 1127-

1141, 2008.

DE SORDI, José Osvaldo. **Gestão por processos**: uma abordagem da moderna administração 3.ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

DINAMARCO, Cândido R. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 242.

ELZINGA, D.J.; HORAK, T.; LEE, C.Y.; BRUNER, C. **Business process management: survey and methodology**. *IEEE Transactions on Engineering Management*, v. 42, n. 2, p. 119-128, 1995.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia**: teoria e práxis. São Paulo: LED, 1998.

MACHADO, Bernardo Dias e outros. **As seis fases da gestão por processos: proposta de um método**. *Revista Eletrônica Científica UERGS*, v. 4, n. 5 p. 65-668, 2018.

MACULAN, Benildes Coura M. S e

outros. **Mapeamento de processos e gestão por processos**: Revisão Sistemática de Literatura. *Múltiplos Olhares da Informação*, Belo Horizonte. v. 09, n. 02, p. 01-12, 2019.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013.

MARTINS, Bernardo de Farias. **Gestão por processos**: Ciência da Administração, Direito Administrativo e a utilidade do Modelo. ANUNCIAÇÃO Cristiano, SHEREMETIEFF, Adriana Henrichs, MONNERAT Diego Machado, RABELLO Elaine Teixeira (Orgs.) In: *Visões Contemporâneas sobre Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: Pembroke Collines, 2021.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 2. ed. rev. amp. São Paulo: Saraiva, 2004.

MAZZILI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva.

_____. **Manual do Promotor de Justiça**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011 e MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Os Tratados Internacionais de Direitos Humanos como fonte do sistema constitucional de proteção de direitos**. R. CEJ, Brasília, n. 18, p. 120-124, jul./set. 2002.

PUNDEK, G.N.B. **Metodologia para implantação conjunta de gestão orientada a processo e ERP**. 2004. (Dissertação de Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2004.

ROBBINS, Stephen P.; DECENZO, David A.; WOLTER, Robert. **A nova administração**. São Paulo: Saraiva, 2014.

RUMMLER, G.A.; BRACHE, A.P.

Melhores desempenhos das empresas: uma abordagem prática para transformar a organização através da reengenharia. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 1994.

SANTOS, Carlos Honorato Shuch e outros. **Gestão de Processo**: A Proposição de um modelo de análise. Revista Contemporânea de Economia e Gestão. v. 15, n. 1, jan/abr, 122-148, 2017.

SOUZA, Renato Santos de. **A condição organizacional**: o sentido das organizações no desenvolvimento rural. Santa Maria: Ed. da UFSM, 2012.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A EFETIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

STRATEGIC PLANNING AND THE EFFECTIVENESS OF THE PUBLIC MINISTRY IN THE DEFENSE OF FUNDAMENTAL RIGHTS

Hellen Uliam Kuriki¹

RESUMO: O presente artigo visa refletir sobre a relevância do Ministério Público a partir da nova ordem constitucional, como Instituição permanente e essencial de acesso à justiça que deve zelar pela efetivação dos direitos e garantias fundamentais e com uma atuação voltada à transformação social e à resolutividade material. A partir da Constituição Federal de 1988, a concepção de acesso à justiça não pode mais se restringir a garantia de acesso formal ao Judiciário, mas sim a toda forma de tutela justa e efetiva dos direitos. Porém, por muito tempo, o Ministério Público não conseguiu desvencilhar-se do modelo tradicional demandista e mergulhou em uma “crise”. Surge, então, o movimento teórico-prático denominado Ministério Público resolutivo, que propõe uma reforma política,

estrutural e cultural para alavancar a Instituição à posição de agente socio-transformador desenhada pela Constituição. Nesse esquadro, frente a um rol amplo de direitos que precisam ser declarados e sobretudo efetivados, o planejamento estratégico desponta como importante fator de ampliação da legitimidade social do Ministério Público em busca da efetividade, ao propor a interatividade social e o alinhamento entre a atividade funcional qualitativa e regular de seus membros com a adoção de práticas institucionais estruturantes efetivamente ajustadas aos objetivos estratégicos. Uma boa gestão é aquela que alcança resultados. E, no caso do Ministério Público, isso significa atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos cidadãos, ou seja, atender ao objetivo estratégico

¹ Promotora de Justiça do MPMT. SubProcuradora-Geral de Justiça de Planejamento e Gestão do MPMT.

social. Nesse contexto, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), vindo ao encontro da necessidade de aprimoramento e fortalecimento do novo modelo gerencial, tem fomentado nas unidades e ramos do Ministério Público a resolutividade, com foco para a atuação qualificada e estrutural que de fato apresente resultados materiais robustos à sociedade na defesa dos seus direitos fundamentais. O presente artigo pretende ainda evidenciar que a independência funcional não é obstáculo para que o membro deixe de cumprir as metas institucionais definidas no plano estratégico.

PALAVRAS-CHAVE: Efetividade social. Planejamento estratégico. Independência funcional.

ABSTRACT: *This article aims to reflect on the relevance of the Public Ministry from the new constitutional order, as a permanent and essential institution of access to justice that must ensure the realization of fundamental rights and guarantees and with an action aimed at social transformation and material resolution. From the Federal Constitution of*

1988, the concept of access to justice can no longer be restricted to the guarantee of formal access to the Judiciary, but to every form of fair and effective protection of rights. However, for a long time, the Public Ministry could not break away from the traditional demand model and plunged into a "crisis". Then arises the theoretical-practical movement called resolute Public Ministry, which proposes a political, structural and cultural reform to leverage the Institution to the position of socio-transforming agent designed by the Constitution. In this context, in the face of a broad list of rights that need to be declared and, above all, implemented, strategic planning emerges as an important factor in expanding the social legitimacy of the Public Ministry in search of effectiveness, by proposing social interactivity and alignment between the functional activity qualitatively and regularly of its members with the adoption of structuring institutional practices effectively adjusted to the strategic objectives. Good management is one that achieves results. And, in the case of the Public Ministry, this means meeting the demands, interests and expectations of citizens, that is, mee-

ting the social strategic objective. In this context, the National Council of the Public Ministry (CNMP), meeting the need to improve and strengthen the new management model, has fostered problem-solving in the units and branches of the Public Ministry, with a focus on qualified and structural action. that actually presents robust material results to society in the defense of its fundamental rights. This article also intends to show that functional independence is not an obstacle for the member to fail to fulfill the institutional goals defined in the strategic planning.

KEYWORDS: Social effectiveness. Strategic planning. Functional Independence.

SUMÁRIO: Introdução. 1 O Ministério Público projetado pela Constituição de 1988. 2 A crise de efetividade do Ministério Público. 3 O planejamento estratégico e a efetividade do Minis-

tério Público na defesa dos direitos fundamentais. 4 Planejamento estratégico x independência funcional. 5 Considerações finais. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público surge como Instituição permanente e essencial de acesso à justiça, que deve zelar pela efetivação dos direitos e garantias fundamentais, com uma atuação voltada à transformação social e à resolutividade material.²

O acesso à justiça³, direito fundamental previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, deve ser interpretado à luz do novo constitucionalismo e não pode mais se restringir à garantia de acesso formal ao Judiciário, mas sim a toda forma de tutela justa e efetiva dos direitos. A propósito, Antônio Herman V. Benjamin⁴ traz três interpretações para o acesso à justi-

² A afirmação decorre do projeto edificado a partir da Constituição Federal de 1988 que proclama a “democracia substantiva em que os direitos, para além de declarados, necessitam ser efetivados (aplicabilidade imediata dos direitos e garantias fundamentais).

³ O acesso à justiça é direito fundamental previsto no art. 5º, XXXV, da CF, que visa assegurar não somente os interesses individuais, como os coletivos em sentido amplo.

⁴ BENJAMIN, Antônio Herman V. **A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico**: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édís (coord.). **Ação civil pública – Lei 7.347/85**: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995, p. 77.

ça: em sentido restrito, diz respeito ao acesso à tutela jurisdicional de direitos, ou seja, acesso a um juiz natural para a composição de litígios; em sentido mais amplo, embora insuficiente, refere-se ao acesso à tutela (jurisdicional ou não) de direitos, ou seja, acesso a mecanismos de solução de conflitos, judiciais ou extrajudiciais; em acepção integral, significa acesso ao Direito, ou seja, acesso à ordem jurídica justa, conhecida e implementável.

A acepção integral de acesso à justiça vem defendida por Gregório Assagra de Almeida que ensina que, a partir do neoconstitucionalismo, não há como pensar o direito sem efetividade⁵, ou seja, sem a garantia de acesso a uma ordem jurídica adequada e justa, o que exige uma compreensão dos problemas sociais:

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 demonstra preocupação quanto à proteção e efetivação dos direitos, ao consagrar o acesso amplo e irrestrito à justiça (art. 5º, XXXV), ao conferir

dignidade constitucional a um rol enorme de ações constitucionais, individuais e especialmente coletivas (art. 5º, LXVIII, LXIX, LXX, LXXI, LXXII, LXXIII, e art. 129, III, etc), e também ao determinar a aplicabilidade imediata dos direitos e garantias constitucionais fundamentais (art. 5º, §1º).⁶

Portanto, a nova onda renovatória de acesso à justiça⁷ ultrapassa a mera provocação formal do Judiciário para a solução das contendas, e busca promover mudanças que viabilizem de forma efetiva a proteção e a concretização dos direitos, mediante a utilização de mecanismos processuais e extraprocessuais para a resolução justa dos conflitos, no plano dos direitos individuais e no plano dos direitos coletivos.

Em compasso com essa nova onda renovatória de acesso à justiça enquanto sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir, e não apenas proclamar os direitos fundamentais, é que deve ser repensada a atuação do Ministério Público, espe-

⁵ Princípio da Máxima Efetividade da Constituição: a efetividade é a realização dos efeitos das normas no mundo dos fatos. Também denominada de eficácia social da norma, significa que a norma é realmente obedecida e aplicada.

⁶ ALMEIDA, Gregório Assagra de. 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: **Por um Ministério Público resolutivo**. Coletânea dos trabalhos expostos no III Seminário de orientação funcional Ministério Público do Estado da Bahia, julho 2017, p. 55-56.

⁷ A doutrina classifica o acesso à justiça em ondas renovatórias. A primeira onda diz respeito à assistência judiciária aos hipossuficientes e está relacionada ao obstáculo econômico de acesso à justiça. A segunda onda refere-se à representação dos interesses difusos em juízo e visa contornar o obstáculo organizacional do acesso à justiça. A terceira onda traz a concepção mais ampla de acesso à justiça e defende a simplificação dos procedimentos e preconiza a busca pela solução adequada dos litígios.

cialmente na tutela coletiva.

Principalmente nesta esfera de direitos, denominados coletivos, onde encontramos litígios estruturais de grande conflituosidade, complexidade e que demandam a intervenção continuada, é que repousa o novo perfil do membro do Ministério Público e a necessidade permanente de que a Instituição reveja suas práticas estruturantes e adote a postura resolutiva projetada pela Constituição, afastando-se do modelo exclusivamente demandista.

Com a missão de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis⁸, ou seja, com um rol denso e exemplificativo de atribuições, o Ministério Público projetado pela nova ordem constitucional lhe impõe o desenvolvimento de um planejamento estratégico devidamente voltado para a efetivação, via tutela dos direitos e das garantias fundamentais, do princípio da transformação social, delineado no art. 3º da Constituição Federal.

Assim, construído a partir de um

diagnóstico social e aprovado pelas instâncias de governança competentes, o planejamento estratégico direciona a atuação dos integrantes da Instituição para o cumprimento das metas, com o alinhamento das estruturas aos objetivos estratégicos definidos, a fim de buscar a sua efetiva implementação e impulsiona os membros do Ministério Público ao cumprimento da missão constitucional, estampada no art. 127 da Constituição Federal, sob a perspectiva da resolutividade material.

É fator de ampliação dessa legitimidade social a construção de um planejamento estratégico com unicidade, aderência, participativo, fundado em estatísticas e indicadores sociais, capazes de transformar a realidade social, o que não afasta a possibilidade de que cada unidade debruce sobre os problemas locais, dando a eles tratamento adequado e igualmente priorizado.

Diante desse modelo inaugurado com a Constituição de 1988, se faz necessária uma revisitação da atuação do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutivi-

⁸ CF, art. 127, caput: "O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis."

dade da Instituição.

Logo, o presente artigo tem por objetivo destacar o planejamento estratégico como ferramenta que busca aferir a eficácia social da atuação dos membros da Instituição e a contribuir para o aperfeiçoamento das boas práticas institucionais, visando a conformar o modelo de atuação dos órgãos de execução, sob a ótica funcional e estrutural, aos resultados pretendidos. Inclusive o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em busca do aprimoramento e fortalecimento do novo modelo gerencial, tem fomentado nas unidades e ramos do Ministério Público a resolutividade, com foco para a atuação qualificada e estrutural que de fato apresente resultados materiais robustos à sociedade, na defesa dos seus direitos fundamentais.

Busca-se, ainda, evidenciar que a independência funcional (livre convencimento de cada membro)⁹ não é obstáculo para que o membro deixe de cumprir as metas institucionais, contribuindo para a transformação social e a efetividade dos direitos fun-

damentais que a Constituição desenhou e que a sociedade espera do Ministério Público.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO PROJETADO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Em 31 de março de 1964, tanques militares do exército foram enviados ao Rio de Janeiro e, poucos dias depois, o presidente João Goulart (Jango) partiu para o exílio no Uruguai e uma junta militar assumiu o poder no Brasil. No dia 15 de abril, o general Castello Branco toma posse, tornando-se o primeiro de cinco militares a governar o país, iniciando o período da ditadura militar, que vai se estender até 1985.

Com duração de 21 anos e a instituição de 16 atos institucionais (AI)¹⁰, o período foi marcado por intensas restrições à liberdade, repressão aos opositores do regime, pela censura e por atos antidemocráticos, já que nesse período a permanência dos militares no poder foi garantida com o AI-11, o qual colocou fim às eleições dire-

⁹ CF, art. 127, §1º: "São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional."

¹⁰ Decretos e normas utilizados durante a ditadura que davam plenos poderes aos militares e garantiam a sua permanência no poder.

¹¹ Com o AI1 as eleições passaram a ser feitas pelo Congresso Nacional e não mais pelo povo.

tas para Presidente da República.

Com o crescimento desenfreado da tortura e das desigualdades sociais, os opositores do regime autoritário imposto pelos governos militares foram se fortalecendo, culminado com o movimento político de cunho popular que teve como objetivo a retomada das eleições diretas, denominado “Diretas Já”. Mesmo com o fortalecimento do movimento e a mobilização de milhares de brasileiros clamando pelo retorno das eleições diretas, a queda do regime militar se deu pelo Congresso Nacional, ainda por meio de eleições indiretas, com a eleição de Tancredo Neves, em 1984, surgindo o compromisso do novo governo de uma nova e legítima ordem constitucional.

Nesse contexto, sobreveio a Constituição Federal de 1988, promulgada em 5 de outubro, inaugurando uma nova etapa da história do Brasil, marcada pelo desafio de promover a redemocratização e o fortalecimento das garantias individuais e direitos sociais, diante de um país arrasado após mais de duas décadas de tortura, censura e desigualdades.

Assim, já em seu preâmbulo, vem

anunciado o Estado Democrático, destinado a assegurar a todos, sem distinção, o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, tendo como seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Construída a diversas mãos, e após amplo debate em que foi dada voz a vários grupos, os congressistas da época sabiam que a reconstrução da democracia apenas seria possível com a existência de instituições fortes e independentes, que zelassem pelo cumprimento da Constituição e das leis, e foi justamente nesse cenário que o Ministério Público ganhou novos e importantes contornos.

Importa resgatar que já se preparando para as discussões que seriam levadas à Assembleia Nacional Constituinte, em junho de 1985 a CONAMP promoveu o VI Congresso Nacional do Ministério Público, seguido de um

questionário aos membros do Ministério Público nacional, em busca da identidade que seria impressa à Instituição a partir na nova ordem constitucional (papel constitucional da Instituição; processo de escolha do Procurador-Geral de Justiça; garantias, funções e impedimentos dos membros do Ministério Público).

A partir dos elementos colhidos, em junho de 1986, as lideranças do Ministério Público nacional se reuniram em Curitiba (PR), onde discutiram e aprovaram um documento nacional, denominado “Carta de Curitiba”, um compromisso para defesa de posições junto à Assembleia Nacional Constituinte. Sobreveio o trabalho da chamada Comissão de Estudos Constitucionais, ou Comissão Afonso Arinos, que já buscou traçar um perfil mais moderno para o Ministério Público. Depois, com a instalação dos trabalhos da Constituinte, Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo, já então na qualidade de Presidente da CONAMP, submeteu-se à primeira audiência pública realizada pelo Congresso Constituinte. Depois, segui-

ram-se as várias fases dos trabalhos de elaboração da nova Constituição, até chegarmos ao texto final, hoje vigente, a respeito do Ministério Público, ou seja, um texto que consagrou efetivamente um grande avanço nas lutas institucionais.¹²

A partir da nova ordem constitucional, o Ministério Público não apenas consolidou sua legitimidade para o ajuizamento da ação civil pública para a proteção de interesses metaindividuais, avanço trazido pela Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347), em 1985, mas assumiu o protagonismo na efetivação dos direitos constitucionais, projetando-se como instituição sociotransformadora em busca de uma sociedade mais justa e solidária.

Gregório Assagra de Almeida, com muita propriedade, ressalta que o Ministério Público, com a nova ordem constitucional, passa a ostentar a natureza jurídica de instituição de acesso à justiça, sendo a sua missão perseguir a concretização dos direitos e garantias fundamentais estampados pela Constituição, para tanto, sendo-lhe deferido um rol

¹² MAZZILLI, Hugo Nigro. **Funções institucionais do Ministério Público**. Aula proferida pelo autor, no Curso de Adaptação aos Promotores de Justiça Substitutos promovido pela Escola Paulista do Ministério Público e pela Procuradoria-Geral de Justiça em 02- 04-1991, no Auditório Queiroz Filho, publicada na Revista Forense, Rio de Janeiro, v. 86. n. 310. p. 5- 18. abr./jun. 1990; disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/rf310.pdf>>. Acesso em 10 out. 2018.

exemplificativo de atribuições:

O plano da efetivação concreta dos direitos constitucionais, individuais e coletivos é o ponto central para o neoconstitucionalismo. A implementação material desses direitos, especialmente no plano coletivo, que é potencializado, transformará a realidade social, diminuindo as desigualdades quanto ao acesso aos bens e valores inerentes à vida e à dignidade da pessoa humana. Para isso, é imprescindível a construção de novos modelos explicativos que superem as amarras construídas em um passado de repressão e até mesmo de indiferença do Estado em relação aos reais problemas sociais.¹³

Logo, além de guardião da Constituição, na sua condição de Lei Fundamental da ordem jurídica, o Ministério Público atua na defesa de todos os direitos coletivos em geral, bem como na defesa dos direitos individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, e art. 129, III, da CF/88).

Como bem salienta Marcelo Pedroso Goulart, é a partir do neo-

constitucionalismo, marcado pelos novos contornos dados à Instituição como agente de transformação social e de promoção da cidadania, que desponta (ou deveria despontar) o Ministério Público resolutivo. Ou seja, o Ministério Público resolutivo não é um modelo novo de pensar a Instituição, mas o modelo projetado pela Constituição de 1988.¹⁴

Lenna Luciana Nunes Daher¹⁵ também destaca esse novo perfil do Ministério Público como instância de poder social e de promoção da cidadania, que se manifesta para compelir que os fundamentos e os objetivos da República Federativa do Brasil possam vir a se concretizar, citando Rosa¹⁶:

O constituinte de 1988, ao reservar ao Ministério Público a nobre missão de atuar protetivamente na ordem jurídica, no regime democrático e nos direitos sociais e individuais indisponíveis, reservou-lhe uma condição peculiar e até então inexistente na estrutura organizaci-

¹³ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no neoconstitucionalismo**: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimidade social. Acesso em: <https://www.unifabfe.com.br>, p. 8.

¹⁴ É esse o entendimento que se extrai de: GOULART, Marcelo Pedroso. Lineamentos do Ministério Público Resolutivo. In: Por um Ministério Público resolutivo. Coletânea dos trabalhos expostos no III Seminário de orientação funcional Ministério Público do Estado da Bahia, julho 2017.

¹⁵ DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 21.

¹⁶ ROSA, Márcio Fernando Elias. O Ministério Público e a defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. In: Sabella, Walter Paulo, Dal Pozzo, Antônio Araldo Ferraz; Burle Filho, José Emanuel (coords.). **Ministério Público**: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional. São Paulo: Malheiros, 2013.

onal do Estado: a de Instituição desvinculada dos Poderes do Estado, do Governo e do aparato administrativo para, com independência e autonomia política, atuar como instância de poder social, de poder que se manifesta e se concretiza para compelir que os fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil possam vir a se concretizar, na perspectiva individual e coletiva. O Ministério Público ressurge no pós-1988 como instância de promoção da cidadania.

A missão de agente político socio-transformador conferida ao Ministério Público vem estampada nos artigos 127 e 129 da Constituição, ao defini-lo como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como que são funções institucionais do Ministério Público: promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; 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; promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambi-

ente e de outros interesses difusos e coletivos; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Assim, segundo evidencia Marcelo Pedrosa Goulart, o Ministério Público projetado pela Constituição de 1988 deve se reconhecer e se transformar em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente proces-

sual da sua atuação; atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis (local, regional, estatal, comunitário e global), ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação).¹⁷

3 A CRISE DE EFETIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Vimos em tópico anterior que o acesso à justiça, direito fundamental previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, deve ser interpretado à luz do novo constitucionalismo e não pode mais se restringir a garantia de acesso formal ao Judiciário, mas sim a toda forma de tutela justa e efetiva dos direitos.

Ocorre que o Ministério Público projetado pela Constituição Federal de 1988 em parte não se apropriou da

sua nova e importante missão de agente sociotransformador, não conseguindo se desvencilhar de práticas antigas e anacrônicas, fato que o fez mergulhar em uma crise institucional de legitimidade e efetividade.

Marcelo Pedroso Goulart retrata com propriedade que:

Esse novo conteúdo, fruto de conquistas históricas, passou a conviver contraditoriamente com antigas formas de estruturação institucional e a velha mentalidade formalista e jurídicista moldada nos anacrônicos cursos de Direito. A partir de meados da década de 1990, a pauta corporativista se sobrepôs à pauta institucional, causando o arrefecimento dos debates internos e das lutas pelo aperfeiçoamento da nova Instituição que emergiu da Constituição de 1988.¹⁸

Com o objetivo de enfrentar essa crise de legitimidade e efetividade instalada e de contribuir para a retomada do desenvolvimento da Instituição, surge, a partir do início da década de 2010, um movimento teórico-prático que se orienta na perspectiva daquilo que se convencionou chamar de Ministério Público resolutivo. Esse

¹⁷ GOULART, Marcelo Pedroso. **Lineamentos do Ministério Público Resolutivo**. In: Por um Ministério Público resolutivo. Coletânea dos trabalhos expostos no III Seminário de orientação funcional Ministério Público do Estado da Bahia, julho 2017.

¹⁸ GOULART, Marcelo Pedroso. **Lineamentos do Ministério Público Resolutivo**. In: Por um Ministério Público resolutivo. Coletânea dos trabalhos expostos no III Seminário de orientação funcional Ministério Público do Estado da Bahia, julho 2017. p. 30.

movimento fortaleceu-se inicialmente como corrente teórica e, posteriormente, na sua atuação prática, recolocou os temas institucionais na ordem do dia, pautando o debate nacional com um elenco de pontos capitais para o resgate da efetividade e legitimidade perdidas.¹⁹

Nesse esquadro, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) passou a editar diversos normativos tendo por escopo o fomento da atuação resolutiva e a guiar as unidades do Ministério Público para a construção e execução do planejamento estratégico, conforme será exposto no tópico a seguir.

4 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A EFETIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Conforme delineamos nos tópicos anteriores, na nova ordem constitucional surge o Ministério Público como

uma instituição permanente e essencial no sistema de justiça que deve zelar pela efetivação dos direitos e garantias fundamentais, com uma atuação voltada à transformação social e à resolutividade material.

Porém, por muito tempo, o Ministério Público não conseguiu desvencilhar-se do modelo tradicional demandista e mergulhou em uma “crise”. Surge, então, o movimento teórico-prático denominado Ministério Público resolutivo, que propõe uma reforma política, estrutural e cultural para alavancar a Instituição à posição de agente sociotransformador desenhada pela Constituição.

Como bem salienta Marcelo Pedroso Goulart, enquanto agente sociotransformador, é preciso fomentar a ideia das promotorias de justiça como órgãos voltados à implementação local/regional de uma política institucional baseada em planos e programas de atuação; é preciso rever a atuação individualizada, aleatória e burocratizada dos membros do Ministério Público, razão da fraca

¹⁹ GOULART, Marcelo Pedroso. **Lineamentos do Ministério Público Resolutivo**. In: Por um Ministério Público resolutivo. Coletânea dos trabalhos expostos no III Seminário de orientação funcional Ministério Público do Estado da Bahia, julho 2017. p. 30-31.

Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

operabilidade dos órgãos de execução.²⁰

Nesse contexto, o planejamento estratégico surge como importante fator de ampliação da legitimidade social do Ministério Público em busca da efetividade, ao propor a interatividade social e o alinhamento entre a atividade funcional qualitativa e regular de seus membros com a adoção de práticas institucionais estruturantes efetivamente ajustadas aos objetivos estratégicos.

Uma boa gestão é aquela que alcança resultados. E, no caso do Ministério Público, isso significa atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos cidadãos, ou seja, atender ao objetivo estratégico social.

Quanto à necessidade de atuação planejada, Marcelo Pedroso Goulart afirma que a atividade prática essencial do Ministério Público, entendida como conjunto de atos modificadores do real, tem objeto definido (a realidade social), fim pré-determinado (a transformação dessa

realidade) e resultado socialmente esperado (a concretização de direitos fundamentais). Está necessariamente voltada ao alcance de objetivos estratégicos e, por isso, caracteriza-se como atividade teleológica. Em razão do seu caráter finalístico, a atividade do Ministério Público não pode dar-se aleatoriamente, mas desenvolver-se de forma planejada para a produção de resultados efetivos.²¹

Não podemos olvidar que um bom planejamento tem como ponto de partida a definição da missão, visão e valores da organização. É preciso, ainda, definir prioridades a partir de objetivos estratégicos claros. Além disso, os objetivos precisam ser desdobrados em ações, com respectivas metas e indicadores. Imprescindível também o acompanhamento da execução a fim de possibilitar que os ajustes sejam feitos para que, de fato, sobrevenha a resolutividade material da atuação do Ministério Público.

Resultados não acontecem por acaso. Governos em geral, organizações públicas, políticas, programas e

²⁰ GOULART, Marcelo Pedroso. **Lineamentos do Ministério Público Resolutivo**. In: Por um Ministério Público resolutivo. Coletânea dos trabalhos expostos no III Seminário de orientação funcional Ministério Público do Estado da Bahia, julho 2017. p. 30.

²¹ GOULART, Marcelo Pedroso. Órgãos de Execução, Escolas Institucionais e Corregedorias na dinâmica do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público**: a atuação orientadora das Corregedorias do Ministério Público, vol. II. Brasília: CNMP, 2017, p. 32.

projetos não são auto orientados para resultados. Também não basta apenas defini-los bem, pois resultados não são autoexecutáveis.²²

A Gestão Matricial de Resultados se baseia em 3 (três) elementos: a construção de uma agenda estratégica legítima, coerente, focada e realista; o alinhamento das estruturas com essa agenda, a fim de buscar a efetiva implementação e evitar a dissipação fragmentária de esforços na direção de outras agendas paralelas; o estabelecimento de sistemática de monitoramento e avaliação que proporcione a geração de informações sobre resultados e esforços e promova sua apropriação pela sociedade e pelos agentes envolvidos de modo a gerar melhoria, responsabilização, controle e transparência.

Nesse contexto, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), vindo ao encontro da necessidade de aprimoramento e fortalecimento do novo modelo gerencial de Ministério Público, com foco para a atuação qualificada e estrutural que de fato apresente resultados materiais robustos à sociedade na defesa dos seus direitos

fundamentais, editou a Resolução n. 147, de 21 de junho de 2016.

Referida Resolução *“dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público”*, e representou um avanço significativo.

A partir da Resolução, não apenas o CNMP, mas todos os ramos e unidades do Ministério Público assumiram com a sociedade o compromisso de direcionar sua atuação no desenvolvimento de planos, programas e ações que se materializassem em resultados mensuráveis que impactassem a vida dos cidadãos brasileiros.

Abrindo a Resolução, o art. 1º, em seu parágrafo único, disciplina que os princípios da eficiência, resolutividade, publicidade, autocomposição, dentre outros que se aplicam à administração pública, deverão nortear a elaboração, o acompanhamento e a revisão do plano estratégico.

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, XXXIII, assegura o direito fundamental do acesso à informação, ao

²² MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Publix Editora, 2010, p. 29.

disciplinar que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral. Com o objetivo de regulamentar o direito à informação foi editada a Lei n. 12.527/2011, submetendo todos os órgãos da administração pública à observância da publicidade e da divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, como forma de fomento e desenvolvimento do controle social da administração pública. E o acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos (art. 7º, inc. VII, "a").

Assim, a partir da Resolução 147/2016, todas as unidades e ramos do Ministério Público devem elaborar seu plano estratégico²³ composto pela missão²⁴, visão²⁵, valores²⁶, objeti-

vos estratégicos²⁷, indicadores²⁸ e metas²⁹, bem como pelos projetos, processos, ações e iniciativas de maior relevância para o cumprimento dos objetivos estratégicos. Devem, ainda, em cumprimento à Lei de Acesso à Informação compartilhar a informação relativa à implementação, acompanhamento e resultados desses programas, projetos e ações, bem como metas e indicadores propostos.

Construído a partir de um diagnóstico social e aprovado pelas instâncias de governança competentes, o planejamento estratégico direciona a atuação dos integrantes da Instituição para o cumprimento das metas, com o alinhamento das estruturas aos objetivos estratégicos definidos, a fim de buscar a sua efetiva implementação e impulsiona os membros do Ministério Público ao cumprimento da missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, estampados no art.

²³ Processo que resulta na definição da estratégia da Instituição.

²⁴ Razão de existir da Instituição.

²⁵ O futuro almejado pela Instituição.

²⁶ Princípios que, de modo destacado, guiam as decisões e as atitudes dos integrantes da Instituição no desempenho de suas responsabilidades.

²⁷ Resultados que a Instituição pretende alcançar para, ao final, atingir o futuro almejado.

²⁸ Instrumentos de mensuração do alcance de um objetivo estratégico.

²⁹ Objetivos estratégicos traduzidos quantitativamente a serem alcançados em determinado período de tempo.

127 da Constituição Federal, sob a perspectiva da resolutividade material.

Em âmbito nacional, o CNMP construiu coletivamente, com a efetiva participação de todos os ramos e unidades ministeriais, o Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público (PEN), para o decênio 2020-2029.³⁰ Considerando a autonomia das unidades e ramos do MP e o caráter direcionador do PEN-MP, não vinculativo e de adesão voluntária, tem se buscado o compromisso de adesão a partir de ações de comunicação, capacitação e incentivo à parceria do CNMP com os órgãos ministeriais para o alcance da visão construída no período de 2020 a 2029. Ainda assim, o caso de não adesão não afasta a obrigatoriedade que as unidades e ramos do Ministério Público elaborem o seu plano estratégico, seguindo as diretrizes da Resolução n. 147/2016, conforme acima explanado.

Além da referida Resolução, o CNMP tem impulsionado a atuação resolutiva do Ministério Público através de outros diversos atos, citando-

se: Carta de Brasília, subscrita pelo Corregedor-Nacional e pelos Corregedores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, que trata da modernização da atividade extrajudicial e do fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro; Resolução n. 164, de 28 de março de 2017, que disciplina a expedição de recomendações; a Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro; a Resolução n. 179, de 26 de julho de 2017, que disciplina a tomada do compromisso de ajustamento de conduta; Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP n. 2, de 4 de julho de 2017, que estabelece diretrizes para a estruturação e a atuação das Escolas Institucionais; Resolução n. 181, de 7 de agosto de 2017, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal.

5 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO X INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL

Como vimos nos tópicos anterior-

³⁰ Planejamento Estratégico Nacional: Ministério Público 2020/2029/Conselho Nacional do Ministério Público – Brasília: CNMP, 2019.

res, a partir da nova ordem constitucional o Ministério Público se distanciou definitivamente da defesa dos interesses do Estado, assumindo protagonismo na promoção da cidadania e na defesa intransigente dos direitos fundamentais, inclusive contra órgãos estatais.

Para permitir o cumprimento de sua missão constitucional de defensor dos interesses estratégicos da sociedade brasileira no sistema de justiça, o constituinte colocou diversos instrumentos, judiciais e extrajudiciais, à disposição do Ministério Público, além de fixar princípios e garantias que lhe proporcionasse uma posição de independência diante dos três poderes do Estado.

Nesse sentido, evidencia Marcelo Pedrosa Goulart:

(...) o constituinte originário conferiu ao Ministério Público autonomia institucional, desvinculando-o dos poderes estatais, como forma de garantir-lhe o cumprimento desembaraçado de sua função, a saber, a promoção dos interesses estratégicos da sociedade brasileira no âmbito do sistema de justiça.

O sentido da função deve ser extraído da interpretação combinada dos arts. 1º, parágrafo único, 3º, incs. I a IV, 127, caput, 170, caput, e 193, todos da Constituição.

(...)

Vê-se, portanto, que a missão institucional do Ministério Público tem uma razão prática política, qual seja, dar concretude à democracia substantiva. Por isso, ela não deve esgotar-se na realização descomprometida e aleatória das incumbências. Ela impõe à Instituição um agir mais profundo, dirigido – por meio da defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis – à realização prática do objetivo estratégico.³¹

Dada a sua indispensabilidade à construção do projeto democrático, a Constituição define o Ministério Público como instituição permanente, impedindo sua supressão pelo poder constituinte derivado, daí resultando o seu caráter de cláusula pétrea.³²

Enquanto agente sociotransformador, o Ministério Público concretiza o objetivo estratégico abstratamente previsto na Constituição por meio da execução das metas prioritá-

³¹ GOULART, Marcelo Pedrosa. **Lineamentos do Ministério Público Resolutivo**. In: Por um Ministério Público resolutivo. Coletânea dos trabalhos expostos no III Seminário de orientação funcional Ministério Público do Estado da Bahia, julho 2017, p. 34.

³² GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 148.

rias definidas em seus Planos e Programas de Atuação. Portanto, essas metas decorrem de imposição constitucional, contemplam hipóteses de atuação obrigatória e vinculam os membros do Ministério Público.

Evidente, pois, que a partir da nova ordem constitucional o princípio da unidade deve ser interpretado para além de sua conotação meramente estrutural³³, assumindo conotação política, conforme explanado por Marcelo Pedroso Goulart:

No contexto da nova ordem constitucional, o princípio da unidade ganhou conotação política e, indo além dos aspectos estruturais, que continuam a integrar o seu conteúdo, passou a informar e orientar a atuação político-institucional do Ministério Público. Isso significa que a Instituição, pelo conjunto de seus membros – de seus órgãos de execução e de Administração Superior – deve estar voltada à consecução do seu objetivo estratégico: a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição (a construção da sociedade livre lineado na Constituição (a construção da sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento socioeconômico deve estar voltado, necessariamente, à erradicação da

pobreza e da marginalização, à redução das desigualdades sociais e regionais e à promoção do bem comum).³⁴

Assim, o planejamento estratégico deve vincular o conjunto de seus membros – órgãos de execução e de Administração Superior, ou seja, não pode determinado órgão de execução alegar a independência funcional para deixar de cumprir as estratégias de atuação funcional da Instituição, presentes nos seus planos e programas de atuação.

De fato, o princípio da independência funcional, à luz do novo constitucionalismo, também precisa ter seu conteúdo e essência revistos, a fim de relacioná-lo à estratégia institucional.

Afirma Marcelo Goulart que o princípio da independência funcional, antes de ser uma garantia do membro do Ministério Público, é uma garantia da sociedade, pois instituído para dar ao povo a segurança de contar com um agente político que, no exercício das funções de defesa dos interesses sociais, possa atuar com independência, imune as pressões do poder.³⁵

³³ Para a doutrina tradicional, o princípio da unidade conforma a estrutura administrativa do Ministério Público como órgão único, integrado por promotores de justiça sob a direção de um só chefe.

³⁴ GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 153.

Vindo ao encontro dessa linha argumentativa, em setembro de 2016, durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, foi aprovada a Carta de Brasília. Trata-se de importante acordo de resultados firmado entre Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público que explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à resolutividade, em busca de resultados de transformação social, prevenindo diretrizes estruturantes da Instituição, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos.

Dentre as diversas diretrizes evidencia-se o planejamento estratégico como prática sociotransformadora que deve direcionar a Instituição para o cumprimento de sua missão constitucional de defesa dos objetivos estratégicos sociais, cabendo à Corregedoria orientar e fiscalizar os órgãos de execução quanto a execução dos planos e programas de atuação.

Em suma, o membro do Ministério

Público que deixa de observar as metas, prioridades e ações estabelecidas nos planos e programas de atuação não poderá invocar, em sua defesa, o princípio da independência funcional, pois este não pode servir de fundamento àquele que deixa de cumprir os objetivos institucionais constitucionalmente definidos.³⁶

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É por meio do planejamento que qualquer instituição pensa estrategicamente sobre si mesma, com o propósito de cumprir a missão que justifica a sua existência. Nesse processo, busca avaliar sua trajetória e encontrar caminhos de aperfeiçoamento.

Diante do modelo de democracia substantiva inaugurado com a Constituição de 1988, se faz necessária uma revisitação da atuação do Ministério Público, de modo a buscar a sua proatividade e resolutividade material.

Reconhecer o Ministério Público no novo constitucionalismo significa, em primeiro lugar, compreender a

³⁵ GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021, p. 157.

³⁶ *Ibidem*, p. 159.

forma de sua inserção na dinâmica social, ou seja, entender sua função de promover os interesses estratégicos da sociedade brasileira no âmbito do sistema de justiça. Nesse campo, perquire-se a capacidade institucional de cumprir objetivos e metas preestabelecidos para a efetivação de sua finalidade.³⁷

Nesse esquadro, o planejamento estratégico busca, de forma articulada, a eficácia social da atuação dos membros da Instituição e a contribuir para o aperfeiçoamento das boas práticas institucionais, visando a conformar o modelo de atuação dos órgãos de execução, sob a ótica funcional e estrutural, ao alcance dos resultados pretendidos pela sociedade.

Não obstante, por vezes, existe por parte dos membros uma aderência não satisfatória ao planejamento estratégico e às metas institucionais estabelecidas, o que reflete nos resultados materiais e compromete a efetividade social que se espera do Ministério Público.

Enquanto agente sociotransformador, o Ministério Público concreti-

za o objetivo estratégico abstratamente previsto na Constituição por meio da execução das metas prioritárias definidas nos planos e programas de atuação. Essas metas decorrem de imposição constitucional, portanto, contemplam hipóteses de atuação obrigatória e vinculam os membros do Ministério Público.

Assim, o planejamento estratégico da atuação funcional deve vincular todos os órgãos do Ministério Público e decorre do princípio da unidade, de modo que não pode o órgão de execução alegar a independência funcional para deixar de cumprir as estratégias de atuação funcional da Instituição, presentes nos seus planos e programas de atuação.

O presente artigo pretendeu evidenciar o planejamento estratégico como ferramenta primordial na busca da efetividade do Ministério Público na defesa dos direitos e garantias fundamentais, bem como que o princípio da independência funcional (livre convencimento de cada membro) não é óbice à atuação uniforme em busca das metas institucionais.

³⁷ GOULART, Marcelo Pedrosa. Lineamentos do Ministério Público Resolutivo. In: **Por um Ministério Público resolutivo**. Coletânea dos trabalhos expostos no III Seminário de orientação funcional Ministério Público do Estado da Bahia, julho 2017, p. 33.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O **Ministério Público no neoconstitucionalismo**: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimidade social. Disponível em: <<https://www.unifafibe.com.br>>.

_____. 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: **Por um Ministério Público resolutivo**. Coleção dos trabalhos expostos no III Seminário de orientação funcional Ministério Público do Estado da Bahia, julho 2017.

BARROSO, Luís Roberto (org.). **A nova interpretação constitucional**: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro, São Paulo: Renovar, 2003.

BENJAMIN, Antônio Herman V. A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação

judiciais do meio ambiente e do consumidor. In: MILARÉ, Édis (coord.).

Ação civil pública – Lei 7.347/85: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Direito Constitucional**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

_____. **Os dois Ministérios Públicos do Brasil**: o da Constituição e o do Governo. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão et al (coords.), Ministério Público e a ordem social justa. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

GOULART, Marcelo Pedroso. Lineamentos do Ministério Público Resolutivo. In: **Por um Ministério Público resolutivo**. Coleção dos trabalhos expostos no III Seminário de orientação funcional Ministério Público do

Estado da Bahia, julho 2017.

_____. **Órgãos de Execução, Escolas Institucionais e Corregedorias na dinâmica do Ministério Público.**

Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: a atuação orientadora das Corregedorias do Ministério Público, vol. II. Brasília: CNMP, 2017.

_____. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público.** 2ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na Administração Pública.** Publix Editora, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Funções institucionais do Ministério Público.**

Aula proferida pelo autor, no Curso de Adaptação aos Promotores de Justiça Substitutos promovido pela Escola Paulista do Ministério Público e pela Procuradoria-Geral de Justiça em 02-04-1991, no Auditório Queiroz Filho, publicada na Revista

Forense, Rio de Janeiro, v. 86. n. 310. p. 5-18. abr./jun. 1990. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/rf310.pdf>>. Acesso em 10 out. 2018.

REVISTA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NACIONAL: **Ministério Público 2020/2029/Conselho Nacional do Ministério Público** – Brasília: CNMP, 2019.

ROSA, Márcio Fernando Elias. O Ministério Público e a defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. In: Sabella, Walter Paulo, Dal Pozzo, Antônio Araldo Ferraz; Burle Filho, José Emanuel (coords.). **Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2013.