XV CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO

PETROLINA 2025

O MINISTÉRIO PÚBLICO EM TEMPOS DE INOVAÇÃO E DESIGUALDADES SOCIAIS

DE 04 A 06 JUN 2025

NOBILE SUITES DEL RIO

PETROLINA - PE

CADERNO DE TESES

PATROCINADORES

REALIZAÇÃO

APOIO INSTITUCIONAL

XV CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO
PETROLINA 2025

Comissão Científica XV Congresso Estadual do Ministério Público de Pernambuco

Carolina de Moura Cordeiro Pontes
(Presidente)

Aline Arroxelas

Bettina Guedes

Dalva Cabral

Fabiano Pessoa

Pedro Ivo

Gustavo Henrique Holanda Dias Kershaw

APRESENTAÇÃO

O Caderno de Teses do XV Congresso Estadual do Ministério Público de Pernambuco compila as 18 teses apresentadas por associados e associadas da Associação do Ministério Público de Pernambuco – AMPPE, no intuito de trazer a público e apresentar ao debate a produção escrita dos colegas e fomentar o repensar contínuo da nossa instituição.

O próprio congresso tem por um dos seus principais objetivos contribuir para o aprimoramento de conhecimentos e a troca de aprendizados e experiências, a fim de buscar sempre uma atuação mais eficiente e engajada com os reais anseios da sociedade, por parte do MPPE e de todos aqueles que o integram.

As teses compiladas no presente caderno serão apresentadas e levadas a votação, durante a realização do XV Congresso do MPPE, nos termos do regulamento próprio, a fim de estabelecer balizas para a atuação da instituição e, certamente, serão marco essencial para que o evento atinja os objetivos acima mencionados.

Diretoria da AMPPE

SUMÁRIO

I - CRIMINAL

1	Ana Clézia Ferreira Nunes	As narrativas dos crimes de feminicídios e as repercussões da Lei 14.994/2024 – A inconvencionalidade de eventual tese de desclassificação.
2	Bruno Bento	Inaplicabilidade do acordo de não persecução penal ao crime de tráfico de drogas.
3	Daniel de Ataíde Martins	A irrepetibilidade do reconhecimento de pessoas à luz da resolução CNJ nº 484/2022.
4	Daniel de Ataíde Martins	Clemência no Tribunal do Júri.
5	Filipe Regueira	Modernizando a persecução penal, o termo de compromisso a localização TCL como solução para superar entraves.
6	Guilherme Graciliano	A viabilidade da aplicação de penas restritivas de direitos como um dos requisitos de validade para celebração de acordo de não persecução
7	Higor Alexandre Alves de Araújo	Segurança pública e novas tecnologias.
8	Júlio César Soares Lira	Artigo 24 – A lei 11.340/2006.
9	Júlio César Soares Lira	Consentimento da ofendida.

II – CÍVEL E ESPECIALIZADAS (direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis)

10	Belize Câmara e Maurício Shibuola	O Papel do MPPE sobre a consulta prévia, livre e informada.
11	Belize Câmara	Legitimidade MP estadual fiscalização política regionalizada esgotamento sanitário.
12	Belize Câmara, Marco Aurélio Farias e José Soares	ICMS Cultural – Uma alternativa viável.
13	Belize Câmara	Ministério Público estadual como indutor da ação climática local.
14	Helena Capela	Da ilegalidade da internação psiquiátrica involuntária.
15	Maísa Silva Melo de Oliveira	Atuação do Ministério Público na promoção da política de atenção à mulher.
16	Maristela Simonin	Liberdade política da mulher
17	Rosane Cavalcanti	Entre o lixo e a lei.

III – POLÍTICA INSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVA

18	Judith Pinheiro Silveira Borba	O Storytelling como ferramenta na atuação do Membro do Ministério Público.

Autora: Ana Clézia Ferreira Nunes

Título: As narrativas dos crimes contra a vida por questões de gênero e as possíveis repercussões da Lei de feminicídio (Lei nº 14.994/2024). A inconvencionalidade de eventual tese de desclassificação.

Estudo para apresentação à Comissão Científica para o XV Congresso Estadual do Ministério Público de Pernambuco (2025), para submissão de tese.

O presente estudo tem como objetivo apresentar uma interseção de gênero na discussão acerca das possíveis repercussões da Lei nº 14.994/2024, que, entre outras alterações legislativas, instituiu, no Brasil, a autonomia do crime de feminicídio com a redação dada ao artigo 121-A do Código Penal, problematizando hipóteses que vêm sendo levantadas de que a tipificação penal específica poderá dar ensejo a teses de desclassificação para o tipo penal geral do artigo 121 do mesmo diploma legal e dispensabilidade de descrever circunstâncias subjetivas.

Portanto, não temos como objetivo expor reflexões sobre os efeitos da referida lei no plano jurídico-penal. A esse respeito, pontuamos que, como qualquer inovação legislativa, recursos de hermenêutica são – e serão – convocados para a aplicação da norma, especialmente diante do aumento dos limites da pena em abstrato, da necessária conformação aos princípios da irretroatividade da lei penal mais gravosa (artigo 5º, XL, da CF/88) e do *tempus regit actum* da lei processual penal (artigo 2º, do CPP), entre outros aspectos que deverão ser observados.

Sobre os incipientes debates jurídicos em torno da novel legislação, convido o(a) leitor(a) a consultar artigo de Aluisio Antônio Maciel Neto e Rogério Leão Zagallo, intitulado "Reflexões sobre a Quesitação do Crime de Feminicídio em Virtude das Alterações da Lei nº 14.994/2024". A verdade é que muitas posições surgirão, algumas legítimas, porém que podem, também legitimamente, serem contrapostas. Logo, uma interpretação da Lei nº 14.994/2024 trazida em artigo de publicação eletrônica denominado "*O feminicídio como crime autônomo: avanços e inquietações*" da autoria do eminente colega Daniel Bernoulli, a nosso ver, merece apreciação mais crítica e ampliada. Vejamos trecho para contextualizar nossa posição:

> (…) A nova lei, entretanto, não contemplou o entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que a motivação do crime não se confunde com o simples fato de se tratar de um crime contra a mulher. Esse entendimento permitia a votação das qualificadoras de motivo juntamente com a do feminicídio. Agora, quando o júri reconhece o crime de feminicídio, ele não mais julgará o motivo, fator que sempre resultava em acréscimo da punição. Além disso, o legislador deixou em aberto o julgamento em si do feminicídio. O jurado decide se o agente cometeu ou não o crime a partir de uma votação de quesitos regrada no Código de Processo Penal. Assim, quando a defesa alega que o crime em questão não é feminicídio, mas homicídio, a lei não prevê como o juiz (que preside o Tribunal do Júri) deve formular os quesitos que permitam ao júri escolher entre uma tese ou outra. A elaboração dessas perguntas será, portanto, motivo de muito debate na comunidade jurídica, e os

> Tribunais Superiores terão - mais uma vez - um papel fundamental em definir como será essa votação, algo que poderia ter sido regulamentado na nova lei. (...)

A assertiva supradescrita decorre, respeitosamente, de uma visão literal e isolada da Lei nº 14.994/2024 e não tem sustentação diante do amplo espectro normativo protetivo dos direitos humanos das mulheres, de observância obrigatória no âmbito do Ministério Público (Recomendação 31/2016, Recomendação 96/2023, Resolução 201/2019, Recomendação de Caráter Geral nº 03/2025, CNMP)[1] e do Poder Judiciário (Recomendação 123/2022, CNJ). A ausência de referência expressa a determinadas circunstâncias - que aparecem no artigo 121, *caput*, na redação do inciso V, do artigo 121 – A do Código Penal -, como causas de aumento de pena, não pode significar a dispensabilidade de descrição das circunstâncias motivadoras do crime de feminicídio, menos ainda pode ser vista como indicativa da não receptividade de posição prevalente no sistema de justiça brasileiro de inexistência de *bis in idem* entre circunstâncias subjetivas concretas da violência e os elementos típicos caracterizadores do crime de feminicídio. Parece-nos, ademais, razoável a compreensão de que não houve - e não poderia haver - pretensão do legislador ordinário de interferir na descrição narrativa dos crimes dolosos contra a vida das mulheres pelo Ministério Público.

Rememoramos que direitos humanos assegurados em tratados internacionais, aprovados com o rito previsto no artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal de 1988, têm valor de emenda constitucional e sujeitam o país e suas autoridades públicas ao chamado controle de convencionalidade, o que significa dizer que: "*As emanações estatais devem ser materialmente compatíveis não apenas com a norma constitucional, mas também com os tratados e convenções internacionais de direitos humanos vigentes no Brasil*" (Fisher; Valdez, 2022, p. 69), e é a partir dessa visão que a Lei nº 14.994/2024 deve ser lida,

---

[1] Dos normativos internos referidos, apoiados em diversos tratados internacionais, destacamos, pela proximidade e especificidade, a Recomendação 96/2023,, que **"*Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos; e dá outras providências*"**. Disponível: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-96---2023.pdf. Acessado em 26/04/2025. E a recente Recomendação de Caráter Geral nº 3, da Corregedoria Nacional do Ministério Público, de 6 de março de 2025, que recomenda a ***"adoção de medidas que fortaleçam a atuação dos Ministérios Públicos da União e dos Estados com perspectiva de gênero, visando consolidar uma cultura jurídica que reconheça e garanta os direitos de todas as mulheres e meninas***". Disponíve:l em chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Recomendacoes/2025/Recomendacao-de-carater-geral-CN-n-3.25---versao-DOU-certificada.pdf. Acessado em 28/04/2025.

interpretada e aplicada.

Acertada, a nosso ver, a posição dos colegas Aluisio Antonio e Rogério Zagallo - referenciados acima - quando apontam os desafios e dificuldades vindouros a partir da estrutura normativa da nova lei de feminicídio, porém pontuam: "*esses problemas decorrentes da divisão da tutela da vida em dois tipos penais autônomos certamente passaram desapercebidos do legislador, posto que a práxis não perfaz a atividade legiferante" (p. 4-5).*

O Estado Brasileiro, como integrante do sistema global e regional de proteção dos direitos humanos, reconhece, na seara dos crimes contra a vida em geral, o assassinato de mulheres por *razões da condição de de gênero feminino*[2], por menosprezo ou discriminação a essa condição, e quando envolve violência doméstica e familiar, como crime de feminicídio[3], e a morte de mulheres de que trata a norma penal nos referidos contextos, está assentada em categorias conceituais existentes em leis específicas, tratados, convenções, orientações e recomendações de comissões e comitês internacionais, que integram o sistema jurídico nacional.

Destarte, **afirmado** um crime de feminicídio numa ação penal, com os elementos jurídicos, sociopolíticos e culturais caracterizadores da violência de gênero, recebida a denúncia com essa tipificação, sem insurgência defensiva ou vencida, no plano processual recursal, eventual discordância, e, igualmente, preclusa a decisão de admissibilidade dessa acusação em plenário, a formulação de tese desclassificatória deve merecer pronta discordância do Ministério Público, sendo mesmo uma pretensão dissonante da finalidade da norma penal passível controle de convencionalidade pelo Ministério Público. A plenitude de defesa não alberga pretensão que tenha o fim de modificar decisão judicial preclusa, a de recebimento da acusação e que admitiu o julgamento perante o Tribunal do Júri, quando os elementos típicos da violência de gênero passaram a integrar o próprio tipo penal do artigo

---

[2] A expressão "condição de sexo feminino" deve ser lida no sentido atribuído pelo STF nos julgamentos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4275, que admitiu que pessoas transgêneros definam o nome e o gênero nos seus registros civis, e do Mandado de Injunção (MI) nº 4733, que estendeu a incidência da lei nº 7.716/09 para fins de criminalização da homotransfobia.

[3] O termo feminicídio, criado pela pesquisadora mexicana Marcela Lagarde, passou a ser usado legislação brasileira a partir da Lei nº 13.104/2015 e recebe diversas definições . Porém, convém registrar que "(...) 38. Apesar dessas diferenças conceituais, os marcos normativos da região utilizam indistintamente os temos "femicídio" e "feminicídio" para se referirem à morte violenta de mulheres por razões de gênero, diferenciando-os do conceito neutro, em termos de gênero, de homicídio. (...)" (Modelo de Protocolo Interamericano de Investigação de Mortes Violentas de Mulheres por razões de gênero (femicídio/feminicídio), Brasil, 2014, pp. 17-18)

121 – A ("*matar mulher por razões da condição do sexo feminino*") não é o mesmo verbete que consta do artigo 121, caput, do Código Penal ("*matar alguém*"), que não prevê o elemento típico da condição de gênero para a morte.

Naturalmente, por força da ritualística do julgamento dos crimes dolosos contra a vida, as circunstâncias fáticas - reconhecidas na decisão de pronúncia ou decisões posteriores - e seus enquadramentos – se agravante, qualificadoras ou causas de aumento ou de diminuição alegadas pela defesa - deverão ser ordenadas na formulação dos quesitos (artigo 483, do CPP), porém, propugnamos ser, via de regra, inadmissível e extemporâneo alegada "*divergência sobre a tipificação do delito*" (artigo 483, § 5º, do CPP) diante da natureza normativa da violência de gênero descrita na figura típica do artigo 121-A do Código Penal.

As normas do artigo 482 do Código de Processo Penal também devem ser respeitadas, prevendo expressamente o *caput* que: "O *Conselho de Sentença será questionado sobre* ***matéria de fato*** *e se o acusado deve ser absolvido*", e respeitar os "*termos da pronúncia ou das decisões posteriores que julgaram admissível a acusação, do interrogatório e das alegações das partes*" (parágrafo único, do mesmo dispositivo", em um processo penal convencional, não autoriza qualquer tipo de quesitação, existem limites legítimos, sem qualquer ofensa à plenitude de defesa. A existência de limitação argumentativa diante de direitos humanos, especificamente em caso de violência de gênero, foi demonstrada pelo Supremo Tribunal Federal:

> (...) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Interpretação conforme à Constituição. Artigos 23, inciso II, e 25, caput e parágrafo único, do Código Penal e art. 65 do Código de Processo Penal. "Legítima defesa da honra". Não incidência de causa excludente de ilicitude. **Recurso argumentativo dissonante da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), da proteção à vida e da igualdade de gênero** (art. 5º, caput, da CF). (...)" (ADPF 779 MC-Ref; órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Julgamento: 15/03/2021, Órgão julgador: Tribunal Pleno) (grifos da autora).

Nesse sentido, mostra-se coerente com a perspectiva de gênero, a posição exposta em material informativo do Ministério Público de Goiás, na qual os colegas subscritores defendem:

> (…) Estabelecidas tais premissas, surge, ainda, a dúvida sobre a necessidade de quesitação das hipóteses normativas do § 1º do artigo 121-A do Código Penal em todo e qualquer julgamento de feminicídio, mesmo que a defesa não tenha sustentado a tese desclassificatória. Nesse ponto, vale recordar que a reforma de 1984 (Lei n.º 7.209/1984), na parte geral do Código Penal, adotou a teoria finalista, conforme se infere do artigo 20 do Código Penal (ou seja, o dolo está no tipo). A

> partir disso, entende-se que não há necessidade de se desmembrar a quesitação da materialidade delitiva, devendo as condicionantes de fato que caracterizam o crime de feminicídio integrar o quesito estabelecido no inciso I, do artigo 483 do Código de Processo Penal. Dessa forma, se não existe a obrigação legal de se quesitar de forma autônoma o dolo de matar em todo julgamento, não haveria necessidade de se estabelecer quesito próprio para acondicionar as circunstâncias normativas do § 1º, do artigo 121-A, sob pena de se construir tese de desclassificação obrigatória a ser superada em todos julgamento de feminicídio. (...) (2025, pp. 16-17)

A autonomia do tipo penal trouxe a tipificação de uma violência específica como causa da morte ou atentado à vida de uma mulher. Logo, na eventualidade de ser pautada "divergência sobre a tipificação do delito" (artigo 483, § 5º, CPP), que, reiteramos, em julgamento de feminicídio, deve ser considerada superada com a preclusão da decisão de recebimento da denúncia ou da pronúncia, eventual quesitação a partir da sustentação defensiva, poderá receber o rechaço do Ministério Público, em ata de julgamento, no exercício do controle de convencionalidade, para, no caso de ser admitida a quesitação, e em caso de prejuízos aos direitos humanos da vítima – direta e indireta – tal ocorrência ser levantada em todos os graus recursais, além de ter cabimento na via internacional, nas hipóteses cabíveis, sob pena de inobservância do devido processo legal e fragilização do direito à vida de mulheres. A esse respeito, argumentam Cambi; Porto; Heemann (2019, p. 118):

> [...] Os standards interpretativos da Corte IDH servem como precedentes a serem incorporados pelo direito interno. O princípio pro persona deve permear o controle de convencionalidade por ser estruturante do sistema interamericano e proporcionar a harmonização da legislação interna aos tratados internacionais. Portanto, cabe ao Ministério Público exercer o protagonismo no sistema de justiça brasileiro valendo-se do controle de convencionalidade de maneira difusa. Tal atuação institucional, além de poder contribuir para aperfeiçoar a atuação da autoridade policial, servirá para pautar a atuação do Poder Judiciário e contribuir tanto para a maior estabilidade, integridade e coerência da jurisprudência (CPC, art. 926) quanto para a interpretação evolutiva das convenções e tratados internacionais (Convenção de Viena, art. 31, § 3º) e a máxima efetivação dos direitos humanos no Estado brasileiro.[...]"

Assim estruturada a discussão, antever risco de desclassificação do crime de feminicídio em decorrência da autonomia do novo tipo penal e ressaltar a relevância da elaboração da denúncia criminal do crime contra a vida por razões de gênero feminino com "*todas as suas circunstâncias*" (artigo 41, do CPP), independentemente do enquadramento como qualificadoras, causas de aumento ou agravantes, revela-se oportuno, especialmente porque a busca pela efetivação dos direitos humanos das mulheres é um desafio cotidiano. Porém, a questão central, a nosso ver, reside no dever institucional de apresentar denúncias

criminais de crimes de feminicídios com discurso acusatório que traduza, de forma fundada e coerente, a violência de gênero perante o sistema de justiça para legitimar o controle difuso de convencionalidade.

Destarte, no exercício da titularidade da ação penal do crime de feminicídio o(a) membro(a) do Ministério Público deve caracterizar a violência de gênero a partir dos conceituais construídos, entre outros normativos, pela Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), pela Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher - Convenção de Belém do Pará, de 9 de junho de 1994, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996, pela a Convenção contra todas as Formas de Discriminação conta a Mulher, promulgada pelo Decreto 4.377, de 13 de setembro de 2002, pelas recomendações pelo CEDAW, em decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e ou da própria Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), dispondo, ainda, dos padrões dos Protocolos - nacional e interamericano de Investigação de Mortes Violentas de Mulheres.

Nesse ponto, todavia, fazemos uma rápida digressão sobre a Epistemologia que orienta o saber jurídico. A criminóloga crítica Vera Andrade, em sua obra *Pelas mãos da criminologia:* o controle penal para além da (des)ilusão (2012), afirma, taxativamente, que a Criminologia foi o saber que mais sofreu influências do androcentrismo, por se inserir num universo centrado no masculino, seja em razão dos sujeitos que produzem esse conhecimento, seja pelo objeto desse conhecimento: o crime e os criminosos (Andrade, 2012, p. 128-129).

Andrade (2012) destaca ainda que houve um longo percurso no sistema de justiça para o surgimento, ao lado de outras criminologias, da Criminologia Crítica, que adota o critério de interpretação macrossociológica e, como categorias de base, capitalismo e classes sociais (Criminologia da Violência Estrutural), até sofrer a interseção do movimento feminista, que amplia as categorias de interpretação, introduzindo o patriarcado e o gênero, agregando novas categorias sociológicas, bem como abrindo espaço para os questionamentos sobre o lugar ocupado ou atribuído à mulher no âmbito do sistema penal.

Assim, a violência de gênero não pode ser tida como ato isolado, mas como um ato dirigido a um público e é nesse sentido que Rita Segato (2022) afirma que esse tipo de violência se perfaz dentro de uma "e*strutura da masculinidade corporativa*" (2022, p. 18). Segundo seu pensamento, essa estrutura *é a "matriz replicada em outras corporações com*

atuação na sociedade" (Segato, 2022, p. 18) e ressalta que esses delitos devem sair do campo da intimidade e serem trazidos ao "*terreno da coisa pública"*, ao "*campo dos crimes inteiramente políticos"* (Segato, 2022, p. 23).

Ainda sobre a caracterização desses crimes contra a vida, a estudiosa Berenice Bento (2016, p. 48), ao tratar de assassinatos de mulheres em Ciudad Juárez/México, estabelece associações necessárias entre as mortes de qualquer mulher, destacando ser o feminino o elo que faz mover a engrenagem da estrutura de extirpação dos sujeitos vulnerabilizados por uma necropolítica e destaca o efeito do vocábulo feminicídio:

> [...] obrigou o Estado a reconhecer a despolitização da morte da vítima, uma vez que reduz o crime à dimensão passional. [...] o tratamento da "exceção", antes da introdução do conceito "feminicídio", era notório porque ocultava as condições sociopolíticas gerais que permitem que a violência se reproduza e, em segundo lugar, distancia os espectadores ou leitores da notícia do problema. O giro conceitual com a introdução do conceito "feminicídio" provoca uma reinterpretação dos crimes de passionais para um novo status teórico, político e jurídico. Não se tratava exclusivamente de exigir justiça, mas de entender a natureza desse tipo de violência. E ao fazê-lo se instaurou uma disputa nas estruturas culturais e nas configurações discursivas no que se refere ao lugar do feminino nas estruturas de gênero (Bento, 2016, p. 48).

Para não ficarmos no campo teórico, independentemente das questões legais, importante considerarmos que o enfrentamento desse grave problema social não vem se mostrando fácil e os números representam esse fenômeno histórico, estrutural e sistêmico, de que falam as autoras supracitadas, pois, mesmo existindo subnotificação e mesmo diante do anúncio do aumento da pena com a nova lei (Lei nº 14.994/2024), os números de feminicídios seguem assustadores (LESFEM, 2025)[4], sendo notícia de destaque que em uma lista de 84 (oitenta e quatro) países o Brasil aparece na sétima posição, e, especificamente em relação a mortes de pessoas transgênereos e não binárias, figura em primeiro lugar no *ranking* mundial (Dossiê da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA) (Benevides, 2025)).

Forçoso, portanto, na linha da visão de Andrade antes colacionada, não podemos desconsiderar que a funcionalidade do sistema de justiça criminal pode produzir

---

[4] Não obstante a divulgação do aumento da reprimenda penal para os crimes de feminicídios, o Monitor de Feminicídio do LESFEM - Laboratório de Estudos de Feminicídios - *espaço de pesquisa interdisciplinar que reúne pesquisadoras e pesquisadores, profissionais e estudantes da Universidade Estadual de Londrina (UEL), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal da Bahia (UFBA), Coletivo Feminino Plural (CFP) e Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres de Londrina (SMPM)* -, divulgou que no ano de 2024, no Brasil em números absolutos, ocorreram 1.859 (mil oitocentos e cinquenta e nove) feminicídios consumados e 2.286 (dois mil duzentos e oitenta e seis) feminicídios tentados. Desse total, somente no segundo semestre de 2024, foram totalizados 954 (novecentos e cinquenta e quatro) feminicídios consumados e 1.184 (mil cento e oitenta e quatro) feminicídios tentados.

desigualdades, discriminações e preconceitos nas relações sociais, salvo se balizar suas ações nas normas materiais constitucionais de igualdade de gênero, pois, não podemos esquecer, que a Criminologia "foi o saber que mais sofreu influências do androcentrismo (Andrade 2012, p. 128-129).

Sabemos que o lugar do Ministério Público como órgão encarregado de garantir a igualdade material de direitos entre homens e mulheres, de prevenir, de combater e de agir para erradicar toda e qualquer forma de violência contra as mulheres tem base constitucional (artigos 127 e 129, inciso I, entre outras normas, CF/88) e, para tanto, deve fazer uso de todas as premissa normativas e categorias conceituais do amplo bloco jurídico de direitos humanos, para tipificar, após adequada investigação, ***a violência contra a mulher como violação dos direitos humanos e a liberdades fundamentais, ofensiva da dignidade humana e manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre homens e mulheres (artigo 4º, do Decreto 1.973/96 - Convenção do Pará) e os conceitos das mais diversas violências fornecidos pela Lei nº 11.340/2006.*** (grifos da autora)

Portanto, nenhuma interpretação da Lei nº 14.994/2024 pode desconsiderar que seus dispositivos passam a ter vigência no ordenamento jurídico pátrio como mais um mecanismo para atender ao comando do artigo 7º da Convenção do Pará, que, entre outros, **impõe ao Estado o dever de** "(...) ***incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis***; (...)". Além de afirmar expressamente que nenhuma prática jurídica pode ser admitida se ***respaldar,*** **configurar** ***persistência*** **ou** ***tolerância*** da violência contra a mulher, e coloca como dever do Estado "(...) ***estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos*** *(*...);" (Brasil, 1996).

O Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigação das Mortes Violentas de Mulheres (femicídios/feminicídios) contextualiza os diversos aspectos da violência, alinhando com os aspectos materiais e processuais para uma eficaz investigação, processamento e julgamento, e faz um alerta que destacamos:

> (...) 316. No que tange à judicialização dos casos de femicídio – **além das recomendações usuais de coerência, integralidade e solidez que devem ser levadas em conta na apresentação da tese de acusação** –, é necessário que as três

> hipóteses levantadas na denúncia ou petição inicial permitam entregar ao juiz, juíza ou tribunal de sentença os meios de convicção, para além de qualquer dúvida razoável, sobre a ocorrência da morte violenta da mulher; **dos motivos ou razões de gênero exigidos pela legislação penal para que se comprove o tipo penal de femicídio, feminicídio ou homicídio agravado**; dos danos causados à vítima; e da responsabilidade do/s autor/es ou participante/s. (...)
> 325. **No caso dos feminicídios, deverá prestar-se especial atenção à validade e capacidade demonstrativa dos meios de convicção que demonstram as razões de gênero ou os motivos de ódio que impeliram os executores a matar a mulher de forma violenta.** (...) (Brasil, 2014, p. 111 e 116)

O modelo latinoamericano serviu de base para a construção do Protocolo Nacional, e, agora, do chamado "Caderno Temático de Referência - Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Feminicídio", que não inclui a atuação finalística do Ministério Público, contudo fornece todo o aparato referencial das modalidades de feminicídios e propõe os meios mais adequados para a investigação, sem prejuízo das regras legais, e, assim, e, indiretamente, fornece um material descritivo que pode ser aproveitado também na fase descritiva dos crimes. Do Protocolo Nacional, convém destacarmos, pela pertinência, as seguintes proposições:

> (...) Examinar o ato como um crime de ódio, cujas raízes se encontram em condições históricas produzidas pelas práticas sociais de cada país; Abordar a morte violenta de mulheres como um crime sistemático cuja investigação exige a devida diligência por parte das instituições do Estado. Diferenciar os feminicídios das mortes de mulheres ocorridas por motivações não associadas ao gênero. Ir além das possíveis linhas de investigação focadas em fundamentações individuais, naturalizadas ou patologizantes. Romper com a carga cultural e social que responsabiliza a vítima pelo que lhe ocorreu e evitar julgamentos de valor sobre condutas ou comportamento anterior da vítima. Dar visibilidade às assimetrias de poder e à forma como as desigualdades de gênero permeiam os papéis, normas, práticas e significações culturais entre homens e mulheres.[...] (Protocolo Nacional Feminicídio, 2025, p. 19)[5].

Os crimes contra a vida por questões de gênero são políticos, são "crimes morais"[6], são torpes, não decorrem do sentimento de ciúmes, do inconformismo ou da insatisfação do

---

[5] O Manual de Atuação das promotoras e dos promotores de justiça em casos de feminicídios, elaborado no âmbito do Ministério Público em 2019 permanece útil, porém alguns trechos seguramente serão objeto de atualização, a exemplo do item "(...) 4. *Se o réu se recusar a responder às perguntas do Ministério Público Estadual, mesmo assim, o promotor/a promotora de Justiça pode fazer as perguntas e pedir para serem consignadas em ata.* (...)" (p. 30), em razão da Lei de Abuso de Autoridade (artigo 15, parágrafo único , da Lei nº 13.869/2019), necessária adequação ao modelo de quesitos em razão da nova lei de feminicídio, entre outros.

[6] "[...] 131. "(...). *Nos crimes morais, o agressor se sente recompensado por uma espécie de vitória, que supõe impor sua posição acima da vida da mulher assassinada. A maior ou menor ira, raiva e violência que o agressor utiliza na conduta criminosa são uma consequência dessas ideias que ele foi desenvolvendo no cometimento do crime, mais do que o produto de uma reação emocional, como se tentou tradicionalmente justificar mediante a ideia de "crime passional". Apesar da carga emocional presente em muitos dos femicídios, o agressor demonstra controle na forma em que leva a cabo o crime e nos atos posteriores ao mesmo*. (...)" (Modelo de Protocolo Interamericano de Investigação de Mortes Violentas de Mulheres por razões de gênero (femicídio/feminicídio), Brasil, 2014, p. 54)

autor, expressões que, principalmente quando desacompanhadas de qualquer adjetivação, não possuem sentidos semânticos condizentes com a pretensão de posse, domínio e controle sobre os corpos e vidas das mulheres, ceifadas pelos mais diversos meios, que não valem trazer ao texto, pois permanecem em nossas memórias.

Em verdade, o ciúme pode ser associado à paixão e, sobre isso, muito apropriada à colocação de Lodetti *et al*. (2018):

> Ao que tudo indica, estamos lidando com uma sociedade efetivamente falogocêntrica, que toma a palavra, a ordem, a lei, a sociabilidade e os padrões normativos de masculinidade e os conjuga de forma absolutamente artificiosa para justificar a redução da pena ou absolvição do assassino, com base na compreensão de seu sofrimento psíquico como homem ultrajado, abandonado ou malquisto. Sendo assim, como quebrar o discurso e a lei que sustentam a afirmação de que a vida de uma mulher vale menos que a paixão de um homem? (Lodetti *et al*., 2018, p. 8-9)

Síntese dogmática: Tese proposta, para contribuição dos(as) colegas:

No desempenho da atividade analítica de procedimentos policiais e de elaboração de denúncias de crimes de feminicídios, diante da autonomia do tipo penal de feminicídio dada pela Lei 14.994/2024, não deve guiar-se pela falta de tecnicismo do legislador no enquadramento das circunstâncias e sim pela perspectiva de gênero e de acordo com o sistema jurídico integral sobre a violência contra as mulheres, e caracterizar o crime de (trans)feminicídio – tentado ou consumado –, narrando, portanto, todas as circunstâncias subjetivas e objetivas, utilizando conceitos jurídico-sociológicos e culturais fornecidos em *tratados, convenções, protocolos nacionais e internacionais de direitos humanos, recomendações e outros documentos emitidos pelo Comitê CEDAW e pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos,* e, para tanto, deve agir para assegurar a ocorrência de investigações elucidativas de ter a violência ocorrido por "razão da condição" de gênero feminino, menosprezo a essa condição ou em contexto de violência doméstiva e familiar, e, no curso do processo, atuar para assegurar a prioridade processual, os direitos e garantias das vítima previstos nos normativos internos e internacionais, e, além de outros, a observância do princípio da convencionalidadea, insurgindo-se contra a infundada e inconvencional tese de desclassificação.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. Interseccionalidade: Feminismos Plurais. Coordenação de Djamila Ribeiro. São Paulo: Sueli Carneiro; Editora Jandaíra, 2020.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Pelas mãos da criminologia:** o controle penal para além da (des)ilusão. 2ª reimpressão, Rio de Janeiro, set. 2017. Rio de Janeiro: Revan; ICC, 2012.

ALVES, Luís Gustavo Soares; CARVALHO, Márcio Vieira Villas Boas Teixeira; GRECO, Sávio Fraga. Ministério Público de Goias. Informação Técnico-Jurídico nº 01/2025. QUESITAÇÃO DO CRIME DE FEMINICÍDIO A PARTIR DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N. º 14.994/2024. Disponível em: https://www.mpgo.mp.br/portal/arquivos/2025/03/31/17_09_31_96_Quesita_o_do_crime_de_feminic_dio_a_partir_das_altera_es_promovidas_pela_Lei_n._14.9942024.pdf. Acesso: 05 maio 2025.

BENEVIDES, Bruna G. Dossiê: assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2025. Brasília: ANTRA, 2025. Disponível em: https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2025/01/dossie-antra-2025.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.

BENTO, Berenice. Transfeminicídio: violência de gênero e o gênero da violência. In: COLLING, Leandro (org.). **Dissidências sexuais e de gênero.** Salvador: EDUFBA, 2016, 43-67. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/30169. Acesso em: 28 abr. 2025.

BERNOULLI, Daniel. O feminicídio como crime autônomo: avanços e inquietações. 2024. Disponível em: mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/artigos-menu/16346-o-feminicidio-como-crime-autonomo-avancos-e-inquietacoes#:~:text=Em%209%20de%20outubro%2C%20foi,da%20mulher%20em%20nossa%20sociedade. Acesso em: 26 abr. 2025.

BRASIL. **Caderno Temático de Referência**. Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Feminicídio. 2025. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202503/justica-e-mulheres-estabelecem-protocolo-para-investigacao-de-feminicidios-1. Acesso 02 abr. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 abr. 2025

BRASIL. **DECRETO 1973, de 1º de agosto de 1996.** Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 01 abr. 2025.

BRASIL. DECRETO 4377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 01 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em 20 de abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015.** Altera o artigo 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm. Acesso em: 27 de abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024.** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), o Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais), a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha) e o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), para tornar o feminicídio crime autônomo, agravar a sua pena e a de outros crimes praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, bem como para estabelecer outras medidas destinadas a prevenir e coibir a violência praticada contra a mulher. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14994.htm. Acesso em: 27 abril. 2025.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero:** feminismo e subversão da identidade. Tradução de Renato Aguiar. 21ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade; HEEMANN, Thimotie Aragon. Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público. Revista Jurídica da Corregedoria Nacional/ISSN 2525-5800/Volume VII/2019, p. 109-122. Disponível em: https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/rjcn/article/view/536/406. Acesso em 27 abr. 2025.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 96, de 28 de fevereiro de 2023.** Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-96---2023.pdf. Acesso em 26 abr. 2025.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. Corregedoria Nacional. Recomendação de Caráter Geral nº 03, de 06 de março de 2025. Recomenda a adoção de medidas que fortaleçam a atuação dos Ministérios Públicos da União e dos Estados com perspectiva de gênero, visando consolidar uma cultura jurídica que reconheça e garanta os direitos de todas as

mulheres e meninas. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/11601/#:~:text=RECOMENDA%C3%87%C3%83O%20DE%20CAR%C3%81TER%20GERAL%20N%C2%BA,todas%20as%20mulheres%20e%20meninas. Acessado: 02 abril.2025.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de Atuação das promotoras e dos promotores de justiça em casos de feminicídios.** 2019. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/12779-manual-de-atuacao-em-casos-de-feminicidio. Acesso em 02 abr. 2025.

Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso Gelman vs Uruguaia. 01abril.2025. set. 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf>. Acesso em: 02 maio 2025.

OACNUDH - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Escritório Regional para a América Central do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos). Modelo de Protocolo Latino-Americano de Investigação das Mortes Violentas de Mulheres por Razões de Gênero (Femicídio/Feminicídio). Trad. Lucas Cureau. Brasília: ONU Mulheres, 2014. Disponível em: https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/05/protocolo_feminicidio_publicacao.pdf. Acesso em: 06 jun. 2015.

Escritório Regional para a América Central do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos; Escritório Regional para as Américas e o Caribe da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres). Modelo de Protocolo Latino-Americano de Investigação das Mortes Violentas de Mulheres por Razões de Gênero (Femicídio/Feminicídio). Brasília: ONU Mulheres, 2014.

FISCHER, Douglas; PEREIRA, Frederico Valdez. **As obrigações processuais penais positivas:** segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos. 3ª ed. rev. atual. e ampl. Com as 10 condenações do Brasil na Corte IDH e Resolução nº 123/2022 do CNJ. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

LESFEM. MARIANO, Silvana et al. Feminicídios consumados e tentados no Brasil – 2024. Disponível em: em: https://sites.uel.br/lesfem/monitor-brasil/feminicidios-consumados-e-tentados-no-brasil-2024/. Acesso em: 30 abr. 2025.

LODETTI. Alex Simon; MONTE, Livia Espíndola; LAGO. Mara Coelho de Souza; TONELI, Maria Juracy Filgueiras. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. A vida psíquica do homem e a morte de mulheres, **Artigos psicologia & sociedade**, 30, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/psoc/a/J79FdWdbwC3mPYvrKCy3nWN/?lang=pt (https://doi.org/10.1590/1807-0310/2018v30161068). Acesso em: 17 set. 2023.

ZAGALLO, Rogério Leão; NETO, Aluísio Antônio Maciel. Reflexões sobre a quesitação do crime de feminicídio em virtude das alteração da Lei 14.994/24. *In*: Congresso Nacional do Júri. 2025. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://mpsp.mp.br/documents/20122/5193653/

REFLEX%C3%95ES%20SOBRE%20A%20QUESITA%C3%87%C3%83O%20DO%20CRIME%20DE%20FEMINIC%C3%8DDIO%20%28vers%C3%A3o%20Congresso%20RS%29.pdf/8eeb4e96-33e8-fa4c-2c30-e7d0244c2113?t=1742826524509. Acesso em: 20 abr. 2025.

Inaplicabilidade do Acordo de Não Persecução Penal ao Crime de Tráfico de Drogas

Bruno Pereira Bento de Lima
Pós-Graduado em Direito Penal e Criminologia pela Universidade Regional do Cariri – URCA. Pós-Graduando em Direitos Humanos pela Faculdade CERS/CEI. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco.

Área do Direito: Direito Penal e Processual Penal.

Resumo: O presente artigo analisa a inaplicabilidade do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) ao crime de tráfico de drogas, conforme previsto no Artigo 33 da Lei nº 11.343/2006. Argumenta-se que a natureza e a gravidade do delito, bem como os requisitos legais e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, impedem a sua aplicação, mesmo nos casos de tráfico privilegiado. A análise se fundamenta em interpretação legal, constitucional, jurisprudência e doutrina especializada, além de considerar um Projeto de Lei que visa a explicitar a impossibilidade de ANPP para o crime de tráfico de drogas, o qual já obteve aprovação na Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: Acordo de Não Persecução Penal; Tráfico de Drogas; Tráfico Privilegiado; Lei de Drogas; Processo Penal; Tratados Internacionais.

Introdução: A proposta do artigo

O tráfico de drogas representa um desafio significativo para o sistema de justiça criminal brasileiro, dados os seus impactos na saúde pública, na segurança e na ordem social. A Lei nº 11.343/2006 estabelece um tratamento penal rigoroso para essa conduta, refletindo a preocupação do legislador em combater eficazmente esse problema.

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), introduzido no Código de Processo Penal pelo Artigo 28-A, surge como um mecanismo de justiça negocial, em que o Ministério Público pode pactuar com o investigado o não oferecimento da denúncia, mediante o cumprimento de determinadas condições. No entanto, a aplicação do ANPP ao crime de tráfico de drogas gera controvérsias, especialmente quando se alega a possibilidade de enquadramento no chamado "tráfico privilegiado".

O presente artigo visa estudar a incompatibilidade do crime de tráfico de drogas, ainda que em sua forma “privilegiada”, com o instituto negocial do acordo de não persecução penal, enfocando, notadamente, os aspectos constitucionais, legais e doutrinários, mencionando a tendência de reforma legislativa.

Para tanto, será avaliada seu cabimento, no contexto do crime de tráfico de drogas, de acordo com os requisitos objetivos e subjetivos traçados pela norma processual penal, levando em consideração aspectos constitucionais e normativas de direito penal internacional.

Análise da Inaplicabilidade do ANPP ao Tráfico de Drogas

O Artigo 28-A do CPP estabelece como requisito objetivo para a celebração do ANPP que o delito investigado tenha pena mínima inferior a 4 (quatro) anos. O crime de tráfico de drogas, tipificado no Artigo 33 da Lei nº 11.343/2006, possui pena mínima de 5 (cinco) anos, o que, em tese, inviabiliza a aplicação do acordo.

A Lei nº 11.343/2006 prevê, em seu Artigo 33, § 4º, a possibilidade de redução da pena de um sexto a dois terços, caso o agente seja primário, de bons antecedentes, não se dedique a atividades criminosas nem integre organização criminosa. Essa figura é conhecida como "tráfico privilegiado".

No entanto, ainda que se reconheça a minorante do tráfico privilegiado, a pena mínima abstrata do delito de tráfico permanece sendo de 5 (cinco) anos. A redução da pena, nesses casos, é uma operação a ser realizada na dosimetria da pena, em sua terceira fase, após a condenação, e não interfere na pena mínima cominada ao tipo penal.

Outrossim, a operação matemática não representa uma desclassificação, porque o tipo penal continua o mesmo, vale dizer, o que incide, na verdade, é uma causa especial de diminuição de pena em favor do agente primário, de bons antecedentes, que não se dedique às atividades criminosas, nem integre organização criminosa, no contexto do tráfico de drogas.

Levar a efeito o raciocínio do “tráfico privilegiado”, ainda na fase embrionário da ação penal ou mesmo em estagio mais avançado, mas antes da sentença, é antecipar ou prever a pena que será imposta ao réu antes mesmo da realização da audiência de instrução e do devido processo legal, quer dizer, o chamado “juízo de adivinhação da pena”. No contexto do Acordo de Não Persecução Penal, essa questão se torna particularmente fundamental quando não há

convicção de que a pena final autorizará o ANPP, ou seja, ainda que se reconhecida a incidência da causa especial de diminuição da pena prevista no § 4º do art. 33, da Lei de Drogas, mas em seu grau mínimo (1/6 – um sexto), o acusado não fará jus a benesse em discussão, pois a pena superará o patamar de 4 (quatro) anos, sendo assim, inexiste fundamento concreto que traz a garantia de que todos critérios objetivos exigidos pela Lei serão preenchidos.

A doutrina de Rodrigo Leite Ferreira Cabral (2021, p. 95) corrobora esse entendimento, ao afirmar que:

> Vale salientar, por fim, que, para aqueles que entendem cabível a aplicação do acordo de não persecução penal, mesmo depois do oferecimento da denúncia, relativamente aos processos instaurados antes da entrada em vigor da Lei Anticrime (direito intertemporal), o critério a ser utilizado para a verificação do cumprimento do requisito objetivo é sempre a imputação feita na denúncia, não sendo possível realizar-se um mero prognóstico de eventual e incerta desclassificação. Esse tema tem grande importância prática para o crime de tráfico de drogas, uma vez que, se a imputação feita na denúncia for a do crime de tráfico, previsto no art. 33, caput, da Lei n. 11.343/06, não estará preenchido o requisito objetivo, já que a pena mínima é de cinco anos, enquanto eventual aplicação da minorante do § 4º, do art. 33, da Lei de Drogas, já viabilizaria o cumprimento da pena mínima para o ANPP. O uso do parâmetro objetivo do tráfico minorado, no entanto, somente poderá ser utilizado se houve aditamento da acusação ou desclassificação da imputação. Enquanto a acusação for do tipo básico do tráfico será incabível o ANPP, diante do não preenchimento do requisito objetivo da pena mínima.

Além disso, é crucial considerar o risco de um “super-privilégio” concedido ao agente beneficiado com o ANPP, especialmente quando isso resulta na redução do crime para uma categoria menos grave, como o “tráfico privilegiado”.

O tráfico ilícito de drogas é uma das atividades criminosas mais danosas e perigosas enfrentadas pela sociedade, alimentando a violência, a dependência química e o crime organizado. Portanto, qualquer medida que possa beneficiar o sujeito ativo de maneira excessiva, resultando em um fenômeno conhecido como “super-privilégio”, criará um

precedente preocupante de incentivo a prática desse delito, minando os esforços para combatê-lo eficazmente.

A concessão do ANPP em casos de tráfico ilícito de drogas, pode transmitir uma mensagem equivocada de impunidade, encorajando os agentes a continuarem suas atividades criminosas sem medo das consequências, pois o traficante ao perceber que, mesmo sendo flagrado em uma situação que configura um crime grave, poderá se beneficiar do acordo e evitar punições mais severas do processo penal, causando impactos negativos na sociedade, prejudicando a segurança pública e a saúde coletiva, não terá receio em continuar a delinquir.

Essa preocupação se baseia na ideia de que, ao celebrar o ANPP, o agente receberia duas vezes o benefício estatal, um pelas condições benevolentes do próprio acordo e, outro, caso surja novamente como acusado por tráfico ilícito de drogas, seria agraciado com a causa de diminuição de pena do "tráfico privilegiado", pois a celebração do acordo não gera maus antecedentes, logo, o sujeito pode ser beneficiado por duas vezes e, só, e tão somente só, numa terceira vez, seria processado, julgado e punido pela efetiva prática do crime de tráfico ilícito de drogas, aí os efeitos deletérios de suas condutas já se alastraram, incorrendo o Estado Brasileiro em Omissão no seu dever de repreender e punir a prática do crime de tráfico ilícito de drogas.

Paralelamente, ao considerar o mandado constitucional de criminalização, é essencial reconhecer a necessidade de uma resposta eficaz do Estado diante do crime de tráfico de drogas para desestimular e punir atividades relacionadas ao comércio ilegal de substâncias entorpecentes.

Veja-se que, a criminalização do tráfico de drogas desempenha um papel importante na manutenção da ordem pública e na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, visto que, é medida essencial e obrigatória para combater uma das maiores ameaças à saúde pública e à segurança da coletividade.

Nesse sentido, alguns doutrinadores entendem que os mandados de criminalização são capazes de vincular o legislador, de modo que a proteção penal desses bens jurídicos, considerados fundamentais, não é facultativa, mas sim, obrigatória. A respeito disso, Luciano Feldens (2012, p. 73) destaca que:

> [...] essas normas constitucionais indicam que, ademais de legitimar a atividade do

> legislador penal, em determinados casos a Constituição exige sua intervenção por meio de normas que designamos mandados constitucionais de tutela penal (criminalização). A Constituição funciona, aqui, como fundamento normativo do Direito Penal, transmitindo um sinal verde ao legislador, o qual, diante da normatividade da disposição constitucional que o veicula, não poderá recusar-lhe passagem. Trata-se, pois, de uma zona de obrigatória intervenção do legislador penal.

Considerando o entendimento de Feldens (2012), os mandados explícitos de criminalização são aqueles em que o texto constitucional determina expressamente a necessidade de punição de determinadas condutas lesivas, como por exemplo, o artigo 5º incisos XLII, XLIII e XLIV da CRFB/87, nos quais há previsão de punição das práticas de racismo, tortura, **tráfico ilícito de drogas,** terrorismo, crimes hediondos e ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático[1].

Ora, ainda que o ANPP possa ser uma ferramenta útil para desafogar o sistema judiciário e priorizar casos mais graves, sua aplicação indiscriminada, sobretudo em casos de "tráfico privilegiado" (hipotético), pode comprometer a eficácia da resposta do Estado. Isso porque, em alguns casos, a negociação de penas/condições pode resultar em punições desproporcionais ou injustas, especialmente se não levar em consideração as circunstâncias individuais do agente e a gravidade do crime, ou seja, o tráfico de drogas, mesmo em escala menor, contribui para a disseminação do vício, da violência e da desintegração social, e sua gravidade não pode ser subestimada.

Nisso, temos que o acordo não representa uma boa opção de política criminal de enfrentamento ao tráfico ilícito de drogas por representar, inegavelmente, proteção deficiente aos bens jurídicos tutelados pela ordem jurídica constitucional, legal, e

1 A matéria, igualmente, não passou despercebida pela doutrina do Prof. André de Carvalho Ramos (2011) que, em estudo sobre mandados de criminalização no direito internacional dos direitos humanos, coloca o (novo) aspecto do direito constitucional penal, direcionado a atuação legislativa do Estado no sentido de conferir proteção a bens jurídicos sensíveis para o seio social, nos seguintes termos: *Contudo, o direito penal não é só conformado e limitado pelas Constituições e seu rol de direitos, mas, em algumas situações ele é invocado como instrumento essencial de proteção de bens jurídicos. É uma nova faceta, agora amistosa, na relação entre os direitos humanos e o direito penal.*
Surgem os mandados constitucionais de criminalização, que são os dispositivos constitucionais que ordenam a tipificação penal de determinada conduta, a imposição de determinada pena, a vedação de determinados benefícios ou até tratamento prisional específico. Como sustentam Streck e Feldens, "(...) mais que um limite, deveremos entender a Constituição como fundamento da pena e do Direito Penal, verificando hipóteses em que a criminalização de determinadas condutas demonstra-se constitucionalmente requerida". A nossa Constituição possui diversos mandados de criminalização expressos, como os previstos nos art. 5.º, XLII, XLIII e XLIV, da CF/1988 (LGL\1988\3).

internacional/convencional.

A propósito, não bastasse o arcabouço jurídico interno que criminaliza o tráfico ilícito de drogas, também, a República Federativa do Brasil assumiu compromisso internacional de criminalizar e combater o tráfico ilícito de drogas, adotando ferramentas de controle e repreensão a prática do delito – Decreto nº 154 de 26 de junho de 1991 (Promulga a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas)[2].

Na mesma linha de raciocínio, o Supremo Tribunal Federal, por sua segunda turma, entendeu inviável a celebração de acordo de não persecução penal nos casos de crime de injúria racial ou crimes raciais. Na ocasião, de forma categórica, *mutatis mutandis,* colocou o Min. Relator Edson Fachin (RHC 222599[3]):

---

2 Chama a atenção a preocupação indicada na justificativa da convenção que ainda se mostra atual: "As Partes nesta Convenção,

Profundamente preocupadas com a magnitude e a crescente tendência da produção, da demanda e do tráfico ilícitos de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas, que representam uma grave ameaça à saúde e ao bem-estar dos seres humanos e que têm efeitos nefastos sobre as bases econômicas, culturais e políticas da sociedade, (...)".

Some-se a normativa internacional indicada, outros compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro na matéria: a) A Convenção de Genebra de 26 de junho de 1936, para repreensão do tráfico ilícito das drogas nocivas, firmada em Genebra, a 26 de junho de 1936 - Decreto nº 2.994/1938; b) Convenção Única sobre Entorpecentes, assinada em Nova York, em 30 de março de 1961 - Decreto nº 54.216/1964; e c) Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotada em Nova York, em 15 de novembro de 2000 - Decreto nº 5.015/2004 (entre outros porventura existente).

3 EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PENAL E PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL. PRINCIPIO DA DIALETICIDADE RECURSAL. OBSEVÂNCIA. NECESSIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TESE DEFENSIVA. INOVAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. CRIME RACIAL. ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL. INAPLICABILIDADE. RECURSO ORDINÁRIO NÃO PROVIDO. 1. A construção e o efetivo alcance de uma sociedade fraternal, pluralista e sem preconceitos, tal como previsto no preâmbulo da Constituição Federal, perpassa, inequivocamente, pela ruptura com a praxis de uma sociedade calcada no constante exercício da dominação e desrespeito à dignidade da pessoa humana. 2. A promoção do bem de todos, aliás, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, elencados no art. 3º da Constituição Federal de 1988. 3. Assim, a delimitação do alcance material para a aplicação do acordo "despenalizador" e a inibição da persecutio criminis exige conformidade com o texto Constitucional e com os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro internacionalmente, como limite necessário para a preservação do direito fundamental à não discriminação e à não submissão à tortura – seja ela psicológica ou física, ao tratamento desumano ou degradante, operada pelo conjunto de sentidos estereotipados que circula e que atribui tanto às mulheres quanto às pessoas negras posição inferior, numa perversa hierarquia de humanidades. 4. Considerada, pois, a teleologia da excepcionalidade imposta na norma e a natureza do bem jurídico a que se busca tutelar, tal como os casos previstos no inciso IV do art. 28 do CPP, o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) não abarca os crimes raciais, assim também compreendidos aqueles previstos no art. 140, § 3º, do Código Penal (HC 154248). 5. Recurso ordinário em habeas corpus não provido. (RHC 222599, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 07-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-03-2023 PUBLIC 23-03-2023)

> "**Assim, a delimitação do alcance material para a aplicação do acordo 'despenalizador' e a inibição da persecutio criminis exige conformidade com o texto Constitucional e com os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro internacionalmente**, como limite necessário para a preservação do direito fundamental à não discriminação e à não submissão à tortura – seja ela psicológica ou física -, e ao tratamento desumano ou degradante, operada pelo conjunto de sentidos estereotipados que circula e que atribui não apenas às mulheres mas também às pessoas negras posição inferior, numa perversa hierarquia de humanidades". (negrito nosso)

Logo, temos que a medida consensual traduzida no ANPP não é necessária nem suficiente para reprovação e prevenção do crime – requisitos subjetivos.

Para além da doutrina e da jurisprudência, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 14/2025, de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, que visa a alterar o Artigo 28-A do Código de Processo Penal para estabelecer expressamente a impossibilidade de aplicação do ANPP ao crime de tráfico de drogas, ainda que em sua modalidade privilegiada. A Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados já aprovou o referido projeto (BRASIL, 2025), reforçando o entendimento de que a aplicação do ANPP a esse delito enfraquece a política de combate ao tráfico de drogas.

Conclusão

A aplicação do ANPP em casos de tráfico de drogas, ainda que na modalidade privilegiada, encontra óbices intransponíveis na Constituição Federal, Legislação Penal e Processual Penal, bem como nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, na doutrina especializada e em proposições legislativas em curso, como o Projeto de Lei nº 14/2025, já aprovado na Comissão de Segurança Pública da Câmara dos Deputados. A pena mínima prevista para o delito, superior a 4 (quatro) anos, impede a celebração do acordo, conforme estabelece o Artigo 28-A do CPP.

Portanto, a celebração de ANPP em casos de tráfico de drogas representaria uma flexibilização indevida da resposta penal a esse delito, que possui grande potencial de lesividade e desestabilização social.

Referências

BRASIL. Lei nº 11.343, de 23 de agosto de 2006. Institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de agosto de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11343.htm. Acesso em 29.04.2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 13 out. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em 29.04.2025.

CABRAL, R. L. F. Manual do Acordo de Não Persecução Penal. 2. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

FELDENS, Luciano. Direitos fundamentais e Direito Penal: a Constituição Penal. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

RAMOS, André de Carvalho. Mandados de Criminalização no Direito Internacional dos Direitos Humanos: Novos Paradigmas da Proteção das Vítimas de Violações de Direitos Humanos. Revista Brasileira de Ciências Criminais, v. 62, p. 9-58, set./2006. republicado em: Doutrinas Essenciais de Direitos Humanos, v. 6, p. 547-596, ago./2011.

BRASIL. Decreto nº 154, de 26 de junho de 1991. Promulga a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas. Diário Oficial da União, Brasília, 26 de junho de 1991. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0154.htm. Acesso em 29.04.2025.

BRASIL. Decreto nº 2.994, de 19 de julho de 1938. Promulga a Convenção para a repressão do tráfico ilícito das drogas nocivas. *Coleção de Leis do Brasil*, Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1938/d02994.html#:~:text=Promulga%20a%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20para%20a,tr%C3%A1fico%20il%C3%ADcito%20das%20drogas%20nocivas. Acesso em 29.04.2025.

BRASIL. Decreto nº 54.216, de 27 de agosto de 1964. Promulga a Convenção Única sobre Entorpecentes, assinada em Nova York, em 30 de março de 1961. Diário Oficial da União, Brasília, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1964/d54216.html. Acesso em 29.04.2025.

BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotada em Nova York, em 15 de novembro de 2000. Diário Oficial da União, Brasília, 2004. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm. Acesso em 29.04.2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 222599, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 07-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-03-2023, PUBLIC 23-03-2023.

BRASIL. Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Diário Oficial da União, Brasília, 27 de dezembro de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm. Acesso em 29.04.2025.

BRASIL. Projeto de Lei nº 14, de 2025. Altera o art. 28-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, para estabelecer a impossibilidade de aplicação do acordo de não persecução penal aos investigados pela prática do crime de tráfico de drogas, ainda que na modalidade privilegiada. Câmara dos Deputados, Brasília, 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2482116. Acesso em 29.04.2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão aprova projeto que restringe acordo de não persecução penal para tráfico de drogas. Portal da Câmara dos Deputados, Brasília, 23 de abril de 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1152126-comissao-aprova-projeto-que-restringe-acordo-de-nao-perse cucao-penal-para-trafico-de-drogas/. Acesso em: 27 de abril de 2025.

A IRREPETIBILIDADE DO RECONHECIMENTO DE PESSOAS À LUZ DA RESOLUÇÃO CNJ N. 484/22

Daniel de Ataíde Martins

1. INTRODUÇÃO

O reconhecimento de pessoas é técnica investigativa e meio de prova bastante utilizada na práxis das investigações criminais e do processo penal com o objetivo de elucidar a autoria do crime.

Este artigo discorrerá sobre a utilização da psicologia do testemunho, com o fim de entender o processo cognitivo que leva a reconhecer ou não uma pessoa como autora de um crime, e assim conferir maior ou menor valor a esse importante meio de prova, já que foi ele objeto de muitas controvérsias, em razão da possibilidade de falsos resultados, frutos estes do processo cognitivo, bastante alardeados pela imprensa.

Abordar-se-á, outrossim, a Resolução n. 484/22 do Conselho Nacional de Justiça, que ampliou os requisitos do reconhecimento, e tratou inclusive, das consequências de sua não observância, dentre elas nulidades e eficácia probatória, norma esta ainda foi pouco debatida pela doutrina e jurisprudência.

Importante frisar que esta última normativa infralegal, embora trazendo maior detalhamento exigido para o reconhecimento de pessoas, à luz da moderna psicologia do testemunho, explicitou o que a doutrina, há muito, aduzia, o reconhecimento de pessoas é prova irrepetível, ou seja, não pode ser renovada em juízo quando feita durante a fase inquisitorial.

O problema surge quando o reconhecimento é feito sem a moldura trazida pelo regramento, já que, há muito, os nosso Tribunais discutem a validade e o seu valor probatório, não chegando a um entendimento pacífico, sendo que a citada

Resolução do CNJ, curiosamente, tem levado alguns magistrados a repetirem, em juízo, o procedimento feito de forma inadequada, na fase inquisitorial.

Sobre a irrepetibilidade do reconhecimento é que se debruça, por fim, o presente estudo, dada a relevância prática de suas consequências na práxis forense criminal, já que seu uso inadequado ou inoportuno (repetição) podem repercutir na condenação de um inocente (injustiça positiva) ou na absolvição de um culpado (injustiça negativa), da mesma forma que sua realização sem observância dos requisitos legais e infralegais trazidos pelas normas supra.

2. **O RECONHECIMENTO DE PESSOAS À LUZ DA PSICOLOGIA DO TESTEMUNHO**

O reconhecimento de pessoas é técnica investigativa e meio de prova bastante utilizada na polícia e justiça de todo mundo. Como sabido consiste em colocar pessoas ou fotografias para que vítimas ou testemunhas reconheçam, por suas características físicas, eventuais suspeitos do crime.

Por depender do processo cognitivo, para evitar erros, provenientes de falsas memórias, necessário se faz o emprego de técnicas corretas, preconizadas em protocolos internacionais, incorporadas à nossa legislação.

Erros ocasionados pelo funcionamento normal da memória têm sido estudados pela Psicologia do Testemunho, área da ciência que visa compreender processos cognitivos de testemunhas, por exemplo, como um inocente pode ser reconhecido como sendo um criminoso (Charman & Wells, 2006; Erickson, Lampinen, & Moore, 2016; Loftus, 2013 *apud* Cecconello; Stein, 2020). Além de estudos de casos reais, a Psicologia do Testemunho tem se valido de experimentos científicos, como expor participantes a um crime encenado e solicitar que reconheçam o suspeito uma semana depois.

A memória humana difere de um registro feito por uma filmadora ou câmera fotográfica, pois humanos não codificam tudo o que observam. Informações armazenadas na memória podem ser esquecidas e informações recuperadas estão sujeitas a ser modificadas. Processos de codificação, armazenamento, e recuperação são envolvidos no reconhecimento de suspeitos. Ainda que vítimas e testemunhas possuam atribuições distintas na esfera jurídica elas partilham do mesmo funcionamento da memória e são submetidas aos mesmos procedimentos

de reconhecimento de suspeito. Neste sentido, durante este artigo o termo testemunha será utilizado para se referir a qualquer pessoa que tenha observado o crime.

Uma vez que a face do criminoso é codificada, uma representação mental de seu rosto é armazenada na memória. Entretanto, o armazenamento de informações na memória não é estático e a testemunha pode esquecer parte das informações armazenadas já nas primeiras 24 horas (Payne, Toglia & Anastasi, 1994; Wetmore et al., 2015, *apud* Cecconello; Stein, 2020). Quanto maior o intervalo decorrido desde o crime menos detalhada torna-se a representação mental do rosto do criminoso e consequentemente o reconhecimento do suspeito é prejudicado (Dysart & Lindsay, 2014, *apud* Cecconello; Stein, 2020). Além do esquecimento é preciso considerar que o armazenamento e recuperação da memória são um processo contínuo: quando a memória de um evento é recuperada ela passa a um estado transiente em que novas informações podem ser inseridas e armazenadas juntamente com a memória original (Loftus, 2005; Bernstein & Loftus, 2009, *apud* Cecconello; Stein, 2020).

Durante a recuperação da memória, a representação mental do rosto do criminoso pode ser alterada ao ser exposta a novas informações. Se testemunhas conversaram entre si sobre o crime, por exemplo, as informações dadas por uma destas testemunhas podem modificar a memória das demais (Thorley, 2015; Wright, & Villalba, 2012). Uma vez que as informações sugeridas por outra pessoa são incorporadas à memória original não é possível saber quais informações foram armazenadas após o evento. Ou seja: memórias verdadeiras e falsas são indistinguíveis para quem recorda (Bernstein, & Loftus, 2009; Schacter & Loftus, 2013, *apud* Cecconello; Stein, 2020).

Não é à toa que um dos procedimentos utilizados para o reconhecimento, o *show up*, que consiste em apresentar apenas um suspeito para a testemunha e perguntar se este é ou não o criminoso é tão criticado pelo hodierno sistema jurídico, já que é ele indutivo, e, diante das limitações e variáveis da memória humana, torna mais factível levar ao reconhecimento de um inocente como criminoso. Diferente do sistema *line up*, em que se exibe fotografias ou pessoas perfiladas, com semelhanças físicas ao suspeito, para que se faça, de forma livre, e com maior desforço cognitivo, um resgate dos fragmentos de memória e confronto com a realidade apresentada, o que oferece maior segurança ao procedimento.

Para além disso, a psicologia do testemunho revela que a prova que depende da memória, como o reconhecimento, deve ser produzida uma única vez (irrepetibilidade), e o quanto antes (imediaticidade), já que tanto a indução quanto o transcurso do tempo são edificadores das falsas memórias e desconstrutores das verdadeiras.

3. AS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELA RESOLUÇÃO 484/2022 DO CNJ E OS PRECEDENTES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES QUANTO À FORMA DO RECONHECIMENTO DE PESSOAS

O Conselho Nacional de Justiça estabeleceu, em norma infralegal, diretrizes para a realização do reconhecimento de pessoas em procedimentos e processos criminais e sua avaliação (valor como prova) no âmbito do Poder Judiciário.

Justificou a edição da norma na existência de casos emblemáticos de erros judiciais decorrentes de reconhecimentos equivocados identificados pelo Superior Tribunal de Justiça, pelo Supremo Tribunal Federal e pelo *Innocence Project* Brasil, bem como pela jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal no sentido da obrigatoriedade da observância das garantias mínimas previstas no art. 226 do Código de Processo Penal para a realização do reconhecimento de pessoas, com o fim de elevar o padrão de qualidade da prova e minimizar a ocorrência de erros (HC n. 598.886/STJ, HC n. 652.284/STJ, REsp n. 1.954.785/STJ, HC n. 712.781/STJ e RHC n. 206.846/STF).

Priorizou o reconhecimento pelo alinhamento presencial de pessoas e, em caso de impossibilidade devidamente justificada, pela apresentação de fotografias. Portanto, epigrafou que o reconhecimento fotográfico é subsidiário. Trouxe novas etapas, a par das já existentes em lei, como o registro do grau de convencimento da testemunha, em suas próprias palavras, ao final do procedimento, e a integral gravação do reconhecimento.

Foi além, na etapa da entrevista prévia da testemunha, determinando a indagação sobre a dinâmica dos fatos, a distância aproximada a que estava das pessoas que praticaram o fato delituoso, o tempo aproximado durante o qual visualizou o rosto dessas pessoas, as condições de visibilidade e de iluminação no local.

Consignou, ainda, na referida etapa, a necessidade da indagação referente à apresentação anterior de alguma pessoa ou fotografia, acesso ou visualização prévia de imagem das pessoas investigadas ou processadas pelo crime ou, ainda, ocorrência de conversa com agente policial, vítima ou testemunha sobre as características da(s) pessoa(s) investigada(s) ou processada(s), sendo que, nesse caso, o procedimento do reconhecimento deve ser encerrado, ou seja, estará ele prejudicado.

Ainda determinou que a pessoa investigada ou processada será apresentada com, no mínimo, outras 4 (quatro) pessoas não relacionadas ao fato investigado, que atendam igualmente à descrição dada pela vítima ou testemunha às características da pessoa investigada ou processada.

Por fim, consignou que o juiz deveria velar pela higidez do procedimento, devendo valorá-lo, devidamente, em conjunto com outras provas, bem como desentranhar o reconhecimento a par das regras estabelecidas, de acordo com o art. 157 do CPP.

Ainda que salutar a edição das regras, com o fim de aprimorar o reconhecimento de pessoas, convém tecer algumas críticas à norma.

Primeiro, questionável a competência do CNJ para editar normas processuais, e aqui parece que não é uma mera regulamentação mas inovação quanto à forma do reconhecimento, embora não desconheça que o STF, na ADC 12-6 conferiu ao CNJ o poder normativo primário, ou seja, suas normas têm força de lei, quando advém elas diretamente de uma norma constitucional, como por exemplo, na aplicação do art. 37 da CRFB. Tudo isso por força do art. 103 - B, § 4º. I e II do citado diploma.

Segundo, não há uniformidade, ainda, na jurisprudência, quanto às consequências da não observância do procedimento supra quanto ao reconhecimento de pessoas. Ora se elide o reconhecimento sem a observância do art. 226, conforme precedentes supra, ora, o admite, afirmando que é mera irregularidade, como no HC 227629 AgR/SP da Segunda Turma do STF, de Relatoria do Min. Roberto Barroso, de 26.06.2023.

Na ocasião o Supremo aduziu que o entendimento desta Corte é no sentido de que o art. 226 do Código de Processo Penal não exige, mas recomenda a colocação de outras pessoas junto ao acusado, devendo tal procedimento ser observado sempre que possível.

Ora, se a própria Lei diz que “sempre que possível” será adotado o procedimento, como uma norma infralegal poderia condicionar a validade do ato à sua observância?

Há casos em que a polícia pode não dispor de pessoas, no momento do reconhecimento, com características semelhantes ao do suspeito, ou mesmo de outras pessoas para confronto, em outros casos, a própria testemunha pode visualizar o suspeito no momento da prisão, ou mesmo ser conduzida com ela na própria viatura, por falta de condições materiais de virem em viaturas separadas, dessa forma como evitar o *show up*? De que serviria a entrevista prévia, ou mesmo o perfilamento (alinhamento), quando a testemunha já pode ter sido induzida por força da própria visualização prévia do suspeito? Nesses casos, o reconhecimento é feito de forma direta, sem o protocolo legal previsto.

Pode-se citar ainda o caso de reconhecimento de pessoa já conhecida. Na hipótese, há sensível diminuição da probabilidade de erro, já que diminuta a chance de sobreposição de memória, ou mesmo de esquecimento, sendo desnecessário colocar o suspeito em companhia de outras pessoas semelhantes, já que estão consolidadas previamente as características de quem se conhece. Não há sentido, em um crime de proximidade, como numa tentativa de feminicídio, de colocar o suspeito, companheiro da vítima, junto de outras pessoas para reconhecer ele como sendo autor, apenas se reconhece, é declarado o reconhecimento no próprio termo de declarações da vítima, e, certamente, tem validade, já que, ninguém melhor que ela para minudenciar como aconteceu o fato que lhe marcou profundamente.

Portanto, tarifar, aprioristicamente, o referido meio de prova ou taxá-lo de ilegalidade, com a mera inobservância de uma formalidade, seja ela a prevista em lei, ou, em norma infralegal, parece prematuro e inadequado, principalmente quando não demonstrado o prejuízo, já que no nosso sistema processual vige os princípios da instrumentalidade das formas, e do livre convencimento motivado do julgador quanto à valoração da prova, o que só pode ser avaliado no caso concreto.

Nesse prisma, o reconhecimento, como meio de prova, tem valor probatório variável, valerá para a condenação do acusado caso seja corroborado pelos demais elementos colhidos em instrução. Nesse sentido, se a testemunha ou a vítima, por exemplo, reconhecera na fase inquisitorial o suspeito, e este, vindo a ser processado, já não é reconhecido em juízo, quando da instrução, o julgador poderá formar sua convicção a partir da versão que ofereça maior credibilidade. Por

conseguinte, há de se contextualizar e cotejar as provas produzidas, mesmo porque pode o reconhecedor afirmar que em sede de inquérito reconheceu livremente o suspeito, e agora, em juízo, não mais pode fazê-lo, debitando o fato à possível ação do tempo, impedidora da efetividade do ato. É de observar que, nessa hipótese, ainda que impossível o reconhecimento em juízo, o reconhecente afirma a validade do ato feito na polícia, alvitrando a liberdade de apreciação da prova ao magistrado (Mougenot, 2017).

4. A IRREPETIBILIDADE DO RECONHECIMENTO

De acordo com a psicologia do testemunho, do ponto de vista cognitivo, o reconhecimento é um procedimento irrepetível. Quando um crime é praticado, a vítima/testemunha armazena em sua memória uma representação mental do autor e, posteriormente, é solicitada a prestar declarações bem como realizar o reconhecimento. Assim, uma vez que um rosto é reconhecido como sendo do autor do delito, a memória original para aquele rosto é alterada e reconhecimentos subsequentes estarão, desde logo, comprometidos. A função da memória humana é aprender, não recordar de delitos; sendo assim, ao reconhecer um rosto, o cérebro "aprende" que este rosto – seja de um inocente, seja do culpado – corresponde ao próprio autor do crime (Cecconello; Stein, 2020).

Achados empíricos reforçam a irrepetibilidade do reconhecimento. Steblay e Dysart (2016), *apud* Matida; Cecconello, 2021, realizaram experimento em que verificaram que quando o reconhecimento inicial era falso (seleção de um inocente no lugar do culpado), os reconhecimentos subsequentes apresentavam a tendência de reconhecer o mesmo suspeito inocente, mesmo quando este era apresentado ao lado do real autor do fato. Esforços como estes feitos pela psicologia cognitiva demonstram que o resultado de um reconhecimento atual está comprometido pelos reconhecimentos que lhe precederam. Isso joga por terra o valor epistêmico do reconhecimento feito em juízo, pois é incapaz de anular efeitos deletérios de reconhecimentos incorretos e anteriormente realizados (Steblay; Dysart, 2016, Wells et al, 2020, *apud* Matida; Cecconello, 2021).

No mesmo sentido, Tomé, 2011, bem pondera que este meio de prova, em razão da especial natureza que o reveste, é um ato definitivo e irreprodutível, pois não pode ser repetido em condição idêntica. Esta irrepetibilidade está derivada do

fator psicológico preponderante na pessoa chamada a reconhecer. O fato de o reconhecedor expressar um juízo de identidade quando lhe são exibidas pessoas ou coisas, configura experiência que uma vez efetuada e obtido um resultado, positivo ou negativo, tornará ineficaz uma nova realização, pois a imagem incorporada nesse ato interferirá na cadeia de memória da pessoa. Assim, perderia toda a eficácia probatória eventual realização de um segundo reconhecimento. Assim, o reconhecimento é irreprodutível, pois não pode ser renovado nas mesmas condições. Qualquer novo reconhecimento estará viciado, pois.

Nesse sentido, a sobredita Resolução n. 484/22 do CNJ estabelece que o reconhecimento de pessoas, por sua natureza, consiste em prova irrepetível, realizada uma única vez, consideradas as necessidades da investigação e da instrução processual, bem como os direitos à ampla defesa e ao contraditório (art. 2º, § 1º), sendo, pois, apenas cabível em juízo, na improvável hipótese de não ter sido realizada durante as investigações.

Uma última questão deve ser enfrentada.

E quando o reconhecimento de pessoas é feito de forma incompleta na esfera extrajudicial, durante as investigações, ela pode ser repetida em juízo?

Há quem defenda a possibilidade entendendo que a não observância da formalidade prevista no art. 226 do CPP invalida o ato, tornando-o repetível em juízo, ante à nulidade anterior.

Esse é o entendimento esposado, por exemplo, no Juízo da 1ª Vara Criminal da Capital, nos autos do processo n. 0004574-63.2022.8.17.2001, segundo consulta pública[1], em que consta que, a pedido da Defensoria Pública (audiência do dia 30.08.22), foi repetido o reconhecimento em juízo, que já havia sido feito em Delegacia (consta da fundamentação da sentença), sem os requisitos da Resolução n. 484/CNJ.

Na linha do já consignado acima, a repetição vai de encontro à doutrina interdisciplinar, já que não só o direito como a psicologia aplicada a ele, a psicologia do testemunho rechaçam tal repetição.

Ademais, tendo a Resolução n. 484 do CNJ editado regra reconhecendo a irrepetibilidade, incoerente seria ela ser aplicada apenas em parte, ou seja, dar cogência à formalidade prevista no art. 226 do CPP, acrescentando-lhe outros

---

[1] Processo público, sendo a consulta feita no sítio eletrônico do TJPE, com o número do processo: https://srv01.tjpe.jus.br/consultaprocessualunificada/processo/, acesso em 27.12.23.

requisitos, também pretensamente obrigatórios e, ao mesmo tempo, entender sobre sua repetibilidade.

Ao nosso ver, entender dessa forma, é usar um elastério, verdadeira engenharia jurídica, para dar entendimento enviesado à norma, sob influência do conhecido garantismo hiperbólico monocular, indo de encontro ao princípio da proporcionalidade, sob a vertente da vedação da proteção penal deficiente (proibição da deficiência), já que, como dito antes, a probabilidade de um reconhecimento judicial em audiência de instrução e julgamento, anos ou meses após o fato, ser positivo é mínimo, ante os efeitos deletérios do tempo.

Por último, não é de se olvidar o teor do § 2º do art. 6º da Res. CNJ 484 que excepcionou o procedimento de reconhecimento quando teve contato a vítima ou testemunha, com imagens ou com a presença do suspeito.[2] O que reforça o caráter da irrepetibilidade do reconhecimento de pessoas, e a sua vedação de realização quando formal, ou informalmente feita alhures.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho explorou importante meio de prova e técnica investigativa que é o reconhecimento de pessoas. Prova direta que é, já que diz respeito à autoria, deve ser feito da forma preconizada pelas ciências jurídicas e interdisciplinares (neurociência e psicologia), à luz da psicologia do testemunho, como forma de se evitar o que vem sendo apregoado como “falsas memórias”, não só para evitar a condenação de inocentes como a absolvição de culpados.

A correta realização do reconhecimento de pessoas, atendendo ao critério da imediaticidade, ser feito o mais próximo possível do fato criminoso, evita o esquecimento e falsas memórias. Nesse sentido, nada impede que seja feito ele na fase inquisitorial ou mesmo em juízo, mormente como prova cautelar antecipada, já que, nos dois casos, há contraditório diferido e tal prova deve ser levada em

---

[2] IV – indagação referente à apresentação anterior de alguma pessoa ou fotografia, acesso ou visualização prévia de imagem das pessoas investigadas ou processadas pelo crime ou, ainda, ocorrência de conversa com agente policial, vítima ou testemunha sobre as características da(s) pessoa(s) investigada(s) ou processada(s).
§[...]
§ 2º Nas hipóteses do inciso IV deste artigo ou naquelas em que a descrição apresentada pela vítima ou testemunha não coincidir com as características das pessoas investigadas ou processadas, o reconhecimento não será realizado.

consideração para eventual condenação, ou não, independente da esfera em que seja produzida (judicial ou extrajudicial), por ser prova irrepetível, nos termos do art. 155 do CPP.

A irrepetibilidade do reconhecimento de pessoas é amplamente sedimentada na doutrina nacional e alienígena, ante o processo de formação das memórias, sendo que ao fazê-lo, há a consolidação das informações codificadas e armazenadas, e que estão fragmentadas no nosso processo cognitivo. A repetição é inócua, desnecessária e indutiva, o que favorece a formação de falsas memórias, já que por ser ela transiente, pode incorporar novas informações que lhe sobrepõem.

A Resolução n. 484/22 do CNJ, de questionável constitucionalidade, ao dispor de matéria processual como ato normativo primário, fora da conformação constitucional e do decidido pelo STF na ADC 12-6, também reconhece a irrepetibilidade do reconhecimento de pessoas.

A citada Resolução inovou quanto aos requisitos legais, incluindo a forma da entrevista prévia, a gravação de todo o procedimento, trazendo a necessidade do reconhecimento ser feita na presença de, no mínimo, quatro pessoas, incluindo ou não o suspeito e pessoas inocentes com similares características físicas. Epigrafou, ainda, a invalidade do reconhecimento sem a obediência dos citados requisitos, devendo ser declarada a sua ilegalidade e determinado o desentranhamento dos autos processuais.

A ilegalidade declarada e o desentranhamento preconizado na norma infralegal, são medidas extremas, não correspondendo sequer ao sedimentado na própria jurisprudência dos Tribunais Superiores, já que, embora o STJ, alterando o seu entendimento anterior, se incline pela nulidade do reconhecimento sem as formalidades positivadas no art. 226 do CPP, o STF tem, atualmente, caminhado em sentido contrário, conforme se extrai do precedente, HABEAS CORPUS 227.629 da Segunda Turma do STF, de Relatoria do Min. Roberto Barroso, em 26.06.2023, em que se consignou que a inobservância é mera irregularidade e não é cogente, já que a lei fala em “sempre que possível”, ou seja, adverte, admoesta, não determina.

O valor probatório dado ao reconhecimento, com ou sem os requisitos ou admoestações legais, deve ser conferido pelo juiz à luz do princípio do livre convencimento motivado, em cotejo com as demais provas do processo, diretas ou indiretas (indícios ou provas lógicas). Não adotou nosso sistema processual de

provas o método tarifado ou tarifário, estabelecendo hierarquia entre as provas ou elementos de informação coligidos.

Por fim, crítica se faz à aplicação enviesada da norma processual trazida pela Resolução 484 do CNJ, em julgado recente do primeiro grau, do Tribunal de Justiça de Pernambuco, que privilegiando a forma em relação ao conteúdo, não reconhece validade ao reconhecimento feito na fase inquisitorial, sem a observância da norma, e nega efeito a mesma norma ao repetir, um ato irrepetível, em juízo.

REFERÊNCIAS:

Código de Processo Penal. Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del3689.htm. Acesso em 26.12.23.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução n. 484, de 19 de dezembro de 2022. DJe/CNJ nº 317/2022, de 21 de dezembro de 2022, p. 4-6.

Cecconello, W. W., & Stein, M. L. Prevenindo injustiças: como a psicologia do testemunho pode ajudar a compreender e prevenir o falso reconhecimento de suspeitos. Avances en Psicología Latinoamericana, 38(1), 172-188. Doi: http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/apl/a.6471.

MATIDA, Janaina & Cecconello, W. W., Reconhecimento fotográfico e presunção de inocência. Rev. Bras. de Direito Processual Penal, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 409-440, jan.-abr. 2021. Doi: https://doi.org/10.22197/rbdpp.v7i1.506.

CECCONELLO, William Weber; AVILA, Gustavo Noronha de; STEIN, Lilian MILNITSKY. A (ir)repetibilidade da prova penal dependente da memória: uma discussão com base na psicologia do testemunho. Rev. Bras. Polít. Públicas, Brasília, v. 8, nº 2, 2018 p.1057-1073.

TOMÉ, Mariângela Lopes.O reconhecimento de pessoas e coisas como um meio de prova irrepetível e urgente. Necessidade de realização antecipada. IBCRIM, 2011. Disponível em: https://ibccrim.org.br/noticias/exibir/5416/.

PACELLI, Eugenio; FISCHER, Eugênio. Comentários ao Código de Processo Penal e sua Jurisprudência, 6. ed. rev e atual.- São Paulo: Atlas, 2014.

MOUGENOT, Edilson. Curso de Processo Penal, 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *RHC 206846/SP* da Segunda Turma do STF, de Relatoria do Min. Roberto Barroso em 26.06.2023. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768970183.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO, processo n. 0004574-63.2022.8.17.2001, 1ª Vara Criminal de Recife. 2023. Acesso em 27.12.23.. Disponível em: https://srv01.tjpe.jus.br/consultaprocessualunificada/processo/.

A CLEMÊNCIA NO TRIBUNAL DO JÚRI

Daniel de Ataíde Martins. Promotor de Justiça.

Nos plenários dos Tribunais do Júri tem sido comum as defesas técnicas alegarem, em plenário, a clemência como tese defensiva com o intuito de absolver os réus das acusações que lhe são imputadas.

O Ministério Público, sem descuidar do perfil constitucional de defensor dos direitos coletivos e fiscal da ordem jurídica, deve voltar, como Anteu[1], às suas raízes de órgão persecutório penal, enfrentando e colocando luz nas novéis teses defensivas como a clemência, que utilizando um argumento *ad misericordiam* ou *ad pietatis,* próprio dos países de origem latina que tem mais compaixão do acusado do que da vítima[2], acaba por relegar, a um segundo plano, o fato criminoso, ressaltando a pessoa do réu.

O tema é controverso, já que envolve o princípio da soberania dos veredictos do Tribunal Popular, além dos princípios da legalidade e da proporcionalidade, este na vertente da vedação da proteção deficiente, sendo objeto de debate em Tribunais Superiores, sem que haja até o momento um precedente qualificado que pacifique a matéria.

Para além da possibilidade jurídica do cabimento, deve o defensor da sociedade enfrentar a matéria nos plenários dos Tribunais do Júri, já que tem sido bastante utilizada, e com algum êxito, na tribuna, pela defesa, muitas vezes com outros nomes, como desnecessidade de aplicação da pena, a fim de sensibilizar os jurados com o fim de eximir os réus da responsabilidade penal, ao fim e a cabo, da própria prisão, lastreando a injustiça negativa, a absolvição indevida do culpado.

É sobre a clemência, seu cabimento como tese de defesa em Plenário do Júri, sua previsão no direito penal pátrio, e como enfrentar as falácias que lhe permeiam, que discorre esses breves apontamentos.

A Clemência: Raízes históricas e previsão legal:

Clemência significa bondade, doçura, indulgência, perdão.

Na Inglaterra, o poder de clemência surgiu com o Rei Ine de Wessex, que governou Wessex de 688 d.C. até 725 d.C., consistindo no poder do rei de conceder ou não clemência à alguém que lutasse em seu território. Esse poder foi se desenvolvendo, sendo mantido com a conquista normanda da Inglaterra com o Rei William, o Conquistador, e seus herdeiros.

Naquela época, o poder de clemência do monarca era a única forma de justiça para evitar a punição no caso de homicídios, visto que os tribunais não tinham o poder de inocentar alguém pelo crime de homicídio.

---

[1] **Anteu** (em grego antigo: *Ανταίος*, em língua berbere, *Änti*), na mitologia grega e na mitologia berbere, era um gigante filho de Posídon e Gaia. Casou-se com Tinjis. Extremamente forte quando estava em contacto com o chão (ou a Terra, a sua mãe), ficava extremamente fraco se fosse levantado ao ar.

[2] FERRI, Enrico. Discursos de acusação – ao lado das vítimas. São Paulo: Martin Claret, 2005.

.

No Brasil a clemência está relacionada ao perdão judicial, causa de extinção de punibilidade de competência do juiz togado para determinados crimes expressamente previstos em lei, como o de homicídio culposo (art. 121, § 5º do Código Penal), quando desnecessária a punição (pai que atropela o filho e já é penalizado pelas próprias consequências do crime), ou no crime de injúria, quando a vítima provoca injustamente o acusado (art. 140, § 1º, I do mesmo diploma legal.

A clemência também se dá por ato do Chefe do Poder Executivo da República nos casos de indulto, graça e anistia, causas de extinção de punibilidade (art. 84, XII da CRFB), em que, por razões de política criminal, o Presidente da República concede coletivamente (indulto) ou individualmente (graça) aos que preenchem os requisitos previstos no ato presidencial, por entender não ser mais necessária a punição a extingue, e em relação aos que praticaram crimes políticos (anistia).

Não há previsão expressa, no nosso direito positivo, de clemência para os crimes dolosos contra a vida, de forma precípua o homicídio.

Entrementes, quem sustenta a aplicação do instituto no Tribunal do Júri afirma que a possibilidade advém do art. 483, § 2º do CPP, incluído após a reforma processual trazida pela Lei n. 11.689/2008, ao dispor como quesito obrigatório se os jurados absolvem o réu, a ser indagado ao Conselho de Sentença após os quesitos referentes à materialidade e autoria delitivas.

A Clemência e o quesito do art. 483, § 2º do CPP:

Balizada doutrina sustenta o cabimento da clemência, no âmbito do quesito genérico de absolvição, quando a tese é, explicitamente, suscitada em Plenário, ainda que como tese subsidiária.

O Tribunal do Júri é composto por jurados, pessoas leigas devem decidir como bem quiserem, sem dar fundamento ao seu voto, nem torná-lo público. Eis por que o réu precisa de quesito abrangente da defesa. Os jurados devem ter, sempre, a oportunidade de apreciar livremente a materialidade e a autoria do fato. Após, com base em inúmeras teses defensivas viáveis, mas também na existência da mera clemência, absolver o acusado, se assim desejar. Em nossa visão, sabendo que o quesito (inciso III, art. 483) é obrigatório e será oferecido à apreciação dos jurados, deve o defensor, ainda que pretenda negar a autoria, ter disponível qualquer tese subsidiária, para apresentar ao Conselho de Sentença, quando da apreciação do quesito, indagando se o réu deve ser absolvido. O acusado pode ser considerado indefeso pelo magistrado, de ou autoria, ignorando outras teses, que poderão servir de lastro ao referido quesito (NUCCI, 2013).

Problema maior ocorre quando sequer é assacada pela defesa tese absolutória com espeque no art. 482, III do CPP, leia-se aqui a clemência, e o Júri o acata.

Sua obrigatoriedade, contudo, será fonte segura de perplexidades. Imagine-se, por exemplo, que a única tese apresentada pela defesa seja a de negativa de autoria. Afastada a tese pelo Conselho, com a resposta afirmativa aos quesitos relativos à materialidade e à autoria ou participação, deverá o juiz presidente, ainda assim, indagar ao corpo de jurados se absolvem o acusado. Respondendo negativamente, nenhum problema se suscita, já que os jurados confirmam a condenação. Todavia, se os jurados responderem afirmativamente ao quesito, absolvendo o acusado, qual o fundamento da absolvição? O resultado de um julgamento decidido nesses termos trará perplexidade, e, havendo recurso do órgão acusador, parece-nos que não resta outra alternativa ao tribunal ad quem senão ordenar que o réu seja submetido a novo julgamento, por ser a decisão dos jurados manifestamente contrária à prova dos autos (BONFIM, 2012).

Entrementes, entendemos pelo impedimento da clemência como tese absolutória nos crimes dolosos contra a vida, não só nos casos que a defesa não apresenta, expressamente, como sendo a tese defensiva, mas em todos as situações, ante o princípio constitucional da legalidade e a falta de previsão legal do instituto nessa espécie de crimes como doravante iremos defender.

O Tribunal do Júri, a Soberania dos Veredictos e a Clemência

A instituição do Júri está consagrada na nossa Carta Magna no rol dos direitos e garantias fundamentais, no art. 5º, XXXVIII, tendo, dentre outras características, a soberania dos seus veredictos.

Em apertada síntese, significa o referido princípio que apenas aos juízes leigos e não aos togados julgar os crimes dolosos contra a vida. Os recursos de suas decisões, a serem submetidos aos Juízes togados, só podem redundar em novo julgamento pelo Tribunal Popular, jamais em substituição do Juiz Técnico ao juiz do povo.

É bom lembrar que o Júri julga os fatos e não o direito, quanto a este cabe sim aos juízes de direito em suas diversas instâncias proferir julgamento, o que ocorre, por exemplo, quanto à aplicação da pena ou mesmo no reconhecimento de causas extintivas de punibilidade como a prescrição.

A soberania dos veredictos do Tribunal do Júri é um dos desdobramentos da própria soberania popular prevista no art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal, exercício direto do poder (judiciário) pelo povo, representado no Conselho de Sentença por cidadãos de notória idoneidade, escolhidos com denodo para tão importante mister.

Afinal, só aos iguais cabe julgar, em determinada Comarca, quais os crimes de sangue que merecem maior ou menor reprovação ou que estão ou não justificados, segundo os costumes locais, passando, com relativa liberdade, pelos conceitos e preconceitos legais próprios dos operadores do direito.

Quanto aos seus julgamentos, cabe o princípio da íntima convicção, diferente dos magistrados de carreira, a quem cabe avaliar as provas com base no princípio do livre convencimento motivado.

Contudo, a soberania dos jurados, em seus veredictos, como qualquer direito posto, não é absoluto.

A atividade dos jurados constitui serviço público, na esteira do art. 439 do CPP, sendo eles servidores públicos, segundo o abrangente conceito previsto no art. 327 do CP.

Quanto aos agentes públicos, estão eles adstritos ao princípio da legalidade (art. 37 da CRFB), que para a Administração Pública, diferente da sua dimensão para os particulares, não é só fazer o que a lei não proíbe, mas só fazer o que a lei permite.

O império das Leis e da Constituição Federal serve para qualquer cidadão, do mais humilde e desavisado ao mais altaneiro e conhecedor delas. Jurados não são déspotas, não podem absolver réus com base em causas absolutórias não previstas na lei, como é o caso da clemência para os crimes dolosos contra a vida.

E, na esteira do já acima aduzido, não socorre aos defensores da invocação do argumento *ad misericordiam,* tão convolado na tese de clemência, a pretexto de uma suposta subsunção legal ao disposto no art. 483, § 2º do CPP. Não há no dispositivo qualquer menção ao instituto, mas como disse, as causas de absolvição que, em uma interpretação sistemática das normas processuais penais, deve ser harmonizado com os arts. 386 e 415 do CPP: inexistência do fato, ausência de provas da autoria ou materialidade ou causas de exclusão de ilicitude, culpabilidade

ou de extinção de punibilidade.

A obrigatoriedade do quesito “o jurado absolve o réu”, após os de materialidade e autoria, ao nosso ver, se justifica para eventuais divergências ocorrentes entre a defesa técnica e autodefesa (defesa que o réu, em pessoa faz), como quando, à guiza de exemplo, aquela, em uma tentativa de homicídio, sustenta a desclassificação do crime, e este, invoca uma legítima defesa, ou mesmo quando o Conselho de Sentença, a despeito da alegação de qualquer delas, com base em sua interpretação das provas, entende está ela configurada.

Assim, a absolvição do Júri, ao responder positivamente ao quesito obrigatório, sem esteio na falta de provas hábeis para a condenação ou em causas de exclusão do crime ou da pena, leva à anulação do júri, nos exatos termos do art. 593, III, *d* e § 3º do CPP, caso em que o julgamento pelo Sinédrio Popular deverá ser renovado.

Precedentes dos Tribunais Superiores sobre a Clemência

De logo, a aclarar que a absolvição por clemência foi objeto de do tema 1.087 do STF, em que se reconheceu repercussão geral no RE 1.225.185 MG.De relatoria do Ministro Gilmar Mendes, ali se decidiu a possibilidade de recurso de apelação da decisão absolutória por clemência do Tribunal Popular, com base no art. 593, III, *d* do CPP (decisão manifestamente contrária à prova dos autos).

Foi decidido e fixada a seguinte tese: *“1. É cabível recurso de apelação com base no artigo 593, III, d, do Código de Processo Penal, nas hipóteses em que a decisão do Tribunal do Júri, amparada em quesito genérico, for considerada pela acusação como manifestamente contrária à prova dos autos. 2. O Tribunal de Apelação não determinará novo Júri quando tiver ocorrido a apresentação, constante em Ata, de tese conducente à clemência ao acusado, e esta for acolhida pelos jurados, desde que seja compatível com a Constituição, os precedentes vinculantes do Supremo Tribunal Federal e com as circunstâncias fáticas apresentadas nos autos.”*

No STJ havia divergências sobre a sindicabilidade das absolvições por clemência entre as quintas e sextas Turmas, responsáveis, na Corte, pelo julgamento dos recursos em matéria penal. Tal divergência foi dirimida pela 3ª Seção, que concluiu, por maioria, no HC 323.409/RJ, publicado em 8/3/2018, que não viola a soberania do Júri a anulação de sentença que absolve o réu com base no art. 593, inc. III, d, do Código de Processo Penal - CPP, quando manifestamente contrária à prova dos autos, mesmo em caso de absolvição por **clemência**" (STJ, AgRg nos EAREsp n. 1.306.814/DF, relator Ministro JOEL ILAN PACIORNIK, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 23/10/2019, DJe de 29/10/2019).

Convém ressaltar que, em nenhum julgado, foi vedada a quesitação ou apresentação da tese defensiva de clemência, como o fez o STF, no que tange à legítima defesa da honra, na ADPF 779. Nos precedentes levados às Superiores Cortes, apenas se discute a sindicabilidade das decisões do Sinédrio Popular, com base no art. 593, III, *d*, para, sendo a decisão de absolvição por clemência contrária à prova dos autos, permitir um novo julgamento pela Corte Popular, o que parece harmonizar o princípio da soberania dos veredictos com os princípios da razoabilidade e legalidade.

Nesse viés, continua sendo possível a defesa arguir a tese da clemência nos plenários, cabendo ao Ministério Público, titular da persecução criminal em juízo, contrapor seus argumentos, nas diversas esferas, mormente nos julgamentos perante o Tribunal Popular, em defesa da vida e contra a injustiça qualificada negativa de absolvições indevidas.

Vieses teológicos e filosóficos acerca da clemência e seu enfrentamento.

Crenças são fatores decisivos para as tomadas de decisões. De igual forma, convicções religiosas

inspiram e interferem nas decisões quanto ao que concebemos como justo aplicar aos nossos semelhantes. O ser humano carrega um repertório instintivo que o impulsiona a fazer o que é certo e bom, esse sentimento preponderante é necessário para nossa sobrevivência evolutiva (SALLES, 2020).

Não pode o tribuno, em defesa da vida, desconsiderar as crenças, valores éticos e morais da localidade. O júri, formado por pessoas leigas, e regido pelo princípio processual da íntima convicção, em seus veredictos, é um caldeirão da sociedade local. Nele estão depositados vários ingredientes, cada um com seus sabores, o sincretismo, contudo, não impede, ao contrário, determina que cada um seja integrante do todo, ou sejam, são todos o mesmo grão, e acabam condensado, em bloco o mesmo sabor. Não é necessário trazer toda a população local para saber o que ela pensa e julga, em seu dia-a-dia. Não é preciso provar toda a feijoada, mas apenas alguns grãos, para conhecê-la.

O "dilema do prisioneiro", de Hans Kelsen, (*apud* SALES, 2014 e, MERLI, 2022), bem demonstra o valor das crenças locais, retratando um cidadão inserido em um campo de concentração, sem a menor possibilidade de fuga ou de mudança daquele estado. Nesse contexto, é feita então a seguinte indagação: o suicídio, nessas condições, seria eticamente aceitável ou admissível? Ora, a resposta a essa pergunta vai depender justamente de sua crença, de sua fé e de sua religiosidade.

A questão traz um dilema entre dois valores extremamente importantes: vida e liberdade e, para responder ao questionamento, é preciso decidir o que vale mais. No mundo ocidental, a maior parte das pessoas afastaria a opção pelo suicídio, pois é mais próximo da moral judaico-cristã prestigiar a vida do que a liberdade. Já no mundo oriental, em especial no Japão, a resposta ao dilema proposto poderia ser diferente. De que adianta uma vida sem liberdade? Aliás, nesse país, o suicídio já foi tradição e até mesmo sinônimo de coragem. Muitos deles se valiam desse ato para escapar da vergonha e até mesmo para se autopenitenciarem (MERLI, 2022).Para quem cultua as belas artes, os filmes "o último samurai" e "pearl Harbor" bem traduzem esses valores orientais.

Nós, ocidentais e latinos, somos regidos basicamente, por três vetores, os valores judaico-cristãos, a filosofia grega e o direito romano (MERLI, 2022).

Na defesa do direito à vida, não pode o promotor deixar de conhecer, ainda que para refutar uma tese de clemência, suscitada habilmente pela defesa no tribunal popular, os valores judaico-cristãos. É bastante pesaroso, para a sociedade, restar demonstrada a materialidade, a autoria delitiva, ser afastada qualquer tese de antijuridicidade, e ver o réu livre e solto, por um discurso de perdão, ou mesmo sem ele, por iniciativa dos jurados, ser sacralizada a tese de clemência.

Não raro a defesa invoca os valores cristãos para a injusta absolvição, pregando que Deus é amor e o Promotor quer vingança. Invariavelmente a peroração é feita aduzindo as palavras de Jesus Cristo segundo Mateus (5:39): "se alguém lhe bater na face, o correto então é oferecer a outra".

Existem duas ordens de vida em sociedade, isto é, a ordem da caridade, que concerne a todos os homens, bem como a ordem da justiça, que incumbe tão só à autoridade pública (CASTRO, 1986, *apud* MERLI, 2022).

Quem condena um assassino, um ladrão, não está se vingando do mal feito. Não é a vítima que condena, ela pode até mesmo perdoar, até como forma de esquecer o sofrimento impingido e seguir bem consigo e com sua espiritualidade. O Poder Judiciário é quem o faz, terceiro, imparcial, que não tem inimizade com qualquer das partes. A caridade e amor, pregada por Jesus, revela o lado espiritual, pregando contra a ira, e, pois, a vingança privada, o que se diferencia da justiça pública.

Não pode um cidadão roubado, roubar o ladrão. Aquele que for lesionado, não pode, recuperado, lesionar o agressor. Esse é o sentido da palavra “outra face”, de não buscar a vingança. Hilário seria alguém, despojado de seu patrimônio, procurar o juiz, para valer o seu direito, inclusive reaver o que lhe foi tirado, e este perdoar o réu, se averbando cristão e invocando o preceito bíblico do esquecimento, do perdão, da outra face. É acenar com o chapéu alheio. No tribunal do júri, é fazer graça com o sangue do outro.

Outro sofisma bastante utilizado pela defesa é que só cabe a Deus julgar: “*Não julgueis para não ser julgados* - Mt, 7:1. Nesse caso, convida ela os jurados a síndrome do pônciopilatismo (Novais, 2022), desta feita lavando as mãos com o sangue do inocente, discurso esse normalmente levantado quando se está invocando a tese da insuficiência de provas e o princípio do *in dubio pro reo.*

Os escritos de Mateus não nos proíbem de julgar as pessoas em toda e qualquer circunstância. É preciso ler um pouco mais do capítulo, ou ao menos até o verso 5, sendo isso já suficiente. Como dito, as Escrituras Sagradas não proíbem todo e qualquer julgamento, mas somente o hipócrita. *“Antes de querer tirar o cisco do olho de seu irmão, tire primeiro a viga de madeira que encobre seu próprio olho. Depois de fazer isso, aí sim vá lá e julgue sem hipocrisia o seu semelhante* (MERLI, 2022).

Sustenta, ainda, o eminente tribuno:

> *“Nós não estamos sendo hipócritas de julgar o réu por homicídio ou tentativa de homicídio. Nenhum de nós aqui perpetrou um crime tão grave como ele. Jamais eu seria promotor de justiça e os senhores seriam jurados se tivéssemos em nosso currículo uma falha tão dantesca como essa. E exatamente por não termos esse pecado; exatamente por não termos esse vício, é que podemos sim o julgar e tirar não um cisco de seu olho mas essa imensa viga de madeira que encobre a sua visão.”*

Ora, Jesus jamais afastou a justiça dos homens, quando provocado, nesse sentido, pelos fariseus, afirmou “dai a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus” (Mt 22, 21). Naquela ocasião, se indagava ao mestre se era devido imposto a César.

Sabido era que os cobradores de impostos eram uma das categorias mais execradas pela sociedade de então. Não havia uma legislação específica que trouxesse as alíquotas, bases de cálculo ou direito do contribuinte. O cobrador cobrava para ele e para César. Retirava sua remuneração da cobrança e enviava uma parte ao Império. Na maioria das vezes, atuava com excesso de exação, espoliando os bens dos cidadãos, retirando os seus pertences, ao arrepio da lei.

Mesmo diante de um caso de flagrante injustiça, à época, praticada pelos agentes do Estado, Deus filho não descredenciou a ação do Estado, não disse que o imposto não fosse recolhido, ao contrário, separou as duas ordens da vida em sociedade, a caritária, comum aos homens, da justiça, que deveria ser praticada pelo Estado.

Nesse sentido, as palavras de São Paulo (Rm 13, 1-5):

> *“Todos devem sujeitar-se às autoridades governamentais, pois não há autoridade que não venha de Deus; as autoridades que existem foram por ele estabelecidas. Portanto, aquele que se rebela contra a autoridade está se colocando contra o que Deus instituiu, e aqueles que assim procedem trazem condenação sobre si mesmos. Pois os governantes não devem ser temidos, a não ser pelos que praticam o mal. Você quer viver livre do medo*

> *da autoridade? Pratique o bem, e ela o enaltecerá. Pois é serva de Deus para o seu bem. Mas se você praticar o mal, tenha medo, pois ela não porta a espada sem motivo. É serva de Deus, agente da justiça para punir quem pratica o mal. Portanto, é necessário que sejamos submissos às autoridades, não apenas por causa da possibilidade de uma punição, mas também por questão de consciência."*

Jesus Cristo, sofrendo a pena de morte pela Cruz, como Deus, poderia não só se livrar da pena de morte, como também livrar um dos criminosos que estavam sendo crucificado junto com ele, Dimas, o bom ladrão, que pediu a sua intercessão, não o livrou da morte, lhe deu a vida eterna, agindo assim, separou o plano caritário da justiça.

Diga-se de passagem, que a pena de Jesus foi injusta, contudo, necessária. Era o cordeiro de Deus que veio para expiação dos nossos pecados, cumpriu um plano divino, se houvesse algum erro em sua crucificação, não seria ele imputado aos judeus ou aos romanos, mas a Deus que entregou seu filho unigênito, e Deus, como sabido, não erra, ele onisciente, onipresente, e onipotente, sendo infalível. Assim, devemos, mais uma vez enfrentar essa falácia quando assacada pelo plano defensivo que muitas vezes compara o réu a Jesus Cristo, cometendo uma evidente blasfêmia.

Se, ainda assim, não restar o Júri convencido, e a defesa ainda alardear erro judiciário no julgamento de J. Cristo, deve ser dito que, primeiro, restou a sua condenação oriunda de um julgamento tíbio de Pôncio Pilatos, que mesmo diante de um inocente, lavou suas mãos, sendo omisso a seu destino cruel, por ser-lhe mais cômodo e conveniente, ou seja, não cumpriu o seu dever de julgar, se acovardou. Mais que isso, o suposto erro judiciário ainda foi consequência não de uma condenação mas de uma absolvição injusta. Trocaram Jesus por Barrabás, absolveram um culpado em troca de uma condenação do inocente, mantivessem Barrabás preso não seria Jesus condenado.

É certo, ademais, que os defensores que advogam a tese de clemência, falam da desnecessidade da pena, da falta de ressocialização, até mesmo em piora do réu no cárcere, defendendo, a toda evidência, um discurso contra o encarceramento e até mesmo contra a existência de pena. Os mesmos defensores que alardeiam a desnecessidade de punição, por hipocrisia, defendem a pena de morte, ao pedirem a absolvição de um culpado (não havendo exculpante, sendo certa a autoria), justificam a morte da vítima.

Contudo, não é o que pregou Jesus que, no Evangelho de Mateus, 18, versus 15-20, em vez de ratificar a Lei de Talião (Olho por olho, dente por dente), vigente no antigo testamento, estatuiu até a forma (procedimento), diante da prática de uma injustiça (pecado):

> *"Se o teu irmão pecar contra ti, vai corrigi-lo, mas em particular, a sós contigo! Se ele te ouvir, tu ganhaste o teu irmão. Se ele não te ouvir, toma contigo mais uma ou duas pessoas, para que toda a questão seja decidida sob a palavra de duas ou três testemunhas. Se ele não vos der ouvido, dize-o à Igreja. Se nem mesmo à Igreja ele ouvir, seja tratado como se fosse um pagão ou um pecador público.Em verdade vos digo, tudo o que ligardes na terra será ligado no céu, e tudo o que desligardes na terra será desligado no céu".*

Ora, a palavra fala que deve ser buscada uma autocomposição, em primeiro lugar, ou levar o caso a alguém estranho a ele (imparcial), no caso, a igreja, para sua resolução, ainda cominando uma pena, ser tratado como pagão ou pecador público, que eram pessoas que não criam nem seguiam os preceitos de Deus, e que deviam ser evitadas, ignoradas, pelos judeus, que não podiam sequer entrar em suas casas. Mais uma vez, o ensinamento faz uma separação entre a caridade e a

justiça, entre o plano divino e o humano.

No mesmo sentido, Mt 5,21-26:

> *Mt 5,21-26 "Vós ouvistes o que foi dito aos antigos: ‘ *Não matarás! Quem matar será condenado pelo tribunal’. Eu, porém, vos digo: todo aquele que se encoleriza com seu irmão será réu em juízo; quem disser ao seu irmão: ‘patife!’ será condenado pelo tribunal ; quem chamar o irmão de ‘tolo’ será condenado ao fogo do inferno.Portanto, quando tu estiveres levando a tua oferta para o altar, e ali te lembrares de que teu irmão tem alguma coisa contra ti, deixa a tua oferta ali diante do altar, e vai primeiro reconciliar-te com o teu irmão. Só então vai apresentar a tua oferta. Procura reconciliar-te com teu adversário, enquanto caminha contigo para o tribunal. Senão o adversário te entregará ao juiz, o juiz te entregará ao oficial de justiça, e tu serás jogado na prisão. Em verdade eu te digo: dali não sairás, enquanto não pagares o último centavo”.*

Aliás, a pena é tida como um ato de amor ao próximo, *quem se nega a castigar seu filho, não o ama. Quem o ama não hesita em discipliná-lo (Provérbios, 13:24).*

Ad argumentandum, sabido que um dos pressupostos para o perdão (clemência), no rito judaico-cristão, é o arrependimento, assim é durante a missa católica, o primeiro ato é o penitencial, em que se confessa os pecados, seguido do perdão dado pelo sacerdote. Assim, o réu que não confessa, e mais que isso, se arrepende do crime praticado, jamais poderia ser beneficiado pela clemência.

"A angústia e o arrependimento causados pelos nossos atos não são muitas vezes outra coisa senão receio das consequências. A violação de certas regras exteriores, arbitrárias e mesmo ridículas, desperta escrúpulos perfeitamente análogos aos remorsos de consciência." (from "As dores do mundo: O amor - A morte - A arte - A moral - A religião - A política - O homem e a sociedade" by Arthur Schopenhauer

“Quem poupa os lobos, sacrifica as ovelhas”, Victor Hugo

<u>Conclusão:</u>

A clemência não constitui causa de absolvição nos crimes dolosos contra a vida, tampouco está contida no art. 482, III do CPP, por absoluta falta de previsão legal.

Os jurados, como servidores públicos, estão adstritos ao princípio da legalidade, de índole constitucional tanto quanto o da soberania dos veredictos, portanto, a eles só cabe fazer o que prevê a lei, não tendo eles tirânicos poderes supralegais.

O acolhimento da tese de clemência em detrimento das provas existentes para a condenação gera a anulação do júri por ser o julgamento manifestamente contrário a prova dos autos.

A absolvição por clemência, ainda que de forma indireta, é objeto de do tema 1.087 do STF, em que se reconheceu repercussão geral no RE 1.225.185 MG.De relatoria do Ministro Gilmar Mendes, ali está a se decidir a possibilidade de recurso de apelação da decisão absolutória por

clemência do Tribunal Popular, com base no art. 593, III, *d* do CPP (decisão manifestamente contrária à prova dos autos), ainda pendente de julgamento, com maioria, até agora, a favor da sindicabilidade (possibilidade de recurso), contra decisão que a acolhe.

Antes de incorrer em nulidade, deve o juiz atentar os jurados para a contradição, devendo submeter o quesito, novamente, a julgamento conforme previsto no art. 490 do CPP.
O Promotor de Justiça, em defesa da vida, em Plenário, deve trazer para os jurados os vieses filosóficos, religiosos e jurídicos da clemência voltados aos crimes de homicídios, já que o homem ocidental tem como valores principais os legados da filosofia grega, o direito romano e a moral judaico-cristã, com o fim de afastar absolvições não só ilegais, mas também injustas, em casos concretos, em que a pena, não só pela lei, mas pela justiça, deve ser aplicada.

REFERÊNCIAS:

BONFIM, Edilson Mougenot. Júri, Do inquérito ao plenário. 4ª ed. São Paulo. Saraiva, 2012.

FERRI, Enrico. Discursos de acusação – ao lado das vítimas. São Paulo: Martin Claret, 2005

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Tribunal do Júri.** 4a. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

JARDIM, Eliete Costa Silva. Tribunal do Júri – Absolvição Fundada no Quesito Genérico: Ausência de Vinculação à Prova dos Autos e Irrecorribilidade. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista67/revista67_13.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2017.

NOVAES, César. A defesa da vida no Tribunal do Júri. 3ª Ed. Cuiabá. Carlini & Caniato, editorial, 2022.

FILIPE REGUEIRA DE OLIVEIRA LIMA

Modernizando a Persecução Penal: O Termo de Compromisso e Localização (TCL) como Solução para Superar Entraves do Art. 366 do CPP.

Tese submetida à aprovação da Comissão Científica do XV Congresso Estadual do Ministério Público de Pernambuco

Petrolina

2025

1. Introdução

Um estudo divulgado por MESSIAS DOS SANTOS em 2021 revelou que aproximadamente 40% dos tipos penais existentes no Brasil já nasciam prescritos.[1]

A análise comparativa indicou que o tempo médio de tramitação dos casos criminais na Justiça Estadual de 1º Grau (4 anos) se equiparava ou excedia os prazos prescricionais — fixados em 3 ou 4 anos — para um conjunto de aproximadamente 475 tipos penais vigentes no Brasil.[2]

Posteriormente, dados do CNJ apontaram uma redução do tempo médio de tramitação de ações penais em 1º grau para aproximadamente 3 anos e 2 meses, sugerindo uma melhora em relação ao cenário de 2021.[3]

Ainda assim, considerando a enorme quantidade de delitos relacionados à criminalidade de massa, cujos prazos prescricionais não superam 3 anos e considerando que a prescrição retroativa pode alcançar inúmeros delitos de médio potencial ofensivo cuja pena efetivamente aplicada não supere 1 ano de reclusão/detenção[4], pode-se concluir que o problema está longe de ser resolvido e suscita sérias preocupações quanto à efetividade da Justiça Penal.

Esta grave distorção não atinge apenas os crimes de pequena ou média gravidade. Um relatório especial divulgado pelo CNJ revelou que os índices de prescrição das ações penais de competência do tribunal do júri atingiam uma média nacional de 14%, chegando a alcançar o patamar de 42% em Pernambuco e 32% em São Paulo.[5]

Sem dúvidas, um dos principais gargalos processuais que contribuem para este cenário se apresenta quando há necessidade de suspensão do processo nos casos em que o acusado, não sendo encontrado para citação pessoal, acaba sendo citado por edital, conforme previsão do artigo 366 do CPP.

---

[1] MESSIAS DOS SANTOS, Mauro Guilherme. 40% dos delitos nascem prescritos no Brasil (dados de 2021). Disponível em https://sites.google.com/appcrim.com/web/40-dos-delitos-nascem-prescritos-no-brasil#h.asy8ylz30e1q. Acesso em 11 de abril de 2025.

[2] Firam considerados o total de 1.184 tipos penais previstos em nosso ordenamento jurídico. Não foram contabilizados os crimes militares.

[3] A média nacional de ações criminais - pendentes de julgamento - na fase de conhecimento foi obtida por meio de cálculos baseados nos dados de cada Justiça Estadual disponibilizados individualmente no Painel de Monitoramento dos Indicadores de Desempenho – CNJ (exercício de 2023). Disponível em <https://www.cnj.jus.br/painel-monitoramento-indicadores-desempenho-estrategia-visao-por-indicador/>. Acesso em 11 de abril de 2025.

[4] Exemplos: Furto Simples e Privilegiado (Art. 155, caput e §2º); Receptação (Art. 180); Dano Qualificado (Art. 163, par. único, IV); Apropriação Indébita (art. 168); Estelionato (Art. 171), Posse ilegal de arma de fogo (art. 12 da Lei 10.826/03); Invasão de dispositivo informático (Art. 154-A); entre outros.

[5] Não foram considerados os dados do TJRJ, TJPA, TJGO e TJSE, que não enviaram as informações. Diagnóstico das Ações Penais de Competência do Tribunal do Júri/ Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2019

O objetivo do citado dispositivo legal seria garantir o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa, evitando que alguém possa ser processado e condenado sem ter conhecimento da persecução penal deflagrada pelos órgãos estatais[6].

No entanto, na prática, o dispositivo mencionado tem servido como instrumento protelatório para que indivíduos formalmente indiciados pela autoridade policial, seja em razão de autuação em flagrante delito, seja no momento da conclusão do inquérito policial - ou seja, cientes da persecução penal em trâmite - busquem evitar a sua responsabilização penal.

Não raras vezes, estes indivíduos indicam endereços residenciais inexistentes, incompletos, se ausentam temporariamente ou mudam definitivamente o seu local de morada sem comunicação prévia e com claro objetivo de inviabilizar a marcha processual.

No cotidiano forense, muitas vezes o indivíduo que acabara de ser autuado em flagrante sequer é encontrado pelo Ministério Público no endereço fornecido perante a autoridade policial para notificação sobre a proposta de Acordo de Não Persecução Penal (ANPP).

Neste caso, entendemos que o fornecimento de endereço incorreto, insuficiente ou a evasão deveriam ser considerados como recusa tácita ao ANPP, uma vez que ninguém deveria poder se beneficiar da própria torpeza, no entanto, este posicionamento nem sempre é seguido por parte de alguns magistrados, os quais tem exigido o esgotamento de todas as diligências possíveis para localizar o indiciado antes do oferecimento da denúncia.

O entrave se torna ainda mais problemático diante de casos mais graves, quando não estão presentes os requisitos objetivos e subjetivos para formulação do ANPP. Nesta hipótese, há diversos precedentes do Superior Tribunal de Justiça exigindo que sejam exauridos os meios disponíveis para localização do acusado, ainda que já tenha sido realizada diligência específica para citação pessoal do indiciado no endereço fornecido por ele mesmo perante a autoridade policial[7].

Estas graves distorções, além de conduzir milhares de processos à prescrição[8], contribui para a morosidade na aplicação da sanção penal, que, ao lado da incerteza da punição,

---

[6] Registre-se que o artigo 2º, §2º da Lei n. 9.613/98 (Lei dos Crimes de Lavagem de Dinheiro) prevê expressamente que nos processos que tratam de crimes previstos nesta Lei não se aplica o disposto no art. 366 do Código de Processo Penal, devendo o acusado que não comparecer nem constituir advogado, ser citado por edital, prosseguindo o feito até o julgamento, com a nomeação de defensor dativo.

[7] AgRg no AREsp 2194288 MS 2022/0264098-6, Órgão Julgador, T5 - Quinta Turma, Data de publicação DJe 13/02/2023.

[8] Segundo a Súmula 415 do STJ, o limite máximo da suspensão do curso do prazo prescricional, em caso de suspensão do processo nos termos do art. 366 do CPP, é aquele determinado pelos incisos do art. 109 do Código Penal, adotando-se o máximo da pena abstratamente cominada ao delito.

tem contribuído decisivamente para o atual estado de falência de nosso Sistema de Justiça Criminal.

2. O Termo de Identidade e Residência português.

OLIVEIRA MENDES registra que em Portugal a impossibilidade do julgamento ser realizado sem a presença do réu foi, durante vários anos, objeto de utilização abusiva por parte de infratores que buscavam "*se furtar à administração da justiça e se desresponsabilizar relativamente ao andamento do processo penal"*[9].

Segundo as preciosas lições do Juiz-Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça português, a morosidade causada pela ausência do acusado ao seu julgamento levou a uma alteração constitucional e legal, permitindo a realização do ato judicial sem a sua presença, desde que assegurados os direitos de defesa[10].

A possibilidade de realização da audiência de julgamento na ausência do réu é hoje a regra nas situações previstas na lei portuguesa, entre elas, quando o réu tiver prestado o chamado "termo de identidade e residência" e tiver sido notificado para o dia para a audiência no endereço constante no referido termo.

O Termo de Identidade e Residência (TIR) é uma das chamadas "medidas de coação" previstas no Código de Processo Penal português[11], voltada a "*assegurar a comunicação futura com o acusado e garantir a disponibilidade deste para os termos do processo"*.[12]

Ao contrário das demais medidas de coação previstas no CPP português, o Termo de Identidade e Residência não pressupõe a existência de qualquer necessidade cautelar

---

[9] Madeira, António P. et al. Código de Processo Penal Comentado. Grupo Almedina, (3rd Edição). Grupo Almedina (Portugal), 2021. p. 1042

[10] No processo penal português, após a fase de Inquérito (investigação preliminar dirigida pelo Ministério Público que culmina numa acusação ou arquivamento), pode seguir-se a fase de Instrução (opcional). Esta consiste numa comprovação judicial, requerida pelo arguido (contra a acusação) ou pelo assistente (contra o arquivamento), da decisão do Ministério Público, sendo dirigida por um Juiz de Instrução e decidindo se há ou não indícios suficientes para levar o caso a julgamento (pronúncia ou não pronúncia). A fase subsequente e central é o Julgamento, onde, perante o tribunal competente, se produz a prova em audiência contraditória e se profere a sentença final (condenatória ou absolutória).

[11] Para as pessoas físicas, o Código de Processo Penal prevê as Medidas de Coação de (i) Termo de Identidade e Residência (art. 196), (ii) caução (art. 197), (iii) Obrigação de Apresentação Periódica (art. 198), (iv) suspensão do exercício de profissão, de função, de atividade e de direitos (art. 199), (v) proibição e imposição de condutas (art. 200), (vi) Obrigação de Permanência na Habitação (art. 201) e (vii) Prisão Preventiva (art. 202).

[12] Madeira, António P. et al. Código de Processo Penal Comentado. Grupo Almedina, (3rd Edição). Grupo Almedina (Portugal), 2021. p. 805

concreta[13], uma vez que sua aplicação decorre automaticamente da circunstância de "*ter lugar a constituição de arguido*"[14].

No Brasil, o termo que corresponde ao investigado "*ser constituído arguido*" seria o ato formal de indiciamento efetuado pela autoridade policial durante a fase de investigação (inquérito policial), o que ocorre quando estão reunidos indícios suficientes de autoria e materialidade delitiva.

Conforme lições de MAIA COSTA[15] e RUI CARDOSO[16], o fato do TIR não abranger qualquer restrição à liberdade ou patrimônio do *arguido* faz com que seja visto como uma exigência processual básica, evitando maiores discussões a respeito da possibilidade de sua aplicação pelos órgãos de polícia criminal ou pelo Ministério Público.[17]

O TIR impõe ao *arguido* alguns deveres processuais, a seguir enumerados:

i) Identificar-se nos termos prescritos para a sua identificação no interrogatório, informando nome, filiação, naturalidade, data de nascimento, estado civil, profissão, local de trabalho e de residência;

ii) Indicar local de residência, local de trabalho ou outro domicílio à sua escolha para o efeito de ser notificado mediante via postal simples;

Sobre este dever, CARDOSO aponta que o investigado pode escolher qual será o local onde será notificado, desde que: a) essa local exista efetivamente, uma vez que "*não raras vezes os arguidos indicam moradas inexistentes"*; b) que esse local seja em Portugal; e

---

[13] Artigo 196.º (Termo de identidade e residência) 1 - A autoridade judiciária ou o órgão de polícia criminal sujeitam a termo de identidade e residência lavrado no processo todo aquele que for constituído arguido, ainda que já tenha sido identificado nos termos do artigo 250.º 1 - Nenhuma medida de coacção, à excepção da prevista no artigo 196.º, pode ser aplicada se em concreto se não verificar, no momento da aplicação da medida: a) Fuga ou perigo de fuga; b) Perigo de perturbação do decurso do inquérito ou da instrução do processo e, nomeadamente, perigo para a aquisição, conservação ou veracidade da prova; ou c) Perigo, em razão da natureza e das circunstâncias do crime ou da personalidade do arguido, de que este continue a actividade criminosa ou perturbe gravemente a ordem e a tranquilidade públicas.

[14] ANTUNES, Maria João Antunes. Direito Processual Penal. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2021. p. 157

[15] Madeira, António P. et al. Código de Processo Penal Comentado. Grupo Almedina, (3rd Edição). Grupo Almedina (Portugal), 2021. p. 805

[16] "O TIR não impõe ao arguido qualquer limitação de movimentos, podendo ele deslocar-se, viajar e mudar de residência, mesmo para o estrangeiro, sem quaisquer restrições (quando quiser, sempre que quiser) e sem que necessite de prévia autorização de quem quer que seja" CARDOSO, Rui. Medidas de coação: Teoria e Prática. [S.l.]: Universidade Católica Editora, 2024. E-book (Kindle), p. 284.

[17] No Brasil, a questão parece superada, uma vez que a Autoridade Policial pode aplicar medidas cautelares de ofício, independentemente do Poder Judiciário, a exemplo da liberdade provisória mediante fiança sempre que se tratar de infrações cujas penas máximas cominadas não ultrapassem o prazo de quatro anos de prisão, de acordo com o artigo 322 do CPP. O Supremo Tribunal Federal (STF) também considerou válida a alteração promovida na Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) para permitir que, em casos excepcionais, a autoridade policial afaste cautelarmente o suposto agressor do domicílio ou do lugar de convivência quando for verificado risco à vida ou à integridade da mulher, mesmo sem autorização judicial prévia. A decisão, unânime, foi proferida em 23.03.2022 na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6138.

c) que possua caixa de correio (receptáculos para recolha de correspondências), pois somente assim será possível proceder-se notificação por via postal simples, objetivo último deste dever.[18]

Caso pretenda mudar o local onde será notificado, o *arguido* deverá protocolar requerimento perante a autoridade responsável pela tramitação do processo naquele momento.

iii) Comparecer perante a autoridade competente ou de se manter à disposição dela sempre que a lei o obrigar ou para tal for devidamente notificado;

CARDOSO observa que também se deve considerar autoridade competente qualquer perito a quem a autoridade judicial determine a realização de perícia para cuja execução seja necessária a presença do investigado, a exemplo de exames ou perícias médico-legais.[19] O dever do investigado de comparecer aos exames médico-legais está expresso no art. 6 da Lei 45/2004[20].

iv) Comunicar a nova residência ou o local onde pode ser encontrado se dela se ausentar por mais de cinco dias;

O TIR não exige autorização de qualquer autoridade para que o indiciado mude de local de residência, no entanto, é necessário que ele comunique a mudança, esclarecendo ainda se pretende ser notificado por via postal simples no novo endereço ou naquele anteriormente indicado. Também não se exige autorização para que o investigado se ausente por mais de cinco dias, contudo, deve, até ao quinto dia, igualmente, indicar qual o local onde pode ser encontrado.

CARDOSO reitera a importância de se distinguir o dever de informar um domicílio para fins de recebimento de notificação via postal simples e o dever de informar a sua efetiva residência ou, no caso de ausência temporária, o efetivo local onde possa ser encontrado.

Ambas as obrigações são autônomas, uma vez que o TIR tem como duas finalidades distintas: a) identificar e conhecer o paradeiro estável (a residência) do indiciado, para que a todo o tempo seja possível chamá-lo à participação no processo fisicamente (por

---

[18] CARDOSO, Rui. Medidas de coação: Teoria e Prática. [S.l.]: Universidade Católica Editora, 2024. E-book (Kindle), p. 293.
[19] Idem. p. 294.
[20] Artigo 6.º Obrigatoriedade de sujeição a exames: 1 - Ninguém pode eximir-se a ser submetido a qualquer exame médico-legal quando este se mostrar necessário ao inquérito ou à instrução de qualquer processo e desde que ordenado pela autoridade judiciária competente, nos termos da lei. 2 - Qualquer pessoa devidamente notificada ou convocada pelo director de delegação do Instituto ou pelo coordenador de gabinete médico-legal para a realização de uma perícia deve comparecer no dia, hora e local designados, sendo a falta comunicada, para os devidos efeitos, à autoridade judiciária competente. 3 - (Revogado.) 4 - A autoridade judiciária competente pode assistir à realização dos exames periciais.

exemplo, para realização de um reconhecimento pessoal); b) assegurar a comunicação futura com o acusado mediante notificação por via postal simples para todos os termos do processo.

A partir do momento que o *arguido* presta o TIR, surgem as seguintes consequências:

i) As posteriores notificações serão feitas por via postal simples para a morada indicada, exceto se o *arguido* comunicar uma outra, através de requerimento entregue à secretaria onde os autos se encontrem tramitando naquele momento;

ii) O descumprimento dos deveres do TIR legitima a representação do *arguido* por defensor em todos os atos processuais nos quais tenha o direito ou o dever de estar presente e bem assim a realização da audiência de julgamento na sua ausência;

Isto significa que o indiciado fica responsável por escolher o local onde deve ser notificado, no entanto, no caso de devolução da notificação por inexistência do local, erro na sua identificação, ou mesmo diante de sua ausência no local, a notificação será considerada realizada para todos os efeitos.

A partir deste momento serão realizados todos os atos judiciais necessários para o andamento da marcha processual, incluindo a audiência de julgamento, oportunidade em que se decide sobre a culpa do réu e se aplica a pena, se for o caso[21].

iii) Em caso de condenação, o termo o termo de identidade e residência só se extinguirá com a extinção da pena;

Manter o TIR ativo assegura que o condenado permaneça localizável e vinculado ao processo durante toda a fase de execução da pena (seja ela prisão suspensa, multa, trabalho comunitário, ou mesmo durante o cumprimento de pena de prisão em regime aberto ou semiaberto, ou em liberdade condicional).

Isso é crucial porque garante que o condenado receba notificações importantes relativas à execução da pena e cobrança de multas, evitando a necessidade de novas diligências de localização a cada nova etapa ou incidente na fase de execução.

[21] Não se reconhecerá, neste caso, a chamada "contumácia" do direito processual penal português, um estatuto jurídico formal declarado por um juiz relativamente a um arguido que não pode ser localizado para certos atos processuais essenciais (Art. 335º CPP português). A contumácia pode ser declarada quando, após terem sido feitas todas as diligências razoáveis, não é possível notificar o arguido do despacho que marca a data para a audiência de julgamento (isto acontece tipicamente quando o arguido não está submetido ao TIR). O efeito principal é a suspensão dos termos ulteriores do processo penal contra aquele arguido até que ele se apresente ou seja detido, de forma semelhante ao art. 366 do código de processo penal brasileiro.

3. Da Incorporação do Termo de Identidade e Residência (TIR) ao Direito Processual Penal Brasileiro.

Curiosamente, não encontramos dispositivos legais que impõem deveres processuais ao indivíduo formalmente indiciado em inquérito policial no direito processual penal brasileiro[22].

Na fase de investigação, a fixação de deveres processuais ocorre apenas em uma única hipótese: no caso de concessão de liberdade provisória mediante fiança pela autoridade policial, diante da prisão em flagrante delito por crimes cuja pena privativa de liberdade máxima não seja superior a 4 (quatro) anos (art. 322 do CPP).

Neste caso, ao prestar fiança, o autuado ficará submetido à obrigação de comparecimento perante a autoridade todas as vezes em que for intimado e não poderá mudar de residência, sem prévia permissão da autoridade processante, ou ausentar-se por mais de 8 (oito) dias de sua residência, sem comunicar àquela autoridade o lugar onde será encontrado.[23]

O descumprimento destas obrigações resultará na quebra ou perda da fiança, conforme o caso, bem como na possibilidade de aplicação de medidas cautelares mais gravosas, o que o inclui a prisão preventiva[24].

Ainda assim, caso o indiciado não seja encontrado para citação em razão de encontrar-se foragido, será necessária sua citação por edital, e, consequentemente, o processo permanecerá paralisado até que seja capturado, conforme previsto no art. 366 do CPP.

Perceba que no caso mencionado o denunciado já tinha ciência da deflagração da persecução penal, afinal, foi preso em flagrante delito, o que só ocorre diante da presença de materialidade delitiva e indícios suficientes de autoria.

---

[22] Em Portugal, o "Estatuto do Arguido" refere-se ao conjunto de direitos e deveres específicos que uma pessoa adquire ao ser formalmente constituída como *arguida* (indiciada) durante o inquérito (investigação), quando surgem indícios suficientes de autoria da prática de um crime. Os deveres do investigado, descritos no artigo 61 do CPP, abrangem: a) Comparecer perante o juiz, o Ministério Público ou os órgãos de polícia criminal sempre que a lei o exigir e para tal tiver sido devidamente convocado; b) Responder com verdade às perguntas feitas por entidade competente sobre a sua identidade; c) Prestar termo de identidade e residência logo que assuma a qualidade de arguido; d) Sujeitar-se a diligências de prova e a medidas de coacção e garantia patrimonial especificadas na lei e ordenadas e efectuadas por entidade competente.

[23] Art. 327. A fiança tomada por termo obrigará o afiançado a comparecer perante a autoridade, todas as vezes que for intimado para atos do inquérito e da instrução criminal e para o julgamento. Quando o réu não comparecer, a fiança será havida como quebrada. Art. 328. O réu afiançado não poderá, sob pena de quebramento da fiança, mudar de residência, sem prévia permissão da autoridade processante, ou ausentar-se por mais de 8 (oito) dias de sua residência, sem comunicar àquela autoridade o lugar onde será encontrado.

[24] Art. 341. Julgar-se-á quebrada a fiança quando o acusado I - regularmente intimado para ato do processo, deixar de comparecer, sem motivo justo; II - deliberadamente praticar ato de obstrução ao andamento do processo; III - descumprir medida cautelar imposta cumulativamente com a fiança; IV - resistir injustificadamente a ordem judicial; V - praticar nova infração penal dolosa. Art. 343. O quebramento injustificado da fiança importará na perda de metade do seu valor, cabendo ao juiz decidir sobre a imposição de outras medidas cautelares ou, se for o caso, a decretação da prisão preventiva. Art. 344. Entender-se-á perdido, na totalidade, o valor da fiança, se, condenado, o acusado não se apresentar para o início do cumprimento da pena definitivamente imposta.

Portanto, neste caso, torna-se absolutamente desarrazoado autorizar que o acusado se beneficie da própria torpeza, permitindo que o descumprimento aos deveres impostos na fiança - informando endereço incorreto ou fugindo do local de residência para escapar à aplicação da lei penal - possa paralisar o andamento da ação penal.

A paralisação do processo criminal torna-se ainda mais prejudicial ao sistema de justiça criminal nos casos de crimes mais graves, incluindo hediondos, quando há obrigatoriedade de apresentação do autuado em audiência de custódia e ali é concedida liberdade provisória, com ou sem a imposição de medidas cautelares diversas da prisão. Aqui, ainda com mais razão, não há dúvidas de que o autuado tem ciência da persecução penal iniciada contra si.

Ante o exposto, considerando que a instrumentalização do sistema processual penal por parte de infratores responsáveis por crimes gravíssimos tem-se revelado particularmente deletéria à efetividade da justiça criminal brasileira e contribuído para odiosa impunidade, é urgente que esta grave deturpação seja corrigida mediante a adoção de medida semelhante ao termo de identidade e residência português, com as devidas adaptações.

Em tempos de inovação tecnológica e digital[25], sugere-se que o termo de identidade e residência brasileiro incorpore também os meios eletrônicos de comunicação, como e-mail e aplicativo de mensagens.

Tal modernização se mostraria especialmente vantajosa no Brasil, cuja vasta extensão territorial impõe desafios logísticos e custos elevados para a comunicação processual, muito distintos da realidade portuguesa.

A adoção formal desses canais eletrônicos agilizaria significativamente as notificações e reduziria substancialmente a necessidade de dispendiosas intimações pessoais por oficial de justiça, representando um ganho crucial em eficiência e economia para um país de dimensões continentais.

4. Proposta de Alteração Legislativa

A proposta visa introduzir um artigo 319-A ao Código de Processo Penal brasileiro com uma nova medida cautelar pessoal de natureza não privativa de liberdade, inspirada no Termo de Identidade e Residência português, conforme o modelo a seguir:

---

[25] Para se ter uma ideia, o Brasil é o maior mercado do aplicativo de mensagens WhatsApp fora da Ásia, o terceiro maior do mundo, e está projetado para acumular cerca de 147,21 milhões de usuários no país, representando mais de 54% de sua base de usuários no subcontinente sul-americano. Com mais de 96% da população brasileira sendo um usuário ativo do aplicativo de mensagens. Fonte: Statista. Disponível em https://www.statista.com/topics/7731/whatsapp-in-brazil/#topicOverview. Acesso em 13 de abril de 2025.

Art. 319-A. O juiz, o Ministério Público ou autoridade policial deverá aplicar o Termo de Compromisso e Localização (TCL) sempre que, reunidos indícios suficientes de autoria e materialidade delitiva, uma pessoa for formalmente constituída como investigado ou acusado.

§1º O Termo de Compromisso e Localização (TCL) consiste na imposição ao investigado ou acusado dos seguintes deveres processuais cumulativos:

I - Fornecer e manter atualizados seus dados de identificação completos;

II - Indicar sua residência fixa e habitual, bem como local de trabalho, se houver, ou outro domicílio onde possa ser encontrado para fins de comunicação processual;

III - Indicar meios eletrônicos de contato válidos, como endereço de e-mail e número de aplicativo de mensagens instantâneas, autorizando seu uso para recebimento de notificações e intimações futuras;

IV - Comparecer perante a autoridade competente sempre que for regularmente intimado ou notificado;

V - Não mudar de residência ou domicílio físico ou eletrônico, se informado e autorizado conforme inciso III, sem prévia comunicação à autoridade processante, especificando o novo local onde poderá ser encontrado;

VI - Não se ausentar da localidade de sua residência por mais de 8 (oito) dias sem comunicar à autoridade processante o local onde poderá ser encontrado.

§2º. O Termo de Compromisso e Localização (TCL) será lavrado nos autos e conterá, obrigatoriamente, a advertência ao investigado ou acusado de que:

I – O fornecimento inicial ou a atualização de qualquer dos endereços ou meios de contato físicos ou eletrônicos autorizados, de forma incompleta, incorreta, inexistente ou que impossibilite a localização ou comunicação efetiva será considerado descumprimento da obrigação;

II - O descumprimento injustificado de qualquer das obrigações constantes do Termo de Compromisso e Localização (TCL) poderá acarretar a imposição de outras medidas cautelares mais gravosas, inclusive a prisão preventiva, nos termos do parágrafo único do art. 312 deste Código;

II - As citações, intimações ou notificações realizadas por mandado ou por via postal para o último endereço físico informado nos autos serão consideradas válidas para todos os efeitos, mesmo que não recebidas pessoalmente, caso tenham sido descumpridos o deveres previstos no inciso II, V e VI do §1º;

III - As citações, intimações ou notificações enviadas para os meios eletrônicos indicados e autorizados pelo investigado ou acusado na forma do inciso III do §1º serão consideradas válidas para os fins a que se destinam, caso tenha sido descumprido dos deveres de atualização previsto no inciso V do §1º;

IV - O descumprimento das obrigações fixadas no Termo de Compromisso e Localização (TCL) legitimará a deflagração da ação penal e prosseguimento de todos os atos processuais e respectivo julgamento à sua revelia, mediante representação por defensor público ou dativo;

V - Em caso de eventual condenação transitada em julgado, o Termo de Compromisso e Localização (TCL) só se extinguirá com a declaração judicial de extinção da pena.

§ 3º - A medida prevista neste artigo será aplicada:

I - Pelo Juiz, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, do assistente de acusação ou por representação da autoridade policial, em qualquer fase da investigação ou do processo;

II - Pelo Ministério Público, nos procedimentos investigatórios criminais (PIC) de sua atribuição, devendo comunicar imediatamente ao Juízo competente;

III - Pela Autoridade Policial, no ato da lavratura do auto de prisão em flagrante ou do termo circunstanciado de ocorrência, ou ao formalizar o indiciamento no curso do inquérito policial instaurado mediante portaria, devendo comunicar imediatamente ao Ministério Público e ao Juízo competentes.

§4º. A aplicação do Termo de Compromisso e Localização (TCL), especialmente quando determinada pelas autoridades indicadas nos incisos II e III do parágrafo anterior, estará sujeita a controle jurisdicional quanto à sua legalidade e manutenção.

Observações Importantes sobre a Proposta:

A presente proposta de introdução do Termo de Compromisso e Localização (TCL), materializada na sugestão do Art. 319-A ao Código de Processo Penal, representa uma resposta direta e pragmática aos graves problemas de prescrição, morosidade e evasão processual que assolam a justiça criminal brasileira.

Como demonstrado, a dificuldade em localizar réus, mesmo aqueles cientes da persecução penal (como os presos em flagrante ou formalmente indiciados), e as limitações impostas pelo regime do Art. 366 do CPP, criam um cenário de ineficácia e contribuem para a sensação de impunidade.

Inspirada funcionalmente no bem-sucedido Termo de Identidade e Residência português, a medida proposta busca estabelecer um vínculo processual mínimo, mas essencial, desde as fases iniciais da persecução.

Segue-se a linha adotada em Portugal ao vincular a imposição do TCL à existência de indícios suficientes de autoria e materialidade – aferidos no indiciamento, na autuação em flagrante, ou no curso do PIC. Esta abordagem reconhece que a sujeição mínima ao processo é uma decorrência lógica da formalização da suspeita qualificada.

A proposta contempla a possibilidade de aplicação pelas autoridades policial e ministerial, ressalvando o controle jurisdicional subsequente quanto à legalidade e manutenção da medida.

Adicionalmente, a incorporação de meios eletrônicos, condicionada ao consentimento expresso, visa alinhar o processo penal às inovações tecnológicas, oferecendo um caminho para modernizar e agilizar a comunicação processual. Esta modernização é particularmente crucial no Brasil, dadas as dimensões continentais que encarecem e dificultam sobremaneira as diligências de intimação pessoal.

Espera-se, com a adoção do TCL, obter ganhos significativos em eficiência, celeridade e redução de custos, combatendo diretamente um dos principais gargalos que levam à prescrição e à morosidade. Ao assegurar a localização do réu e validar as comunicações futuras, mitiga-se a utilização do processo como instrumento protelatório e fortalece-se a capacidade do Estado de dar uma resposta efetiva ao crime.

Reconhece-se, por fim, que esta é uma proposta inicial, aberta ao necessário e profundo debate jurídico, legislativo e constitucional para seu aperfeiçoamento e eventual implementação. Contudo, diante do diagnóstico apresentado, a inércia não se afigura como opção, sendo imperativo buscar soluções inovadoras e eficazes para restaurar a credibilidade e a efetividade do sistema de justiça criminal brasileiro**.**

A viabilidade da aplicação de penas restritivas de direitos como um dos requisitos de validade e de eficácia para celebração de acordo de não persecução cível

Guilherme Graciliano Araújo Lima[1]

Discute-se atualmente no âmbito da tutela do patrimônio público e social a viabilidade de se exigir mecanismos de controle para atuação do representante do Ministério Público durante a apresentação de proposta, e a respectiva celebração de acordo de não persecução civil, no âmbito de procedimentos e inquéritos instaurados para apurar a prática de ato de improbidade administrativa.

No presente ensaio discuto e defendo a ideia de que é plenamente viável a aplicação de penas restritivas de direitos como um dos requisitos de validade e de eficácia para celebração de acordo de não persecução cível, desde que devidamente fundamentada a sua proposição e dotada de razoabilidade de acordo com a situação fática apresentada, cuidando-se de requisito que não é suscetível de revisão por órgão de controle, tais quais o Conselho Superior do Ministério Público, a câmara de revisão ou até mesmo do Poder Judiciário.

Para desenvolver tal senda de ideias, enquadro o tema a partir da sistemática atual de aplicabilidade do instituto do acordo de não persecução civil, seus efeitos e requisitos de validade e de eficácia, tratando das suas principais características, para, ao final, apresentar as a ideia de viabilidade da aplicação de sanções restritivas de direitos, tais como a prestação de serviços à comunidade, perda de bens ou de valores, bem como a suspensão temporária de direitos, limitações a fins de semana entre outras.

Acordo de não persecução cível em suas origens e características

O acordo de não persecução cível, doravante denominado simplesmente ANPC, apresenta-se como negócio jurídico, bilateral, celebrado entre o representante do Ministério Público, com atribuição para investigar e tutelar a moralidade administrativa e o patrimônio público e social, e pessoas, físicas ou jurídicas, a quem se pode atribuir a prática de ato ilícito e

1 Doutor e mestre em Direito pela UFPE. Promotor de Justiça do estado de Pernambuco. Foi procurador do estado de São Paulo.

típico de improbidade administrativa, nos termos do que está previsto entre os art. 9º a 11 da lei federal n. 8.429/92, doravante denominado LIA.

Inicialmente, vale dizer que tal acordo não se trata de direito subjetivo do investigado, de modo que, ausentes os seus requisitos legais para tanto, o órgão do Ministério Público não é obrigado a apresentar proposta de tal negócio jurídico em favor de investigado por ato de improbidade administrativa, sendo que a identificação da ausência desses requisitos pode ser considerada pelo membro ministerial tanto em termos objetivos, no que atine aos elementos do ato administrativo em si, ou em termos subjetivos, no que diz respeito às qualificações do agente a quem se imputa a prática do ato.

Nas origens da citada avença não persecutória, pode-se citar a Resolução CNMP n.º 118, de 1º de dezembro de 2014, que recomendou a implementação geral de mecanismos de autocomposição, tais como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, o que, mais tarde, seria realçado ainda pela Recomendação CNMP n.º 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro.

Aquela resolução de 2014 reconheceu, ainda na década passada, a premente necessidade de se consolidar uma política ministerial permanente e efetiva de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos processuais de autocomposição, determinando, ainda, ao Ministério Público brasileiro o dever de estabelecer e efetivar "mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais".

No direito brasileiro, a partir da edição da lei federal n. 13.964/2019, foi prevista, pela primeira vez na ordem normativa positiva pátria, a possibilidade de realização de acordo de natureza cível, celebrado entre o Ministério Público e investigados responsáveis pela prática de ato de improbidade administrativa, com alicerce ainda na antiga redação dada ao art. 17, §1º, da lei de improbidade da lei federal n. 8.429/92, ao estatuir que "as ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta lei."

Ocorre que a previsão legal acima referida, em sua gênese mais primitiva, não adentrou nem estipulou, naquele momento, ainda em 2019, os requisitos legais para a celebração de tal acordo, dando azo a que órgãos da Administração Superior das mais diversas unidades do Ministério Público brasileiro editassem atos normativos prevendo requisitos e formalidades necessários para celebração da avença.

Foi o que se deu, de maneira vanguardista e proativa, no âmbito do Ministério Público de Pernambuco, que através da Resolução n. 01 de 2020 do Conselho Superior, regulamentou a

forma e os requisitos para celebração do acordo de não persecução pelos membros do *Parquet* pernambucano.

Saliento que, com acerto e na vanguarda de um órgão comprometido com a busca da verdade e a aplicação das medidas sancionatórias mais condizentes com a gravidade de uma situação ímproba nos mais variados âmagos das administrações públicas municipais e estaduais, o Conselho Superior do Ministério Público de Pernambuco - CSMP -, a meu ver acertadamente, estabeleceu através do art. 3º, inciso I, da Res. 01/2020, como requisito para celebração do acordo em epígrafe a confissão da participação do agente nos fatos.

Também cuidou tal ato normativo editado pelo CSMP da necessidade de aceitação pelo investigado de aplicação de sanções previstas no citado ato normativo como requisito para celebração da avença.

Ocorreu que mais à frente, com a edição da lei federal n. 14.230/2021, que alterou profundamente a sistemática da lei de improbidade administrativa e remodelou com diversos requisitos e características a figura do acordo de não persecução cível, cuja gênese legal remontava ainda à lei federal n. 13.964/2019, também conhecida como pacote anticrime, a legislação federal deixou de compreender a confissão como requisito imprescindível para celebração da avença não persecutória, bem como não mais exigiu, como requisito de validade e de eficácia, a imposição obrigatória de alguma das sanções previstas no art. 12 da lei federal n. 8.429/92.

Mais recentemente foi editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, doravante denominado CNMP, a resolução n. 306 de 11 de fevereiro de 2025, disciplinando, no âmbito do Ministério Público brasilero, o acordo de não persecução civil, previsto no art. 17-B da lei federal n. 8.429/92 e sobre ela comentarei mais à frente ao defender a insindicabilidade da deliberação fundamentada de não apresentação do acordo de não persecução pelo representante do Ministério Público atuante em inquérito civil ou procedimento extrajudicial de investigação de ato de improbidade administrativa.

Por ora, vale a pena refletir sobre os limites do poder normativo do CNMP, especialmente no que atine à edição de atos normativos primários, tendo em vista a competência dada ao citado órgão pelo art. 130-A da Constituição Federal, em especial o §2º, incisos I e II, ao estipularem:

> *§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo lhe:*

> *I - zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;*
>
> *II - zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;*

Assim, inobstante ter se tornado *praxis* aceita no seio jurídico brasileiro nos últimos anos, a atribuição de fixar normas de caráter primário, sobretudo aquelas prevendo atribuições para os órgãos do Ministério Público, em especial no que diz respeito ao teor da atividade fim das atividades ministeriais, parece continuar sendo matéria destinada à reserva legal, devendo ser suprida e definida por ato normativo expedido pelo Congresso Nacional, em contrapartida às normas de matérias de ordem administrativa ou disciplinar, as quais, por natureza e excelência, podem ser definidas e regulamentadas sem maiores dificuldades através das atribuições do Conselho Nacional, sem maiores discussões ou dificuldades teóricas.

Hipóteses de não celebração do acordo de não persecução

Aqui também se faz necessário dizer que o acordo de não persecução, e isso para mim alcança tanto a persecução penal quanto a persecução sancionatória cível, não é direito subjetivo do réu, mas sim poder-dever do representante do Ministério Público uma vez não estejam configuradas as hipóteses de afastamento da possibilidade de aplicação da avença a determinado caso concreto.

Assim, diferentemente do acordo de não persecução penal, cuja aplicabilidade detém como um dos elementos de restrição a pena mínima aplicada ao delito, a avença não persecutória contra o ato de improbidade não prevê o tipo do ato ímprobo nem a natureza específica da pena a ser aplicada, ou a duração desta, como elemento de limitação da aplicação do acordo, razão pela qual prefiro, nesse momento, realizar a abordagem pelas hipóteses de não cabimento da avença, posto que, o cabimento, em tese, seria possível a todo e qualquer ato de improbidade administrativa praticado, previsto entre os art. 9º e 11 da lei 8.429/92.

Deve-se verificar qual a situação mais adequada, de acordo com a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade,

bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso (artigo 17-B, § 2º, da LIA).

Importante ressaltar, nessa toada de ideias, que tratando-se, por exemplo, de investigado reiteradamente responsável por práticas de atos de improbidade administrativa, ou de casos cujos danos ao erário ou o enriquecimento ilícito praticados sejam de valores exorbitantes e vultosos, a negativa da proposta da realização de acordo de não persecução em face do ato ímprobo se apresenta plenamente válida, nos termos do art. 17-B, §º, da lei federal n. 8.429/92.

É que, com efeito, a gravidade refletida em uma situação de prática de danos ao erário elevado ou de enriquecimento ilícito abusivo denota a natureza de uma prática tão nociva à preservação do patrimônio público e social que a avença não persecutória não parece ser a medida mais adequada para a preservação do interesse público. Do mesmo modo, igualmente não se mostra razoável nem adequada a celebração de acordo de sanção branda para agentes públicos reiteradamente violadores da moralidade administrativa e da preservação do patrimônio público e social, posto que notadamente o interesse público não seria satisfatoriamente preservado.

Sobre o tema vale ainda citar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do AgRg nos EDcl no AREsp n. 2.741.078/PR, relator ministro Reynaldo Soares da Fonseca, julgado através da Quinta Turma do tribunal em 11/março/2025, reiterando a tese de que o oferecimento de acordo de não persecução penal consiste em prerrogativa (poder-dever) do Ministério Público, não configurando direito subjetivo do investigado, conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federalem julgados anteriores, e que, entendo, *mutatis mutandi*, deve ser aplicado à esfera do direito sancionatório em razão da prática de ato típico de improbidade administrativa, tais como enriquecimento ilícito ou dano ao erário.

Por fim, é importante destacar a nota de insindicabilidade da decisão do membro do Ministério Público em não apresentar proposta de acordo de não persecução civil nas hipóteses acima mencionadas, amoldadas nas hipóteses do art. 17-B, §º2, da lei federal n. 8.429/92. Tal pensamento já foi tratado e defendido por Landolfo Andrade, em artigo publicado sobre o tema, no qual o autor aduz:

> *Note-se que a LIA instituiu um controle pelo órgão de revisão ministerial apenas nas hipóteses em que o promotor natural decidir celebrar o ANPC. Da análise do artigo 17-B da LIA, vê-se que a negativa de celebração de ANPC não se sujeita ao crivo do órgão de revisão ministerial.*

> *Assim, se o promotor natural decidir não celebrar o ANPC, não se pode querer aplicar, por analogia, a regra prevista no §14 do artigo 28-A do CPP, segundo a qual, "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.*[2]

Aqui, conforme aduziu o citado autor, cabe a crítica de pensamento ao dispositivo inserido na Resolução n. 306 de 2025 do CNMP, quando em seu artigo 4º, § 1º, prevê expressamente a possibilidade de o interessado pedir ao órgão revisor das manifestações dos membros Ministério Público nova consideração sobre a deliberação do promotor de não celebrar o acordo, ao gizar que nas hipóteses de recusa, sem mencionar se se trata de recusa fundamentada ou não, de oferecimento de proposta de acordo de não persecução civil, ou nas hipóteses em que o investigado discorda das condições propostas pelo Ministério Público, seria cabível pedido de revisão ao órgão competente, no prazo de 10 (dez) dias contados da ciência pelo interessado.

A viabilidade da aplicação de penas restritivas de direitos como um dos requisitos de validade e de eficácia para celebração de acordo de não persecução cível

A nota da viabilidade que pretendo assentar à aplicação de penas restritivas de direitos para a hipótese de celebração de proposta de acordo de não persecução cível pelo representante do Ministério Público em favor de determinado investigado pela prática de ato de improbidade administrativa decorre de uma vinculação lógica e objetiva da condição sancionatória proposta, que, diga-se de passagem, pode, ou não, ser aplicada conjuntamente com alguma daquelas previstas no art. 12 da lei de improbidade administrativa, com a situação fática que originou a prática de improbidade.

Desse modo, penas como prestação pecuniária, perda de bens e valores, limitação de fim de semana, prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, interdição temporária de direitos ou limitação de fim de semana, previstas no art. 43 do Código Penal brasileiro, podem ser propostas pelo membro do Ministério Público responsável pela condução de inquérito civil ou outro procedimento de natureza extrajudicial onde se configurem elementos mínimos da materialidade da prática de ato de improbidade e indícios mínimos de sua autoria,

2 ANDRADE, Landolfo. Resolução CNMP 306/2025: limites do controle da decisão do promotor natural de não celebrar o ANPC. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-fev-25/resolucao-cnmp-306-2025-os-limites-do-controle-da-decisao-do-promotor-natural-de-nao-celebrar-o-anpc/ Acesso em: 16 abr. 2025

como medidas sancionatórias cabíveis no bojo de uma proposta de acordo de não persecução civil.

E vale ir além: de igual monta e relevância, as medidas de proibição de frequentar determinados lugares, proibição de ausentar-se da comarca onde reside, sem autorização do juiz e comparecimento pessoal e obrigatório a juízo, mensalmente, para informar e justificar suas atividades, previstas como condições basilares pelo art. 89, §1º, da lei federal n. 9.099/95 para a aplicação do instituto despenalizador da suspensão condicional do processo, também podem ser consideradas como possíveis medidas inseridas na proposta de acordo de não persecução em casos de prática de atos de improbidade administrativa.

Vamos pensar em um exemplo, ainda que hipotético.

Severino, servidor público efetivo da Prefeitura de Santa Cruz do Capibaribe, lotado na Secretaria de Educação do município, tem um "peixe grande" que o colocou como servidor em exercício em cargo em comissão na Secretaria de Saúde de Toritama, em típica e inconstitucional situação de acumulação indevida de cargos públicos. Além dessa acumulação indevida, Severino não comparecia assiduamente no serviço em Toritama, e, quando comparecia, trabalhava muitas horas a menos do que o devido, gerando um verdadeiro caso de prejuízo ao erário em razão da remuneração paga integralmente ao servidor sem a correspondente contraprestação laboral. Severino, que antes de ser servidor público efetivo, vale salientar, trabalhou como vigilante em uma empresa privada e gostava de exibir seus veículos automotores, inclusive um tipo van, que adquiriu ainda quando era vigilante, sendo que, no momento da celebração de acordo de não persecução cível, o promotor de Justiça do local dos fatos percebeu que a Secretaria de Saúde de Toritama estaria precisando bastante de um veículo coletivo, de porte médio, para fazer o transporte de pacientes que precisavam dos serviços públicos municipais de transporte pelo TFD - Tratamento Fora do Domicílio, além de necessitar dos serviços de vigilância em algumas de suas unidades de saúde, em razão de inúmeros arrombamentos que vinham ocorrendo no território do município.

Considerando que Severino não detém antecedentes criminais em sua ficha pregressa, nem mesmo nunca foi acusado da prática de ato de improbidade administrativa anteriormente ao momento da deliberação acerca da apresentação de proposta de tutela não persecutória, em tese é possível a apresentação de proposta de acordo de não persecução cível, com a fixação do dever de reparação, como hipótese obrigatória de cláusula inafastável, consoante determina o art. 17-B, incisos I e II, da lei 8.429/92, e, além desse, é possível igualmente a exigência do o pagamento de multa equivalente ao valor do dano, desta feita considerando a possibilidade

normativa prevista no art. 3º da Resolução n. 306 de 2025 do CNMP e a previsão do art. 12, inciso II, da lei de improbidade administrativa.

Ocorre que, parece-me razoável, adequado, favorável ao interesse público e catalisador da moralidade administrativa que, além das sanções acima apontadas, com base na própria norma do art. 3º da Resolução n. 306/2025 do CNMP, ao estatuir que "o acordo de não persecução civil poderá contemplar a aplicação de uma ou mais sanções previstas na Lei n.º 8.429/1992, bem como as condições necessárias para assegurar sua efetividade", seja também exigida de Severino como condições para celebração do avença que o mesmo perca em favor do município o veículo tipo van que possui, porquanto a necessidade do ente público é premente e inafastável e o prejuízo que o investigado causou foi justamente em desfavor dos serviços prestados na área da saúde pública municipal. Além disso, parece-me conveniente, cabível e razoável que também seja exigida de Severino, como condição necessária para assegurar a validade e a efetividade do ANPC, a prestação de serviços semanais como vigilante da unidade de saúde do município prejudicado com suas ausências.

Veja-se, portanto, que as penas restritivas de direitos ora sugeridas, especificamente "perda de bens e de valores" e "prestação de serviços à comunidade", retiradas exatamente dos ditames legais e regulares previstos no art. 43 do Código Penal brasileiro, e ainda com alicerce no art. 3º da Resolução n. 306/2025 do CNMP, estão vinculadas à natureza e às consequências dos fatos e às possibilidades e condições reais do investigado, além do que se trata de medidas compensatórias, notadamente razoáveis em razão das necessidades atuais da população local e das deficiências na prestação de serviços públicos essenciais pelo Poder Público municipal.

Apesar de se tratar de situação hipotética, as conclusões que se podem retirar do quadro apontado não são outras senão aquela pela qual se deve admitir que o membro do Ministério Público, de maneira razoável e de forma vinculada à natureza dos fatos, proponha conjuntamente com as medidas de reparação integral do dano e reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, regras inafastáveis dos incisos I e II do art. 17-B da lei 8.429/92, além da possibilidade, cumulativamente ou não, das sanções previstas no art. 12 do mesmo diploma legal, tais quais a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, penas restritivas de direitos tais como aquelas previstas no art. 43 do Código Penal ou do art. 89, §1º, da lei federal n. 9.099/95.

Com efeito, das considerações acima expostas, é possível asseverar que a possibilidade de aplicação de penas restritivas de direitos, ou penas alternativas, se assim for mais

conveniente chamar, trata-se de utilização racional e adequada de medidas eficazes que muitas vezes podem estar mais próximas de graus eficientes de efeitos do que as penas definidas abstratamente pelo legislador no art. 12 da lei de improbidade administrativa, cabendo ao membro da comarca de atuação, muitas vezes bom conhecedor da realidade local, conduzindo investigações diligentes sobre agentes públicos da localidade bem como atendendo a população daquela comarca, praticando a escuta ativa dos habitantes e sabendo onde ficam os principais gargalos da prestação de serviços públicos essenciais à sociedade, a deliberação mais acertada acerca da aplicação acumulada de penas restritivas de direitos juntamente com as sanções do art. 12 da citada lei.

Para deixar bem claro: as medidas de reparação integral do dano e reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida constituem regras inafastáveis, do tipo *conditio sine qua non*, previstas pelos incisos I e II do art. 17-B da lei 8.429/92 para celebração da avença não persecutória em face de ato de improbidade. Ademais, a aplicação das demais sanções previstas no art. 12 da citada lei pode constituir, ou não, condição à celebração do acordo, e isso está expresso no art. 3º da Resolução n. 306/2025 do CNMP, que se utiliza do vernáculo "poderá" contemplar a aplicação de uma ou mais sanções do art. 12 da lei supramencionada.

Porém, entendo nesse trabalho que além das aplicações das sanções do art. 12, também é viável a aplicação de penas restritivas de direitos ou medidas despenalizadoras, tais como aquelas previstas no art. 43 do Código Penal ou no art. 89, §1º, da lei federal n. 9.099/95, com ou sem as sanções previstas pelo art. 12 da LIA, porém, necessariamente, acompanhadas das medidas de reparação integral do dano e reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida, porquanto se tratar de medidas que proporcionam suficiente proteção do patrimônio público e social além de uma defesa eficiente da moralidade administrativa, mediante avaliação das peculiaridades do caso concreto, exatamente como reza o art. 2º da Resolução n. 306/2025 do CNMP.

Discute-se com o advento da citada resolução se a aplicação das sanções como a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, previstas no art. 12 da lei 8.429/92, com as alterações acrescidas pela lei 14.230/2021, seria ou não item indispensável à celebração de acordo de não persecução civil, porém filio-me, nesse ensaio, à corrente doutrinária de que se trata de facultatividade que deve ser submetida e sopesada pelo membro ministerial com atuação no feito mediante análise

minuciosa dos fatos e do caso concreto, embora não se possa falar em condições possíveis ao julgamento pessoal puramente submetido ao seu talante ou bel prazer.

Conclusões

Nesse ensaio abordo a viabilidade da aplicação de penas restritivas de direitos como requisito para celebração de acordos de não persecução cível (ANPC) em casos típicos de prática de atos de improbidade administrativa, argumentando que tais penas, como a prestação de serviços à comunidade ou a perda de bens ou valores, podem ser incluídas como condições indispensáveis à celebração das avenças de não persecução cível, desde que justificadas e razoáveis.

Versando sobre natureza jurídica do ANPC, sua evolução legislativa desde a Resolução CNMP nº 118/2014 até o advento da lei federal n. 14.230/2021 e a Resolução CNMP n. 306/2025, e partindo da ideia da discricionariedade mitigada do Ministério Público na celebração do acordo e a insindicabilidade da decisão de não propô-lo, defendo a tese de que, além da reparação do dano e da reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, podem ser propostas como requisitos indispensáveis à celebração de acordo de não persecução penal as penas restritivas de direitos, previstas no Código Penal e na Lei nº 9.099/95, como condições para celebrar o ANPC, adaptadas à situação fática e às necessidades da comunidade.

Ao final, concluo que a aplicação de penas restritivas de direitos, de forma razoável e fundamentada, pode ser uma medida eficaz e mais próxima dos efeitos esperados da tutela eficiente de defesa do patrimônio público e social e da salvaguarda da moralidade administrativa do que as penas tradicionais previstas no artigo 12 da lei de improbidade administrativa.

SEGURANÇA PÚBLICA E NOVAS TECNOLOGIAS. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RACISMO ALGORÍTMICO E INSTITUCIONAL. FORMAS DE COMBATE.

Autor: Higor Alexandre Alves de Araújo

Justificativa

A segurança pública é direito fundamental das cidadãs e dos cidadãos brasileiros, previsto nos *capita* dos art. 5º e art. 144 da Constituição da República. Ao mesmo tempo em que é direito, a Carta atribui como responsabilidade de todos zelar pela segurança, de modo que cabe ao Estado a criação de políticas que tornem a vida da população mais segura, mas também cabe a cada cidadão respeitar a esfera de individualidade, privacidade e inviolabilidade do próximo.

A segurança pública é direito transindividual, indivisível, que tem como titulares pessoas indeterminadas ligadas por si em uma circunstância fática: serem cidadãs. Todas as pessoas que estejam no Brasil, nacionais ou estrangeiras, são titulares do direito à segurança pública.

Dessa forma, a segurança se perfaz como direito difuso, na exata definição do termo extraída do art. 88, I, do Código de Defesa do Consumidor, que se irradia para todo o subsistema de tutela coletiva do ordenamento jurídico brasileiro.

Como direito difuso que é, a segurança pública é objeto de tutela por parte do Ministério Público, instituição que tem atribuição por excelência de defender os interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do art. 127, *caput*, da Constituição da República. A legislação infraconstitucional também concede ao *Parquet* essa atribuição. A Lei nº 7.347/1985 prevê que a ação civil pública é cabível para a proteção de quaisquer direitos difusos e coletivos, e atribui ao Ministério Público legitimidade para o ajuizamento, nos arts. 1º, IV, e 5º.

Assim, da mesma forma que outros direitos fundamentais como saúde, educação e probidade administrativa, a segurança pública é direito difuso cuja defesa é de atribuição do Ministério Público. Não há nenhum conteúdo intrínseco ao referido direito que o afaste da atuação ministerial - pelo contrário, sua importância no contexto da criminalidade organizada e na violação de bens jurídicos casos demanda a atuação direta e próxima da Promotora e do Promotor de Justiça.

Cabe ao Estado a criação de políticas públicas que garantam a segurança, e ao Ministério Público servir como agente defensor, indutor e regulador dessas políticas, a fim de que se desvirtuem de suas finalidades precípuas.

Uma das principais políticas de segurança pública atualmente adotadas é o uso de reconhecimento facial, mediante mecanismos algorítmicos de identificação de pessoas. O funcionamento se dá mediante o uso de inteligência artificial, algoritmos e *softwares* que processam dados sobre o rosto dos indivíduos e das características únicas, como distância entre olhos, nariz e queixo, tamanho e formato do rosto[1].

Há um entusiasmo pelo uso de inteligências artificiais e reconhecimento facial, especialmente na segurança pública. No entanto, os componentes do Ministério Público devem estar cientes de que as tecnologias que embasam tais mecanismos não são neutras. Elas são alimentadas por dados e treinadas em rostos oriundos, em sua maioria, de países europeus ou dos Estados Unidos, sobretudo de pessoas caucasianas, e não compreende adequadamente as nuances e diferenças de rostos não brancos.

O uso de tais tecnologias é permeada pelo racismo em dois aspectos. O primeiro, interno, é oriundo de sua própria criação, como dito. São tecnologias testadas em rostos com características caucasianas, que tendem a não reconhecer faces não brancas. E isso ocorre mediante microagressões que, quase sempre, nem chegam ao Ministério Público. Um exemplo é pessoas pardas ou pretas que não são reconhecidas nas catracas de órgãos públicos e prédios que têm essa tecnologia. É um problema intrínseco[2].

Mas a algo posterior. Dados, informações e aspectos que alimentam as tecnologias são permeados de racismo institucional e mesmo estrutural. A seletividade do sistema penal - um dado histórico e comprovado - faz com que a maior parte da população criminalizada e carcerária seja negra. Sem balizas, a inteligência artificial que receber tais informações generalizará para deduzir que somente são criminosos pessoas de determinada cor[3].

É a ausência de neutralidade tecnológica, que tende com que o reconhecimento facial e outros algoritmos sejam enviesados por estereótipos raciais, em virtude dos dois aspectos acima indicados. É o que se chama de "racismo algorítmico", assim definido: "modo pelo qual a disposição de tecnologias e imaginários sociotécnicos em um mundo moldado pela supremacia branca realiza a ordenação algorítmica racializada de classificação social, recursos e violência em detrimento de grupos minorizados"[4]

1 Cordeiro, Allanis dos Santos *et. al*. **Reconhecimento Facial e suas aplicações**. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – Câmpus Cubatão, p. 7.
2 Santos, Lucas Gabriel de Matos *et. al*. Reconhecimento facial: tecnologia, racismo e construção de mundos possíveis. Dossiê PSICOLOGIA SOCIAL E ANTIRRACISMO: compromisso social e político por um outro Brasil, p. 6-7.
3 Idem, ibidem, p. 8.
4 Idem, ibidem, p. 3.

Nada mais é do que uma nova faceta do racismo, que no Brasil tende a sempre se reinventar, e nunca morrer.

É necessário que o membro do Ministério Público que atue com tal inovação tenha ciência da profunda desigualdade sócio-racial que aflige a sociedade brasileira, e que será reproduzida pelas tecnologias, em virtude de sua produção e dos dados que a alimentam.

Isso se projeta sobremaneira na seara penal, em que a tecnologia de reconhecimento facial é utilizada para prender pessoas foragidas. Apesar de, em abstrato, ser uma excelente ferramenta de segurança pública, o membro do Ministério Público deve ter cuidado e cautela no manejo das informações oriundas do reconhecimento facial, observando que pode haver enviesamento de raça na sua realização, bem como falsos reconhecimentos oriundos da incapacidade parcial dessas tecnologias em ler rostos não brancos.

Por isso, deve o componente do Ministério Público se preocupar em buscar outros indícios ou provas que embasem aquela identificação, o que pode ocorrer pela identificação cível ou criminal. Isso de modo urgente principalmente quando houver controvérsia acerca da identidade da pessoa presa, observando-se, decerto, a coerência interna e externa das alegações.

Se não há caminho ou justificativa para abolir o uso das novas tecnologias algorítmicas e de reconhecimento facial, também não há espaço para considerá-las neutras, absolutas e isentas de erro. O combate ao racismo é obrigação do Ministério Público, que deve lutar pela garantia de uma sociedade livre de discriminações e pela defesa do direito à integridade psicológica e à diversidade, como ordenam os arts. 3º, I e IV, e 127 da Constituição Federal. Por tal razão, qualquer forma de discriminação e desigualdade deve ser preconceito, inclusive aquelas oriundas de inovações tecnológicas.

Que as novas tecnologias sejam usadas para melhorar a qualidade de vida e de serviço à população, jamais para aprofundar ainda mais as vastas desigualdades deste País.

Conclusões:

1. **O direito à segurança pública tem caráter difuso, sendo legítimo ao Ministério Público velar, judicial e extrajudicialmente, pela legalidade e legitimidade de políticas públicas relativas à temática, inclusive as que envolvam uso de tecnologias como reconhecimento facial e algoritmos**.
2. **O membro do Ministério Público deve considerar que as tecnologias de reconhecimento facial e algorítmicas não são neutras e podem produzir vieses e estereótipos raciais, atuando para evitar a reprodução do racismo algorítmico e institucional**.

3. **Na atuação criminal, sempre que possível, o membro do Ministério Público que atue com dados de reconhecimento facial ou outras tecnologias algorítmicas deve adotar meios de certificar as informações recebidas por outros elementos informativos e provas**.

AS MEDIDAS CAUTELARES HETEROTÓPICAS DIVERSAS DA PRISÃO E A CONDUTA TÍPICA DESCRITA NO ART. 24-A DA LEI 11.340/06

Júlio César Soares Lira[1]

Tese a ser apresentada no XV Congresso Estadual do Ministério Público de Pernambuco, a realizar-se entre os dias 04 e 06 de junho de 2025, em Petrolina-PE.

Tema do evento: **O MINISTÉRIO PÚBLICO EM TEMPOS DE INOVAÇÃO E DESIGUALDADE SOCIAL**

Área da tese: **CRIMINAL**

Título da tese: **AS MEDIDAS CAUTELARES HETEROTÓPICAS DIVERSAS DA PRISÃO E A CONDUTA TÍPICA DESCRITA NO ART. 24-A DA LEI 11.340/06.**

Autor: **Júlio César Soares Lira**

Cargo e função: **10º Promotor de Justiça Criminal de Petrolina junto à Central de Inquéritos**

Endereço: **Rua Fernando Menezes de Góes, nº 625, Centro – Petrolina/PE – CEP 56.304-020.**

Telefone: **(87) 98822-9969**

E-mail: **juliol@mppe.mp.br**

"Como órgão encarregado pela correta aplicação da lei, deve o Ministério Público pugnar, sempre, pela solução que melhor se ajuste ao Direito.".*

*Fisher e Pacelli[2]

Petrolina-PE

Junho/2025

---

[1] 10º Promotor de Justiça Criminal de Petrolina, com atuação junto à Central de Inquéritos de Petrolina. Ex-professor de Direito Penal da Universidade do Estado da Bahia-UNEB.

[2] FISCHER, Douglas; PACELLI, Eugênio. **Comentários do Código de Processo Penal e sua Jurisprudência**. São Paulo: atlas, 2016.

1. Introdução

A partir de vivência estabelecida em atuação nas audiências de custódia foi verificado que os(as) agressores(as), autores(as) de crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher, são postos(as) em liberdade provisória mediante a imposição de medidas cautelares substitutivas à prisão, que estão elencadas no rol do art. 319, do Código de Processo Penal, utilizando-se, os julgadores, mais especificamente, daquelas medidas cautelares que se assemelham às medidas protetivas de urgência trazidas na Lei 11.340/06[3].

Insta frisar que os institutos das Medidas Protetivas de Urgência e das Medidas Cautelares Diversas da Prisão são diversos, notadamente, quanto às suas respectivas naturezas jurídicas, razão pela qual não se pode confundi-los, e mais, não se pode aplicar um dos institutos em substituição ou em equivalência ao outro, dado que, em caso de descumprimento, de um ou de outro, as consequências são, irremediavelmente, diferentes.

Vale lembrar, em que pese, não ser alvo central do presente ensaio, que as medidas cautelares substitutivas à prisão, dispostas no art. 319, do diploma de ritos processuais penais, se revestem de características de normas heterotópicas, ou seja, são normas de conteúdo material, posto que restringem a liberdade do(a) agressor(a), porém, inseridas em Lei substantiva, de natureza processual, havendo um deslocamento do conteúdo normativo.

Não se descuida, ainda, que as normas inseridas no art. 319, incisos II e III, do CPP[4]., se caracterizam como medidas cautelares diversas da prisão que se assemelham à medidas protetivas de urgência consignadas na Lei de regência de combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres e, quando utilizadas para o fim de substituir a medida de exceção da custódia antes da sentença penal condenatória, no caso de descumprimento por parte do(a) agressor(a), não rendem ensanchas a prática do delito disposto no art. 24-A, da Lei 11.340/06, isto porque, a elementar normativa do tipo penal incriminador exige para a relação de tipicidade o descumprimento de medidas protetivas de urgência elencadas na já referida Lei de regência e não, absolutamente não, a desatenção às medidas cautelares do Código Processual Penal.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento da presente tese tem o objetivo de demonstrar, mediante investigação doutrinária, que quando houver, nos crimes de violência doméstica e

---

[3] Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Lei nº 11.340

[4] Del3689Compilado

familiar contra a mulher, em sede de audiências de custódia ou até mesmo em sede do Juiz Natural ou, ainda, no Plantão Judiciário, a determinação de liberdade provisória do(a) agressor(a), mediante a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão, notadamente, daquelas que se assemelham às medidas protetivas de urgência, caso haja descumprimento posterior, a conduta do autor do fato não vai se subsumir ao fato típico do art. 24-A, da Lei 11.340/06.

Essa afirmação decorre do fato de que a elementar normativa do tipo penal incriminador definido no art. 24-A, da Lei Maria da Penha, exige que tenha havido o descumprimento de medidas protetivas de urgência-MPU definidas na Lei de regência e, ao reverso, não se cogita de medidas cautelares não prisionais, mesmo que heterotópicas.

Sustenta-se, também, que a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão assemelhadas às medidas protetivas de urgência só servirão para caracterizar o crime do art. 24-A, da Lei 11.340/06, quando, e se, essas medidas cautelares diversas forem corroboradas, homologadas ou referendadas pelo Juiz Natural, na Unidade Judiciária com competência para julgar os feitos atinentes à Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher.

2. Das Normas Processuais Heterotópicas

Bastante difundida no estudo da Lei processual e sua eficácia no tempo é a distinção entre normas materiais, normas processuais, normas heterotópicas e normas mistas (ou hibridas).

Em suma, as normas materiais são as que, objetivando assegurar direitos ou garantias, são sempre retroativas para benefício do réu. As normas processuais, por conseguinte, regidas pelo princípio do *tempus regit acutum*, buscam regular aspectos do procedimento ou relacionadas à forma dos atos processuais, possuindo, pois, aplicação imediata. Já as normas mistas ou hibridas, são conceituadas como sendo aquelas que apresentam conteúdo dúplice, isto é, em um mesmo texto legal são incorporados tanto um conteúdo processual, quanto um conteúdo material.

Ainda no que é pertinente ao conteúdo das normas de Processo Penal podemos verificar que existem determinadas regras que, não obstante, estejam inseridas em diplomas processuais penais, porém, contudo, possuem conteúdo material. Nesses casos, se dizem heterotópicas, pois embora o seu conteúdo exprima determinada natureza, encontram-se elas vinculadas à diploma jurídico de natureza distinta.

Brasileiro (2017)[5], citando Norberto Avena, leciona que a heterotopia *"consiste na intromissão ou superposição de conteúdos materiais no âmbito de incidência de uma norma de natureza processual, ou vice-versa, produzindo efeitos em aspectos relacionados à ultratividade, retroatividade ou aplicação imediata (tempus regit actum) da lei"*.

Fácil perceber que o conteúdo normativo contido nas medidas cautelares distintas da prisão, dispostas no art. 319, incisos II e III, do Código de Processo Penal, que se assemelham às medidas protetivas de urgência definidas no art. 22, inciso III, alíneas "a", "b" e "c", da Lei 11.340/06, é visivelmente de natureza material, haja vista que interferem nos direitos e garantias do indivíduo, contudo, tais regras estão inseridas em uma Lei Processual Penal, caracterizando, assim, a heterotopia do comando normativo.

Perceba-se essa nuance com a descrição da norma heterotópica:

> Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão:
>
> II- proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações;
>
> III- proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante;

Em contrapartida, as medidas protetivas de urgência, elencadas na Lei de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, definem de forma mais específica os mecanismos de proteção, vejamos:

> Art. 22. Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras:
>
> II- afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;
>
> a) proibição de determinadas condutas, entre as quais:
>
> b) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor;

---

[5] LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. Vol. Único – Salvador, Bahia: Jus Podium, 2017. p.99.

> c) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;
>
> d) frequentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida;

Faz-se necessário tal esclarecimento acerca da heterotopia e da distinção das medidas cautelares diversas da prisão em relação às medidas protetivas de urgência com o propósito de afastar, de largada, possível argumento de que o descumprimento das primeiras poderia caracterizar a conduta tipificada no art. 24-A, o que não pode, já que a elementar do tipo penal incriminador exige o descumprimento dessas últimas como elementar normativa do tipo, inclusive, a descrição típica é bastante específica ao exigir também que as medidas protetivas de urgência descumpridas estejam previstas na Lei de regência.

Vejamos:

> Art. 24-A. Descumprir decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência previstas nesta Lei:
>
> Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Destarte, o fato de serem consideradas normas heterotópicas, de conteúdo material, não obstante, estarem inseridas no bojo de uma Lei processual, as medidas cautelares alternativas à prisão não são iguais às medidas protetivas de urgência e, embora se assemelhem, não as substituem, em hipótese alguma.

É por isso que se for deferida a liberdade provisória do(a) agressor(a) mediante o estabelecimento de medidas cautelares substitutivas, no caso de descumprimento, não se caracterizará a conduta típica do art. 24-A, da Lei. 11.340/06, por atipicidade absoluta do tipo penal incriminador.

A natureza jurídica de ambos os institutos até aqui analisados tratará de deixar ainda mais clara a questão suscitada no presente trabalho.

3. Da Natureza Jurídica Das Medidas Cautelares Diversas da Prisão e Das Medidas Protetivas De Urgência – MPU

A natureza jurídica dos dois institutos que estão sendo contraditados nesse estudo vai alicerçar ainda mais o escopo definido na introdução, que é o de se concluir pelo afastamento da tipicidade da conduta do art. 24-A, da Lei 11.340/06, quando o(a) agressor(a), autor(a) do crime de violência doméstica e familiar contra a mulher, descumprir as medidas cautelares não prisionais definidas no Código de Processo Penal (art. 319, incisos II e II), uma vez que, o

fato típico da infração penal citada exige como elementar o descumprimento de medidas protetivas de urgência, especificamente, previstas na Lei 11.340/06.

Pode-se identificar as medidas cautelares diversas da prisão como ferramentas processuais que tem o objetivo de garantir a eficácia do processo penal com o afastamento da necessidade da restrição libertária do acusado.

Assim, a natureza jurídica de tais cautelares é de medidas pessoais e não punitivas, dotadas de precariedade e provisoriedade e fundadas nos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e necessidade, haja vista que precisa ser aplicada de forma proporcional à gravidade do delito, deve ser razoável quanto ao perigo que a liberdade do acusado impõe e, por fim, necessária para garantia da eficácia processual.

A seu turno, a natureza jurídica das medidas protetivas de urgência, previstas na Lei 11.340/06, é de tutela inibitória que visa a proteção da vítima de violência doméstica e familiar, independentemente da existência de um boletim de ocorrência, de um inquérito policial ou de uma ação penal[6].

A mudança de perspectiva quando à natureza jurídica das MPU adveio do acréscimo legislativo da Lei nº 14.550/2023, que incluiu o § 5º no art. 19[7] da Lei Maria da Penha, que excluiu a ideia de que as medidas protetivas teriam natureza cautelar ou preparatória.

Mais: As medidas protetivas da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) têm como objetivo proteger a integridade física e psíquica da vítima, e segundo o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, do Conselho Nacional de Justiça, as medidas protetivas de urgência são independentes do processo principal, não sendo necessário que a vítima ofereça representação em ação penal pública condicionada. Por isso, não precisam estar vinculadas a um ação penal principal.

Resta, pois, evidenciada as naturezas jurídicas absolutamente distintas entre as medidas cautelares não prisionais e as medidas protetivas de urgência, porque, como se viu, aquelas têm utilidade ao garantir a eficácia do processo criminal, independentemente, da custódia cautelar do acusado, enquanto estas objetivam prevenir a violência doméstica e familiar antes que ela ocorra ou mesmo visam estancá-la, garantindo a segurança da vítima mesmo ante a inexistência de processo penal.

---

[6] STJ. 3ª Seção.REsp 2.070.717-MG, REsp 2.070.857-MG, REsp 2.070.863-MG e REsp 2.071.109-MG, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, Rel. para acórdão Min. Rogerio Schietti Cruz, julgados em 13/11/2024 (Recurso Repetitivo - Tema 1.249) (Info 836).

[7] Art. 19 (...) §5º As medidas protetivas de urgência serão concedidas independentemente da tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito policial ou do registro de boletim de ocorrência. (Incluído pela Lei nº 14.550, de 2023).

Por tudo isso, afirma-se que as medidas cautelares alternativas à prisão são distintas das medidas protetivas de urgência e, assim, não podem ser confundidas, sendo um equívoco acreditar que o descumprimento daquelas rende ensejo à conduta típica disposta no art. 24-A, da Lei Maria da Penha.

4. Do Tipo Penal Incriminador do Art. 24-A, da Lei 11.340/06

O único crime definido na Lei Maria da Penha é justamente o do art. 24-A, sendo sabido que essa conduta foi erigida ao patamar de infração penal em virtude da recalcitrância de inúmeros(as) agressores(as) que, em face da lacuna legal, não se viam constrangidos em descumprir as medidas protetivas de urgências determinadas pelo Poder Judiciário.

Ocorre, no entanto, que, mesmo sob o manto dessa proteção constitucional às mulheres vítimas de violência doméstica, o Ministério Público, por mandamento constitucional, não pode descuidar da defesa da ordem jurídica, da correta aplicação da Lei

A classificação doutrinária do crime insculpido no art. 24-A, da Lei 11.340/06[8], em suma, o define como um crime contra a ordem jurídica, notadamente, contra a Administração da Justiça, posto que, o desiderato da Lei é a proteção da eficácia das decisões judiciais determinantes das medidas protetivas de urgência em casos de violência doméstica e familiar.

Não obstante algum dissenso, de fato, a doutrina tem entendido que o bem jurídico tutelado pela norma penal incriminadora em análise é a Administração da Justiça, visando garantir que sejam devidamente cumpridas as decisões emanadas do Poder Judiciário, sendo, portanto, respeitado o comando normativo da Lei.

O Poder Judiciário é o sujeito passivo da conduta criminosa e, somente por via reflexa, secundariamente, a vítima de violência doméstica é protegida, como sujeito passivo indireto.

O verbo nuclear do tipo penal é o verbo "descumprir", sendo o dolo o elemento subjetivo – não se admitindo a figura culposa -, sendo as "medidas protetivas de urgência" elemento normativo, haja vista que seu conceito jurídico é dado, no caso do presente estudo, pelo art. 22, do mesmo diploma legal de regência do combate à violência doméstica e familiar.

Tratando-se de crime formal, para a sua consumação, basta que o(a) destinatário(a) das proibições, descumpra a decisão judicial que estabeleceu as medidas protetivas constantes da Lei 11.340/06.

Por óbvio, para que haja o crime em análise é imprescindível que o agente tenha conhecimento da existência da decisão judicial que deferiu as medidas protetivas.

---

[8] Art. 24-A. Descumprir decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência previstas nesta Lei:

Conclui-se, destarte, por evidente, que somente o descumprimento das medidas protetivas de urgência previstas, na Lei 11.340/06 podem configurar o crime do art. 24-A, sendo que o não cumprimento das medidas cautelares diversas da prisão, dispostas no art. 319, do CPP, não poderão dar ensejo a punição do(a) agressor(a) pelo crime citado.

5. Da Atipicidade da Conduta do Art. 24-A, da Lei 11.340/06 No Caso de Descumprimento Das Medidas Cautelares Diversas da Prisão.

Não raro, nas audiências de custódia que visam averiguar a legalidade das prisões em flagrantes por prática de crimes de violência doméstica e familiar, quando não presentes os requisitos para a conversão do auto de prisão em flagrante delito em prisão cautelar de natureza preventiva, o(a) agressor(a) é posto(a) em liberdade provisória com a aplicação de medidas cautelares não prisionais, aplicando-se, quase que invariavelmente, as medidas cautelares dispostas no art. 319, incisos II e III, além do monitoramento eletrônico, do inciso IX, quando o caso requer.

Vem se sustentando no bojo deste trabalho científico que tais medidas cautelares, embora assemelhadas às medidas protetivas de urgência que obrigam o agressor (art. 22, incisos II e III, alíneas "a", "b" e "c"), na verdade não o são, nem, tampouco, as substitui ou se equivalem.

É por essa razão que, se houver o descumprimento dessas medidas cautelares diversas da prisão, o autor da conduta não poderá responder pelo crime do art. 24-A, da Lei Maria da Penha, isso porque, o próprio Código de Processo Penal dispõe que em caso de descumprimento das medidas cautelares as consequências estão ligadas ao agravamento da medida cautelar aplicada e ao decreto de prisão de natureza preventiva (art. 282, § 4º; art. 312, §1º), inexistindo, qualquer referência legal de que o destinatário da decisão judicial inibitória responderá por qualquer outro crime.

Contudo, é importante notar que é perfeitamente possível ao Juiz ou à Juíza presidente da audiência de custódia apreciar a liberdade provisória do(a) agressor(a) mediante o deferimento, desde logo, de medidas protetivas de urgência elencadas na Lei 11.340/2006 (ENUNCIADO FONAVID Nº 38[9]), desde que haja pedido expresso da vítima e estejam presentes os requisitos da Lei de Regência, inclusive, com a instrução, quando for o caso, do Formulário Nacional de Avaliação de Risco. Assim, não haverá dúvidas de que a conduta

[9] FONAVID - ENUNCIADO 38: Quando da audiência de custódia, e sendo deferida a liberdade provisória à pessoa autora de violências, a juíza ou o juiz deverá avaliar a hipótese de deferimento das medidas protetivas de urgência previstas na Lei 11.340/2006. A mulher em situação de violência deve ser notificada dos atos processuais relativos à pessoa autora de violências, especialmente dos pertinentes ao ingresso e à saída da prisão, por qualquer meio de comunicação, sem prejuízo da intimação do seu advogado ou do defensor público, nos termos do artigo 21 da Lei 11.340/2006.

do(a) agressor(a) que as descumprir estará subsumida ao crime do art. 24-A da Lei Maria da Penha.

Outra hipótese que se pode vislumbrar é relativa ao fato de que o Juiz Natural, competente para a ação penal nos crimes de violência doméstica e familiar, deverá analisar (ENUNCIADO FONAVID nº 33[10]) a medida cautelar diversa da prisão estabelecida pelo Juiz da audiência de custódia, podendo, nesse caso, ratificar, chancelar, homologar as medidas assemelhadas às medidas protetivas de urgência e, aí sim, caso haja descumprimento, o(a) agressor(a) recalcitrante estará sujeito às penas do art. 24-A da Lei 11.340/2006.

Em suma, somente nessas duas hipóteses verificadas, a decisão do Juiz da audiência de custódia poderá possibilitar, em caso de descumprimento das medidas aplicadas (sejam MPUs, sejam medidas cautelares não prisionais assemelhadas às MPUS), a subsunção da conduta do(a) agressor(a) ao fato típico definido no art. 24-A, da Lei 11.340/06.

Mas, como já se disse, se na audiência de custódia houver decisão pela liberdade provisória do(a) agressor(a), mediante a determinação de medidas cautelares diversas da prisão, essas não se equiparam nem substituem as medidas protetivas de urgência, apenas se assemelham, razão pela qual, no caso de descumprimento da decisão judicial, não poderá se caracterizar o fato típico do art. 24-A, da Lei Maria da Penha, dado que a falta do elemento normativo do tipo penal incriminador determina, de forma absoluta, a atipicidade da conduta do agente.

6. Síntese Dogmática

Em arremate, portanto, sustenta-se as seguintes proposições:

1. A natureza jurídica das medidas cautelares diversas da prisão (art. 319, CP) diverge da natureza jurídica das medidas protetivas de urgência (art. 22, da Lei 11.340/06), razão pela qual elas não se sobrepõem, não se equivalem e não se substituem;
2. Para a relação de tipicidade da infração penal do art. 24-A, da Lei 11.340/06, a elementar do tipo penal incriminador exige o descumprimento de medidas protetivas de urgência previstas na lei de regência de combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres, razão pela qual é correto concluir que o descumprimento das medidas cautelares diversas da prisão, trazidas no art. 319, do CPP, tornará absolutamente atípica a conduta do(a) agressor(a).

[10] FONAVID - ENUNCIADO 33: A juíza ou o juiz que receber requerimento de medidas cautelares e/ou protetivas poderá apreciá-las e deferi-as antes do encaminhamento ao juízo natural, cabendo a este último ratificar ou não o deferimento após a distribuição e recebimento (Alterado por unanimidade no XVI FONAVID – Salvador (BA)).

7. Referências bibliográficas

- AMARAL, Anderson: Os Direitos Humanos fundamentais das mulheres na Sociedade Brasileira Moderna. 2017. Disponível em: Os Direitos Humanos fundamentais das mulheres na Sociedade Brasileira Moderna | Jusbrasil. Acesso em: 05 maio. 2025.
- ARAÚJO, Cláudia. **Violência Doméstica Contra A Mulher E O Risco De Morte**. Editora Paco Editorial. 2020.
- BOTELHO, Jeferson. **Violência Doméstica e Familiar.** São Paulo: Mizuno. 2024.
- BRASIL. Constituição Federativa do Brasil de 1988.
- FISCHER, Douglas; PACELLI, Eugênio. **Comentários do Código de Processo Penal e sua Jurisprudência**. São Paulo: atlas, 2016.
- IBRAHIN, Francini Imene. **Lei Maria da Penha Comentada Artigo Por Artigo.** São Paulo: Editora Mizuno. 2ª edição. 2025.
- JARDIM, Afranio Silva. **Direito Processual Penal**. Rio de Janeiro: Forense. 2002.
- LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. Vol. Único – Salvador, Bahia: Jus Podium, 2017.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- OLIVEIRA, Adriana Vidal de. BERNARDES, Márcia Nina. COSTA, Rodrigo de Souza. **Violência Doméstica, Discriminação de Gênero e Medidas Protetivas de Urgência.** Editora Juruá. 2017.
- PIERANGELI, José Henrique. **O Consentimento do Ofendido na Teoria do Delito**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- RAMOS, João Gualberto Garcez. **A Tutela De Urgência No Processo Penal Brasileiro**, Belo Horizonte: Del Rey. 1998.
- SOUZA, Leandro. **A (In)Eficácia Das Medidas Protetivas De Urgência Na Lei Maria Da Penha**. Autografia. 2017.
- TÁVORA, Nestor. ALENCAR, Rosmar Rodrigues. **Curso de Direito Processual Penal**. Salvador, Bahia: Jus Podium. 2015.

O CONSENTIMENTO DA OFENDIDA
E A CONDUTA TÍPICA DESCRITA NO ART. 24-A DA LEI 11.340/06

Júlio César Soares Lira[1]

Tese a ser apresentada no XV Congresso Estadual do Ministério Público de Pernambuco, a realizar-se entre os dias 04 e 06 de junho de 2022, em Petrolina-PE.

Tema do evento: **O MINISTÉRIO PÚBLICO EM TEMPOS DE INOVAÇÃO E DESIGUALDADE SOCIAL**

Área da tese: **CRIMINAL**

Título da tese: **O CONSENTIMENTO DA OFENDIDA E A CONDUTA TÍPICA DESCRITA NO ART. 24-A DA LEI 11.340/06.**

Autor: **Júlio César Soares Lira**

Cargo e função: **10º Promotor de Justiça Criminal de Petrolina junto à Central de Inquéritos**

Endereço: **Rua Fernando Menezes de Góes, nº 625, Centro – Petrolina/PE – CEP 56.304-020.**

Telefone: **(87) 98822-9969**

E-mail: **juliol@mppe.mp.br**

"Só se desconstroem velhos preconceitos ensinando as pessoas a denunciar a agressão contra a mulher, a combater o machismo, a abominar o racismo ou qualquer outra forma de discriminação".*

*Maria da Penha Maia Fernandes[2]

Petrolina-PE

Junho/2025

---

[1] 10º Promotor de Justiça Criminal de Petrolina, com atuação junto à Central de Inquéritos de Petrolina. Ex-professor de Direito Penal da Universidade do Estado da Bahia-UNEB.

[2] A bioquímica Maria da Penha Maia Fernandes se tornou símbolo nacional da luta contra a violência doméstica depois de uma batalha judicial de quase 20 (vinte) anos na busca da condenação do seu ex-marido e agressor. A Lei 11.340/06 foi batizada de Lei Maria da Penha, em homenagem a sua luta

1. Introdução

Considerado como mecanismo mais importante para reforçar a prevenção e a erradicação da violência doméstica e familiar, a Lei Maria da Penha trouxe no seu bojo as medidas protetivas de urgência estabelecidas nos seus artigos 18 ao 24-A.

Ocorre, porém, que até a novel legislação reformadora de 2018 (Lei 13.641/2018), os(as) agressores(as) que descumprissem as medidas protetivas de urgência não sofriam nenhuma sanção de natureza penal, posto que, o descumprimento, não considerado infração criminal, somente traria como consequências a execução da multa imposta, conforme o caso; e/ou a decretação da custódia cautelar de natureza preventiva (art. 313, III, do CPP), pondo em xeque a própria eficácia das MPUs.

O dissenso jurisprudencial das Turmas do Superior Tribunal de Justiça-STJ também contribuiu para esse descrédito das medidas protetivas de urgência, ao passo que se entendia que o descumprimento de MPUs não configuraria infração penal, não podendo o(a) agressor(a) responder nem por crime de desobediência, já que a Lei Maria da Penha só previa sanções cíveis, como a multa, e processuais penais, no caso da prisão preventiva.

Assim, descumpridas as medidas protetivas de urgência, em face da inexistência do "soldado de reserva" a possibilitar a punição na esfera criminal, sequer, o(a) agressor(a) poderia ser alcançado pelo crime de desobediência.

Com o advento da Lei 13.641/2018, que erige a categoria de crime o descumprimento das medidas protetivas de urgência previstas na legislação de regência, os(as) agressores(as) passaram a ser responsabilizados criminalmente pelo fato típico do art. 24-A, da Lei 11.340/06.

É nesse cenário, que, desnaturando o espírito da Lei, tem-se observado que alguns aplicadores da norma penal têm entendido que o consentimento da ofendida poderá funcionar como causa excludente da tipicidade ou da ilicitude da conduta de quem tem conhecimento de medidas protetivas de urgência determinadas contra si, porém, a partir de consenso da vítima, volta a se aproximar ou reatar a vida conjugal, a menoscabo da decisão judicial em vigor.

Com essa preocupação de perquirir o desacerto desse entendimento, com a verdadeira derrocada dos princípios que norteiam a Lei de proteção às mulheres contra a violência doméstica e familiar, é que se lança um olhar sobre a questão suscitada nesse ensaio, com o objetivo de demonstrar que o consentimento da ofendida não desnatura a tipicidade da conduta típica do art. 24-A, da Lei Maria da Penha, no que concerne ao descumprimento das medidas protetivas de urgência impostas ao(à) agressor(a).

2. A Legislação Reformista da Lei Maria da Penha em Busca do Aprimoramento dos Mecanismos de Proteção à Mulher Vítima de Violência Doméstica e Familiar

Em meio a constatação das diferenças socioculturais evidenciadas entre homens e mulheres, foi necessário criar condições excepcionais para a proteção especial, com a adoção de políticas e ações afirmativas que objetivassem uma real mudança comportamental tanto em relação à vítima quanto em relação ao agressor, em se tratando de violência doméstica e familiar de gênero.

A Lei Maria da Penha, pois, fortemente influenciada em recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, além de outros documentos internacionais de que o Brasil fora signatário, tratou a violência doméstica e familiar contra a mulher como violação à essa categoria de direitos – Direitos Humanos -, reconhecendo a gravidade da situação e se preocupando com a criação de medidas efetivas para erradicação da violência de gênero. A Lei 11.340/06, assim, introduziu no ordenamento jurídico brasileiro um verdadeiro sistema de proteção, prevenção e assistência às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar para garantir-lhes os direitos fundamentais enraizados na Constituição Federal.

No arcabouço legal é possível enxergar diversas inovações trazidas pela Lei de regência, tais como, a definição dos diversos tipos de violência (física, psicológica, sexual e patrimonial); previsibilidade de atendimento especializado na esfera de atuação da polícia judiciária, do judiciário, da assistência social e psicológica; determinação de criação de varas criminais especializadas para julgar os crimes decorrentes da violência doméstica; possibilidade de deferimento de medidas protetivas em favor da mulher vitimada; criação de sanções de natureza penal e proibição de aplicação de institutos despenalizadores etc.

A violência doméstica passou a ser compreendida como todo ato violento advindo de ação ou omissão no ambiente do convívio permanente da mulher, com ou sem vínculo familiar, inclusive, por parentes por afinidade ou consentimento, como também, decorrente de relação intima de afeto, ainda que o agressor não tenha residido com a vítima.

Possibilitou-se que qualquer pessoa pudesse denunciar os casos de violência contra a mulher, com vistas a diminuição da subnotificação da violência de gênero. O Poder Público passou a ter obrigação legal de implementar medidas para garantia da proteção integral da mulher. A Lei determinou que a autoridade policial adotasse de imediato providências legais para coibir a prática iminente ou efetiva da violência contra a mulher, fornecendo à vítima proteção policial e orientação quanto aos seus direitos e aos serviços protecionistas.

Ganhou destaque e relevância, dentre todas essas ferramentas de proteção à mulher, a conquista da adoção das chamadas medidas protetivas de urgência. A Lei Maria da Penha permitiu, pois, que as MPUs pudessem ser concedidas de forma isolada ou cumulativamente e, até mesmo, sem a oitiva do agressor e sem a anuência da própria vítima, caso houvesse indícios de que sua vontade estaria maculada, tudo isso com o objetivo de preservar-lhe a integridade física, psíquica ou patrimonial.

As dificuldades de garantia do fim maior a ser alcançado pela Lei Maria da Penha, sintetizado na erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher, porém, obrigam constantes e necessárias evoluções legislativas e, por isso, com o advento da Lei 13.641/2018, foi erigida a categoria de infração penal a conduta de descumprir as medidas protetivas de urgência previstas na Lei 11.340/06.

3. Do Consentimento do Ofendido Como Causa Supralegal/Extralegal Excludente da Tipicidade ou da Ilicitude

Tema relevante em Direito Penal, o consentimento do ofendido ganha relevância na discussão relativa ao fato típico definido no art. 24-A, da Lei 11.340/06, quando há o descumprimento de medidas protetivas de urgência que obriguem o(a) agressor(a), principalmente, daquelas que determinam o afastamento do lar e a proibição de aproximação e/ou contato, e a própria vítima consente, autoriza, permite a reaproximação, o reatamento da relação, contribuindo para o descumprimento da decisão judicial em vigor.

Como se sabe, a Doutrina distingue o consentimento do ofendido ora como causa que exclui a própria tipicidade, ora como causa que afasta a ilicitude, sendo certo que, em ambos os casos, não há previsão legal das excludentes, considerando-se, por isso, causas supralegais ou extralegais de exclusão da relação de tipicidade ou da ilicitude material.

A distinção reside no fato de que o consentimento do ofendido funcionará com excludente de tipicidade somente quando o dissenso da vítima se configurar como elementar do próprio tipo penal incriminador (art. 150, CP). Nesse caso, quando houver o consentimento da vítima, a conduta será considerada atípica.

Já, a *contrario sensu*, quando o consentimento do ofendido não constituir hipótese de elementar do tipo penal incriminador, se estará diante de uma causa supralegal ou extralegal de exclusão da ilicitude, pela não agressão ao bem jurídico tutelado pela norma.

Por certo, até mesmo pelo fim do Direito Penal de selecionar as condutas mais graves capazes de afetar a paz social e categorizá-las como crime, tutelando os bens da vida mais

significativos, os chamados bens jurídicos, o consentimento do ofendido não pode afastar a tipicidade ou a ilicitude de forma absoluta.

Se faz necessário, portanto, para adoção da excludente, que sejam obedecidos determinados requisitos, tais como: o consentimento do ofendido, capacidade para exprimir o consentimento, disponibilidade do bem jurídico tutelado, anterioridade ou concomitância do consentimento com a prática da conduta típica.

Para uma correta contextualização com o tema central que está sendo analisado no presente ensaio se faz imprescindível chamar a atenção para o requisito da disponibilidade do bem jurídico tutelado, valendo dizer que para o consentimento do ofendido ser aceito como excludente da tipicidade ou da ilicitude, conforme o caso, há que se ter a disposição um bem jurídico disponível, de que não incida o interesse do Estado na sua tutela, de modo que a própria vítima possa renunciar à proteção legal.

No caso das medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, resta evidenciado que o interesse do Estado na tutela do combate à violência doméstica e familiar contra a mulher se sobreleva a qualquer outro interesse de natureza particular, não se podendo admitir que a ofendida possa se imiscuir e desconstituir obrigações que foram impostas ao(à) agressor(a) por meio de decisão judicial emanada de autoridade competente.

4. Do Tipo Penal Incriminador do Art. 24-A, da Lei 11.340/06

Como já se viu, o único crime definido na Lei Maria da Penha é justamente o do art. 24-A, sendo sabido que essa conduta foi alçada ao patamar de infração penal em virtude da recalcitrância de inúmeros(as) agressores(as) que, em face da lacuna legal, não se viam constrangidos em descumprir as medidas protetivas de urgências determinadas pelo Poder Judiciário.

> Art. 24-A. Descumprir decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência previstas nesta Lei:
>
> Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.[3]

A classificação doutrinária do crime insculpido no art. 24-A, da Lei 11.340/06, em suma, o define como um crime contra a ordem jurídica, notadamente, contra a Administração da Justiça, posto que, o desiderato da Lei é a proteção da eficácia das decisões judiciais determinantes das medidas protetivas de urgência em casos de violência doméstica e familiar.

---

[3] Lei nº 11.340 www.planalto.gov.br

Não obstante algum dissenso, a doutrina, de fato, tem entendido que o bem jurídico tutelado pela norma penal incriminadora em análise é a Administração da Justiça, visando garantir que sejam devidamente cumpridas as decisões emanadas do Poder Judiciário, sendo, portanto, respeitado o comando normativo da Lei.

O Poder Judiciário é o sujeito passivo da conduta criminosa e, somente por via reflexa, secundariamente, a vítima de violência doméstica é protegida, como sujeito passivo indireto.

O verbo nuclear do tipo penal é o verbo "descumprir", tendo no dolo o elemento subjetivo – não se admitindo a figura culposa -, sendo as "medidas protetivas de urgência" elemento normativo, haja vista que seu conceito jurídico é dado, no caso do presente estudo, pelo art. 22, do mesmo diploma legal de regência do combate à violência doméstica e familiar.

Tratando-se de crime formal, para a sua consumação, basta que o(a) destinatário(a) das proibições, descumpra a decisão judicial que estabeleceu as medidas protetivas constantes da Lei 11.340/06.

Por óbvio, para que haja o crime em análise é imprescindível que o agente tenha conhecimento da existência da decisão judicial que deferiu as medidas protetivas.

Conclui-se, destarte, que o descumprimento das medidas protetivas de urgência previstas na Lei 11.340/06, mesmo que mediante consenso da ofendida, continua a configurar a conduta típica descrita no art. 24-A, pois, a vítima não é titular do bem jurídico tutelado pela norma penal incriminadora, considerando-se írrita a sua anuência com relação à prática delitiva.

5. Do Consentimento da Ofendida e a Tipicidade da Conduta do Art. 24-A, da Lei 11.340/06.

Não é exagero afirmar que seria uma verdadeira afronta aos princípios inerentes à proteção da mulher contra a violência doméstica e familiar entender que, após todos os esforços envidados para dar eficácia aos mecanismos de proteção inseridos na Lei Maria da Penha, seja possível desnaturar a conduta típica do art. 24-A, sob o argumento de que a vítima teria consentido que o seu agressor descumprisse medidas judicialmente estabelecidas.

Não é preciso lembrar que a própria Lei 11.340/06 restringe a autonomia da vontade da vítima para interferir na punição do(a) agressor(a), como no caso do seu art. 16, que estabelece que a renúncia à representação, nas ações penais públicas condicionadas, por parte da vítima, somente será admitida em audiência especialmente designada para tal fim e, desde que, se dê antes da denúncia, de tudo com a intervenção do Ministério Público.

Ora, se para renunciar a um direito seu a Lei impõe um procedimento especial, como se pode interpretar que o consentimento da vítima poderá desconfigurar a tipicidade de uma conduta típica que consiste no descumprimento de uma ordem emanada pelo Poder Judiciário?

É comando legal disposto no art. 21, da Lei Maria da Penha, que a vítima deverá ser notificada dos atos processuais relativos ao agressor, portando, fica fácil perceber que esta, realmente, querendo reatar e/ou se reaproximar da pessoa que lhe agrediu, deverá comunicar essa situação ao Juízo competente para que, se assim julgar pertinente, possa revogar as medidas protetivas determinadas.

É corriqueiro, inclusive, quando o(a) agressor(a) toma conhecimento das medidas protetivas de urgência que foram deferidas em seu desfavor nas audiências de custódia, que o(a) Julgador(a) explique que somente poderá reatar a relação se a vítima comparecer ao Juízo da Violência Doméstica para manifestar a sua vontade, procedendo-se, a partir daí com a análise da revogação ou não das MPUs.

Parece ser, assim, muito claro que a vontade da vítima de desejar recompor sua vida conjugal não se sobrepõe a decisão judicial que determinou, por exemplo, o afastamento do lar do agressor, posto que, o direito preservado é de natureza indisponível, insuscetível de renúncia (proteção da mulher agredida) e, principalmente, porque o titular do bem jurídico violado não é exclusivamente a ofendida, mas sim o Estado Juiz, de onde emanou a decisão que fora descumprida.

Como já se viu, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, tanto na 5ª, quanto na 6ª Turma era assentada em premissas equivocadas e passou a admitir a atipicidade da conduta do agente, no que é pertinente a figura típica do art. 24-A, da Lei 11.340/06, quando houvesse o assentimento da vítima quanto ao descumprimento, por parte do(a) agressor(a), das medidas protetivas de urgência determinadas judicialmente.

Vide:

> HABEAS CORPUS. LEI MARIA DA PENHA. DESCUMPRIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA (ART. 24-A DA LEI N. 11.340/06). ABSOLVIÇÃO. APROXIMAÇÃO DO RÉU DA VÍTIMA. CONSENTIMENTO DA OFENDIDA. AMEAÇA OU VIOLAÇÃO DE BEM JURÍDICO TUTELADO. AUSENTE. MATÉRIA FÁTICA INCONTROVERSA. POSSIBILIDADE. ORDEM CONCEDIDA.
> 1. A intervenção do direito penal exige observância aos critérios da

> fragmentariedade e subsidiariedade. 2. Ainda que efetivamente tenha o acusado violado cautelar de não aproximação da vítima, isto se deu com a autorização dela, de modo que não se verifica efetiva lesão e falta inclusive ao fato dolo de desobediência. 3. A autorização dada pela ofendida para a aproximação do paciente é matéria incontroversa, não cabendo daí a restrição de revaloração probatória.
> 4. Ordem concedida para restabelecer a sentença absolutória. (HC n. 521.622/SC, relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 12/11/2019, DJe de 22/11/2019.)
>
> PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DESCUMPRIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA (ART. 24-A DA LEI N. 11.340/2006). APROXIMAÇÃO DO RÉU COM O CONSENTIMENTO DA VÍTIMA. INEXISTÊNCIA DE LESÃO OU AMEAÇA AO BEM JURÍDICO TUTELADO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.
> 1. O consentimento da vítima para aproximação do réu afasta eventual ameaça ou lesão ao bem jurídico tutelado pelo crime capitulado no art. 24-A, da Lei n. 11.340/2006.
> 2. No caso, restando incontroverso nos autos que a própria vítima permitiu a aproximação do réu, autorizando-o a residir com ela no mesmo lote residencial, em casas distintas, é de se reconhecer a atipicidade da conduta.
> 3."Ainda que efetivamente tenha o acusado violado cautelar de não aproximação da vítima, isto se deu com a autorização dela, de modo que não se verifica efetiva lesão e falta inclusive ao fato dolo de desobediência" (HC n. 521.622/SC, relator Ministro Nefi Cordeiro, Sexta Turma, julgado em 12/11/2019, DJe de 22/11/2019).
> 4. Agravo regimental desprovido.
> (AgRg no AREsp n. 2.330.912/DF, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 22/8/2023, DJe de 28/8/2023).

Os julgamentos se fundam, como se pode observar, no consentimento da ofendida que afasta o dolo do agente do delito, causando a atipicidade, consignando-se, ainda, que o descumprimento da medida protetiva não causou dano ou ameaça ao bem jurídico tutelado. Nada mais equivocado, pois, o(a) agressor(a) tem a plena consciência de que há medida

judicial constritiva que lhe obriga a se afastar da vítima, sendo evidente que quando ele se reaproxima, ele tem sim a intenção de descumprir a ordem emanada pelo Juiz, o elemento subjetivo da conduta não pode ser afastado sob a alegação que foi a vítima quem consentiu, isto, porque não é a ofendida a titular do bem jurídico defendido na descrição típica da conduta do art. 24-A, da Lei 11.340/06.

O próprio Superior Tribunal de Justiça começa a revisitar a sua jurisprudência para, finalmente, compreender que o consentimento da ofendida em casos que tais é irrelevante e insuficiente para afastar a relação de tipicidade ou a ilicitude da conduta de quem descumpre medidas protetivas de segurança, conforme previsão legal do art. 24-A multicitado.

Vejamos:

> RECURSO ESPECIAL. DESCUMPRIMENTO DE MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA. VIOLAÇÃO DO ART. 24-A DA LEI MARIA DA PENHA. ALEGAÇÃO DE ATIPICIDADE DA CONDUTA. CONSENTIMENTO DA VÍTIMA PARA APROXIMAÇÃO. PROVAS SUFICIENTES E IDÔNEAS. NECESSIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 DO STJ. AGRAVO CONHECIDO E RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Agravo em Recurso Especial interposto contra acórdão de tribunal de justiça que manteve a condenação da recorrente pelo crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência, conforme o art. 24-A da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha). A recorrente alega atipicidade da conduta, sustentando que o consentimento da vítima afastaria a tipificação do delito e justificaria sua absolvição. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Há duas questões em discussão: (i) avaliar se o consentimento da vítima para aproximação poderia afastar a tipicidade da conduta de descumprimento das medidas protetivas; e (ii) verificar se o acolhimento do recurso depende de reexame de fatos e provas, o que atrairia o óbice da Súmula 7 do STJ. III. RAZÕES DE DECIDIR (...) 5. O conjunto probatório, incluindo o boletim de ocorrência, as declarações da vítima e depoimentos de testemunhas, demonstra a prática dolosa do crime de descumprimento de medidas protetivas, evidenciando que a recorrente aproximou-se deliberadamente da vítima, mesmo ciente da ordem judicial que lhe proibia tal conduta. 6. Nos crimes de descumprimento de medidas protetivas em

> contexto de violência doméstica, o consentimento da vítima não afasta a tipicidade da conduta, pois o bem jurídico tutelado é a eficácia da ordem judicial, e não apenas a integridade da vítima. (...). (AREsp 2.739.525/SP, relatora ministra Daniela Teixeira, 5ª turma, julgado em 10/12/24, DJEN de 16/12/24).[4]

Resta evidente que a objetividade jurídica do crime do art. 24-A, da Lei 11.340/06, é reforçar o caráter imperativo das decisões judiciais e, portanto, o bem jurídico protegido pela norma é a Administração da Justiça, com o Estado figurando como sujeito passivo da conduta típica.

O consentimento da ofendida, em conclusão, não funciona como causa supralegal/extralegal de exclusão da tipicidade ou da ilicitude, pois, a vítima da violência doméstica não é titular do bem jurídico tutelado pela norma penal incriminadora, definida no art. 24-A, da Lei 11.340/06, nem tampouco, o bem afetado de forma reflexa é considerado disponível, o que impossibilita o seu assentimento quanto ao descumprimento da decisão judicial que determina medidas protetivas de urgência.

6. Síntese Dogmática

Em arremate, portanto, sustenta-se a seguinte proposição:

1. No crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência, definido no art. 24-A, da Lei 11.340/06, o consentimento da vítima não afasta a tipicidade da conduta, pois o bem jurídico tutelado é a higidez da ordem judicial, e não apenas a integridade da vítima.

[4] https://www.migalhas.com.br/depeso/425334/autonomia-da-vitima-limites-do-consentimento-em-medidas-protetivas acesso em 07 de maio de 2025.

7. Referências bibliográficas

- AMARAL, Anderson: Os Direitos Humanos fundamentais das mulheres na Sociedade Brasileira Moderna. 2017. Disponível em: Os Direitos Humanos fundamentais das mulheres na Sociedade Brasileira Moderna | Jusbrasil. Acesso em: 05 maio. 2025.
- ARAÚJO, Cláudia. **Violência Doméstica Contra A Mulher E O Risco De Morte**. Editora Paco Editorial. 2020.
- BOTELHO, Jeferson. **Violência Doméstica e Familiar.** São Paulo: Mizuno. 2024.
- BRASIL. Constituição Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Dispõe sobre a criação de mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 ago. 2006.
- BRASIL. Lei nº 13.641, de 3 de abril de 2018. *Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para dispor sobre as medidas protetivas de urgência e dá outras providências*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 abr. 2018
- DIAS, Maria Berenice. **Violência doméstica e familiar contra a mulher: o direito fundamental à proteção**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025
- FISCHER, Douglas; PACELLI, Eugênio. **Comentários do Código de Processo Penal e sua Jurisprudência**. São Paulo: atlas, 2016.
- IBRAHIN, Francini Imene. **Lei Maria da Penha Comentada Artigo Por Artigo.** São Paulo: Editora Mizuno. 2ª edição. 2025.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- OLIVEIRA, Adriana Vidal de. BERNARDES, Márcia Nina. COSTA, Rodrigo de Souza. **Violência Doméstica, Discriminação de Gênero e Medidas Protetivas de Urgência.** Editora Juruá. 2017.
- PIERANGELI, José Henrique. **O Consentimento do Ofendido na Teoria do Delito**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- PORTO, Simone. *A violência doméstica e a defesa dos direitos fundamentais da mulher*. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.
- SOUZA, Leandro. **A (In)Eficácia Das Medidas Protetivas De Urgência Na Lei Maria Da Penha**. Autografia. 2017.

O papel do Ministério Público na garantia do direito à consulta prévia, livre e informada em processos de licenciamento ambiental com impactos sobre povos e comunidades tradicionais.

Por: Maurício Schibuola de Carvalho e Belize Câmara Correia

EXPOSIÇÃO/JUSTIFICATIVA

Os empreendimentos de energias renováveis vêm se instalando no Brasil inteiro, não sendo diferente no Estado de Pernambuco, onde há um crescente movimento de instalação de parques eólicos (Caetés, Buíque, Ibimirim, entre outros). Apesar do avanço das energias renováveis nacionalmente, o país está em estágio inicial da busca por uma transição energética justa, sem causar maior prejuízo aos grupos e populações vulneráveis, vide:

> "Despite this, renewable energy generation experienced its highest annual growth during the same period. According to the International Energy Agency (IEA), global renewable energy capacity increased by 295 GW in 2021, a 6 % rise from the previous year. This growth was driven primarily by solar and wind power expansions, which accounted for 90 % of the new capacity. Similarly, the International Renewable Energy Agency (IRENA) reported that the share of renewables in global electricity generation reached 29 % in 2021 [5].
> (...)
> In Brazil, the national debate on just transition is still in its early stages. Under an initiative of the Presidency of the Republic, Ordinance SG/PR No. 165/2023 [15] established a permanent forum to discuss the impact of renewable energies on communities and territories. At the subnational level, Ceará was one of the first Brazilian states to adopt a Just Energy Transition Plan (JETP), shortly after the state of Santa Catarina"[1].

Os referidos empreendimentos, por envolverem atividades potencialmente

[1] MENDES, Emilia Davi; SAMPAIO, Rárisson Jardiel Santos; COLLAÇO, Flávia Mendes de Almeida. Justice or just plans? Reviewing the energy transition strategy of Brazil's Ceará state. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214629624004560>. Acesso em 25/04/25.

poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais, estão sujeitos ao licenciamento ambiental, nos termos da Constituição Federal (art. 225, § 1º, IV), da Lei nº. 6.938/81, da Lei Complementar nº. 140/2011 e das Resoluções CONAMA nº 01/1986, 237/1997 e 462/2014. O processo de licenciamento, via de regra, tramita junto aos órgãos ambientais estaduais, como é o caso da Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH, em Pernambuco.

Acontece que, em alguns casos, a despeito de ser seguido o rito formal das leis e resoluções nacionais e federais do licenciamento, não se observa o cumprimento da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.

A Convenção nº 169 da OIT foi ratificada pelo Brasil, por meio do Decreto Legislativo nº 143, e apresenta status de lei (ou supralegal, a depender da corrente doutrinária), sendo obrigatória a sua observância e aplicação.

A referida Convenção se aplica aos denominados povos e comunidades tradicionais, regulando, em seu art. 1º, quais seriam esses povos, a saber:

> "1. A presente convenção aplica-se:
>
> a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;
>
> b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.
>
> 2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.
>
> 3. A utilização do termo "povos" na presente Convenção não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos

que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional."

O Brasil reconhece 28 segmentos de povos e comunidades tradicionais, a exemplo das comunidades indígenas, quilombolas, catingueiros, caiçaras, pescadores artesanais etc[2].

A Convenção prevê o direito de consulta prévia, livre e informada aos povos e comunidades tradicionais quando medidas legislativas ou administrativas possam afetá-los diretamente, conforme artigo 6º:

"Artigo 6°

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim."

Importante destacar que as situações que ensejam a consulta prévia, livre e informada não se limitam a um rol taxativo, consoante o seguinte elucidativo trecho de publicação do Ministério Público do Estado do Paraná[3]:

---

[2] Lista de povos e comunidades tradicionais em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/povos-e-comunidades-tradicionais

[3] Consulta Prévia, Livre e Informada. Ministério Público do Estado do Paraná, 2025. Disponível em: <https://site.mppr.mp.br/direito/Pagina/Consulta-Previa-Livre-e-Informada>. Acesso em 25/04/25.

> "A Convenção 169 da OIT elenca, de forma não taxativa, algumas circunstâncias nas quais os Estados devem garantir o direito de consulta aos povos e comunidades tradicionais, tais como: sempre que o Estado tiver a intenção de utilizar recursos naturais que estejam nos territórios dessas coletividades (art. 15), quando houver a possibilidade destes grupos serem retirados de seus territórios (art. 16), quando alguma lei ou decreto alterar sua capacidade de alienar suas terras ou de outra maneira de transmitir seus direitos fora de suas comunidades (art. 17), sempre que os entes da federação forem elaborar programas especiais relacionados à formação da comunidade tradicional e de seus membros (art. 22)".

Desse modo, a realização de licenciamento ambiental sem a concessão do direito convencional à consulta prévia, livre e informada aos povos e comunidades tradicionais potencialmente afetados viola o supracitado artigo 6º.

É nesse contexto que se insere a necessidade de o Ministério Público (Federal e Estadual) zelar pelo respeito aos tratados e convenções internacionais, incluindo a Convenção nº 169 da OIT.

Ao contrário do que o senso comum possa levar a pensar, a referida atuação ministerial não deve ficar restrita ao Ministério Público Federal (MPF), uma vez que não há dispositivo normativo que preveja a exclusividade do Parquet da União em zelar pelo respeito do Poder Público a direitos previstos em tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário.

O Ministério Público como um todo, enquanto defensor da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF), tem o dever legal de realizar o controle de convencionalidade de atos legislativos e administrativos, vide:

> "Em suma, a obrigação constitucional congênita de fiscalizar a ordem jurídica e, com ela, desenvolver o exame de convencionalidade no manejo da integralidade das ferramentas constitucionais e legais de atuação ministerial, torna obrigatório que todos os membros do Ministério Público – de todos os seus ramos e níveis de atuação – detenham conhecimento das normas

internacionais de proteção dos direitos humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana, além das condições e dos efeitos de sua integração ao sistema jurídico nacional.

(…)

A função ministerial de defesa da ordem jurídica somente pode ser adequadamente cumprida desde que preservados os princípios estruturantes dessa ordem, com destaque para o atendimento da hierarquia das normas. Dessa maneira, no âmbito do inquérito civil, que representa ferramenta constitucional privativa de investigação do Ministério Público para o cumprimento de suas funções, deve o órgão ministerial atentar não apenas para a adequação dos fatos investigados à lei, senão também para a aferição e adequação da própria lei à Constituição e aos tratados internacionais de direitos humanos, observando ainda a jurisprudência da Corte IDH.[4]"

Diante disso, o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação nº 96, de 28 de fevereiro de 2023, a qual: "Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e dá outras providências".

A recomendação traz dispositivo expresso que recomenda o controle de convencionalidade e a atuação com observância da legislação internacional que trata de direitos humanos:

"Art. 1º Esta norma recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Art. 2º Recomenda-se aos órgãos do Ministério Público que observem, em

[4] MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FARIA. Marcelle Rodrigues da Costa; OLIVEIRA, Kledson Dionysio. Aferição e controle de convencionalidade pelo Ministério Público. Disponível em:<https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2026467/Valerio_de_Oliveira_Mazzuoli_&_Marcelle_Rodrigues_da_Costa_e_Faria_&_Kledson_Dionysio_de_Oliveira.pdf>. Acesso em 25/04/25

> seus respectivos âmbitos de atribuição, em todas as esferas de atuação: I - as normas dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e as demais normas imperativas do Direito Internacional dos Direitos Humanos; (...)
> IV - as declarações e outros documentos internacionais de direitos humanos, quando adequados ao caso.
> Art. 3º Recomenda-se aos membros do Ministério Público, respeitada a independência funcional, que: I - promovam o controle de convencionalidade das normas e práticas internas;(...)"
>
> Diante dessas diretrizes, como o Ministério Público Estadual poderia atuar?

Em consonância com a recomendação, alguns órgãos do Ministério Público - Estadual e Federal - começaram a atuar com a finalidade direta de, preventiva e/ou repressivamente fazer com que seja garantido o direito à consulta prévia, livre e informada em licenciamentos ambientais que afetem povos e comunidades tradicionais.

No papel preventivo, o Ministério Público Estadual pode, dentre outras medidas, realizar audiências públicas, expedir recomendações e verificar o atendimento aos protocolos de consulta aos povos e comunidades tradicionais nas suas respectivas áreas de atuação, a exemplo:

- Ministério Público do Estado do Paraná: Protocolo de Consulta aos Faxinalenses do Núcleo APF de Guarapuava – PR; Protocolo de Consulta dos Ilhéus e Ribeirinhos do Rio Paraná; Protocolo de Consulta às Comunidades Quilombolas do Paraná; Protocolo de Consulta aos Pescadores Artesanais e Caiçaras de Superagui – Guaraqueçaba; Protocolo de Consultas dos Nativos e Nativas de Encantadas, Ilha do Mel; Protocolo de Consulta da Comunidade Tradicional Ponta Oeste - Ilha do Mel; Protocolo dos Pescadores de Nova Brasília; Protocolo de Consulta da Comunidade Cigana Calon - Povo da Alaíde - São José dos Pinhais – PR[5];

- Ministério Público do Estado da Paraíba em atuação conjunta com

[5] Disponíveis em: <https://site.mppr.mp.br/direito/Pagina/Consulta-Previa-Livre-e-Informada>.

Procuradoria da República, Defensorias Públicas da União e do Estado da Paraíba: recomendação para que toda concessão de licença para instalação de empreendimentos de energia renovável em territórios quilombolas, indígenas ou de comunidades tradicionais no Estado da Paraíba observe a realização da Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI), sempre que o empreendimento demandar Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima) ou Relatório Ambiental Simplificado (RAS)[6];

- Ministério Público do Acre em atuação conjunta com a Procuradoria da República no Acre: recomendação para garantir que povos indígenas e outras comunidades tradicionais sejam devidamente consultados antes da inclusão de seus territórios no Programa ISA Carbono, um projeto de crédito de carbono do estado do Acre[7];

- Ministério Público do Rio Grande do Norte: realização de audiência pública e recomendação para abstenção de expedição de licença prévia na instalação do Complexo Eólico Oeste Seridó - Fase 2; recomendação para cancelar a licença de instalação do Complexo Eólico Ventos de São Ricardo (procedimento nº 02.23.2015.0000191/2023-31).

Assim, o Ministério Público Estadual tem atribuição, em processos de licenciamento em que a atividade possa vir a impactar povos e comunidades tradicionais, de verificar, junto ao órgão ambiental competente, se houve o respeito ao direito à consulta prévia, livre e informada.

CONCLUSÃO OBJETIVA/ SÍNTESE DOGMÁTICA

"É atribuição do Ministério Público Estadual, atuando em conjunto ou paralelamente ao Ministério Público Federal, apurar, junto ao órgão ambiental competente, o respeito ao direito à consulta prévia, livre e informada nos processos de licenciamento ambiental que possam impactar povos e comunidades tradicionais, como forma de assegurar a observância desse direito fundamental previsto na Convenção 169 da OIT."

[6]Disponível em: <https://www.mppb.mp.br/index.php/pt/comunicacao/noticias/17-meio-ambiente/25357-paraiba- adotara-consulta-previa-ao-instalar-usinas-de-energias-renovaveis>.

[7] Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/ac/sala-de-imprensa/noticias-ac/mpf-e-mpac-defendem-consulta-a-povos-indigenas-e-comunidades-tradicionais-sobre-credito-de-carbono-no-acre>

Legitimidade do Ministério Público Estadual para fiscalizar a política regionalizada de esgotamento sanitário em Pernambuco no contexto do Novo Marco do Saneamento

Belize Câmara Correia[1]

Resumo

A presente tese tem por objetivo demonstrar a relevância e a legitimidade do Ministério Público Estadual para acompanhar, de forma contínua, a implementação dos sistemas de esgotamento sanitário nos municípios, em decorrência do Novo Marco do Saneamento e da regionalização dos serviços em Pernambuco. A análise buscará discutir a mudança trazida pelas legislações federal e estadual no que se refere à titularidade compartilhada dos serviços públicos de saneamento – especialmente o esgotamento sanitário – de modo a estimular o cumprimento das metas de universalização pelos municípios e pelas microrregiões, as quais devem estar incluídas nos respectivos Planos Microrregionais de Esgoto.

Palavras-chave

Meio Ambiente. Direitos difusos e coletivos. Saneamento Básico. Esgotamento Sanitário. Novo Marco Saneamento. Ministério Público. Legitimidade. Acompanhamento. Implementação.

Keywords

Environment. Diffuse and collective rights. Basic sanitation. Sanitary sewage. New Sanitation Legal Framework. Public Prosecutor's Office. Legal Standing. Monitoring. Implementation.

[1] Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco (Olinda/PE) e Coordenadora do Centro de Apoio de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público de Pernambuco (CAO Meio Ambiente).

Exposição/Justificativa:

O acesso ao esgotamento sanitário adequado é um direito fundamental, essencial para a saúde pública, para a preservação do meio ambiente e para o desenvolvimento socioeconômico. A ausência ou a precariedade desses serviços impactam diretamente a qualidade de vida da população, contribuindo para a disseminação de doenças, a poluição de recursos hídricos e a desvalorização de áreas urbanas.

As alterações promovidas pela Lei 14.026/2020 no Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº. 11.445/2007) têm como objetivo a universalização dos serviços de saneamento básico no país até 2033, mediante maior eficiência na prestação, ampliação de investimentos, regionalização dos serviços e participação da iniciativa privada, além da uniformização regulatória do setor.

A meta principal do Novo Marco Legal é a universalização do atendimento: 99% (noventa e nove por cento) da população com acesso à água potável e 90% (noventa por cento) com acesso à coleta e ao tratamento de esgoto até 31 de dezembro de 2033.

No âmbito estadual, a Lei Complementar nº 455/2021 instituiu duas Microrregiões de Água e Esgoto em Pernambuco:

- A **Microrregião da RMR-Pajeú**, que abrange 160 municípios do Grande Recife, Zona da Mata, Agreste e parte do Sertão, incluindo Fernando de Noronha, com uma população estimada em 7,09 milhões de habitantes;
- A **Microrregião do Sertão**, formada por 24 municípios sertanejos, com cerca de 700 mil habitantes.

Dados de 2022 indicam que apenas 34% da população pernambucana possui acesso ao sistema de esgotamento sanitário, o que reforça a necessidade de atuação proativa do Ministério Público. Com os instrumentos legais disponíveis, o MP pode e deve fiscalizar o cumprimento das metas fixadas nos Planos Microrregionais.

A Lei nº 14.026/2020 (conhecida como o "Novo Marco Legal do Saneamento") ao alterar a Lei nº 11.445/2007 (Marco Regulatório Inicial do Saneamento Básico), buscou

enfrentar a escassez de recursos financeiros e a deficiência técnica comum a muitos municípios, viabilizando a regionalização como mecanismo para garantir escala e eficiência na universalização[2] do saneamento.

Quanto ao esgotamento sanitário (coleta e tratamento), a meta legal é de atendimento de 90% da população até 2033. Contratos licitados com metas divergentes permanecem válidos, mas os titulares deverão adotar providências para alcançar as metas legais, observando-se a proporcionalidade entre o período contratual e o prazo estabelecido.

Em Pernambuco, foi firmada, em 2013, uma Parceria Público-Privada (PPP) entre o Estado, a Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) e a empresa BRK Ambiental. A concessão, com duração de 35 anos, visa à universalização dos serviços de esgotamento sanitário na Região Metropolitana do Recife e no município de Goiana, atendendo cerca de seis milhões de pessoas até 2037. A ampliação da cobertura está prevista contratualmente e em termos aditivos, o que permite seu monitoramento.

Os Planos Municipais ou Regionais de Saneamento Básico (PMSB ou PRSB) são instrumentos estratégicos de planejamento e gestão participativa que estabelecem diretrizes e metas para a universalização dos serviços. As duas Microrregiões de Pernambuco (Sertão e RMR-Pajeú) apresentaram seus Planos Microrregionais em dezembro de 2024, mas ainda aguardam aprovação pelos órgãos competentes**.**

A instituição das microrregiões por meio de lei complementar estadual configura uma **titularidade compartilhada** entre os municípios e o Estado. O Município mantém a titularidade das funções executadas pela microrregião, mas a exerce em articulação, acordo ou consenso com os demais municípios que a integram, conforme exigência da legislação estadual. De acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), nos termos do art. 25, § 3º da Constituição Federal, a adesão dos municípios à microrregião é compulsória, e não facultativa.

[2]Alçada a um dos princípios fundamentais que devem nortear os serviços públicos de saneamento básico (artigo 2º da Lei nº 11.445/2007)

Considerando que a ampliação da cobertura do esgotamento sanitário nos municípios pernambucanos deve estar contemplada nos Planos Microrregionais, é essencial que as atividades e os investimentos previstos nesses instrumentos sejam monitorados anualmente pelas Promotorias de Justiça e pela sociedade civil.

Dessa forma, reafirma-se a **relevância da atuação contínua e permanente do Ministério Público Estadual**, tanto em relação aos municípios quanto às microrregiões, no sentido de fiscalizar a aprovação, a execução e o cumprimento das metas e diretrizes estabelecidas nos Planos Microrregionais de Água e Esgoto.

Conclusão/síntese dogmática

 # PROPOSTA DE ENUNCIADO:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DIREITOS FUNDAMENTAIS. DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS. MEIO AMBIENTE. SANEAMENTO BÁSICO. ESGOTAMENTO SANITÁRIO. NOVO MARCO LEGAL. TITULARIDADE COMPARTILHADA. MICRORREGIÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. ACOMPANHAMENTO. IMPLEMENTAÇÃO.

É atribuição legítima e essencial do Ministério Público Estadual exercer, de forma contínua, o controle da atuação do poder público na implementação dos sistemas de esgotamento sanitário, especialmente quanto ao cumprimento das metas de universalização previstas no Novo Marco Legal do Saneamento e nos Planos Microrregionais de Água e Esgoto, no contexto da titularidade compartilhada dos serviços e da regionalização instituída pela legislação de Pernambuco.

ICMS Cultural: uma alternativa viável.

ICMS Cultural: a viable alternative.

Belize Câmara Correia[1]
Marco Aurélio Farias da Silva[2]
José da Costa Soares[3]

Resumo

A presente tese tem por objetivo demonstrar as reais vantagens da adoção do chamado ICMS Cultural no Estado de Pernambuco, dentro das balizas já estabelecidas na Constituição Federal, não significando a criação de tributo novo, nem onerando, sob nenhum aspecto, o contribuinte estadual. A nossa análise procurará demonstrar que esta inovação representa uma política pública tributária relevante para a proteção e o fomento do patrimônio cultural pernambucano, na esteira da experiência bem-sucedida já aplicada no Estado de Minas Gerais, por meio da chamada "Lei Hobin Hood" (lei mineira n.º 12.428/1996).

Palavras-chave

Constituição Federal. Ministério Público. Direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis. Patrimônio cultural. Proteção. Fomento. ICMS Cultural. Política pública.

Keywords

Federal Constitution. Public Ministry. Diffuse, collective and individual unavailable rights. Cultural patrimony. Protection. Promotion. Cultural ICMS. Public policy.

---

1 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco (Olinda/PE) e Coordenadora do Centro de Apoio de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público de Pernambuco (CAO Meio Ambiente).

2 Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco e Coordenador do Núcleo do Patrimônio Cultural do Ministério Público de Pernambuco (NPC).

3 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco (Igarassu/PE) e sócio efetivo do Instituto Arqueológico Histórico e Geográfico Pernambucano.

Introdução

Tema ainda muito pouco debatido dentro dos limites do Estado de Pernambuco é a adoção, por meio de lei, do chamado "ICMS Cultural", uma ferramenta tributária que, se bem compreendida e implementada, pode significar relevante fonte de financiamento para a proteção e o fomento do patrimônio cultural pernambucano.

Em um primeiro momento, como qualquer proposta inovadora de natureza tributária, notadamente no Brasil, um dos países de maior voracidade fiscal do planeta, a reação é de antipatia.

Porém, tal resistência pode ser facilmente vencida se apresentada a característica mais especial do modelo de ICMS Cultural que defendemos: o imposto, dentro das balizas já estabelecidas na Constituição Federal e com precedente bem-sucedido aplicado no sudeste do país, não significa a criação de um tributo novo, nem onera, sob nenhum aspecto, o contribuinte.

Isso mesmo: tudo acontece com as receitas que já existem no nosso ordenamento. Trata-se, na realidade, de um critério adequado de incentivo à proteção do patrimônio cultural para otimizar a redistribuição das receitas do ICMS já existentes.

É o que passamos a explicar.

Justificativa

Inicialmente, é de se dizer que ICMS significa Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Como tal, é considerado o imposto estadual mais importante e, em alguns casos, chega a representar até 90% da arrecadação do estado. Está regulamentado em âmbito federal pela Lei Complementar n.º 87/1995 (Lei Kandir), mas cada estado da federação tem a sua legislação para regulamentar o tributo.

De acordo com a Constituição Federal (art. 158, inciso IV), 25% do ICMS arrecadado pelos estados pertencem aos municípios. Porém, a proporcionalidade dessa distribuição pode seguir critérios e leis estaduais distintas.

Neste ponto, chegamos à experiência bem-sucedida já aplicada com sucesso no Brasil: o modelo de Minas Gerais, por meio da chamada "Lei Hobin Hood".

A lei estadual mineira n.º 12.428/1996 estabelece o seguinte: parte do ICMS arrecadado (1% sobre os 25%) é distribuído aos municípios que investem na proteção dos seus patrimônios culturais, com base nos critérios nela descritos. E quais seriam tais critérios?

De acordo com referida lei, o critério "patrimônio cultural" é formado por um índice calculado com base nos seguintes atributos: (1) cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível estadual ou federal; (2) somatório dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível estadual ou federal; (3) bens imóveis tombados isoladamente no nível estadual ou federal, incluídos seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver; (4) bens móveis tombados isoladamente no nível estadual ou federal; (5) cidade ou distrito com seu núcleo histórico urbano tombado no nível municipal; (6) somatório dos conjuntos urbanos ou paisagísticos, localizados em zonas urbanas ou rurais, tombados no nível municipal; (7) bens imóveis tombados isoladamente no nível municipal, incluídos seus respectivos acervos de bens móveis, quando houver; (8) bens móveis tombados isoladamente no nível municipal; (9) registro de bens imateriais em nível federal, estadual e municipal; (10) educação patrimonial municipal; (11) inventário de proteção do patrimônio cultural elaborado pelo município; (12) criação do Fundo Municipal de Preservação do Patrimônio Cultural e (13) existência de planejamento e de política municipal de proteção do patrimônio cultural.

Como se percebe, a proposta do ICMS Cultural adotada em Minas Gerais, cuja aplicação nós defendemos aqui em Pernambuco, beneficia os municípios que mais investem na proteção do seu patrimônio cultural. Com maior número de bens culturais protegidos, maior a responsabilidade do município e mais recursos são necessários para a preservação desse patrimônio. Ou seja: quanto mais se investe, mais dinheiro o município recebe do estado. É um sistema que se retroalimenta, estimulando, cada vez mais, a proteção do patrimônio cultural local.

Mensalmente, esse cálculo é feito pela receita estadual com base na "pontuação" que cada município aufere naquele intervalo de 30 (trinta dias). Tais dados são levantados e repassados ao órgão fazendário pela entidade estadual responsável pela proteção e fomento do patrimônio cultural, no caso de Pernambuco, a Fundarpe (Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco).

A sistemática pode parecer complexa, mas não é. Isto porque traz consigo um outro elemento muito importante: a participação popular. Para que cada ato de um prefeito (por exemplo, a reforma do coreto da praça, o patrocínio de um livro sobre a história da cidade ou mesmo o resgate da banda municipal) tenha validade, esteja protegido dos desvios de finalidade/corrupção e, portanto, seja capaz de "pontuar" no cálculo do repasse do ICMS Cultural, é pressuposto indispensável que aquele município possua o seu Conselho Municipal de Patrimônio Cultural regularmente instalado e que este colegiado, de maneira autônoma, aprove o projeto do poder executivo para a proteção ou o fomento do patrimônio cultural local.

Em outras palavras: a sociedade, além de fiscalizar, tem que aprovar.

A propósito, neste mesmo sentido, é muito recomendável que o município aproveite o ensejo e estruture-se dentro da política cultural nacional, aderindo ao Sistema Nacional de Cultura e ao Sistema Nacional de Proteção ao Patrimônio Cultural, por meio dos quais poderá fazer *jus* também a verbas federais, complementando as verbas do ICMS Cultural e também melhor gerindo os destinos destas.

Um estímulo impulsiona o outro.

Um aspecto importante é que este modelo mineiro não se confunde com o formato adotado, por exemplo, no estado vizinho da Paraíba, cujo ICMS Cultural buscou inspiração na Lei Rouanet (Lei Federal n.º 8.313/1991). Pela Lei Rouanet (frise-se, a lei mais atacada por *fake news* neste país), empresas e pessoas físicas podem doar para projetos culturais e obter, como consectário, deduções no Imposto de Renda. No caso do ICMS Cultural paraibano, a lógica é a mesma, com a diferença de que as pessoas físicas e jurídicas doam ao setor cultural e, como consequência, estão desobrigadas de recolher este valor doado ao estado a título de ICMS.

Também não se confunde com a sistemática do Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura, o nosso Funcultura, cuja base de funcionamento opera-se por meio de editais de seleção pública, lançados anualmente, os quais possibilitam que produtores e artistas recebam recursos diretamente dos cofres públicos para desenvolver projetos nas mais diversas linguagens culturais.

A proposta mineira, portanto, seria para Pernambuco algo absolutamente inovador.

Apenas como exemplo, no ano de 2020, em plena pandemia, o Estado de Minas Gerais repassou aos seus municípios a quantia de R$ 102.989.144,40, a título de ICMS Cultural.

Para um setor tantas vezes relegado a um plano secundário nas gestões públicas, esta política tributária de enorme alcance social pode representar um suporte financeiro muito interessante, gerando uma cadeia de positividade em cada localidade em que chegar.

Atualmente, 98% dos municípios mineiros estão cobertos pelo ICMS Cultural.

É importante destacar, por fim, que o Estado de Pernambuco já adota, com resultados expressivos, o mecanismo do ICMS Socioambiental, previsto na Lei Estadual n.º 11.899/2000. Essa política redistributiva de receitas estaduais tem premiado municípios que implementam boas práticas de gestão ambiental, como a existência de unidades de conservação e a destinação adequada de resíduos sólidos, sem representar aumento de carga tributária. Em 2025, por exemplo, 181 dos 184 municípios pernambucanos foram contemplados com repasses decorrentes dessa política, demonstrando a sua efetividade e ampla aceitação institucional. Tal experiência exitosa pode e deve servir de base para a adoção do ICMS Cultural, seguindo a mesma lógica de incentivo fiscal atrelado à efetiva proteção e valorização do patrimônio cultural. Trata-se, portanto, de ampliar um modelo já validado no estado, estendendo seus efeitos benéficos para outra dimensão essencial da nossa identidade e do nosso desenvolvimento sustentável: a cultura.

É viável. É possível. E os resultados chegam na ponta.

Basta Pernambuco querer.

Conclusão/síntese dogmática

 # PROPOSTA DE ENUNCIADO:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS. PATRIMÔNIO CULTURAL. PROTEÇÃO. FOMENTO. ICMS CULTURAL. POLÍTICA PÚBLICA. A adoção, por meio de lei, do ICMS Cultural, dentro das balizas já estabelecidas na Constituição Federal, não significando a criação de tributo novo, nem onerando, sob nenhum aspecto, o contribuinte estadual, representa política pública relevante para a proteção e o fomento do patrimônio cultural pernambucano.

O Ministério Público Estadual como indutor da ação climática local: legitimidade para exigir dos estados e municípios a elaboração e o cumprimento dos Planos de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima

The Role of State Public Prosecutor's Offices in Advancing Local Climate Action: Legal Standing to Require States and Municipalities to Formulate and Enforce Climate Change Mitigation and Adaptation Plans"

Belize Câmara Correia[1]

Resumo

A presente tese tem por objetivo demonstrar o panorama de emergência climática global e a consequente legitimidade do Ministério Público, como agente político incumbido da defesa dos direitos fundamentais difusos e indutor de políticas públicas, para exigir a elaboração e a implementação de Planos de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima.

Palavras-chave

Meio Ambiente. Mudanças climáticas. Direitos difusos. Políticas Públicas. Planos de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima. Ministério Público. Legitimidade. Elaboração. Implementação.

Keywords

Environment. Climate change. Diffuse rights. Public policies. Climate change Mitigation and Adaptation Plans. Public Prosecutor's Office. Legal standing. Preparation. Implementation.

Exposição/Justificativa:

Nos dias atuais, já é consenso científico de que **as mudanças climáticas são resultado da atividade humana** e que têm aumentado a frequência e a intensidade de eventos extremos, sendo os mais frequentes no Brasil e no Estado de Pernambuco as chuvas torrenciais (enxurradas), deslizamentos, inundações, estiagens prolongadas, desertificação e ondas de calor, conforme apontado desde o terceiro

[1] Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco (Olinda/PE) e Coordenadora do Centro de Apoio de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público de Pernambuco (CAO Meio Ambiente).

e, mais recentemente, pelo sexto relatório de avaliação do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) 2023[2].

É fato público e notório também que os eventos decorrentes das mudanças climáticas – que geram impactos diretos sobre o direito à vida, à saúde, à moradia e ao meio ambiente – são frequentemente **mais severos para comunidades vulneráveis**, que são aquelas que menos contribuem para a emissão de gases de efeito estufa e menos se beneficiam economicamente dela, porém são as que têm menos recursos para se adaptar e recuperar frente à realidade de um sistema climático desregulado.

A propósito, cientistas do *Climate Crisis Advisory Group* (Conselho Consultivo de Crise Climática) têm apontado que, dado o tempo de permanência dos principais gases de efeito estufa na atmosfera, há alta probabilidade de que eventos climáticos extremos sigam ocorrendo em diversas áreas do globo, ainda que os objetivos de redução das emissões globais sejam atingidos[3].

Em relação aos **eventos chuvosos**, no Brasil eles têm impactado fortemente municípios brasileiros, inclusive, de acordo com levantamento realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), **nos últimos 10 (dez) anos, 93% dos municípios brasileiros foram atingidos por algum desastre** que levou ao registro de emergência ou estado de calamidade pública, especialmente por tempestades, inundações, enxurradas ou alagamentos[4].

Ainda no que se refere aos eventos chuvosos, segundo estudo realizado pelo INMET (Instituto Nacional de Meteorologia), **são responsáveis por 87% dos óbitos causados por desastres ambientais[5]**, seguindo pelas secas e estiagens, que embora liderem em número de pessoas atingidas, são responsáveis por 7% dos óbitos.

Dentre alguns grandes eventos extremos chuvosos que atingiram o Brasil, podemos citar: aquele que atingiu a região serrana do Rio de Janeiro em 2011, deixando um saldo de 918 óbitos e 300 desaparecidos; os de 2022 em Petrópolis e Pernambuco, com 241 e 132 óbitos respectivamente; o de São Sebastião, litoral norte de São Paulo em 2023 (41 óbitos) e, mais recentemente, aqueles que impactaram o Rio Grande do Sul em 2023 e 2024, com cerca de 180 óbitos, além de milhares de pessoas atingidas de maneira direta ou indireta.

---

[2] O Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) é um órgão científico criado em 1988 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), com o objetivo de avaliar as informações científicas, técnicas e socioeconômicas mais relevantes para a compreensão das mudanças climáticas, seus impactos e possíveis estratégias de mitigação e adaptação.

[3] **https://exame.com/ciencia/e-tarde-demais-para-zerar-emissao-de-gases-ate-2050/**. Acesso em 04/05/2025.

[4] **https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-07/desastres-naturais-atingiram-93-dos-municipios-nos-ultimos-10-anos**. Acesso em 05/05/2025.

[5] INMET, 2021. Danos sociais e econômicos decorrentes de desastres naturais em consequência de fenômenos meteorológicos no Brasil – 2010 – 2019.

Além do poder de ceifar vidas e causar danos à incolumidade física das pessoas, os eventos chuvosos têm o poder de causar profundos danos à saúde (inclusive a mental), aumento da propagação de doenças transmitidas por vetores, ruptura das relações sociais, migrações e deslocamentos forçados, queda na produtividade agrícola (com aumento dos preços, fome e aumento da pobreza), destruição da infraestrutura pública e privada e prejuízos econômicos significativos, o que demonstra o **caráter transversal dos impactos** desses eventos.

Quanto aos prejuízos econômicos, só para se ter uma ideia, segundo dados do Atlas dos Desastres, organizado pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, **o Brasil já perdeu R$ 485 bilhões nos últimos 11 anos (2012 a 2023)**, computados prejuízos públicos e privados com a destruição de escolas, hospitais, estradas, empresas e áreas agrícolas, além dos danos materiais causados à população, enquanto os investimentos em prevenção vêm diminuindo progressivamente, demonstrando que o país investe mais para remediar do que para prevenir[6].

Em Pernambuco, as **chuvas de 2022** deixaram um saldo de **132 óbitos** (maior desastre em número de óbitos desde o ano de 1970), atingiram 90 municípios, dentre os quais 79 declararam situação de emergência, além de **9.631 desabrigados, 120.902 desalojados,** além de provocarem danos (públicos e privados) no montante de **R$ 2,9 bilhões**[7].

Somadas às mudanças climáticas, as circunstâncias locais geográficas, políticas e sociais desfavoráveis de vários municípios brasileiros, tais como alto número e grande extensão das áreas de risco (encostas e aquelas sujeitas a inundações), o *déficit* habitacional, a ausência de controle em relação à ocupação de áreas ambientalmente protegidas, a desigualdade social, a ausência de serviços básicos e infraestrutura adequada, dentre outros, tornam esses territórios mais vulneráveis aos efeitos de desastres progressivamente.

De acordo com mapeamento realizado pelo governo federal e publicado em abril de 2024, condensado na **Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR**, destinado a priorizar as ações da União em gestão de riscos e de desastres socioambientais, **existem no Brasil 1.942 municípios suscetíveis a desastres associados a deslizamentos de terra, alagamentos, enxurradas e inundações**, o que representa quase 35% do total dos municípios brasileiros, que concentra mais de 8,9 milhões de brasileiros e 6% da população nacional, ressaltando-se que, no ano de 2012, eram 821 os municípios suscetíveis, o que significa um aumento de 136%. Aqui é importante ressaltar que o Estado de Pernambuco ocupa o 5º lugar no ranking dos estados com maior número de pessoas vivendo em áreas de risco de desastres[8].

---

[6] https://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/index.xhtml. Acesso em 05/05/2025.
[7] Relatório Operação Inverno 2022, elaborado pela Defesa Civil do Estado de Pernambuco.
[8] https://educacao.cemaden.gov.br/midiateca/nota-tecnica-no-1-2023-sadj-vi-sam-cc-pr/. Acesso em 05/05/2025.

Ao lado dos eventos chuvosos, as **estiagens, a desertificação e as ondas de calor**, também frequentes no Brasil e em Pernambuco, são também agravadas pelas mudanças climáticas.

Acerca da temática, alguns dados fáticos servem de inquestionável alerta. Segundo estudo publicado em janeiro/2024 pela Agência Nacional de Águas (ANA) intitulado "Impacto das Mudanças Climáticas nos Recursos Hídricos do Brasil", **a disponibilidade hídrica no país pode cair mais de 40% até 2040**[9].

Além disso, Nota técnica publicada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden), divulgada em janeiro de 2024, registra um cenário considerado inédito: **pela primeira vez foram identificados municípios com clima árido no país**[10], sendo eles: Abaré, Chorrochó, Curaçá, Juazeiro, Macururé e Rodelas, além dos pernambucanos Petrolina e Belém do São Francisco. A nota apontou, ainda, um **aumento médio superior a 75 mil km² nas áreas consideradas semiáridas**, abrangendo todos os estados nordestinos (exceto o Maranhão), além do norte de Minas Gerais.

Ainda conforme estudo elaborado pela Secretaria de Meio Ambiente de Pernambuco, **o estado possui hoje cerca de 90% do seu território sob a ação de clima semiárido**, com amplas repercussões ambientais, destacando-se escassez de água, solos rasos, baixa fertilidade agrícola, evapotranspiração elevada e processos de desertificação[11].

Digno de registro também são as chamadas ondas de calor, **particularmente perigosas em áreas urbanas devido ao efeito de "ilha de calor"**, onde a concentração de edifícios, concreto e asfalto retém mais calor, elevando ainda mais as temperaturas.

Sobre as alterações climáticas em geral, segundo estudo do *National Bureau of Economic Research* (NBER), publicado em maio de 2024, os danos econômicos causados por elas são seis vezes piores do que se estimava anteriormente, calculando-se que **cada aumento de 1ºC na temperatura do planeta leva a uma queda de 12% no PIB (Produto Interno Bruto) global**[12].

Também com prognósticos preocupantes, estudo publicado na Revista Nature prevê que os **desastres ambientais devem causar uma queda de pelo menos 19% na renda média global até**

---

[9] https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-lanca-estudo-sobre-impactos-da-mudanca-climatica-nos-recursos-hidricos-das-diferentes-regioes-do-brasil#:~:text=regi%C3%B5es%20do%20Brasil-,ANA%20lan%C3%A7a%20estudo%20sobre%20impactos%20da%20mudan%C3%A7a%20clim%C3%A1tica%20nos%20recursos,parte%20do%20Sudeste%20at%C3%A9%202040. Acesso em 05/05/2025.

[10] https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/noticias-cemaden/estudo-do-cemaden-e-do-inpe-identifica-pela-primeira-vez-a-ocorrencia-de-uma-regiao-arida-no-pais. Acesso em 06/05/2025.

[11] https://semas.pe.gov.br/semas-lanca-estudo-sobre-areas-suscetiveis-a-desertificacao-em-pernambuco/. Acesso em 06/05/2025.

[12] https://www.nber.org/papers/w32450. Acesso em 05/05/2025.

2050, mesmo se as emissões de carbono pararem completamente[13]. O planeta pode perder em média RS 197 trilhões por ano (redução da produção agrícola, limitações de saúde e danos à infraestrutura em razão de eventos climáticos.

Eis um panorama factual, acompanhado de alguns diagnósticos sobre a temática.

Do ponto de vista jurídico, diversas fontes internacionais e nacionais fundamentam a exigência de elaboração de planos com obrigações de mitigação (que significa reduzir gases de efeito estufa) e adaptação (preparação a impactos inevitáveis) às mudanças climáticas por parte dos entes federados brasileiros.

Dentre os internacionais, destacamos: o Acordo de Paris (do qual o Brasil é subscritor)[14], a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), os Relatórios do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), os ODS da ONU, especialmente os de nº. 11 (Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis) e 13 (Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos).

No âmbito nacional, podemos enumerar: a Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), a Constituição Federal (Art. 21, 30, VIII, 170, 182, 225, § 1º, incisos I e IV e PEC 37/2021 - art. 5º- direito à segurança climática), a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (Leis nº 12.187/2009)[15], a Política Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (Lei nº. 14.904/2024)[16], a Política Nacional de Defesa Civil (Lei nº. 12.608/2012), o Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), os precedentes da ADPF nº. 708/2022 (Fundo Clima)[17], o Pacto pela Transformação Ecológica entre os Três Poderes do Estado Brasileiro (21/08/2024). Na esfera do Estado de Pernambuco, tem-se a Lei Estadual nº. 14.090, de 17/06/2010[18].

---

[13] https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2024/04/mudancas-climaticas-podem-reduzir-renda-global-em-19-ate-2049.shtml. Acesso em 06/05/2025.

[14] Assinado em 2015 e recepcionado no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº. 9.073/2017, significando um grande feito da diplomacia internacional, por constituir-se em um tratado internacional global que congrega 196 países e por trazer como inovação a previsão de obrigações aplicáveis a todos os países – desenvolvidos e em desenvolvimento – de contribuir para a mitigação das mudanças climáticas.

[15] Estabeleceu como diretrizes a "**adoção de estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional** (art. 5º, IV), bem como o **estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal**, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na **execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima** (art. 5º, V).

[16] **Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima**, com o objetivo de implementar medidas para reduzir a vulnerabilidade e a exposição a riscos dos sistemas ambiental, social, econômico e de infraestrutura diante dos efeitos adversos atuais e esperados da mudança do clima, com fundamento na Lei nº. 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

[17] Segundo a qual a **questão climática deve ser compreendida como dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas, tendo, portanto, natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política.**

[18] trouxe propostas gerais voltadas à promoção e à implementação de medidas locais de mitigação e adaptação às novas realidades decorrentes das mudanças no clima, figurando, entre os objetivos específicos, **a elaboração de**

Conclusão objetiva/Síntese dogmática:

Dada sua missão institucional de defesa dos direitos fundamentais difusos – especialmente dos grupos mais vulneráveis – e seu papel de agente político indutor de políticas públicas, o Ministério Público Estadual tem legitimidade para exigir dos estados e municípios a elaboração e a implementação de planos contendo medidas de mitigação e adaptação à mudança do clima. A atuação do órgão ministerial na temática deve se dar preferencialmente pela via negocial, seja em face do panorama de emergência climática, incompatível com as delongas da judicialização, seja pela maior probabilidade de cumprimento e, portanto, resolutividade. A jurisprudência do STF tem reforçado a obrigatoriedade de políticas públicas climáticas eficazes (ADPF 708), cabendo ao Ministério Público garantir sua efetivação no âmbito local.

Trata-se de uma atuação que dialoga com o tema central do Congresso - "O Ministério Público em tempos de inovação e desigualdade social" - uma vez que a crise climática aprofunda desigualdades, atingindo especialmente os mais vulneráveis social e ambientalmente, exigindo do órgão ministerial respostas inovadoras.

 # PROPOSTA DE ENUNCIADO:

MEIO AMBIENTE. MUDANÇAS CLIMÁTICAS. DIREITOS DIFUSOS. MINISTÉRIO PÚBLICO. POLÍTICAS PÚBLICAS. PLANOS DE MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS DO CLIMA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA EXIGIR A SUA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO PREFERENCIALMENTE PELA VIA NEGOCIAL. O Ministério Público Estadual, por sua missão institucional de defender os direitos fundamentais e difusos, sobretudo dos segmentos mais vulneráveis da população, bem assim em razão de seu caráter de agente político indutor de políticas públicas, tem legitimidade para exigir dos estados e municípios, preferencialmente pela via negocial, a elaboração e a implementação de planos de mitigação e adaptação à mudança do clima.

planos de ação que contribuam para a mitigação ou adaptação aos efeitos adversos das mudanças climáticas **nos diferentes níveis de planejamento estadual e municipal**.

Apresentação de Tese para o XV Congresso Estadual do Ministério Público de Pernambuco: "O Ministério Público em tempos de inovação e desigualdade social"

Título: Da ilegalidade da internação psiquiátrica involuntária ou compulsória de pessoas com transtorno mental e/ou necessidades decorrentes do uso abusivo de substâncias psicoativas quando não esgotados os recursos extra-hospitalares previstos na Lei nº 10.216/2001.

Nome da autora: Helena Capela Gomes

EXPOSIÇÃO/JUSTIFICATIVA

A Reforma Psiquiátrica pode ser entendida como um movimento complexo no campo da saúde mental, derivado de estudos, movimentos sociais e ações desenvolvidas, no Brasil e no exterior, propondo o fim do modelo manicomial e a substituição por modelos assistenciais comunitários, que promovessem a liberdade e a reinserção social dos pacientes (FATURETO et al, 2020). No Brasil, esse movimento, impulsionado por outro movimento, o da Reforma Sanitária, denunciou os maus tratos e a baixa eficácia do modelo manicomial e recomendou alternativas substitutivas para uma assistência verdadeiramente terapêutica aos(as) usuários(as) em sofrimento psíquico. Assim, desde a Reforma Psiquiátrica, as modalidades terapêuticas buscam manter os vínculos afetivos e sociais das pessoas com transtornos psíquicos, respeitando as características individuais, sendo a reinserção social parte fundamental do tratamento.

Com o crescimento do Movimento da Reforma Psiquiátrica e da luta antimanicomial e, após, a promulgação da Constituição de 1988, com a saúde figurando como um direito humano, sucedeu a Lei n° 10.216, no ano de 2001, mais conhecida como Lei da Reforma Psiquiátrica ou Antimanicomial.

Essa lei estabelece normas sobre a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais, redirecionando o modelo assistencial em saúde mental, com base na reinserção social e na assistência integral aos pacientes, consignando que a inserção social, a promoção da autonomia e o exercício da cidadania devem ser o foco de todo e qualquer tratamento ofertado às pessoas com transtornos psíquicos.

A lei prevê, também, o desenvolvimento de um sistema de saúde mental enfatizando o tratamento em regime ambulatorial, com apoio de serviços comunitários, a exemplo dos

Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), dispositivos que oferecem atendimento multidisciplinar de psicólogos, médicos, terapeutas ocupacionais, assistentes sociais e outros profissionais de saúde.

Pela legislação referenciada, ficam proibidas as internações em instituições com características asilares, que não ofereçam recursos e condições que assegurem aos pacientes os direitos nela previstos, como o cuidado humanizado, preservando a dignidade da pessoa com transtorno mental.

Com efeito, o art. 2º da Lei nº 10.216/01 prescreve que nos atendimentos em saúde mental, de qualquer natureza, a pessoa e seus familiares ou responsáveis deverão ser formalmente cientificados dos direitos enumerados no Parágrafo único do dispositivo. Entre os direitos garantidos, destacam-se o de ter acesso ao melhor tratamento do sistema de saúde, consentâneo às suas necessidades; ser tratado com humanidade e respeito e no interesse exclusivo de beneficiar sua saúde, visando alcançar sua recuperação pela inserção na família, no trabalho e na comunidade; ser protegido contra qualquer forma de abuso e exploração; ter direito à presença médica, em qualquer tempo, para esclarecer a necessidade ou não de sua hospitalização involuntária; ter livre acesso aos meios de comunicação disponíveis; receber o maior número de informações a respeito de sua doença e de seu tratamento; ser tratado em ambiente terapêutico pelos meios menos invasivos possíveis e, preferencialmente, em serviços comunitários de saúde mental.

Por sua vez, no art. 4° da referida lei, consta que qualquer das modalidades de internação só deve ser indicada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes e visará a reinserção social do(a) usuário(a). Isto é, a prioridade é o atendimento em liberdade e todos os recursos necessários e disponíveis devem ser buscados para tal. O objetivo do artigo quanto à garantia da liberdade e a consequente "devolução" da autonomia do(a) usuário(a) fica evidente diante do disposto em seu § 1º: "o tratamento visará, como finalidade permanente, a reinserção social do paciente em seu meio".

A lei aludida estabelece, ainda, critérios para a internação psiquiátrica, que deve ser excepcional e justificada mediante laudo médico circunstanciado, com a descrição dos motivos e do tipo de tratamento realizado (art. 6°). No Parágrafo único do mesmo artigo, são previstos três tipos de internação psiquiátrica: I - internação voluntária: aquela que se dá com o consentimento do usuário; II - internação involuntária: aquela que se dá sem o consentimento do usuário e a pedido de terceiro; e III - internação compulsória: aquela determinada pela Justiça.

O art. 8º da da Lei Antimanicomial define que as internações psiquiátricas só podem ser autorizadas por médico devidamente registrado no Conselho Regional de Medicina - CRM do Estado onde se localize o estabelecimento, exigindo que, no caso da internação involuntária, o Ministério Público Estadual seja comunicado no prazo de 72 horas pelo estabelecimento.

No que se refere à internação compulsória, o art. 9º do diploma legal em questão dispõe que é aquela determinada por um juiz, que decidirá pela necessidade de internação após avaliação do caso, com base em um laudo médico.

Nesse ponto, de ressaltar a Resolução nº 2057/13, do Conselho Federal de Medicina (CFM), que institui os requisitos necessários para que haja a internação involuntária de paciente com doença mental:

> Art. 31. O paciente com doença mental somente poderá ser internado involuntariamente se, em função de sua doença, apresentar uma das seguintes condições, inclusive para aquelas situações definidas como emergência médica:
> I - Incapacidade grave de autocuidados.
> II - Risco de vida ou de prejuízos graves à saúde.
> III - Risco de autoagressão ou de heteroagressão.
> IV - Risco de prejuízo moral ou patrimonial.
> V - Risco de agressão à ordem pública.
> § 1º O risco à vida ou à saúde compreende incapacidade grave de autocuidados, grave síndrome de abstinência a substância psicoativa, intoxicação intensa por substância psicoativa e/ou grave quadro de dependência química.
> § 2º A internação psiquiátrica involuntária deverá, no prazo de 72 horas, ser comunicada ao Ministério Público Estadual pelo diretor técnico médico do estabelecimento no qual tenha ocorrido, devendo tal procedimento ser adotado quando da respectiva alta.

Ainda de acordo com a Resolução do CFM, em seu art. 33, nas internações compulsórias, quem determina a natureza e tipo de tratamento a ser ministrado ao paciente é o médico assistente, que poderá prescrever alta hospitalar no momento em que entender que aquele se encontra em condições para tal.

Assim, mesmo nas hipóteses em que a internação psiquiátrica é determinada pelo Judiciário (compulsória), a atribuição para determinar o seu encerramento é do profissional de medicina devidamente habilitado e que possui os conhecimentos específicos para tal, por meio da alta hospitalar.

Como se pode observar, a despeito de estabelecer o cuidado em liberdade como regra e não como exceção, a legislação brasileira admite a internação psiquiátrica como prática terapêutica, mas com regras rígidas e controle do Ministério Público.

Especificamente sobre a pessoa que faz uso abusivo de substâncias psicoativas, há regramento específico na Lei nº 13.840/19, no art. 23-A, que alterou a Lei n° 11.343/06:

> Art. 23-A. O tratamento do usuário ou dependente de drogas deverá ser ordenado em uma rede de atenção à saúde, com prioridade para as modalidades de tratamento ambulatorial, incluindo excepcionalmente formas de internação em unidades de saúde e hospitais gerais nos termos de normas dispostas pela União e articuladas com os serviços de assistência social e em etapas que permitam:
> [...]
> § 2º A internação de dependentes de drogas somente será realizada em unidades de saúde ou hospitais gerais, dotados de equipes multidisciplinares e deverá ser obrigatoriamente autorizada por médico devidamente registrado no Conselho Regional de Medicina - CRM do Estado onde se localize o estabelecimento no qual se dará a internação.
> § 3º **São considerados 2 (dois) tipos de internação**:
> I - **internação voluntária**: aquela que se dá com o consentimento do dependente de drogas;
> II - **internação involuntária**: aquela que se dá, sem o consentimento do dependente, a pedido de familiar ou do responsável legal ou, na absoluta falta deste, de servidor público da área de saúde, da assistência social ou dos órgãos públicos integrantes do Sisnad, com exceção de servidores da área de segurança pública, que constate a existência de motivos que justifiquem a medida.
> § 5º **A internação involuntária**:
> I - deve ser realizada após a formalização da decisão por médico responsável;
> II - será indicada depois da avaliação sobre o tipo de droga utilizada, o padrão de uso e na hipótese **comprovada da impossibilidade de utilização de outras alternativas terapêuticas previstas na rede de atenção à saúde**;
> III - **perdurará apenas pelo tempo necessário à desintoxicação, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, tendo seu término determinado pelo médico responsável**;
> § 6º **A internação, em qualquer de suas modalidades, só será indicada quando os recursos extra-hospitalares se mostrarem insuficientes**.
> § 7º **Todas as internações e altas de que trata esta Lei deverão ser informadas, em, no máximo, de 72 (setenta e duas) horas, ao Ministério Público**, à Defensoria Pública e a outros órgãos de fiscalização, por meio de sistema informatizado único, na forma do regulamento desta Lei.
> [...]

Vê-se, assim, que a lei mencionada reafirma os princípios e direitos elencados na Lei n° 10.216/01, priorizando o tratamento ambulatorial para o usuário ou dependente de drogas e destacando a excepcionalidade da internação, que deve ocorrer apenas quando haja a comprovação da impossibilidade de utilização de outras alternativas terapêuticas previstas na rede de atenção à saúde.

E mais, dispõe que essas internações somente serão realizadas em unidades de saúde e hospitais gerais, dotadas de equipes multidisciplinares, e serão autorizadas por médico devidamente registrado no Conselho Regional de Medicina do Estado onde o estabelecimento de saúde esteja localizado.

A alteração trazida pela Lei nº 13.840/19 prevê tão somente duas modalidades de internação para usuários ou dependentes químicos: a voluntária, que ocorre com o consentimento do dependente de drogas; e a involuntária, que se dá sem o consentimento, a pedido de familiar/responsável legal ou, na falta deste, de servidor público da área da saúde, devendo perdurar pelo prazo máximo de 90 dias.

Desse modo, verifica-se que, atualmente, após as modificações trazidas pela Lei nº 13.840/19 na Lei nº 11.343/06, a legislação permite a internação de pessoa que faz uso abusivo de substâncias psicoativas nas modalidades voluntária e involuntária, não sendo prevista a internação compulsória. Ademais, a internação involuntária deve observar o prazo máximo de 90 dias (art. 23-A, §5º, III, da Lei nº 11.343/06).

Não obstante a ausência de permissivo legal, na prática, continuam a existir decisões judiciais determinando a internação compulsória de pessoas que fazem uso abusivo de substâncias psicoativas em detrimento do texto legal.

Além de contrariar a legislação, decisões judiciais que determinam a internação compulsória nesses casos ferem gravemente os ditames da Lei nº 10.216/01, que instituiu a Política Antimanicomial e adotou um modelo assistencial em saúde mental, com ênfase na reinserção social, por meio de tratamento ambulatorial, sempre a ser priorizado em face da internação.

Como visto, a Lei nº 10.216/01 definiu que o internamento psiquiátrico, em qualquer de suas modalidades, constitui situação extrema e excepcional, só admissível naqueles casos em que os demais serviços da rede ambulatorial não se mostrarem efetivos e, ainda assim, por curto período de tempo, haja vista o contido no § 1º do art. 4° em que "o tratamento visará, como finalidade permanente, a reinserção social do paciente em seu meio".

No entanto, a realidade evidencia que, mesmo após 24 anos de vigência da lei, a busca por esse tipo de medida, inclusive em ações do Ministério Público, vem se intensificando. Isso ocorre, entre outros fatores, pela grande quantidade de solicitações de familiares de pessoas com transtorno mental e/ou dependência química requerendo a internação; pela situação de recusa a tratamento ambulatorial do(a) usuário(a), muitas vezes em situação de vulnerabilidade social e com vínculos familiares rompidos ou fragilizados; e pela carência de serviços públicos estruturados que garantam o devido atendimento e posterior acompanhamento dessas pessoas.

É incontestável o crescimento dos pedidos de internações involuntárias e das ações de internações compulsórias contra pessoas com transtorno mental e/ou que fazem uso abusivo de psicoativos mesmo sem o preenchimento do requisito legal de esgotamento dos recursos extra-hospitalares, o que resulta na aplicação equivocada do instituto e no desrespeito à dignidade humana e à liberdade constitucionalmente asseguradas a essas pessoas (FERREIRA, 2023).

Na I Jornada de Direito da Saúde do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), realizada em 2014, houve a aprovação do seguinte enunciado:

> Enunciado nº 1 – Nas demandas em tutela individual para internação de pacientes psiquiátricos e/ou com problemas de álcool, crack e outras drogas, quando deferida a obrigação de fazer contra o poder público para garantia de cuidado integral em saúde mental (de acordo com o laudo médico e/ou projeto terapêutico elaborado por profissionais de saúde mental do SUS), não é recomendável a determinação *a priori* de internação psiquiátrica, tendo em vista inclusive o risco de institucionalização de pacientes por longos períodos. (Redação dada na III Jornada de Direito da Saúde - 18.03.2019)

No mesmo sentido, enunciado aprovado na IV Jornada de Direito da Saúde do CNJ, realizada em 2023:

> Enunciado nº 116 - O pedido de internação compulsória somente será apreciado mediante comprovação de esgotamento de outros recursos com possibilidades de tratamento. A comprovação deverá ser feita por meio de laudo firmado por médico, com base em relatórios ou outros documentos indicando que os recursos extra-hospitalares foram manejados sem sucesso.

Já na Resolução nº 08/2019 do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), que "Dispõe sobre soluções preventivas de violação e garantidoras de direitos aos portadores de transtornos mentais e usuários problemáticos de álcool e outras drogas", há a seguinte previsão:

> Art. 12. A internação psiquiátrica deve ser considerada um recurso de exceção, como descrito na Lei nº 10.216/2001, em seu artigo 4º: "A internação, em qualquer de suas modalidades, só será indicada quando os recursos extra hospitalares se mostrarem insuficientes".
> § 1º. A internação psiquiátrica deve ser considerada um recurso terapêutico com forte potencial iatrogênico, que induz à recorrência (reinternações), com pior prognóstico a longo prazo para os quadros de transtornos mentais, aumento desproporcional para o custo do sistema e da assistência, além de promoção de estigma, isolamento e fragilização das relações sociais.
> § 2º. Problemas associados ao uso de álcool e outras drogas não devem ser considerados por si só indicativo de internação, sem que sejam avaliados seu contexto clínico, recursos disponíveis e vínculos sociais.

Assim sendo, a aplicação irrestrita da medida de internação viola, além das normas já citadas neste trabalho, o direito à liberdade, garantido no art. 5º, LIV, da Constituição Federal, pelo qual ninguém pode ser privado da liberdade sem devido processo legal, bem como o direito à saúde, previsto no art. 6º da Constituição, pois a internação limita a autonomia do indivíduo para decidir sobre seu próprio tratamento de saúde (MPRJ, 2024). Tampouco é amparada pela comunidade científica a internação psiquiátrica utilizada de forma indiscriminada como terapêutica de tratamento para pessoas com transtornos mentais ou dependência química (WEBER; DA SILVA, 2024).

Com efeito, desde a Reforma Psiquiátrica, preconiza-se a substituição progressiva dos leitos psiquiátricos por uma rede de atenção à saúde mental cuja lógica é o tratamento no

território, na comunidade, em ambiente familiar. A internação constitui, pois, um recurso excepcional e temporário - e mesmo assim em leitos de hospital geral -, não sendo, portanto, a regra, como historicamente se conformou a atenção psiquiátrica no Brasil. Ao contrário, a desconstrução do modelo manicomial resulta na criação de uma rede de serviços com dispositivos diferenciados, em território definido, proporcionando qualidade no atendimento aos(as) usuários(as).

Nesse sentido, a Portaria nº 3.088/11 do Ministério da Saúde institui a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Trata-se de uma política pública que criou um conjunto de serviços que prestam cuidado e tratamento em saúde mental, envolvendo a União, Estados e Municípios.

O objetivo principal da RAPS é garantir o cuidado integral e a reinserção social de pessoas com transtornos mentais e necessidades decorrentes do uso de álcool e outras drogas, com base nos princípios de respeito aos direitos humanos, universalidade, integralidade, equidade, atenção humanizada, combate ao estigma e redução de danos.

A RAPS é organizada em diferentes pontos de atenção, incluindo-se: a) Atenção Primária à Saúde: Unidades Básicas de Saúde (UBS), Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF), Consultórios de Rua; b) Atenção Psicossocial Estratégica: Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) em suas diversas modalidades; c) Atenção de Urgência e Emergência: SAMU 192, Unidades de Pronto Atendimento (UPA), portas hospitalares de urgência; d) Atenção Residencial de Caráter Transitório: Unidades de Acolhimento; e) Atenção Hospitalar: Enfermarias especializadas em hospitais gerais, Serviços Hospitalares de Referência; f) Estratégias de Desinstitucionalização: Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT), Programa de Volta para Casa. g) Reabilitação Psicossocial: Iniciativas de geração de trabalho e renda, empreendimentos solidários (BRASIL, [s.d.]).

O CAPS constitui o dispositivo que realiza prioritariamente atendimento às pessoas com transtorno mental e necessidades decorrentes do uso abusivo de substâncias psicoativas, sendo constituído por equipes multiprofissionais, com atuação interdisciplinar em caráter aberto e comunitário. Quando necessário, é o serviço responsável por indicar a internação ao(a) usuário(a), fazer o acompanhamento durante esse período, realizar o planejamento articulado de alta médica, bem como efetuar acompanhamento posterior, objetivando sempre a devolução da autonomia e o restabelecimento do indivíduo na sociedade.

Como se pode observar, pelo nosso arcabouço jurídico, assim como em face da Política de Saúde Mental instituída pelo Ministério da Saúde, a assistência em saúde mental é configurada na base territorial, em rede, com serviços e dispositivos que buscam o tratamento em liberdade, a reinserção social e a assistência integral.

Por outro lado, sem uma RAPS estruturada e sólida, que dê o devido suporte às pessoas no território, dificilmente a assistência em saúde mental será prestada adequada e satisfatoriamente, ocasionando o agravamento do quadro clínico das pessoas em sofrimento psíquico e culminando nos episódios de crise e internações psiquiátricas.

Com isso, acaba-se por criar um círculo vicioso, uma vez que, ao final da internação, as pessoas com transtornos mentais ou dependência química, não obtendo o tratamento adequado e a continuidade da assistência em liberdade, sofrerão, muito provavelmente, nova restrição de liberdade, seja mediante internações involuntárias ou compulsórias (CAETANO; CAIXETA, 2020).

Essas pessoas que, nos termos da lei, deveriam ser tratadas preferencialmente em serviços comunitários de saúde mental, com a participação da sociedade e da família, "preferencialmente" são internadas em instituições com características asilares, em flagrante descumprimento à legislação, que prevê o cuidado humanizado, em liberdade, garantindo-lhes a dignidade humana.

Neste ponto, questiona-se a atuação do Ministério Público: pela Lei nº 10.216/01, o órgão foi inserido na situação para uma função reguladora, com o objetivo de verificar se os direitos dos usuários constantes da citada legislação estão sendo devidamente respeitados (art. 8°, §1º da Lei n° 10.206/01 e art. 23-A, §7º da Lei nº 11.343/06). Em vez disso, o que se vê, infelizmente, é a judicialização de casos de pessoas com transtorno mental e/ou que fazem uso abusivo de drogas pelos integrantes do órgão, por meio das ações de internação compulsória, ou mesmo o Ministério Público instando os profissionais e serviços de saúde a procederem a internações involuntárias.

Desta feita, sob o argumento da desarticulação e das deficiências da RAPS, as internações psiquiátricas, muitas vezes com participação do Ministério Público, não vêm sendo realizadas apenas quando os recursos extra-hospitalares se mostram insuficientes e com o objetivo de acolher excepcionais situações de crise. *In casu,* a Lei nº 10.216/01, criada para tutelar o sujeito, funciona como fundamento para violação de direitos fundamentais.

Na perspectiva coletiva, a atuação dos(as) Promotores(as) de Justiça, no campo da saúde mental, deve ser voltada para a estruturação e qualificação dos serviços e dispositivos

que constituem a RAPS nos municípios, visando fortalecer a política pública de saúde mental instituída pelo SUS, bem como fiscalizar a legalidade das internações involuntárias nas unidades de saúde. No âmbito individual, faz-se necessário o esgotamento dos recursos extra-hospitalares para, em último caso, e se estritamente necessário, recorrer-se à internação psiquiátrica, involuntária ou compulsória, medida de caráter excepcional e temporária. Proceder de outra forma resulta na contribuição do Ministério Público para o fortalecimento da lógica manicomial que prefere "segregar e punir ao invés de acolher e cuidar" (WEBER, 2021).

Ante o exposto, é possível concluir que o uso indiscriminado da internação psiquiátrica contraria o ordenamento jurídico pátrio, viola os princípios da reforma psiquiátrica, enfraquece a rede de atenção psicossocial e superestima as possibilidades terapêuticas do instituto, desconsiderando seus possíveis danos à saúde e à vida das pessoas com transtorno mental e/ou dependência química.

CONCLUSÃO OBJETIVA/SÍNTESE DOGMÁTICA

Na assistência em saúde mental, a busca pela internação psiquiátrica involuntária ou compulsória sem que sejam avaliadas e tentadas outras abordagens terapêuticas configura prática ilegal, por contrariar a Constituição Federal, a Lei nº 10.216/01, a Lei nº 11.343/06, a Portaria nº 3.088/11 do Ministério da Saúde e os princípios da reforma psiquiátrica brasileira, que preconizam a desinstitucionalização e o cuidado em liberdade.

REFERÊNCIAS

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

_____. Conselho Nacional de Direitos Humanos. Resolução nº 08, de 14 de agosto de 2019. Dispõe sobre soluções preventivas de violação e garantidoras de direitos aos portadores de transtornos mentais e usuários problemáticos de álcool e outras drogas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 ago. 2019. Seção 1, p. 91-92. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Resoluon8sademental.pdf.

_____. Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm.

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

_____. Lei nº 13.840, de 05 de junho de 2019. Altera Leis para dispor sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas e as condições de atenção aos usuários ou dependentes de drogas e para tratar do financiamento das políticas sobre drogas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13840.htm.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº 3.088, de 23 de dezembro de 2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html.

_____. Ministério da Saúde. Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). [s.d]. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saes/desmad/raps.

CAETANO, Haroldo; CAIXETA, Mário Henrique Cardoso. Internação forçada do usuário ou dependente de drogas: fundamentos jurídicos e limites à atuação jurisdicional. Revista Magister de Direito Penal e Processual Penal, Porto Alegre, v. 17, n. 97, p. 25-39, ago./set.

2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/internacao_forcada_na_lei_de_drogas.pdf.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. Resolução nº 2.057, de 20 de setembro de 2013. Consolida as diversas resoluções da área da Psiquiatria e reitera os princípios universais de proteção ao ser humano, à defesa do ato médico privativo de psiquiatras e aos critérios mínimos de segurança para os estabelecimentos hospitalares ou de assistência psiquiátrica de quaisquer naturezas, definindo também o modelo de anamnese e roteiro pericial em psiquiatria. Brasília, DF: CFM, 2013. Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2013/2057.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Enunciados aprovados na I Jornada de Direito da Saúde do Conselho Nacional de Justiça. São Paulo, 15 maio 2014. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/03/ENUNCIADOS_APROVADOS_NA_JORNADA_DE_DIREITO_DA_SAUDE_%20PLENRIA_15_5_14_r.pdf.

_____. Enunciados aprovados na IV Jornada de Direito da Saúde do Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 16-17 abr. 2018. Disponível em: https://www.google.com/search?q=https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/04/Enunciados-aprovados-na-IV-Jornada-de-Direito-da-Sa%25C3%25BAde.pdf.

FATURETO, Maria Lucia Piccinato; PAULA-RAVAGNANI, Gabriela Silveira de; GUANAES-LORENZI, Carla. O MANEJO DA INTERNAÇÃO PSIQUIÁTRICA COMPULSÓRIA POR PROFISSIONAIS DE SAÚDE EM SEU COTIDIANO. Psicologia & Sociedade, vol. 32, 2020 Associação Brasileira de Psicologia Social. Disponível em: https://www.scielo.br/j/psoc/a/9y8ThQPwLNYbbtyRWcmVDQb.

FERREIRA, Angelo Mazzuchi Santana. O Ministério Público diante da procura por internações psiquiátricas. Ministério Público do Paraná, 2023. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/documento/2023-01/artigo_o_ministerio_publico_diante_da_procura_por_intern.pdf.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ). Orientação Técnica sobre Internações Psiquiátricas à luz da Política Antimanicomial. 14 de outubro de 2024. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/orientao_tcnica_sobre_internaes_psiquitricas__luz_da_poltica_antimanicomial_3.pdf.

WEBER, Renata (org.). DESINSTITUTE. Painel Saúde Mental: 20 anos da Lei 10.216/01. Brasília: [s.n.], 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1VBMY6qPcPuWsVCSsfBifh6v0QelIN36r/view.

WEBER, César Augusto Trinta; DA SILVA, Antônio Geraldo. Internação involuntária, um direito à saúde e à vida. Debates em Psiquiatria, Rio de Janeiro, v. 14, p. 1–6, 2024. DOI: 10.25118/2763-9037.2024.v14.1324. Disponível em: https://revistardp.org.br/revista/article/view/1324.

Atuação do Ministério Público na Promoção da Política de Atenção à Mulher Vítima de Violência Sexual

*Maísa Silva Melo de Oliveira**

Exposição ou Justificativa

O modelo brasileiro de sociedade foi fundado em uma estrutura de dominação e opressão, caracterizada notadamente pela escravização de pessoas negras e pela subordinação de mulheres, com reflexos até os dias atuais quanto à promoção de direitos dos grupos marginalizados. Nesse cenário, os direitos das mulheres foram sendo conquistados de forma paulatina, não se alcançando, até hoje, a equidade de gênero.

Um dos aspectos mais relevantes da dominação patriarcal sobre as mulheres se revela no excessivo controle dos corpos femininos e no exercício dos direitos sexuais e reprodutivos. Por anos, o ordenamento jurídico brasileiro definia "mulher honesta" como sinônimo de mulher virgem, atribuindo a qualidade da "honestidade" à falta de atividade sexual, que só seria permitida na constância do casamento. O conceito, que desde a Constituição da República de 1988 não mais se sustentava, só veio realmente a ser descartado com a Lei 11.106/2005, que alterou o Código Penal para retirar a expressão, porém manteve a expressão "mulher virgem" como qualidade da vítima que agravaria o tipo penal, o que só foi modificado pela Lei 12.015/2009. Na esfera cível, o Código Civil de 1916, vigente por quase um século, previa que a mulher "agravada em sua honra" teria o direito de exigir do ofensor, "se este não puder ou não quiser reparar o mal pelo casamento", um "dote correspondente à condição e estado da ofendida", caso se tratasse de virgem "menor", "mulher honesta", ou "seduzida com promessas de casamento". Mais uma vez, o conceito, que foi objeto de divergências jurídicas sobre a sua recepção pela nova ordem constitucional desde 1988, só veio a ser afastado por meio do Código Civil de 2002. Tais exemplos demonstram que em um passado muito recente, a associação entre "honestidade" e conduta sexual podia ser livremente invocada, o que até hoje repercute na cultura e no julgamento moral exercido sobre as mulheres.

Historicamente, enquanto se atribuiu às mulheres a falta de atividade sexual como qualidade, os homens foram, ao longo do tempo, enaltecidos por sua conduta sexual ativa e livre, o que construiu os estereótipos de gênero nos quais se firmam até hoje os conceitos culturais e sociais sobre homens e mulheres. Assim, em paralelo ao controle excessivo sobre os corpos femininos, os homens, além de serem incentivados à atividade sexual, eram compreendidos como detentores do poder sobre os corpos femininos, seja das esposas, em decorrência do casamento

e do chamado “débito conjugal”, seja das demais mulheres, passíveis de todos os tipos de violência sexual. O estuprador era premiado com a extinção da punibilidade pelo casamento com a vítima, a qual, “deflorada”, estava fadada a viver com o seu algoz.

Para os tempos atuais, houve evolução das leis de proteção às mulheres, ao menos no papel. A Lei Maria da Penha, Lei 11.340/2006, retira do âmbito privado as violências domésticas de gênero, enumerando-as e definindo-as, abrindo todo um arcabouço legal protetivo. O Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça exorta à adoção de uma cultura jurídica emancipatória e de reconhecimento de direitos de todas as mulheres e meninas, ao tempo em que reconhece que o patriarcado, o machismo, o sexismo, o racismo e a homofobia influenciam de forma transversal todas as áreas do direito, não se restringindo à violência doméstica, com efeitos na sua interpretação e aplicação. Assim, convoca todo o sistema de justiça a cuidar para a não repetição de estereótipos em sua atuação.

Em relação à violência sexual, entendida como qualquer forma de atividade sexual não consentida, a Lei do Minuto Seguinte, Lei 12.845/2013, ao dispor sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual, prevê atendimento emergencial, integral e multidisciplinar logo após a ocorrência da violência, com encaminhamentos relacionados aos sistemas de saúde, de assistência social e de segurança pública. Assim, prevê que os serviços devam oferecer diagnóstico e tratamento das lesões físicas, amparo médico, psicológico e social imediatos, facilitação do registro da ocorrência, profilaxia da gravidez, profilaxia das Infecções Sexualmente Transmissíveis – ISTs, coleta de material para exame de HIV e fornecimento de informações às vítimas sobre os direitos legais e sobre todos os serviços sanitários disponíveis.

O Decreto nº 7.958/2013, que regulamenta a Lei do Minuto Seguinte, prevê, como diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual, a serem observadas por profissionais de segurança pública e da rede de saúde, o acolhimento em serviços de referência, o atendimento humanizado e um espaço de escuta qualificado e privacidade durante o atendimento. Promove, assim, o sigilo, a privacidade, a não discriminação e a estruturação de um ambiente de confiança e respeito à vítima. O Decreto prevê, ainda, o fornecimento de informação prévia à vítima acerca de condutas médicas, multiprofissionais e policiais, devendo ser respeitada sua decisão sobre a realização de qualquer procedimento, em todas essas esferas.

A mudança legislativa, infelizmente, não veio acompanhada de mudança significativa na conduta e no conceito social, que persiste a submeter mulheres vítimas de violência sexual a um julgamento moral avassalador. Ainda quando buscam acolhimento e atendimento nas unidades de saúde após a ocorrência da violência, são submetidas a uma constante hermenêutica

de suspeita, em que se avalia se é merecedora do status de vítima, a depender da roupa que usava, da conduta, da cor da pele, do local da ocorrência, dentre outros aspectos. Como bem pontua Natália Rodrigues (2024), em tese de doutorado que analisou o atendimento prestado em uma delegacia de polícia especializada, "O machismo rege o sistema de justiça criminal fazendo com que as demandas das mulheres em situação de violência diante dele sejam submetidas a uma intensa 'hermenêutica da suspeita'" (p. 221).

Já no caso de gravidez resultante de violência sexual, as opções existentes, de escolha exclusiva da vítima, incluem abortamento previsto em lei, encaminhamento para o pré-natal ou entrega para adoção, cabendo aos profissionais de saúde informar as opções disponíveis, sem pré-julgamentos ou exigência de prévio registro de ocorrência policial. O que se vê na prática, porém, são vítimas submetidas a constrangimentos até no momento em que buscam ajuda, o que se intensifica a depender das interseccionalidades de classe e raça, dentre outros, com uma seletividade na construção e na distribuição do status de vítima/merecedora.

Diante desse cenário, a atuação do Ministério Público como agente de transformação social e indutor de políticas públicas se mostra crucial para a promoção e a garantia de direitos. A estruturação dos serviços de saúde, assistência social e segurança pública demandam uma atuação proativa por parte do Órgão Ministerial, a fim de que os direitos sejam resguardados.

Nessa senda, deve-se atuar para a implementação e a estruturação dos serviços, o fortalecimento da rede de proteção, por meio de projetos e programas institucionais, e a atuação articulada das promotorias de justiça de cidadania com atribuição para a defesa do direito à saúde e dos direitos humanos.

Conclusão Objetiva (Síntese Dogmática)

O Ministério Público deverá, na função de indutor de políticas públicas, fiscalizar a implementação e a estruturação dos serviços de atendimento às vítimas de violência sexual e de acesso ao aborto legal, de modo a garantir o atendimento integral, com amparo médico, psicológico e social, bem como o acolhimento humanizado, de modo a evitar a revitimização e a culpabilização da vítima, da qual não será exigido o registro de ocorrência policial para ter acesso ao cuidado integral de saúde e assistência social, assegurando o pleno exercício de seus direitos, sem discriminação ou juízos de valor sobre a sua demanda, que deverá ser assegurada nos termos da lei.

Referências

BRANDÃO, Elaine, ALZUGUIR, Fernanda de CV. **Gênero e Saúde: Uma Articulação Necessária.** Rio de Janeiro RJ: Editora FIOCRUZ; 2022. 139 p.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Revogada pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em 07 mai 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 07 mai 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 07 mai 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm#art2045. Acesso em 07 mai 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005**. Altera os arts. 148, 215, 216, 226, 227, 231 e acrescenta o art. 231-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 mar 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11106.htm. Acesso em 07 mai 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 08 ago 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em 07 mai 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009.** Altera o Título VI da Parte Especial do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e o art. 1o da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII do art. 5o da Constituição Federal e revoga a Lei no 2.252, de 1o de julho de 1954, que trata de

corrupção de menores. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 08 ago 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12015.htm. Acesso em 07 mai 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12845.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 7.958, de 13 de março de 2013**. Estabelece diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 mar. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7958.htm. Acesso em: 15 abr. 2025

Conselho Nacional de Justiça (Brasil). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero** [recurso eletrônico] / Conselho Nacional de Justiça. — Brasília : Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2021. Dados eletrônicos (1 arquivo : PDF 132 páginas). Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf Acesso em 07 mai 2025.

CORDEIRO, Natália. **Violência contra as mulheres: (re)produção de desigualdades nas políticas públicas** / Natália Cordeiro. – Recife, PE: SOS Corpo, 2023. Disponível em: https://soscorpo.org/?p=18963

PIMENTEL, Sílvia. MENDES, Maria. **Estereótipos de gênero I: Como são julgados os crimes de estupro e demais violências sexuais contra as mulheres?**. 2a ed. – São Paulo, SP: Matrioska Editora, 2024.

SILVA, Andrey Ferreira da et al. **Elementos constitutivos da masculinidade ensinados/apreendidos na infância e adolescência de homens que estão sendo processados criminalmente por violência contra a mulher/parceira**. Ciência & Saúde Coletiva [online]. 2022. v. 27, n. 06. pp. 2123-2131. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232022276.18412021>. ISSN 1678-4561. https://doi.org/10.1590/1413-81232022276.18412021.

*Sobre a Autora: Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco- MPPE (2006-atual); Associada da AMPPE – Associação do Ministério Público de Pernambuco (2006-atual), titular da 2ª Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania de Olinda (Defesa da Saúde

e do Consumidor), (2014-atual); Coordenadora do Núcleo de Apoio à Mulher – NAM/MPPE (2024-atual), integrante do Núcleo de Enfrentamento ao Racismo – GT Racismo MPPE (2014-atual); Mestre em Saúde Pública pelo Programa de Pós-graduação em Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz/Instituto Aggeu Magalhães (PPGSP/FIOCRUZ-IAM), (2021-2024); e-mail: maisas@mppe.mp.br; Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/2478554984129604

XV CONGRESSO DO MPPE - 2025

TESE: LIBERDADE POLÍTICA DA MULHER

O papel do Ministério Público brasileiro na defesa dos direitos fundamentais indisponíveis à liberdade e igualdade de gênero

AUTORA: Maristela de Oliveira Simonin – procuradora de justiça aposentada.

RESUMO (ABSTRACT)

A tese ora apresentada tem uma dupla ambição: de um lado, apontar as barreiras socioestruturais históricas que impedem ou dificultam o pleno exercício da liberdade fundamental da mulher, com igualdade de gênero, na comunidade política; do outro, sublinhar a importância do Direito Internacional – a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU e das subsequentes Convenções que abordam esse direito – para em seguida trazer para o foco nossa Constituição Federal e o Ministério Público brasileiro, a quem ela mandata para atuar como instituição e como agente político na defesa dos direitos fundamentais indisponíveis.

Visito a voo de pássaro momentos que julgo relevantes na história universal e brasileira: aqueles em que a mulher se levanta para exigir do poder político – último reduto da misoginia – que lhe devolva sua humanidade outorgando-lhe cidadania plena nas mesmas condições em que o faz com relação aos homens; garantindo-lhe, nas palavras de Hannah Arendt, "o direito a ter direitos".

Após abordar as medidas de inclusão da mulher na vida política de países tão diferentes quanto Brasil, Ruanda, Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia, e ao mesmo tempo tão semelhantes no que diz respeito à renitente presença da violência de gênero na sociedade, concluo apresentando propostas ao Ministério Público brasileiro que visam a contribuir com seus esforços e iniciativas para que toda mulher tenha o direito, que é dela, de poder fazer escolhas e participar de forma justa, plena e sem "tutela" masculina, da vida política de nossa democracia.

SUMÁRIO

I - BREVE INCURSÃO HISTÓRICA; II - CONSTITUIÇÃO, IGUALDADE, LIBERDADE POLÍTICA, MINISTÉRIO PÚBLICO; III – A LIBERDADE POLÍTICA DA MULHER E

SUAS SALVAGUARDAS INTERNACIONAIS; IV – O CÓDIGO ELEITORAL E A LEI DAS ELEIÇÕES. SOLUÇÃO DAS COTAS; CONCLUSÃO.

I - BREVE INCURSÃO HISTÓRICA

A noção de direitos humanos tal como a conhecemos hoje é relativamente nova; mas há registros de seu exercício em épocas remotas da história universal. O Cilindro de Ciro, traduzido nas seis línguas oficiais das Nações Unidas, é o mais antigo deles. Chamava-se assim porque, após a conquista da Babilônia (539 a.C.), Ciro, o Grande, fundador do império persa, fizera gravar num cilindro de argila um conjunto de decretos por meio dos quais libertava os escravos, estabelecia a igualdade étnica e outorgava, entre outras, a liberdade religiosa como um direito de todos.

Acontece que, em todos os povos que se achavam submetidos a Ciro, a mulher só exercia os direitos e liberdades que o patriarca da tribo, clã ou povo a que pertencia lhe permitisse exercer. Por séculos a fio foi assim, e continua a sê-lo em muitos lugares ao redor do mundo. A propósito, vários estudiosos consideram inapropriado chamar de matriarcado sociedades matrilineares (onde a linhagem é feminina), a maior delas situando-se atualmente em Minangkabau, na Indonésia, ou matrifocais (onde a mulher tem papel central na família), pois, argumentam, diferentemente dos patriarcados, essas estruturas sociais não pressupõesm relações de poder com dominação de um gênero por outro.

O século XVIII, ou "século das luzes" como ficaria conhecido no Ocidente por opor as luzes da razão (o Iluminismo) às trevas do despotismo monárquico e religioso, é profícuo em Declarações de Direitos. Em 1776, a da Virginia (uma das 13 colônias britânicas que dariam origem aos Estados Unidos da América) torna-se o primeiro documento histórico a reconhecer formalmente os direitos humanos como inalienáveis e universais. No rastro dela, ainda em 1776, surge a Declaração de Independência dos Estados Unidos; em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão na França; e em 1948 – portanto no pós-Segunda Grande Guerra – a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (DUDH),[(1)] mãe de quase todas as Declarações, Tratados e Convenções sobre direitos humanos desde então.

Em 1992, na linha do que escrevera em A Era dos Direitos,[(2)] o jusfilósofo e cientista político italiano Norberto Bobbio afirmou com razão: "*A DUDH é a maior prova do consenso existente entre os seres humanos de que o indivíduo não pode ser visto apenas em sua dimensão social e política, mas precisa ser considerado em si mesmo como o sujeito que é de liberdades e direitos pessoais inalienáveis e indivisíveis*."

Os direitos humanos da mulher à liberdade política e à igualdade de gênero se inserem na noção mais ampla de direitos humanos à liberdade e à igualdade. Mas o direito de exercê-los, e de fazê-lo com autonomia, tem exigido dela que trave lutas difíceis ao longo de séculos, nas quais, importa registrar, conta às vezes com sólidos apoios masculinos. Essas lutas conhecem vitórias, mas também derrotas e retrocessos, ensinando-nos que a conquista de um direito nunca é definitiva.

Eis alguns exemplos dessas lutas.

Olympe de Gouges, 1791. A dramaturga, abolicionista e sufragista francesa Olympe de Gouges, indignada com o divórcio que percebeu haver entre a Declaração de 1789 e a real condição das liberdades da mulher na França, solicitou, em vão, à Assembleia Nacional que transformasse em lei um texto seu que denominara *Declaração Universal dos Direitos da Mulher e da Cidadã* e tinha por paradigma o texto da *Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão*, de 1789. Ela se queixava de que, na prática, esta última não se aplicava às mulheres. Acusada de contestar valores republicanos nos eventos de maio-junho de 1793, *Olympe de Gouges* foi condenada e guilhotinada pelos próprios revolucionários que apoiara um dia (os jacobinos), acusada de "crime" de opinião. Ignorada por quase dois séculos pela maioria dos historiadores, em 20 de outubro de 2016 ela teve seu busto em mármore solenemente entronizado no Salão das Quatro Colunas da Assembleia Nacional, em Paris, numa clara tentativa dos franceses de corrigir a injustiça histórica.

Nísia Floresta, 1832. Abolicionista, defensora dos povos indígenas e feminista, essa corajosa potiguar traduz a obra pioneira da britânica *Mary Wollstonecraft* com o título "Direitos dos homens, injustiças para as mulheres". Fazia só cinco anos que surgira no Brasil uma legislação admitindo que meninas estudassem, mas apenas em escolas elementares.

Kate Sheppard, 1893. O exitoso movimento sufragista liderado por Kate Sheppard torna a Nova Zelândia o primeiro país a garantir o sufrágio universal à mulher. Na Europa, EUA e Brasil essa garantia só viria no século XX. O primeiro país europeu a outorgá-la foi a Finlândia (1906); e o último, em nível federal, a Suíça (1971).

Rio Grande do Norte. Esse Estado é o primeiro do Brasil a reconhecer à mulher a liberdade política de votar e ser votada. Valendo-se do que parecia ser uma omissão na revisão constitucional de 1926, o candidato a governador, Juvenal Lamartine, obteve a inclusão de uma emenda na Lei Eleitoral do Estado que estabelecia o seguinte nas Disposições Transitórias: "art. 17 - No Rio Grande do Norte, poderão votar e ser votados, sem distinção de sexos, todos os cidadãos que reunirem as condições exigidas por esta lei."

Os juízes potiguares entenderam que seria admitir uma antinomia, vedada no Direito, negar à mulher o direito de votar e ser votada, quando outros direitos, também de natureza política, como o acesso a funções públicas (à de professora por exemplo), lhe eram reconhecidos.

A primeira eleitora brasileira a votar com base nessa lei foi a professora Celina Guimarães Viana, de Mossoró. Das 20 que se alistaram, 15 votaram na eleição de 15 de abril de 1928 naquele Estado. Os votos femininos foram descontados, porém, "por inapuráveis" pela Comissão de Poderes do Senado, que se socorreu, segundo eles, de "uma tradição mansa e pacífica" do Brasil.(3) Há notícia, porém, que, bem antes disso, em 1906, três mulheres brasileiras já teriam se alistado e votado na comarca de Minas Novas, Minas Gerais.(4)

Em 1931, sob forte pressão de feministas como Alzira Soriano, Almerinda Farias Gama (negra e sindicalista) e Bertha Lutz, esta última líder da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, o então chefe do "Governo Provisório", Getúlio Vargas, concede à mulher um direito de voto limitado, restrito às solteiras, viúvas com renda própria ou casadas com a autorização do marido. No ano seguinte, promulga o Código Eleitoral Provisório (Dec. n.º 21.076, de 24/02/1932), que estabelecia o direito de voto "sem distinção de sexo" e dava à mulher o direito de candidatar-se a cargos eletivos. Bem antes, pois, de países como França, Suíça e outros.

Vamos lembrar que à época, o Código Civil de 1916 estabelecia que a mulher casada era relativamente incapaz (art. 6º, II), o homem era o chefe do casal (art. 233), a mulher não podia exercer a profissão sem autorização dele (arts. 233, IV, e 242, VII), e essa autorização devia constar de instrumento público ou particular previamente autenticado (art. 243).

Mesmo assim, em 1933, a médica e escritora Carlota Pereira de Queirós (1892-1982) consegue se eleger, por São Paulo, a primeira deputada federal do Brasil. Constituinte em 1934, ela defendeu com entusiasmo pautas sobre saúde, educação e direitos da mulher durante seu mandato, o qual seria, porém, abruptamente encerrado em 1937, quando Getúlio Vargas fechou o Congresso e instalou a ditadura do Estado Novo.(5)

Novas Constituições e legislações eleitorais surgiriam, mas a garantia da plena igualdade de gênero em todas as áreas do Direito positivo brasileiro só viria mesmo a partir da Constituição de 1988, de sua interpretação pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e de sua legislação complementar, onde se destaca o atual Código Eleitoral.

II - CONSTITUIÇÃO, IGUALDADE, LIBERDADE POLÍTICA, MINISTÉRIO PÚBLICO

A liberdade política da mulher é corolário da liberdade e da igualdade garantidas por nossa Constituição em seu art. 5º, caput, e, especificamente, no inciso I. Essa liberdade consiste no direito humano, fundamental, que ela tem de votar e ser votada como qualquer cidadão brasileiro, livre de discriminação em razão de gênero ou qualquer outra, observados apenas os deveres, requisitos e condições de elegibilidade indicados nos arts. 14 ao 16.

No artigo 60, § 4º, I e IV, a Constituição coloca o voto direto, secreto, universal e periódico e todos os direitos e garantias individuais que se acham elencados no art. 5º entre as cláusulas pétreas, ao mesmo título que a forma federativa de Estado e a separação dos poderes (art. 60, § 4º, I e III respectivamente); ou seja: entre os dispositivos que não podem ser alterados nem mesmo por Emenda Constitucional por fazerem parte dos alicerces do próprio Estado de Direito Democrático.

A "alternatividade de comportamento", existente na liberdade política, é o traço específico, subjetivo, fundado na autonomia fundamental de toda pessoa humana, que distingue as liberdades dos demais direitos humanos (Canotilho). De modo que, embora a liberdade política seja regulada constitucional e legalmente num determinado contexto eleitoral, toda mulher tem o direito de votar, mas também o de ser votada, caso se habilite a um determinado cargo eletivo tendo preenchido os mesmos requisitos legais e administrativos que são exigidos do homem ou homens com quem o disputa.

Quando se afirma que a liberdade política é um direito indisponível, o que se quer dizer com isso é que a alternatividade ou possibilidade de escolha de comportamento que este admite não significa que a pessoa que o detém possa "se desfazer" dele. Não, não pode. Nem por transferência, nem por negociação, nem mesmo por renúncia, pois ele faz parte dos direitos que são inerentes à dignidade da pessoa humana e essenciais à ordem constitucional.

Como dito inicialmente, o Ministério Público brasileiro é mandatado pela Constituição de 1988 em vários de seus artigos, e explicitamente nos arts. 127 e 129, para defender os "interesses sociais e individuais indisponíveis" (art. 127); logo, a liberdade política da mulher.

III. A LIBERDADE POLÍTICA DA MULHER E SUAS SALVAGUARDAS INTERNACIONAIS

O Brasil é Estado Parte em várias Convenções, Tratados e Resoluções internacionais que protegem, direta ou indiretamente, os direitos fundamentais da mulher, entre os quais sua liberdade política. Além da *Convenção Americana de Direitos Humanos* da OEA (CADH), de 1969, também conhecida como *Pacto de San José da Costa Rica*, cuja Corte tem jurisdição

aceita pelo Brasil (Decreto de promulgação nº 678, de 6/11/1992), cito as Convenções que abordam, especificamente, a liberdade política da mulher e nas quais nosso País é parte:

1. *Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Políticos à Mulher, 1948*. Essa importante convenção foi assinada pelo Brasil em Bogotá, Colômbia, em 2 de maio de 1948, por ocasião da IX Conferência Internacional Americana, havendo sido ratificada em 15 de fevereiro de 1950 e promulgada pelo Decreto nº 28.011, de 19 de abril de 1950.

2. *Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher - 1953.* Determina o direito ao voto em igualdade de condições para homens e mulheres, bem como a elegibilidade das mulheres para todos os organismos públicos em eleição e a possibilidade, para as mulheres, de ocupar todos os postos públicos e de exercer todas as funções públicas estabelecidas pela legislação nacional. A convenção foi aprovada pelo Brasil em 20 de novembro de 1955, por meio do Decreto Legislativo nº 123. Sua promulgação ocorreu em 12 de setembro de 1963 pelo Decreto nº 52.476.

3. *Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher Casada (1957-58).* Estabelece, considerando o art. 15 da DUDH, que "nem a celebração, nem a dissolução do matrimônio entre nacionais ou estrangeiros nem a mudança de nacionalidade do marido durante o matrimônio poderão afetar automaticamente a nacionalidade da mulher". Ou seja: sua cidadania.

4. *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher 1979.* Assinada por mais de 185 países, essa Convenção é considerada a pedra fundamental de todos os programas da ONU para as mulheres. Conquanto a mulher brasileira já tivesse conquistado o reconhecimento legal de seu direito ao sufrágio universal desde 1932, essa Convenção tem crucial importância como salvaguarda internacional do exercício de sua liberdade política. Anote-se, porém, que ela só é assinada pelo Brasil em 1981, ratificada pelo Congresso Nacional em 1983, e promulgada em 1984, porém *com reservas* (Decreto Presidencial nº 89.460/84), porque o art. 15, § 4°, e o art. 16, § 1°, alíneas a, c, g e h, da Convenção colidiam frontalmente com o então vigente Código Civil brasileiro de 1916 ao exigirem dos Estados-partes que, nas relações entre cônjuges e futuros cônjuges, garantissem tratamento igualitário para a mulher. Foi preciso esperar que o Congresso abolisse tais *reservas* em 1994 (Decreto Legislativo n° 26/94) para que, em 2002, passados 23 anos desde a abertura das assinaturas pela ONU, o Brasil promulgasse, *sem reservas*, essa Convenção. O Código Civil de 2002 (Lei 10.406/2002) trouxe disposições normativas que não se chocam com essa Convenção nem, de um modo geral, com o espírito da Constituição de 1988.

IV - O CÓDIGO ELEITORAL E A LEI DAS ELEIÇÕES. A SOLUÇÃO DAS COTAS

A imposição legal de cotas femininas, raciais e outras aos partidos políticos funciona em alguns países, mas sua eficiência está muito atrelada ao modelo de sistema eleitoral adotado e às circunstâncias históricas, culturais e políticas de cada um deles. No Brasil, a decisão de 2018 do STF determinando que 30% do fundo partidário seja destinado a candidatas mulheres nos partidos, e a decisão do TSE, também de 2018, de garantir 30% dos recursos do fundo eleitoral e do tempo de propaganda eleitoral gratuita para elas, ampliou a interpretação de nossa lei de cotas, existente desde 1995, mas não impediu que certos chefes de partido utilizem as brechas do sistema para contornar a legislação eleitoral, as decisões judiciais e a jurisprudência dos tribunais superiores. Desde 2023, diversas sanções foram confirmadas pelo TSE com o objetivo de coibir candidaturas femininas fictícias pelas legendas. Em maio de 2024, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aprovou a Súmula 73, que trata dos atos que caracterizam fraude à cota de gênero. Casos comprovados de fraude podem ter como consequências a cassação do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) e dos diplomas dos eleitos.

O caso de Ruanda

Esse pequeno país africano, tão lembrado pelo terrível genocídio dos hutus contra os tutsis na guerra civil de 1994, é hoje referência global em matéria de políticas de igualdade de gênero, com o governo investindo pesado em políticas de educação e saúde de meninas e mulheres, leis que garantam direitos iguais entre elas e os homens e progresso nos setores de economia, tecnologia e meio ambiente, onde elas também estão presentes. A Constituição de 2003 exige que ao menos 30% dos cargos públicos sejam ocupados por mulheres.

O presidente da República, Paul Kagame, é muito elogiado nos países ocidentais por seus bem-sucedidos projetos, entre os quais esse, da igualdade de gênero entre homens e mulheres. O problema é a contradição que Ruanda encerra em si, pois se trata duma "autocracia eleitoral"[(6)] que é líder no mundo em representação feminina no parlamento, com mais de 60% dos assentos ocupados por mulheres, convive com níveis elevadíssimos de violência de gênero culturalmente tolerada em todas as camadas da sociedade, e cujo presidente, no poder há mais de 25 anos, é acusado de instrumentalizar suas políticas de inclusão de gênero e violar os direitos humanos de seus opositores a fim de nele se perpetuar.

Em 2023, Human Rights Watch (HRW) publicou um relatório no qual documenta 14 casos de assassinatos, tentativas de assassinatos e sequestros desde 2017, além de desaparecimentos forçados e agressões físicas extraterritoriais atribuídas a autoridades ruandesas. Anistia Internacional também informa a ocorrência de graves violações de direitos humanos por parte do governo ruandês e confirma a revelação da imprensa estrangeira de que

ele cria pretextos para evitar fiscalizações independentes, levando a população a um clima generalizado de autocensura. [7], [8], [9].

O paradoxo nórdico

Três países nórdicos são monarquias constitucionais (Dinamarca, Noruega e Suécia), dois são repúblicas parlamentares (Finlândia e Islândia), e todos são democracias plenas[10]. A existência ali do Estado de bem-estar social é assimilada por muitos à noção de social-democracia e outras afins (vide Enciclopédia Britânica [11]) ou à de liberalismo progressista. Mesmo assim, seus partidos políticos costumam utilizar, em geral voluntariamente, cotas de gênero e outras medidas inclusivas.

Segundo informação de 2017 do jornal espanhol El País, depois da Finlândia, a Suécia seria o país mais igualitário da União Europeia e o quarto do mundo após Islândia, Finlândia e Noruega, na classificação anual do Foro Econômico Mundial daquele ano. 44% do parlamento era formado naquele ano por mulheres, o governo era paritário, e o país ostentava a mais alta taxa de emprego de mulheres da União Europeia (78%). O problema, dizia o jornal, é que "esses dados convivem com outro preocupante: a Suécia registra um dos maiores níveis de violência de gênero da UE".

A despeito dos altos níveis de seu IDH, da educação de qualidade, duma consciência social relativamente apurada, das campanhas de combate ao sexismo e das medidas punitivas à violência de gênero, não somente a Suécia, mas também a Dinamarca e a Finlândia apresentavam à época, índices de agressão à mulher na relação de casal acima da média europeia, informa um trabalho publicado em 2016 cuja pesquisa é a primeira a fornecer dados comparáveis no âmbito da União Europeia, uma vez que utiliza a mesma metodologia e as mesmas perguntas em todos os países.[12], [13] No geral, a situação não parece ter mudado.

O quadro da violência de gênero – física, psíquica e simbólica – nos países nórdicos, que desafia psicologicamente a liberdade política da mulher, é o que vem sendo chamado de "o paradoxo nórdico". Dele, somente a Islândia escaparia. Muitos estudiosos o debitam aos elevados índices de igualdade naqueles países, os quais tanto podem despertar "violência reativa" nos homens como levar as mulheres a ter mais consciência de seus direitos e denunciar as agressões misóginas com mais frequência e confiança nas instituições que noutros lugares.

CONCLUSÃO (SÍNTESE DOGMÁTICA)

A liberdade política da mulher é juridicamente assegurada hoje no Brasil por nosso Direito Constitucional e Eleitoral. Na prática, ela precisa, porém, de políticas públicas e

institucionais de correção das desigualdades de gênero para se afirmar. As cotas partidárias femininas, são uma dessas medidas.

A despeito de sua reconhecida utilidade, elas têm sido alvo de fraudes e manipulações aqui no Brasil, onde não é incomum ver mulheres se candidatarem a cargos eletivos "tuteladas" por homens empoderados, geralmente chefes políticos e religiosos.

Mesmo nos países nórdicos, onde as democracias são consideradas plenas,[10] a violência de gênero é fato, exceto na Islândia. Por isso, ainda que não sejam legalmente obrigatórias, cotas femininas e outras medidas inclusivas são adotadas ali pelos partidos políticos.

Embora estejamos falando de lugares tão diferentes entre si como Brasil, Ruanda, Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia, eles carregam consigo um lamentável traço em comum: *índices elevados de violência de gênero*. Isso, repito, é o que pesquisadores chamam de "o paradoxo nórdico".

Contudo, diferente do que acontece em Ruanda, líder mundial na presença feminina no parlamento (com mais de 60% de assentos ocupados por mulheres), mas onde uma assustadora violência de gênero é tolerada em todas as camadas da sociedade, tanto pela cultura como pelo governo, a violência de gênero não é bem-vista nas sociedades e governos nórdicos.

Penso que o Ministério Público brasileiro ganharia em buscar conhecer a realidade desses países, de culturas tão diferentes, que buscam garantir na prática, cada um a seu modo e com as motivações que lhes são próprias, a igualdade de gênero na política. Estudar comparativamente suas políticas de inclusão e as nossas, daí extraindo lições, seria a meu ver de grande utilidade pública, desde que se tome em relação a Ruanda a necessária cautela, visto tratar-se duma autocracia eleitoral.

Também penso que o Ministério Público brasileiro deveria criar planos estratégicos, estaduais e nacionais, de criação de "núcleos de gênero" nos lugares onde não existem estes nem nada equivalente, a fim de implementar aí setores de atuação integrada que enfoquem, especificamente, questões objetivas concernentes à liberdade e igualdade de gênero nas disputas políticas.

Ao refletir sobre a violência de gênero em Ruanda, no Brasil e em países nórdicos, persuadi-me de que a garantia da igualdade de gênero não elimina por si só todas as formas de violência de gênero. É preciso investir em estratégias que mirem profundamente nas raízes culturais e sociais do problema, onde se escondem, por exemplo, os arquétipos que associam virilidade a violência.

Concordo com Asa Regnér, ministra da Igualdade na Suécia em 2017: uma das ferramentas mais efetivas para se combater a desigualdade de gênero, inclusive na política, é

trabalhar estrategicamente na prevenção da violência misógina – física, psíquica e simbólica – mantendo um diálogo constante com os homens jovens (a meu ver sem exclusão das mulheres) através da pedagogia. A outra é a correta aplicação da Lei penal para evitar a impunidade. Exatamente o que a Constituição Federal espera de nosso Ministério Público como instituição de Estado e agente político no seio da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS:

1. Declaração Universal dos Direitos Humanos: <declaracao1948.com.br>
2. BOBBIO Norberto, A Era dos Direitos (L'età dei Diritti, 1990), trad. do italiano, Elsevier Editora Ltda, SP, (livro digital Kindle), 2004.
3. Diário do Congresso Nacional, 27.5.1928, Parecer nº 8/28, pp 313-314.
4. Tribunal Superior Eleitoral (TSE), portal na Internet: Voto da Mulher. (http://www.tse.jus.br/).
5. Câmara dos Deputados: Perfil de Carlota Pereira de Queirós, PDF, (https://www2.câmara.leg.br/).
6. University of Gothenburg, Sweden: V-Dem (Regimes of the World - RoW), <https://www.v-dem.net/publications/democracy-reports/>
7. Human Rights in Rwanda – Amnesty International.
8. HRW, World Report 2025: Rwanda.
9. Ruanda, 20 anos de liderança do "ditador benevolente" – DW, 17/04/2020, (www.dw.com).
10. The Economist Intelligence Unit (EIU): Democracy Index <https://www.eiu.com/default.aspx>.
11. SIMONIN Maristela, em A Era dos Direitos e a Nova Onda de Autocracia, Editora Autografia, RJ, 2024, pp 128-130.
12. FRA - Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia /Violência contra as mulheres: um inquérito à escala da União Europeia - Síntese dos resultados, 2014, p. 20. (<fra.europa.eu>).
13. GARCIA Enrique e MERLO Juan, Social Science and Medicine, vol. 157, mai.2016, pp 27-30.

Título: Entre o Lixo e a Lei: O Ministério Público e as Perspectivas de Apoio Público às Cooperativas de Catadores e à Coleta Seletiva em Petrolina (PE)

Área II - Cível e Especializadas (direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis);

Autor: Rosane Moreira Cavalcanti

Resumo: Este artigo analisa a base legal federal e municipal que justifica e determina o apoio da Prefeitura de Petrolina (PE) às cooperativas de catadores de materiais recicláveis e à implantação da coleta seletiva. Utilizando como fontes a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), o Decreto Federal regulamentador, a Lei Municipal que aprova o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) de Petrolina, um estudo da Defensoria Pública da União (DPU)[1] sobre a atuação das cooperativas locais e o procedimento administrativo nº 01849.000.073/2024 do Ministério Público de Pernambuco (MPPE). Este artigo destaca o papel central dos catadores na gestão de resíduos, o amparo legal para sua inclusão e as ações previstas e necessárias para consolidar a coleta seletiva e fortalecer as cooperativas RENASCER, ASCORSUPE e COOMARCA no município. Argumenta-se que o apoio, formalizado e contínuo, é essencial para a sustentabilidade ambiental, a geração de renda e a inclusão social, conforme preconizado pela legislação. Não obstante, em tempos de inovação, a atuação heterogênea no procedimento que inspira o presente artigo dá destaque ao MPPE por atuar na tutela populações vulneráveis em conformidade com a Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, especialmente os ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico) e, com isso, combater a desigualdade social.

1. Introdução

A gestão integrada e ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos é um desafio premente para os municípios brasileiros. A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estabelecida pela Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, representa um marco legal que reconhece o resíduo sólido reutilizável e reciclável não apenas como um problema, mas também como um bem econômico e de valor social, capaz de gerar trabalho, renda e promover cidadania.

Um dos princípios fundamentais da PNRS é o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania. Além disso, a lei estabelece como objetivo a integração dos catadores de materiais

[1] Estudo sobre a atuação das cooperativas de catadoras e catadores de material reciclável e reutilizável em Petrolina - PE; GOMES, Thales Leal et ali. 2024

reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

Em alinhamento com essa visão, a Prefeitura de Petrolina, através de seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), demonstra um compromisso claro com o apoio à atuação e consolidação das cooperativas de catadores de materiais recicláveis no município.

A efetivação da coleta seletiva e do fortalecimento das cooperativas em Petrolina também se alinha às metas da Agenda 2030 da ONU, especialmente os ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico), ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis) e ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima).

Nesse contexto, a figura das catadoras e dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis emerge como protagonista da política pública uma vez que consigo trazem benefícios ambientais (redução do volume de resíduos) e econômicos (diminuição dos gastos públicos com destinação e geração de emprego/renda local), e ainda contribui para o resgate da cidadania dos catadores através de um trabalho socialmente relevante, apresentando-se como uma alternativa para o desemprego e uma contribuição para o desenvolvimento do município.

Seguindo a trilha, o Município de Petrolina (PE) elaborou e instituiu seu Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) através da Lei Complementar nº 035/20225 o Município instituiu o PMGIRS para fazer valer os dispositivos da PNRS em âmbito local e que é condição para o acesso a recursos federais pelo Município. O PMGIRS de Petrolina reconhece o protagonismo dos trabalhadores envolvidos na coleta e seleção de materiais recicláveis e reutilizáveis e considera que as cooperativas de catadores são uma importante alternativa ambiental, econômica e social, pois abordam tanto o problema dos resíduos quanto a geração de renda e a promoção da inclusão social dos catadores.

No entanto, mesmo com o arcabouço legal existente, as ações municipais não acompanham o ordenamento jurídico. Em sendo assim, um procedimento administrativo do MPPE foi instaurado para acompanhar as políticas públicas voltadas para fortalecer as cooperativas de catadores no município, indicando a necessidade de efetivação das diretrizes legais.

Dada a discrepância suscitada, a presente tese ganha relevância porque, no citado procedimento administrativo, vislumbra-se que o MPPE terá atuação multifacetada como defensor da ordem jurídica, especialmente ao garantir a aplicação das leis e em defesa da saúde, do meio ambiente, do patrimônio público e da tutela populações vulneráveis, entre outros interesses coletivos.

Este artigo, fundamentado nas fontes citadas, busca apresentar o amparo legal para o apoio da Prefeitura de Petrolina às cooperativas de catadores e delinear as ações que devem ser tomadas

para a efetiva implantação da coleta seletiva e o fortalecimento dessas organizações no município.

2. Amparo Legal

A legislação brasileira é clara ao estabelecer a importância e a prioridade no apoio aos catadores organizados, senão vejamos:

Lei nº 12.305/2010: A PNRS constitui o patamar mínimo que deve ser concretizado pelos entes federativos. Um de seus objetivos explícitos é a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. O Art. 36, § 1º, impõe que o titular dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos (o Município), ao estabelecer a coleta seletiva e ações de reaproveitamento, "priorizará a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores (...) formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação" Por essa via, note-se que a interpretação da expressão "priorizará" implica que a exclusão dessas entidades requer justificativa fundamentada. Para além disso, a PNRS e seu regulamento determinam que os Municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores terão acesso prioritário a recursos da União ou de entes por ela controlados, destinados a serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Decreto Federal nº 10.936/2021: Este decreto regulamenta a PNRS e reforça a possibilidade de dispensa de licitação para a contratação de cooperativas ou associações de catadores para a coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, conforme previsto na Lei nº 8.666/93 e na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações).

Lei Complementar nº 035/20225 - Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) de Petrolina : Este instrumento reconhece a importância da inclusão social e produtiva dos catadores especialmente quanto a: Universalização da obrigatoriedade (Art. 2º, parágrafo único) - Instrumentos da Política Municipal de Gestão dos Resíduos Sólidos Domiciliares (Art. 7º) - Capacitação técnica e inclusão dos catadores (Art. 6º, IV e VII; Art. 8º, V; Art. 35) - Ampliação da infraestrutura e unidades de triagem (Art. 8º, XIII; Art. 9º, VII; Art. 30, §1º e §2º) - Responsabilidade dos grandes geradores (Art. 12 ao 14; Art. 50) - Metas de desvio e coleta diferenciada (Art. 11, IV; Art. 18; Art. 30 e 32) - Mecanismos de fiscalização e sanções (Art. 76 ao 84) e A coleta de resíduos sólidos urbanos (Art. 30).

Desta forma, o arcabouço legal, portanto, não apenas permite, mas determina a priorização e o apoio à organização e contratação das cooperativas de catadores, reconhecendo seu papel fundamental na cadeia da reciclagem.

A Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável - é um plano de ação global para o desenvolvimento sustentável, adotado por todos os Estados-Membros das Nações Unidas em 2015. No seu cerne estão os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que são um apelo urgente à ação de todos os países numa parceria global. Os ODS reconhecem que acabar com a pobreza e outras privações deve andar de mãos dadas com estratégias que melhorem a saúde e a educação, reduzam a desigualdade e estimulem o crescimento econômico, ao mesmo tempo em que combatem as alterações climáticas e preservam os nossos oceanos e florestas.

3. A Situação em Petrolina e a Justificativa para o Apoio Efetivo

A quantidade de lixo gerada por um cidadão varia de acordo com fatores como o país, a região, o estilo de vida e as práticas de consumo. Em média, estima-se que no Brasil cada pessoa gere diariamente cerca de 0,74 kg de resíduos sólidos, ou 20 kg/mês, de acordo com dados do Banco Mundial. Desta forma, considerando a população de Petrolina de 375.000 pessoas, é razoável considerar que são produzidos 8 milhões de kg/mês de resíduos sólidos.

Na União Europeia a média de reciclagem de resíduos sólidos é de cerca de 45%. Países como a Alemanha chegam a reciclar mais de 65% dos seus resíduos. Porém, nos países em desenvolvimento, como muitos na América Latina, África e Ásia, têm taxas de reciclagem mais baixas, muitas vezes abaixo de 10%, devido à infraestrutura limitada, falta de políticas públicas eficientes e baixa conscientização. Assim é no Brasil onde a média de reciclagem de resíduos sólidos urbanos é de aproximadamente 5%, segundo a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE).

Por essa via perceba que se aplicarmos a misero taxa de reciclagem de 5% sobre os 8 milhões de kg/mês gerados em Petrolina teremos uma reciclagem de cerca de 395 toneladas mensais de resíduos recicláveis. Entre os materiais reciclados estão latinha de alumínio, ferro, papelão, plástico, etc. materiais que vão de R$ 10,00/kg como alumínio, R$ 1,00/kg pelo plástico ou 0,20/kg (R$ 200,00 por ton.) preço do papelão. Desta forma, tomando apenas o preço do papelão, de R$ 200,00 por ton. esse raciocínio leva a crer que o potencial econômico da reciclagem em Petrolina é de no mínimo, R$ 80.000,00 (oitenta mil Reais) com o reaproveitamento do papelão, considerando que esse é o pior cenário possível, 5% de reaproveitamento.

Porém, esse raciocínio é apenas uma visão perneta da importância da reciclagem e da coleta seletiva. O outro lado é ainda mais importante, senão vejamos. No ano 2023 a CTRP - CENTRAL DE TRATAMENTO DE RESIDUOS DE PETROLINA S.A recebeu da prefeitura de Petrolina a importância de R$ 17.694.531,14 para manutenção do aterro sanitário e, na mesma linha, as empresas que operaram a coleta urbana de resíduos, no mesmo ano, foram a LIMP CITY VALORIZACAO DE RESIDUOS LTDA, com R$ 28.170.672,33 e a AS ENGENHARIA LTDA que recebeu R$ 9.753.678,55. Isso totaliza quase 56 milhões de reais aplicados na coleta e destinação dos resíduos sólidos. Valor que confere com as estatísticas que asseveram que os municípios pagam entre R$ 70,00 e R$ 150,00 por tonelada de lixo coletado. Desta forma, perceba que são duas mãos, por um lado deixamos de fazer coleta seletiva e gerar renda para a população e, por outro, coletamos o material que tem valor econômico e pagamos para enterrá-lo. Portanto são no mínimo R$ 200,00 que deixou de ganhar com a venda dos reciclados e mais, no mínimo, R$ 70,00 que se paga para destina-los ao aterro sanitário.

Dado esse breve contexto, atualmente, Petrolina conta com três cooperativas formais reconhecidas: RENASCER, ASCORSUPE e COOMARCA. Apesar de formais, um levantamento realizado pela equipe técnica de contabilidade do MPPE aponta grande fragilidade destas, de modo especial na regularização jurídica, regularização fiscal, estrutura operacional, organização administrativa e capacitação das equipes. No mesmo levantamento se detectou que ao todo são menos de 40 cooperados e estes auferem mensalmente algo em torno de um salário mínimo. Corroborando isso, o Parquet realizou visita in loco onde constatou (registros fotográficos disponíveis no procedimento administrativo) que as condições de trabalho dos cooperados são inapropriadas, descabidas, palavras essas utilizadas no sentido de desumanas, danoso e insalubre.

Em paralelo, um estudo recente da DPU e o acompanhamento do MPPE indicam que o relacionamento entre o Poder Público municipal e as cooperativas se resume a simples convênios informais para a execução de serviços, com o fornecimento de itens como galpão e caminhão para apenas parte das cooperativas. Esta fragilidade na atuação das cooperativas constitui um grande obstáculo para a efetivação da coleta seletiva e da logística reversa no município.

Em sendo assim, é patente que há justificativa para o apoio formal e robusto do Poder Público Municipal, transcende a obrigação legal, especialmente em função de:

Benefícios Ambientais: O trabalho dos catadores e cooperativas é essencial para a coleta seletiva e a recuperação de materiais recicláveis, desviando-os dos aterros sanitários e reduzindo o volume de resíduos destinados à disposição final.

Benefícios Econômicos: As cooperativas geram trabalho e renda para uma população vulnerável e hipossuficiente. O trabalho das cooperativas favorece a diminuição dos gastos públicos com métodos tradicionais de destinação, ou seja, a contratação das cooperativas pode resultar em menor custo para o município.

Inclusão Social e Cidadania: O apoio à atividade dos catadores contribui para o resgate da cidadania, oferecendo uma alternativa ao desemprego e promovendo a inclusão socioprodutiva.

A despeito do reconhecimento no PMGIRS, a situação atual de informalidade e fragilidade operacional das cooperativas em Petrolina demonstra que o potencial ambiental, econômico e social não está sendo plenamente alcançado. Isso reforça a necessidade urgente de o município passar de um apoio informal para ações estruturantes, efetivas e formalizadas.

4. Ações Previstas e Necessárias para o Apoio Municipal e Acompanhamento do MPPE

O PMGIRS de Petrolina e as discussões no âmbito do procedimento administrativo do MPPE indicam um conjunto de ações que são essenciais para a implantação efetiva da coleta seletiva e o fortalecimento das cooperativas:

Estruturação Física: O plano prevê a reestruturação física para as atividades de reciclagem e coleta seletiva, incluindo, além de maquinas, veículos e equipamentos, a construção de um novo Galpão de Triagem de Materiais Recicláveis para abranger as três cooperativas atuando em conjunto no mesmo espaço ou, minimamente, para abrigar a COOMARCA, esta que atualmente não recebe nenhum incentivo municipal.

Implantação e Expansão da Coleta Seletiva: É fundamental o planejamento da implantação progressiva da coleta seletiva. O plano prevê a instalação de Pontos de Entrega Voluntária (PEV's), definindo, inclusive, a necessidade de determinação do número de PEV's para atender os bairros. A legislação municipal estabelece que as frações dos resíduos sólidos (recicláveis secos, recicláveis orgânicos e rejeitos) devem ser disponibilizadas para a coleta porta a porta ou em PEV's, Ecopontos, ou outros equipamentos designados. A segregação na fonte pelos geradores é obrigatória onde a coleta seletiva for instituída. Nesta mesma linha, é urgente e imprescindível realizar o Cadastro dos Grandes Geradores de resíduos sólidos domiciliares previsto no PMGIRS (Art. 7° VI.; Art. 9° III e SEÇÃO II), uma vez que destes se espera grandes volumes de material reciclável.

Apoio e Incentivo à Organização e Capacitação: O PMGIRS inclui explicitamente o "Apoio aos Catadores" e o "Incentivo à Organização dos Catadores" em sua estrutura programática o PMGIRS prevê o processo de incubação das cooperativas, abrangendo controle administrativo, técnico, financeiro e articulação com o mercado. A PNRS e o PMGIRS preveem capacitação

técnica contínua e propõem cursos para os catadores. Nesse mesmo rumo, o Município, especialmente por meio da Faculdade de Petrolina, pode realizar capacitação com vistas a concorrer a recursos do Governo Federal, especialmente o CATAFORTE e o RECICLA+.

Priorização e Contratação Formal: Conforme a PNRS e o Decreto Federal, o Município deve priorizar a organização, funcionamento e, crucialmente, a contratação das cooperativas. O PMGIRS reconhece que a contratação de cooperativas é um incentivo à atividade econômica e inserção formal. O MPPE deve acompanhar ativamente para que o município discuta a formalização da contratação das cooperativas, dispensada a licitação, com previsão de remuneração justa pelo serviço ambiental prestado.

Integração nos Programas Municipais e Logística Reversa: A lei municipal institui um Programa Interno de Gestão de Resíduos Sólidos para as unidades da Prefeitura, onde todos os materiais recicláveis secos segregados serão doados às associações e cooperativas regularmente autorizadas pelo Município. De modo especial, destaca-se a realização pelo município de festas e encontros onde normalmente são geradas grandes quantidades de resíduos, a exemplo da festa de São João. O município também deve atuar na fiscalização e incentivo à integração dos catadores nos sistemas de logística reversa, facilitando parcerias com empresas e a cadeia produtiva.

Alocação Orçamentária e Uso de Recursos: O procedimento do MPPE levanta a necessidade de uma previsão orçamentária específica para a coleta seletiva. As despesas para execução da política municipal devem ser suportadas por verba própria consignada no Orçamento Municipal. Além disso, propõe-se a disponibilização do valor das multas de caráter ambiental aos entes atuantes na coleta seletiva, como as cooperativas em destaque.

Fortalecimento da Fiscalização e Regulamentação: É necessário aprimorar a fiscalização sobre grandes geradores e sistemas de logística reversa. O PMGIRS prevê a possibilidade de o município instituir normas com incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, priorizando cooperativas.

No âmbito das ações propostas, o MPPE pode estabelecer um Plano de Atuação Específico com metas progressivas, para atingir os objetivos listados no tópico, inclusive com promoção de audiências públicas para discussão do tema, além da possibilidade de fiscalizar a destinação de recursos orçamentários e incentivar a destinação de receitas provenientes de multas ambientais para as cooperativas.

5. Conclusão

O apoio da Prefeitura de Petrolina às cooperativas de catadores de materiais recicláveis não é uma opção, mas uma obrigação legal fundamentada na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e em seu próprio Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). A legislação federal e municipal reconhece o papel crucial dos catadores, determina sua priorização e contratação (inclusive com dispensa de licitação) e vincula o apoio municipal ao acesso a recursos da União.

Embora o PMGIRS de Petrolina preveja diversas ações, a situação atual, evidenciada pelo acompanhamento do MPPE, aponta para a necessidade de passar da informalidade para ações concretas e estruturantes. A construção de infraestrutura adequada, a implantação e expansão planejada da coleta seletiva, o apoio contínuo à organização e capacitação, a alocação orçamentária específica e, sobretudo, a formalização da contratação das cooperativas são passos essenciais e urgentes que o município deve tomar.

Em suma, esta tese conclui por um conjunto integrado de ações a serem tomadas pelo poder público municipal, para as quais sugerimos:

1. **Estruturação Física**
    - Reestruturação para Reciclagem
    - Novo Galpão de Triagem
    - Máquinas, Veículos e Equipamentos
2. **Implantação e Expansão da Coleta Seletiva**
    - Planejamento Progressivo
    - Pontos de Entrega Voluntária (PEV's)
    - Coleta Porta a Porta/PEV's/Ecopontos
    - Segregação na Fonte (Obrigatória)
    - Cadastro dos Grandes Geradores
3. **Apoio e Incentivo**
    - Apoio aos Catadores
    - Incentivo à Organização
    - Processo de Incubação
    - Capacitação Técnica Contínua
    - Capacitação para Recursos (CATAFORTE, RECICLA+)
4. **Priorização e Contratação**
    - Priorizar Organização/Funcionamento
    - Contratação das Cooperativas
    - Remuneração Justa
5. **Integração e Logística Reversa**
    - Programa Interno de Gestão de Resíduos
    - Doação de Recicláveis às Cooperativas
    - Atuação em Festas/Encontros
    - Fiscalização e Incentivo à Logística Reversa
6. **Alocação Orçamentária**
    - Previsão Orçamentária Específica
    - Uso de Multas Ambientais
7. **Fortalecimento da Fiscalização**

- Fiscalização de Grandes Geradores
- Fiscalização de Logística Reversa
- Incentivos Fiscais/Financeiros

Ao cumprir integralmente as diretrizes federais e municipais, formalizando o apoio e integrando efetivamente as cooperativas, a Prefeitura de Petrolina não apenas estará em conformidade com a lei, mas também estará investindo em uma estratégia de gestão de resíduos que é ambientalmente sustentável, economicamente viável e socialmente justa, promovendo a inclusão e a cidadania para uma categoria profissional fundamental.

Do ponto de vista do papel do Ministério Público é relevante destacar que a atuação proposta é coerente com o ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico) ao promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todas as catadoras e catadores. Mais especificamente, no contexto deste artigo, o apoio às cooperativas de catadores se relaciona com as seguintes metas do ODS 8:

Meta 8.3: Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, a criação de emprego decente e o empreendedorismo. Perceba que as ações listadas conduzem ao apoio às cooperativas de catadores na busca de formalizar e fortalecer essas organizações, que representam uma forma de micro empreendimento, gerando trabalho e renda para seus membros.

Meta 8.5: Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens. Portanto, ao apoiar as cooperativas, o município contribui para a geração de oportunidades de trabalho para uma população frequentemente marginalizada, buscando garantir condições de trabalho mais seguras e justas.

Meta 8.8: Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros. Por essa via, a formalização e o fortalecimento das cooperativas podem levar à melhoria das condições de trabalho dos catadores, que muitas vezes enfrentam situações de vulnerabilidade e insalubridade.

Por essa via é esperado que, ao investir no apoio às cooperativas, o município de Petrolina pode contribuir para o alcance do ODS 8, promovendo o trabalho decente, o crescimento econômico inclusivo e a redução das desigualdades sociais.

Como limitação do estudo apontamos que as ações aqui destacadas ainda não foram implantadas para se conhecer a efetividade de cada ação. Porém, a revisão da literatura indica a possibilidade de generalização de tais ações e, com isso, nossa sugestão de trabalhos futuros vai no sentido de que as Promotorias de todos os municípios brasileiros possam abrir procedimento para acompanhamento das ações municipais em prol do fortalecimento das cooperativas de catadores e do aprimoramento da coleta seletiva. Tais iniciativas podem ser

conjuntas nas promotorias de Patrimônio Público e Meio Ambiente e ainda em parceria com Ministério Público da União e/ou da Defensoria Pública da União. Afinal, a complexidade da questão socioambiental envolvendo as cooperativas de catadores demanda uma atuação articulada e sistêmica entre os órgãos públicos, combinando-se as diferentes perspectivas e os instrumentos jurídicos complementares, afinal, enquanto o Ministério Público tem vocação natural para a tutela coletiva ambiental e da ordem urbanística, a Defensoria Pública atua na defesa dos hipossuficientes organizacionais e econômicos, possibilitando que os catadores sejam não apenas beneficiários, mas protagonistas do processo. Assim, a integração institucional, inclusive para fim de eventual ajuizamento de medida judicial em litisconsórcio, espelha, no plano jurídico-processual, a própria lógica de responsabilidade compartilhada que fundamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. Índice de reciclagem no Brasil é de 4%, diz Abrelpe. *Agência Brasil*, 22 jun. 2022. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-06/indice-de-reciclagem-no-brasil-e-de-4-diz-abrelpe. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, ano CXLVII, n. 147, p. 3-7, 3 ago. 2010.

BRASIL. Decreto nº 10.936, de 11 de janeiro de 2021. Regulamenta a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que estabelece a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, ano CXLVIII, n. 8, p. 1-3, 12 jan. 2021.

GOMES, T. L.; **SILVA**, E. N. R.; **SILVA,** F. C. Estudo sobre a atuação das cooperativas de catadoras e de catadores de material reciclável e reutilizável em Petrolina -PE = Defensoria Pública da União (DPU). Petrolina-PE, 2024

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO. Procedimento Administrativo nº 01849.000.073/2024. *Procedimento em andamento, versa sobre a valorização das cooperativas de catadores em Petrolina (PE) com fortalecimento da coleta seletiva no Município. Petrolina*, PE, 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York, NY: ONU, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-203. Acesso em: 28/04/2025

PETROLINA (Município). Lei Complementar nº 035, de 16 de março de 2022. Institui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Petrolina*, Petrolina, PE, ano XXI, n. 10.935, p. 1-4, 17 mar. 2022.

SILVA, A. B.; **MAGALHÃES**, F. R. Parecer Técnico Contábil. Petrolina (PE): Ministério Público de Pernambuco - MPPE, 18 de outubro de 2024. 1.497/2024.

A Utilização do Storytelling como Ferramenta na Atuação do Membro do Ministério Público

Por Judith Pinheiro Silveira Borba.

Justificativa:

Não deve ser esquecido, por exemplo, que o Código de Processo Civil art. 319) e o Código de Processo Penal (art. 41), estabelecem que na petição inicial e na denúncia deve constar a descrição dos fatos que devem ser narrados de forma clara e objetiva, sendo bem estruturados e preferencialmente respeitando a ordem cronológica dos eventos.

Neste contexto, deve ser lembrado que o Storytelling é a arte de contar histórias a partir de narrativas que criam engajamento e conexão, de forma a despertar curiosidade e gerar empatia com quem está lendo ou ouvindo.

Atualmente vem sendo bastante utilizado por administradores, publicitários e profissionais do Direito para: criar conexão emocional (gerando relacionamento com o que se deseja transmitir); tornar mais fácil entender argumentos complexos e ativar os sentimentos de quem está lendo ou ouvindo; ativar a memória afetiva; criar empatia e possibilitar que o julgador se coloque no lugar que se deseja (humanizando e justificando a posição do Promotor de Justiça); reforçar o censo de identidade com o caso (criando engajamento); estimular a confiança e credibilidade.

Ou seja, participantes de audiências públicas ou palestras, Juízes, partes e jurados que são engajados por uma história e ficam mais propensos a prestar atenção e lembrar os detalhes mais importantes.

Por exemplo, no júri em que se sente emocionalmente conectado, os jurados ao ouvir uma história são mais tendentes a decidir a favor da parte que apresentou a narrativa mais convincente, pois a empatia gerada através de uma narrativa bem contada pode influenciar o júri a ver o caso sob a perspectiva da parte que contou a história, aumentando as chances de uma decisão favorável.

Desta forma: o Storytelling:

1- Cria conexão emocional, humaniza os argumentos, gerando relacionamento com o que deseja transmitir ;

2- Torna mais fácil entender argumentos complexos e ativa os sentidos da platéia;

3- Ativa a memória afetiva, criando empatia (inclusive possibilitado que o julgador se coloque no lugar do personagem, justificando a sua posição);

4- Reforça o censo de identidade com o caso, criando engajamento;

5- Tirar a pessoa que está ouvindo ou lendo do momento atual e a coloca no tempo que se deseja (seja passado ou cria uma ponte para o futuro);

7- Estimula a confiança e credibilidade.

Deve ser lembrado que através dos neurônios espelhos (aqueles que respondem tanto quando estamos fazendo uma ação, quanto quando vemos alguém fazendo a mesma ação) ao se escutar uma história bem contada, as partes do cérebro que respondem são aquelas que fazem vocês e sentir como se estivesse dentro da história e sentir uma conexão poderosa com o contador de histórias.

Já a máquina de ressonância magnética comprova que enquanto uma história é contada, o ouvinte experimenta uma atividade cerebral similar a dos outros ouvintes e a de quem conta a história.

Na Neurologia:

- O Córtex pré-frontal é a área do cérebro responsável pela cognição e compreensão e à medida que você acompanha uma história, ela absorve a informação e a guarda na memória de curto prazo.
- A amígdala é responsável pela emoção e memória de longo prazo.
- À medida que seu córtex pré-frontal recebe informações, sua amígdala essencialmente "codifica" as informações com base na emoção que você sente, o que contribui para o processamento de memórias de longo prazo. Ambas as áreas do cérebro são essenciais para o aprendizado profundo e a recordação e podem ser alguns dos seus maiores aliados no processo de aprendizado.

IMPACTO DO USO DO STORYTELLING NOS CASOS JURÍDICOS

- Persuasão do Júri: um júri que se sente emocionalmente conectado à história pode ser mais propenso a decidir a favor da parte que apresentou a narrativa mais convincente. A empatia gerada através de uma narrativa bem contada pode influenciar o júri a ver o

caso sob a perspectiva da parte que contou a história, aumentando as chances de uma decisão favorável.

- Atenção e Retenção: Juízes e jurados que são engajados por uma boa história são mais propensos a prestar atenção e lembrar os detalhes importantes do caso.
- Manter a atenção do público ao longo de um julgamento pode ser desafiador. Uma narrativa cativante pode garantir que os pontos chave sejam lembrados e considerados na decisão final.
- Demonstração de Credibilidade: Contar uma história coerente e bem estruturada pode demonstrar a competência e a preparação do advogado, aumentando sua credibilidade perante o tribunal.
- Quem utiliza storytelling mostram que estão bem preparado e que compreende profundamente o caso, o que pode aumentar a confiança do juiz e do júri na sua argumentação.
- Ao invés de apenas listar os fatos e a lei aplicável, a apresentação de um caso de forma narrativa em uma petição com o Storytelling pode tornar a argumentação mais persuasiva, pois envolve a apresentação de uma história coerente e envolvente, facilitando o entendimento e a simpatia do julgador.
- O Storytelling pode ser particularmente eficaz em sustentações orais e audiências, pois transformar fatos e evidências em uma história lógica e convincente, podendo o promotor de justiça captar a atenção do juiz ou do júri, criar empatia pelo cliente e facilitar a compreensão da argumentação.
- Já em mesas de negociação o Storytelling também pode ser usado para persuadir a outra parte durante as negociações, humanizando o cliente e apresentando o caso de forma m ais pessoal e emocional, o advogado pode aumentar as chances de chegar a um acordo benéfico.

Exemplos de possibilidade de uso:

- Interação com a pessoa que está sendo atendida;
- Processos judiciais para a melhoria do entendimento do magistrado sobre os argumentos teóricos apresentados;

- Tribunal do Júri;
- Ações de Família;
- Justiça restaurativa;
- Mediação de conflitos e negociação.

Conclusão:

O Storytelling é uma ferramenta utilizada pelo Membro do Ministério Público, por ser um ativador mental poderoso para melhorar a percepção sensorial, permitindo que o transmissor e o receptor sejam conduzidos a tempo e espaço da história, mudando o mapa mental e fazendo com que se conectem.

Bibliografia:

- CASULA, Consuelo C. Metáforas – Para Evolução Pessoal e Profissional. Quality Mark2015.
- COUTO, Gustavo. *A ciência do storytelling. Disponível em: < http://gustavocouto.com.br/a-ciencia-do-storytelling/em 04/11/2018 >.*
- DWECK Carol. *Mindset: a nova psicologia do sucesso. Disponível em: < http://lelivros.love/book/baixar-livro-mindset-a-nova-psicologia-do-sucesso-caroldweck >. Acesso em: 11/12/2018.*
- DUTRA, ELIANE. *Coaching: o que você precisa saber. Mauad X, 2010.*
- GALVÃO, Dennis P.. Crie Palestras Inesquecíveis. Gente Editora. 2024.
- HELLING, Bert. Ordens da Ajuda. Ed. Atiman. 3ª Edição.. 2013.
- KNAFLIC, Cole. Storytelling Com Dados. Alta Books Editora. 2017.
- *M*CKEE. Robert. Story, Substância. Estrutura, Estilo e os Princípios do Roteiro. Arte e Letras Editores. 2006.
- MCSILL, James. 5 *Lições de Storytelling. O Bestseller. DVS Editora . 2017.*
- *PALACIOS, Fernando e TERENZZO Martha. O Guia Completo do Storytelling. Alta books Editora 2016.*

- TRACTO. *A ciência explica por que storytelling funciona. Disponível em: < ht207*
- tps://www.tracto.com.br/a-ciencia-explica-por-questorytelling-funciona >. Acesso em: 04/11/2018.
- XAVIER, Adilson. *Storytelling: histórias que deixam marcas. Editora Best Business, 2018.*