

De Jure

Revista Jurídica

Carlos Eduardo Avanzi de Almeida
Cristiana Gonçalves dos Santos Gusmão
Fernando Muniz
João Gaspar Rodrigues
Luciana Perpétua Corrêa Crawford
Ronaldo Assis Crawford
Thiago de Paula Oliveira

41



CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

DIRETORIA DE PRODUÇÃO EDITORIAL

De Jure: Revista Jurídica
www.mpmg.mp.br/dejure

Endereço/Address:
Av. Álvares Cabral, 1.740, 3º andar
Santo Agostinho - Belo Horizonte, MG - Brasil
CEP: 30170-008
www.mpmg.mp.br/dejure
dejure@mpmg.mp.br
+55 (31)3330-8262

De Jure: Revista Jurídica / Ministério Público do Estado de Minas Gerais.
v. 23, n. 41, jan./jun. 2025. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais /
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional / Diretoria de Produção Editorial, 2025.

Semestral.

ISSN: 1809-8487

Continuação de: De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.
O novo título mantém a sequência numérica do título anterior.

1. Direito – Periódicos. I. Minas Gerais. Ministério Público.

CDU. 34
CDD. 342

Descritores / Main entry words: Direito, Ministério Público, Direito Coletivo,
Direitos Fundamentais, Neoconstitucionalismo, Multidisciplinariedade,
Transdisciplinariedade / Law, Public Prosecution Service, Collective Rights,
Fundamental Rights, Neoconstitutionalism, Multidisciplinarity, Transdisciplinarity.

Linha teórica

A De Jure foi sistematizada dentro de uma nova filosofia pluralista transdisciplinar e multidisciplinar, permitindo o acesso à informação em diversas áreas do Direito e de outras ciências. A revista destina-se aos operadores de Direito, e sua linha teórica segue, principalmente, o pós-positivismo jurídico no que é denominado neoconstitucionalismo, valorizando a Constituição de 1988 como centro de irradiação do sistema e como fonte fundamental do próprio Direito nacional. O neoconstitucionalismo é uma nova forma de estudar, interpretar e aplicar a Constituição, de modo emancipado e desmistificado. A finalidade é superar as barreiras impostas ao Estado Democrático de Direito pelo positivismo meramente legalista e gerador de bloqueios ilegítimos ao projeto constitucional de transformação da realidade social.

A responsabilidade dos trabalhos publicados é exclusivamente de seus autores.

Theoretical profile

De Jure was systematized according to a new philosophy pluralist, transdisciplinary and multidisciplinary, allowing the access to information in many areas of Law and of other Sciences. It is intended for law enforcement agents, and its theoretical grounds mainly follow the legal post-positivism doctrine, with a special emphasis on the neoconstitutionalist approach. Neoconstitutionalism is a new theory to study, interpret and enforce the Constitution, aiming at overcoming barriers imposed to the lawful democratic states by the legal positivism, which blocks the constitutional project of transformation of the social reality.

The responsibility for the content of the articles is solely of their authors.

DE JURE

De Jure é uma publicação semestral editada pela Diretoria de Produção Editorial, órgão do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em circulação desde 1997.

FOCO

A De Jure tem como foco a publicação de trabalhos técnico-científicos no campo do Direito ou ciências afins, tendo como tema principal o estudo das áreas de atuação do Ministério Público.

MISSÃO

Divulgar a produção intelectual sobre estudos de áreas pertinentes à atuação funcional ou áreas de interesse do Ministério Público, democratizando o conhecimento e valorizando pesquisas acadêmicas, avanços teóricos e empíricos na área do Direito e em áreas afins.

OBJETIVOS

- Promover a produção intelectual sobre temas relacionados às áreas de atuação ou de interesse do Ministério Público;
- Disseminar os conhecimentos teórico, metodológico e empírico do Direito junto aos operadores do Direito e à comunidade acadêmica;
- Estimular a reflexão sobre temas relacionados às áreas de atuação do Ministério Público e áreas correlatas;
- Contribuir para melhorias nos processos de gestão estratégica das organizações, decorrentes da identificação de tendências e transformações no ambiente.

PÚBLICO-ALVO

A De Jure está voltada a um público de membros do Ministério Público, magistrados, defensores públicos, advogados, pesquisadores, professores, estudantes e tomadores de decisão de alta qualificação que atuam na área de administração de organizações públicas, privadas e do terceiro setor, operadores do Direito em geral.

COPYRIGHT

A responsabilidade dos trabalhos publicados é exclusivamente de seus autores. Permite-se a reprodução total ou parcial dos trabalhos, desde que explicitamente citada a fonte. A De Jure requer aos autores que estes concedam a propriedade de seus direitos de autor, para que os artigos e materiais sejam reproduzidos e publicados em meio impresso ou na homepage da revista, para fins exclusivamente científicos e culturais, sem fins de lucro.

INDEXAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO

A revista encontra-se depositada nas principais bibliotecas do sistema nacional (COMUT) e indexada em: RVBI – Senado Federal; Biblioteca Virtual do Ministério Público de Minas Gerais; Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT); Ulrich's Periodicals Directory; Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX). A De Jure também recebeu a qualificação de periódicos da QUALIS – sistema nacional de avaliação do Ministério da Educação (MEC), utilizado para avaliar e classificar periódicos como meios de produção científica.

DE JURE

De Jure is a technical-scientific journal that has been published twice a year by the Center of Professional Development of the Public Prosecution Service of the State of Minas Gerais since 1997.

FOCUS

De Jure focuses on the publication of technical and scientific works in the areas of law that interest the Public Prosecution Service and other correlate areas.

MISSION

The mission of De Jure is to disseminate intellectual production concerning areas of interest to the Public Prosecution Service, allowing wide access to information, and valuing academic research, theoretical and empirical improvements in the area of Law and related areas.

OBJECTIVES OF THE JOURNAL

- Promote intellectual production on topics related to the areas of interest of the Public Prosecution Service;
- Disseminate theoretical, methodological and empirical knowledge on Law amongst legal practitioners and the academic community;
- Stimulate discussion on topics related to the areas of interest to the Public Prosecution Service and related areas;
- Contribute to improvements in the strategic management processes, due to the identification of environmental trends and transformation.

TARGET AUDIENCE

De Jure is intended for an audience of members of the Public Ministry, judges, public defenders, lawyers, researchers, professors, students and highly qualified decision makers who work in the administration area of public, private and third sector organizations, operators of law in general.

COPYRIGHT

The responsibility for the content of material published is solely of their authors. Partial or total reproduction of works is allowed provided there is explicit citation of the source. De Jure requires that authors renounce their authorship rights so that the articles and other materials are reproduced and published in printed version or at the homepage of the journal, for non-profit scientific and cultural purposes.

INDEXATION AND DISTRIBUTION

The journal can be found in the main libraries of the Brazilian national system (COMUT) and it is indexed at: RVBI – Brazilian Federal Senate; Virtual Library of the Public Prosecution Service of Minas Gerais; Brazilian Institute of Information on Science and Technology (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - IBICT); Ulrich's Periodicals Directory; Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX). De Jure was also qualified in the QUALIS system – the national system of the Brazilian Ministry of Education (MEC), to evaluate and classify journals as means of scientific production.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PUBLIC PROSECUTION OFFICE OF THE STATE OF MINAS GERAIS

ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR SUPERIOR ADMINISTRATION

Paulo de Tarso Morais Filho
Procurador-Geral de Justiça
Attorney General

Marco Antonio Lopes de Almeida
Corregedor-Geral do Ministério Público
Inspector General of the Public Prosecution Service

Rolando Carabolante
Ouvidor do Ministério Público
Ombudsman of the Public Prosecutor's Office

Reyvani Jabour Ribeiro
Procuradora-Geral de Justiça Adjunta Jurídica
Deputy Attorney General for Legal Affairs

Iraídes de Oliveira Marques
Procuradora-Geral de Justiça Adjunto Administrativo
Administration Deputy Attorney General

Hugo Barros de Moura Lima
Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional
Institutional Deputy Attorney General

Francisco Chaves Generoso
Chefe de Gabinete
Head of Cabinet

Thiago Ferraz de Oliveira
Secretário-Geral
Secretary-General

Ana Paula Moreira Gurgel
Diretora-Geral
General Director

CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

CENTER OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT

Cássia Virgínia Serra Teixeira Gontijo

Diretora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Director of the Center of Professional Development

Leonardo Barreto Moreira Alves

Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Pedagogical Coordinator of the Center of Professional Development

Maria Carolina Silveira Beraldo

Coordenadora Pedagógica Cooperadora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Cooperating Pedagogical Coordinator of the Center of Professional Development

Tereza Cristina Santos Barreiro

Superintendente de Formação e Aperfeiçoamento

Superintendent of Professional Development

Leonardo Camargo Souza

Diretor de Produção Editorial

Director of Editorial Production

CONSELHO EDITORIAL

EDITORIAL BOARD

Cássia Virgínia Serra Teixeira Gontijo

Diretora do Ceaf e Presidente do Conselho Editorial
Director of Ceaf and President of the Editorial Board

Leonardo Barreto Moreira Alves

Promotor de Justiça e Coordenador Pedagógico do Ceaf, Mestre
Public Prosecutor and Pedagogical Coordinator of Ceaf, Master

Alderico de Carvalho Júnior

Promotor de Justiça de Minas Gerais, Mestre
Minas Gerais State Prosecutor, Master

Bergson Cardoso Guimarães

Promotor de Justiça de Minas Gerais, Doutor
Minas Gerais State Prosecutor, PhD

Flávia Mussi Bueno do Couto

Promotora de Justiça de Minas Gerais
Minas Gerais State Prosecutor

Giselle Luciane de Oliveira Lopes Viveiros Melo

Promotora de Justiça de Minas Gerais, Mestre
Minas Gerais State Prosecutor, Master

Guilherme Roedel Fernandez Silva

Promotor de Justiça de Minas Gerais, Mestre
Minas Gerais State Prosecutor, Master

Luciana Imaculada de Paula

Promotora de Justiça de Minas Gerais, Mestre
Minas Gerais State Prosecutor, Master

Maria Carolina Silveira Beraldo

Promotora de Justiça de Minas Gerais, Doutora
Minas Gerais State Prosecutor, PhD

Pablo Gran Cristóforo

Promotor de Justiça de Minas Gerais, Mestre
Minas Gerais State Prosecutor, Master

Antonio Gidi

Doutor - Universidade de Houston, Houston/Estados Unidos
PhD - Houston University, Houston/United States of America

Antonio Hermen de Vasconcellos e Benjamin

Doutor - Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Brasília/Brasil
PhD - Minister - Superior Tribunal de Justiça, Brasília/Brazil

Aziz Tuffi Saliba

Doutor - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brasil
PhD - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brazil

Belinda Pereira da Cunha

Doutora - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/Brasil
PhD - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/Brazil

Carlos Francisco Molina del Pozo

Doutor - Universidade de Alcalá, Madri/Espanha
PhD - Universidad de Alcalá, Madrid/Spain

Cristina Godoy de Araújo Freitas

Mestre - Promotora de Justiça do Ministério Público de São Paulo, São Paulo/Brasil
Master - São Paulo State Prosecutor - Ministério Público do Estado de São Paulo, São Paulo/Brazil

Dermeval Farias Gomes Filho

Doutor - Promotor de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília/Brasil
PhD - Distrito Federal e Territórios Prosecutor – Ministério Público do
Distrito Federal e Territórios, Brasília/Brazil

Eduardo Ferrer Mac-Gregor

Doutor - Universidade Nacional Autónoma do México, Cidade do México/México
PhD - Universidad Nacional Autónoma do México, Mexico City/Mexico

Eduardo Martínez Alvarez, Doutor

Universidade do Museu Social Argentino, Buenos Aires/Argentina
PhD - Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires/Argentina

Elton Venturi, Doutor

Procurador da República do Ministério Público Federal, São Paulo/Brasil
PhD - Federal Prosecutor -Ministério Público Federal, São Paulo/Brazil

Emerson Garcia, Doutor

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Brasil
PhD - Rio de Janeiro State Prosecutor - Ministério Público do
Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Brazil

Fabiano Augusto Martins Silveira

Doutor - Consultor Legislativo do Senado Federal, Brasília/Brasil
PhD - Legislative Consultant – Senado Federal, Brasília/Brazil

Giovanni Aldo Luigi Allegretti

Doutor - Investigador Sênior do Centro de Estudos Sociais, Coimbra/Portugal
PhD - Senior Researcher - Centro de Estudos Sociais, Coimbra/Portugal

José Aroudo Mota

Doutor - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília/Brasil
PhD - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília/Brazil

José Roberto Marques

Doutor - Faculdade de Direito de Franca, Franca/Brasil
PhD - Faculdade de Direito de Franca, Franca/Brazil

Juan Carlos Ferré Olivé

Doutor - Universidade de Huelva, Huelva/Espanha
PhD - Universidad de Huelva, Huelva/Spain

Juarez Estevam Xavier Tavares

Doutor - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Brasil
PhD - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Brazil

Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira

Doutora - Universidade Paranaense, Umuarama/Brasil
PhD - Universidade Paranaense, Umuarama/Brazil

Leonardo Silva Nunes

Doutor - Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto/Brasil
PhD - Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto/Brazil

Luciano José Alvarenga

Doutor - Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brasil
PhD - Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brazil

Luis María Desimoni

Doutor - Universidade de Ciências Empresariais e Sociais, Buenos Aires/Argentina
PhD - Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Buenos Aires/Argentina

Luiz Manoel Gomes Junior

Doutor - Universidade Paranaense, Umuarama/Brasil
PhD - Universidade Paranaense, Umuarama/Brazil

Maria Creusa de Araújo Borges

Doutora - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/Brasil
PhD - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa/Brazil

Maria Garcia

Doutora - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/Brasil
PhD - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/Brazil

Maria Tereza Aina Sadek

Doutora - Universidade de São Paulo, São Paulo/Brasil

PhD - Universidade de São Paulo, São Paulo/Brasil

Mário Frota

Doutor - Associação Portuguesa de Direito do Consumo, Coimbra/Portugal

PhD - Associação Portuguesa de Direito do Consumo, Coimbra/Portugal

Mário Lúcio Quintão Soares

Doutor - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brasil

PhD - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brasil

Miracy Barbosa de Sousa Gustin

Doutora - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brasil

PhD - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brasil

Nelson Nery Junior

Doutor - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/Brasil

PhD - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo/Brasil

Nilo Batista

Doutor - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Brasil

PhD - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/Brasil

Ricardo Carneiro

Doutor - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte/Brasil

PhD - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte/Brasil

Rosânia Rodrigues de Sousa

Doutora - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte/Brasil

PhD - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte/Brasil

Rosemiro Pereira Leal

Doutor - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brasil

PhD - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brasil

Vittorio Manes

Doutor - Universidade de Bolonha, Bolonha/Itália

PhD - Universidade de Bolonha, Bologna/Italy

EDITORIAL

EDITORIAL

EDITORAÇÃO | EDITING

Leonardo Camargo Souza

Diretor de Produção Editorial | Director of Editorial Production

Raquel Diniz Guerra

Oficial do Ministério Público | Public Prosecutor's Office Official

REVISÃO | PROOF READING

Larissa Vasconcelos Avelar

Analista do Ministério Público | Public Prosecutor's Office Analyst

Luiz Carlos Freitas Pereira

Analista do Ministério Público | Public Prosecutor's Office Analyst

Renato Felipe de Oliveira Romano

Analista do Ministério Público | Public Prosecutor's Office Analyst

CAPA | COVER

Rafael de Almeida Borges

Analista do Ministério Público | Public Prosecutor's Office Analyst

PROJETO GRÁFICO | GRAPHIC PROJECT

Rafael de Almeida Borges

Analista do Ministério Público | Public Prosecutor's Office Analyst

DIAGRAMAÇÃO | LAYOUT

Rafael de Almeida Borges

Analista do Ministério Público | Public Prosecutor's Office Analyst

TRADUÇÃO | TRANSLATION

Alessandra de Souza Santos

Analista do Ministério Público | Public Prosecutor's Office Analyst

Sofia Cerqueira Borges

Estagiária | Intern

REVISORES AD HOC

AD HOC REVIEW

Adirson Antônio Glório de Ramos

Mestre - Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce, Governador Valadares/Brasil

Master - Faculdade de Direito do Vale do Rio Doce, Governador Valadares/Brazil

Andeirson da Matta Barbosa

Mestre - Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brasil

Master - Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brazil

Anna Catharina Machado Normanton

Mestra - Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brasil

Master - Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brazil

Carolina Costa de Aguiar

Mestra - Universidade do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brasil

Master - Universidade do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte/Brazil

Fábio Manoel Fragoso Bittencourt Araújo

Mestre - Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, Maceió/Brasil

Master - Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, Maceió/Brazil

Joseli Lima Magalhães

Doutor - Universidade Federal do Piauí, Teresina/Brasil

PhD - Universidade Federal do Piauí, Teresina/Brazil

Júlia Klehm Fermino

Mestra - Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre/Brasil

Master - Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre/Brazil

Magno Gomes de Oliveira

Mestre - Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, Fortaleza/Brasil

Master - Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, Fortaleza/Brazil

Nangel Gomes Cardoso

Mestre - Instituto Ensinar Brasil, Almenara/Brasil

Master - Instituto Ensinar Brasil, Almenara/Brazil

COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

CONTRIBUTORS TO THIS EDITION

CARLOS EDUARDO AVANZI DE ALMEIDA

Mestre em Direito

Master in Law

CRISTIANA GONÇALVES DOS SANTOS GUSMÃO

Mestre em Ciências Sociais

Master in Social Sciences

FERNANDO MUNIZ

Mestre em Direito

Master in Law

JOÃO GASPAR RODRIGUES

Mestre em Direito

Master in Law

LUCIANA PERPÉTUA CORRÊA CRAWFORD

Promotora de Justiça

Public Prosecutor

RONALDO ASSIS CRAWFORD

Promotor de Justiça

Public Prosecutor

THIAGO DE PAULA OLIVEIRA

Promotor de Justiça

Public Prosecutor

PREFÁCIO

Comprometido com a tutela do regime democrático e com a defesa dos direitos fundamentais, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais apresenta a 41ª edição da Revista De Jure, com o objetivo de fomentar o debate jurídico contemporâneo, especialmente quanto aos modos de aplicação do Direito e seus desdobramentos sociais.

Em continuidade às publicações anteriores, a presente obra reafirma-se como instrumento relevante para a consolidação deste compromisso institucional.

Com riqueza de abordagens, esta edição contempla temas como políticas públicas, coisa julgada, patrimônio histórico e a atuação ministerial, promovendo reflexões que dialogam com a prática jurídica e com os desafios do presente.

Alinhada à missão de difundir conhecimento jurídico qualificado, a Revista De Jure constitui uma ferramenta valiosa para aprofundar a compreensão do Direito e enriquecer a densidade argumentativa daqueles que se dedicam a esse campo.

Certa de que esta publicação representa uma fonte significativa de reflexão e aprendizado, convido à leitura atenta de seu conteúdo.

CÁSSIA VIRGÍNIA SERRA TEIXEIRA GONTIJO

Diretora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

APRESENTAÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 jogou luzes sobre as potencialidades do Ministério Público, a ele atribuindo o nobre papel de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, CR/1988). Todavia, o Ministério Público atual não se limita à combativa (e indispensável) praxe jurídica por parte dos seus membros, pois estes, por meio de farta produção de monografias, dissertações, teses e artigos científicos, também robustecem os anais da ciência jurídica. Isso porque a permanente reflexão é elemento indispensável para que a atividade ministerial resulte exitosa. Assim, pensando, praticando e registrando o Direito, os Promotores e Procuradores de Justiça, acompanhados pelos demais colaboradores do *Parquet*, fazem do Ministério Público um dos teóricos do Direito brasileiro.

Nesse contexto, destaca-se o Ministério Público do Estado de Minas Gerais. O *Parquet* mineiro tem a honra de apresentar mais uma edição da De Jure, nossa reconhecida e respeitada revista jurídica.

Eis meu convite para o desfrute desta 41ª edição. Estou certo de que suas páginas muito contribuem para engrandecer o debate e a disseminação do conhecimento.

Boa leitura!

PAULO DE TARSO MORAIS FILHO

Procurador-Geral de Justiça

SUMÁRIO

20 - 59

Artigo

**ENTREGA VOLUNTÁRIA DE
RECÉM-NASCIDOS PARA ADOÇÃO
NO MUNICÍPIO DE SETE LAGOAS-
MG: UMA ABORDAGEM DO
PROGRAMA MARIANAS SOB A
LÓGICA DO CHAMADO CICLO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

VOLUNTARY SURRENDER OF NEWBORNS FOR
ADOPTION IN THE MUNICIPALITY OF SETE LAGOAS-MG:
AN APPROACH TO THE MARIANAS PROGRAM
WITHIN THE LOGIC OF THE SO-CALLED PUBLIC POLICY CYCLE

CRISTIANA GONÇALVES DOS SANTOS GUSMÃO

60 - 83

Artigo

**GUARDAS MUNICIPAIS E CONTROLE
EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL**

MUNICIPAL GUARDS AND EXTERNAL CONTROL OF POLICE ACTIVITIES

JOÃO GASPAR RODRIGUES

84 - 119

Artigo

**EFICÁCIA DAS DECISÕES E
COISA JULGADA EM PROCESSOS
COLETIVOS E ESTRUTURAIS**

EFFICACY OF DECISIONS AND RES JUDICATA IN COLLECTIVE AND
STRUCTURAL PROCESSES

CARLOS EDUARDO AVANZI DE ALMEIDA

120 - 152

Artigo

**AS ESFERAS DE SEGREDO
E DE TRANSPARÊNCIA NA
GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA**

THE SPHERES OF SECRECY AND TRANSPARENCY
IN DEMOCRATIC GOVERNANCE

JOÃO GASPAR RODRIGUES

153 - 171

Artigo

**O MODELO SISTÊMICO
DE ORDENAMENTO JURÍDICO
E SUAS TENDÊNCIAS NO BRASIL**

THE LEGAL SYSTEM MODEL AND ITS TRENDS IN BRAZIL

FERNANDO MUNIZ

172 - 208

Artigo

**A POSTURA DE DEMOCRACIA
MILITANTE ADOTADA PELO
MINISTÉRIO PÚBLICO NO
ENFRENTAMENTO A ATOS
ANTIDEMOCRÁTICOS**

THE MILITANT DEMOCRACY STANCE ADOPTED BY THE PUBLIC
PROSECUTOR'S OFFICE IN CONFRONTING ANTI-DEMOCRATIC ACTS

THIAGO DE PAULA OLIVEIRA

209 - 258

Artigo

**EXIGIBILIDADE DE ESTUDOS
DE IMPACTO NO PATRIMÔNIO
HISTÓRICO E CULTURAL,
RECURSOS HÍDRICOS E FAUNA NOS
LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS PARA
EMPREENHIMENTOS QUE ENVOJAM
ATIVIDADES POTENCIALMENTE
CAUSADORAS DE SIGNIFICATIVA
DEGRADAÇÃO AMBIENTAL –
APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO IN
DUBIO PRO NATURA NOS
TRIBUNAIS SUPERIORES**

REQUIREMENT OF IMPACT STUDIES ON HISTORICAL AND
CULTURAL HERITAGE, WATER RESOURCES AND FAUNA IN
ENVIRONMENTAL LICENSING FOR PROJECTS INVOLVING
ACTIVITIES THAT COULD POTENTIALLY CAUSE SIGNIFICANT
ENVIRONMENTAL DEGRADATION – APPLICATION OF THE IN
DUBIO PRO NATURA PRINCIPLE IN THE SUPERIOR COURTS

**LUCIANA PERPÉTUA CORRÊA CRAWFORD
RONALDO ASSIS CRAWFORD**

259 - 271

**NORMAS DE
SUBMISSÃO/PUBLICAÇÃO**

20 - 59

Artigo

**ENTREGA VOLUNTÁRIA DE
RECÉM-NASCIDOS PARA ADOÇÃO NO
MUNICÍPIO DE SETE LAGOAS-MG:
UMA ABORDAGEM DO PROGRAMA
MARIANAS SOB A LÓGICA DO CHAMADO
CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

CRISTIANA GONÇALVES DOS SANTOS GUSMÃO

ENTREGA VOLUNTÁRIA DE RECÉM-NASCIDOS PARA ADOÇÃO NO MUNICÍPIO DE SETE LAGOAS-MG: UMA ABORDAGEM DO PROGRAMA MARIANAS SOB A LÓGICA DO CHAMADO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS¹

VOLUNTARY SURRENDER OF NEWBORNS FOR ADOPTION
IN THE MUNICIPALITY OF SETE LAGOAS-MG: AN APPROACH TO THE MARIANAS
PROGRAM WITHIN THE LOGIC OF THE SO-CALLED PUBLIC POLICY CYCLE

CRISTIANA GONÇALVES DOS SANTOS GUSMÃO²

Oficial do MPMG
Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)
cristianags@hotmail.com

RESUMO: O artigo descreve a implementação do Programa MariAnas, programa de acolhida de mulheres de Sete Lagoas-MG que desejam entregar sua criança recém-nascida para adoção, sob a lógica do chamado ciclo de políticas públicas, e analisa seu impacto na efetividade do exercício do direito naquele município. Os resultados das ações desenvolvidas entre 2019 e 2024, obtidos por meio da atuação direta da autora em todas as fases do Programa, revelam um aumento de casos de entregas legais, aliado à difusão do direito e à capacitação dos profissionais que atuam nos órgãos por onde transitam gestantes e puérperas. Espera-se com o texto contribuir para a promoção do direito disposto nos artigos 13 e 19-A da Lei nº 8.069/90 e auxiliar outros municípios no desenvolvimento de iniciativas que permitam às mulheres absterem-se da maternagem pelas vias legais, sem necessitarem recorrer a condutas como aborto, abandono ou entrega irregular de bebês a terceiros, assegurando às crianças, por conseguinte, o direito à vida e à convivência familiar.

PALAVRAS-CHAVE: Entrega voluntária; implementação; políticas públicas.

ABSTRACT: The article describes the implementation of the MariAnas Program, a program aimed at welcoming women from Sete Lagoas-MG who wish to legally surrender their newborns for adoption, under the logic of the so-called public policy cycle, and analyzes its impact on the effectiveness of exercising this right in that Municipality. The outcomes of the actions carried out between 2019 and 2023, based on the author's direct involvement in all phases of the Program, include an increase in the number of legal surrenders, along with broader dissemination of the right and training of professionals working in the institutions through which pregnant and puerperal women pass. It is hoped that this article will contribute to the promotion of the rights established in Articles 13 and 19-A of Law 8.069/90 and support other municipalities in developing initiatives that enable women to legally opt out of motherhood, without having to resort to actions such as abortion, abandonment or the irregular surrender of children to third parties, thereby safeguarding the child's right to life and family life.

KEYWORDS: Voluntary surrender; implementation; public policies.

1 Este artigo é parte da dissertação de mestrado da autora, que teve como tema “Atuação das instâncias de proteção da criança na garantia dos direitos à entrega voluntária e à convivência familiar: uma abordagem a partir da implementação do Programa MariAnas de Sete Lagoas/MG”.

2 A autora é graduada em Direito, pós-graduada em Direito Público, em Direito da Saúde, em Direito do Trabalho e Previdenciário e mestra em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O Programa MariÃnas através das fases do ciclo de políticas públicas proposto por Leonardo Secchi. 2.1 O ciclo de políticas públicas. 2.1.1 Identificação do problema: o caso MariÃnas. 2.1.2 Formação da agenda. 2.1.3 Formulação de alternativas. 2.1.4 Tomada de decisões. 2.1.5 Implementação. 2.1.6 Avaliação da política pública. 2.1.7 Extinção. 2.1.8 Desafios. 3. Considerações finais. 4. Referências.

1. Introdução

Existem mulheres que desejam ser mães e biologicamente o conseguem. Há outras, que não querem e não o são, por problemas biológicos ou porque evitam a gravidez. Há também as que gostariam de ser mães, mas não engravidam e aquelas que engravidam e não querem ser mães. Para as últimas existe, no Brasil, desde 2009, uma nova possibilidade jurídica conhecida como entrega voluntária, entrega legal, entrega espontânea ou entrega protegida, que confere às mulheres (gestantes ou puérperas) que não desejam exercer a maternagem de sua criança a oportunidade de entregá-la, voluntariamente, para adoção, sob sigilo ou não, por intermédio da Justiça da Infância e da Juventude.

Essa possibilidade foi inserida, inicial e timidamente, no parágrafo único do artigo 13 da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), que dispunha: “As gestantes ou mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção serão obrigatoriamente encaminhadas à Justiça da Infância e da Juventude.”

Embora disposto no ordenamento jurídico sem conceder nenhum outro recurso acerca do manejo processual do direito instituído, a partir do momento de vigência do novo dispositivo foi concebido o direito da mulher de entregar sua criança para adoção no ordenamento jurídico brasileiro.

Nesse sentido, Nery (2017, p. 22) afirma que “a lei não deixou margem para dúvidas”, a mulher pode entregar seu filho para adoção, com a condição de fazê-lo por intermédio da Justiça, especificamente das varas judiciais com competência para processar ações e procedimentos relacionados à infância e juventude.

Sete anos mais tarde, a Lei nº 13.257/2016, conhecida como “Marco Legal da Primeira Infância”, transformou o parágrafo úni-

co do art. 13 do ECA em § 1º, acrescentando a expressão “sem constrangimento” ao dispositivo, que passou a ter a seguinte redação: “As gestantes ou mães que manifestem interesse em entregar seus filhos para adoção serão obrigatoriamente encaminhadas, sem constrangimento, à Justiça da Infância e da Juventude.”

Teixeira (2017, p. 32) entende que a inclusão enfática do termo “sem constrangimento” não foi despropositada:

[...] inferimos que o legislador, ao desaconselhar essa postura, repreende um comportamento infelizmente costumeiro, que tende a julgar a experiência da mulher a partir de interpretações que desqualificam sua opção pela entrega da criança.

No ano seguinte, em 2017, o direito à entrega voluntária foi mais bem delineado, processual e materialmente, pela Lei nº 13.509, com a inserção do artigo 19-A e seus dez parágrafos na Lei nº 8.069/90, que disciplinam a forma de tornar efetiva a vontade expressa da genitora e do genitor, se este for declarado.

Essa regulamentação da entrega espontânea de recém-nascidos aos cuidados de terceiros remete a uma prática registrada no Brasil, ainda no período colonial, segundo a qual algumas mulheres depositavam seus bebês nas chamadas “rodas dos expostos” ou “roda dos enjeitados”, na esperança de que recebessem os cuidados que elas não podiam ou queriam conceder naquele momento.

Em uso até o ano de 1950, esses cilindros giratórios com uma grande cavidade interna, fixados nos muros, portas e janelas de algumas Santas Casas de Misericórdia, mosteiros ou irmandades beneficentes, foram instituídos, segundo Marcílio (2006), visando garantir o anonimato da genitora e evitar mal maior às crianças que, após entregues, cresciam na própria instituição acolhedora ou eram entregues ao cuidado de famílias substitutas que, apesar de não lhes garantirem, legalmente, a condição de filhos – o que foi sendo modificado ao longo dos anos com a introdução e atualização do instituto da adoção –, ao menos lhes asseguravam a inserção em um ambiente familiar.

Com o advento da entrega legal, a possibilidade de transferir para outrem o poder familiar deixa de ser uma prática furtiva e se torna um direito, concedendo às mulheres que não desejam ou não podem cuidar de seus bebês uma possibilidade diversa do aborto e do abandono das crianças indesejadas, ou mesmo da entrega ilegal da criança a terceiros não cadastrados no Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA).

Ocorre que, apesar da existência do preceito legal desde 2009, ainda são inúmeras as notícias de violências praticadas contra crianças em gestação e recém-nascidas, veiculadas nos meios de comunicação: fetos encontrados em cemitérios (Dois [...], 2020), lixões (Feto [...], 2020) e redes de esgoto (Almeida, 2021). Crianças deixadas em lixeiras domésticas (Bebê [...], 2021) e abandonadas em caixas de papelão (Recém-nascida [...], 2021). E poucas são as iniciativas de difusão do direito à entrega voluntária.

Além disso, dado o preconceito que permeia a temática, muitas mulheres ainda sofrem constrangimento e desrespeito ao comunicar sua decisão de realizar a entrega voluntária. Isso foi o que ocorreu em setembro de 2018 em Sete Lagoas, quando uma mulher, ao dar entrada na maternidade para o procedimento do parto, expressou o desejo de entregar sua criança, após o nascimento, para adoção. Embora a genitora solicitasse o sigilo sobre o nascimento e a entrega, os órgãos de defesa dos direitos da criança que foram acionados contataram a família da puérpera, violando sua vontade, o direito que a fundamentava e também a intimidade e vida privada da cidadã. A referida situação, que desencadeou uma série de consequências familiares constrangedoras, relatadas pela genitora, foi resultado, em parte, do desconhecimento do direito e de falta de alinhamento dos órgãos responsáveis por tornar efetivo o interesse daquela mulher.

Diante do acontecido e com o propósito de evitar que o incidente se repetisse, em fevereiro de 2019 alguns órgãos públicos e instâncias da sociedade civil de Sete Lagoas passaram a se reunir em torno do direito à entrega voluntária, até que, em novem-

bro daquele ano, lançaram o Programa MariAnas – programa de acolhida de mulheres de Sete Lagoas que desejam entregar sua criança recém-nascida para adoção, com o objetivo de criar mecanismos de atendimento humanizado e condução estruturada das mulheres entre os órgãos envolvidos na entrega legal.

Como resultado dessa articulação, o programa vem promovendo, desde novembro de 2019, a difusão do direito em diversas esferas públicas e privadas, bem como a capacitação de centenas de profissionais que atuam nos órgãos por onde transitam gestantes e puérperas, contabilizando assim um significativo aumento dos casos, que passaram a ser atendidos e conduzidos de forma articulada entre os órgãos que atuam no processamento da entrega voluntária em Sete Lagoas.

Com base nessa experiência, o presente artigo apresenta, de forma circunstancial, a implementação do Programa MariAnas sob a lógica do chamado ciclo de políticas públicas e demonstra seu impacto na efetividade do exercício do direito à entrega voluntária de crianças recém-nascidas no município, dentro do período compreendido entre novembro de 2019 e dezembro de 2024.

Os resultados ora apresentados são decorrentes, essencialmente, da participação direta da autora em todas as etapas de criação e implementação do Programa MariAnas, que foi por ela idealizado enquanto esteve lotada, como oficial do Ministério Público, na 10ª Promotoria de Justiça da Comarca de Sete Lagoas. Apesar de ter sido removida, a pedido, em 2020, para outra Promotoria, a autora continuou participando ativamente do Programa como integrante do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI).

Tal circunstância propiciou à autora, com a expressa autorização dos demais integrantes do GTI, rever dados, documentos e informações sobre a implementação e ações do Programa, especialmente as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, de abril de 2019 a dezembro de 2024, o termo de cooperação técnica que vinculou os órgãos que coordenam as ações do Programa e o Guia de Orientações aos Profissionais da Rede de Acolhida de Sete Lagoas.

Os dados numéricos constantes do artigo, referentes ao quantitativo de casos de entrega voluntária no município, foram extraídos da tabela de controle de casos mantida no âmbito do Setor Psicossocial da Vara da Infância e da Juventude de Sete Lagoas, enquanto os números relativos às capacitações e ações de difusão do direito à entrega voluntária e ao Programa MariAnas foram obtidos dos registros dos eventos nas atas de reuniões e nas mídias sociais (*Instagram* e *Facebook*) do Programa.

Com isso, o presente artigo está estruturado em duas partes, além desta introdução. Na primeira, o processo de implementação do Programa MariAnas é descrito a partir das sete fases principais do modelo de ciclo de políticas públicas proposto por Leonardo Secchi (2012), acrescida de uma seção extra sobre os desafios do programa, e, na segunda, são apresentadas as considerações finais.

2. O Programa MariAnas através das fases do ciclo de políticas públicas proposto por Leonardo Secchi

O Programa MariAnas, conforme será detalhado neste capítulo, foi implantado no âmbito do município de Sete Lagoas a partir da articulação entre instituições que compõem as redes de proteção à criança e à mulher, para conceder um atendimento diferenciado à genitora interessada em entregar sua criança recém-nascida em adoção nos termos dos artigos 13 e 19-A da Lei nº 8.069/90.

Cumprе registrar que o município de Sete Lagoas está localizado na parte centro-norte do Estado de Minas Gerais, a 70 quilômetros ao norte da capital Belo Horizonte, e, pertencente à mesorregião metropolitana de Belo Horizonte, é sede da microrregião que leva o seu nome. De acordo com dados de 2022, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), possui uma população de 227.360 habitantes, um produto interno bruto *per capita* de R\$ 38.250,03 (2020), um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 0,760 (2010) e uma taxa de mortalidade infantil média de 8.89 para cada 1.000 nascidos vivos.

A cidade ocupa uma posição relevante na oferta de serviços de saúde da microrregião, sendo a sede, aliás, da maternidade regional, mantida pela Irmandade de Nossa Senhora das Graças, onde, em 2018, a jovem Ana Maria (nome fictício) manifestou a intenção de exercer a entrega voluntária de sua criança que estava prestes a nascer, mas teve seu desejo frustrado.

Esse fato desencadeou uma articulação municipal entre instâncias que compõem o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA), da qual se originou o Programa MariAnas, que será analisado sob a lógica do chamado ciclo de políticas públicas proposto por Secchi (2012), com base nos resultados obtidos no período compreendido entre novembro de 2019 e dezembro de 2024.

2.1 O ciclo de políticas públicas

Também conhecido como processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*), o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) é, segundo Leonardo Secchi (2012, p. 33), “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”. Segundo o autor, embora nem sempre seja tão linear a definição de cada etapa, visto que, em diversos momentos, elas se entrelaçam e as sequências se alternam, os ciclos são de grande utilidade: contribuem para a organização das ideias, simplificam a complexidade de uma política pública e auxiliam administradores, políticos e pesquisadores na criação de um referencial comparativo para casos homogêneos.

Para Baptista e Rezende (2015, p. 228), que analisaram o significado de se fazer um estudo sobre as fases da política e qual a importância dessa demarcação:

Talvez a principal contribuição da ideia do ciclo da política seja a possibilidade de percepção de que existem diferentes momentos

no processo de construção de uma política, apontando para a necessidade de se reconhecer as especificidades de cada um destes momentos, possibilitando maior conhecimento e intervenção sobre o processo político.

Na conformação de métodos de análise que amparassem governos no conhecimento e resolução das demandas da sociedade, foram surgindo na literatura de análise das políticas públicas várias versões desenvolvidas para a esquematização do ciclo. Harold Lasswell, em livro coeditado com Daniel Lerner (1951 *apud* Baptista; Rezende, 2015, p. 223), dividiu o processo de elaboração de políticas públicas em sete estágios: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.

Hawlett e Ramesh (1995 *apud* Baptista; Rezende, 2015, p. 227), por sua vez, em 1990, condensaram as fases do ciclo em cinco etapas: montagem da agenda, formulação da política, tomadas de decisão, implementação e avaliação.

Já Leonardo Secchi (2012, p. 33), respeitando as versões já desenvolvidas, organizou a visualização do ciclo de políticas pública em sete fases: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção, fases essas que foram aqui adotadas para uma análise concisa do Programa MariAnas.

2.1.1 Identificação do problema: o caso MariAnas

Ana Maria é o nome fictício atribuído a uma jovem que engravidou após um suposto estupro e que, abdicando da possibilidade jurídica de realizar um aborto, em razão de seus princípios, buscou alternativas para levar adiante a gestação com a intenção de encaminhar sua criança para outra família logo após o parto, já que não se sentia preparada para vivenciar a maternagem naquele momento. Descobriu, com a ajuda de uma amiga, a possi-

bilidade de entregar sua criança recém-nascida para adoção de forma legal e segura, por via do Poder Judiciário, com amparo no artigo 19-A do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual dispõe sobre o sigilo quanto ao nascimento, à entrega e às informações prestadas e, ademais, em relação aos integrantes da família extensa e do suposto pai, conforme entendimento do Conselho Nacional de Justiça (2023).

Tendo conseguido esconder sua gravidez dos familiares, porque morava em cidade diversa, Ana Maria optou por manifestar sua vontade no momento em que deu entrada na maternidade para a realização do parto. Ocorre que, diferentemente da jovem, que conhecia o direito invocado, os agentes da rede de proteção da criança que foram acionados para encaminhar, provisoriamente, a criança para a instituição de acolhimento, não possuíam conhecimento suficiente para assegurar-lhe a efetividade de seu interesse.

Diante da falta de informações a respeito dos procedimentos aplicáveis ao caso e da inexistência de articulação entre as instituições responsáveis por tornar efetiva a entrega, o intento de Ana Maria não se concretizou. Violada a barreira do sigilo e da intenção expressa da puérpera, o nascimento da criança foi levado ao conhecimento familiar da jovem que, experimentando incompreensões, frustrações, julgamentos e preconceitos, se viu obrigada a assumir a guarda de Mariana, nome também fictício atribuído à criança.

A somatória de equívocos ocorridos no atendimento de Ana Maria e Mariana, resultado do desconhecimento do direito e do despreparo dos órgãos protetivos da criança e da mulher diante daquela situação, não poderia, todavia, passar despercebidamente. Tais acontecimentos revelaram a imperiosa necessidade de diálogo entre as instâncias responsáveis pela garantia do respeito à vontade manifesta das gestantes e do direito de suas crianças à convivência familiar. Mostrou-se indispensável a criação de uma rede de acolhida especializada, composta por representantes de

instituições públicas e privadas que prestam atendimento a gestantes e puérperas no município e por representantes de instâncias garantidoras de direitos da criança.

Com efeito, a 10ª Promotoria de Justiça da Comarca de Sete Lagoas, com atribuição na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, tomou a iniciativa de, a partir da instauração de um procedimento administrativo, acionar alguns órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Sete Lagoas e o Hospital-maternidade para articularem um protocolo de atendimento das mulheres interessadas na entrega voluntária do município.

Inicialmente, a Promotoria expediu ofícios à Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e à de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), ao Hospital-maternidade Irmandade Nossa Senhora das Graças (INSG) e aos Conselhos Tutelares (CT), solicitando informações sobre a existência ou não de protocolos e fluxos a respeito de um possível atendimento especializado das mulheres que manifestam interesse na entrega de sua criança para adoção em cada órgão. As respostas confirmaram inexistir procedimento específico de atendimento e encaminhamento das mulheres na situação em análise. Ficou evidenciada, também, a ausência de atuação conjunta entre os diversos serviços de saúde, psicologia e assistência social do município.

Na ocasião em que a Promotoria organizava uma reunião entre os órgãos acionados no primeiro momento, surgiram dois novos casos que lhe foram encaminhados por órgãos diferentes e sem nenhum critério de especificidade. Tais acontecimentos demandaram a elaboração emergencial de um Termo de Encaminhamento da Mulher à Vara da Infância e da Juventude, que foi disponibilizado a alguns órgãos assistenciais do município para uniformizar a condução das mulheres interessadas na entrega até o Setor Psicossocial da Vara da Infância e da Juventude da comarca, o que corroborou a necessidade de outras providências.

A narrativa do caso que passou a ser conhecido como “caso Mariana”, bem como o aparecimento de outros dois, na sequência, definiram, portanto, o momento de identificação do problema, a partir da percepção de sua existência, delimitação de seus elementos e avaliação da possibilidade de resolução: gestantes e puérperas desejaram exercer o direito à entrega voluntária, mas os órgãos responsáveis por tornar sua intenção efetiva não tinham conhecimento suficiente sobre o assunto para bem manejá-lo. Impôs-se, então, a premência de buscar alternativas para resolver a questão.

2.1.2 Formação da agenda

Kingdon (2007, p. 225) conceitua a agenda governamental como “uma lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em dado momento”. Para ele, um dos fatores que determina a inclusão do problema na agenda dos órgãos públicos diz respeito ao grau de sua importância. Quanto mais urgente um problema, mais ele enfatiza a necessidade de algumas alternativas em detrimento de outras (Kingdon, 2007, p. 228).

Para Secchi (2012, p. 35), outro fator que influencia a inserção de um problema na formação da agenda está relacionado ao interesse de determinado agente pelo problema. Segundo ele, “se um problema é identificado por algum ator político, e esse ator tem interesse na resolução de tal problema, este poderá então lutar para que tal problema entre na lista de prioridades de atuação.”

A partir das situações narradas no item 2.1.1, a 10ª Promotoria de Justiça de Sete Lagoas realizou uma reunião no dia 22 de abril de 2019, onde estiveram presentes representantes do Hospital Nossa Senhora das Graças (INSG), das Secretarias Municipais de Educação (SME), de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) e de Saúde (SMS), da Instituição de Acolhimento Bem Viver, do Setor Psicossocial da Vara da Infância e da Juventude (VIJ) e da

própria Promotoria de Justiça (PJ). Após apresentadas as justificativas de instauração do procedimento administrativo, foi realizada uma breve exposição sobre: a) o direito da mulher de entregar voluntariamente sua criança para adoção, b) a necessidade de sua vontade ser adequadamente acolhida pelos serviços públicos e privados, c) a obrigação de encaminhamento da mulher à Vara da Infância e da Juventude para ratificação de sua vontade e d) os direitos da criança que perpassam a entrega legal.

Diante do problema identificado e da definição de seu grau de importância, as instâncias representadas na reunião perceberam a necessidade de mobilização da rede de acolhida de mulheres e crianças para que o direito à entrega voluntária fosse acolhido, difundido e manejado de forma correta, propiciando às gestantes e puérperas interessadas em exercê-lo um atendimento humanizado que lhes permitisse tomar uma decisão consciente e responsável.

Foi criado, então, o Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI), composto de representantes da INSG, da SME, da SMASDH, da SMS, da Instituição Acolhimento Bem Viver, do Setor Psicossocial da VIJ e da PJ, que, durante o período compreendido entre 22 de abril e 4 de novembro de 2019, se reuniu vinte e duas vezes para estudo de material literário sobre a entrega voluntária, especialmente do livro intitulado “Acolhendo Mulheres”, elaborado pela equipe do Programa Acolher, criado pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco.

À medida que percebia a necessidade de mais informação, o Grupo promovia atividades com pessoas de referência sobre o assunto para aprimorar sua formação. Foi o que aconteceu no dia 11 de julho de 2019, quando realizou a palestra “Acolhimento institucional e o direito à convivência familiar e comunitária”, aberta aos membros do grupo e convidados.

Com o aprendizado adquirido, o Grupo identificou os principais órgãos e instituições que constituem portas de acesso de gestantes e puérperas no município e criou um diagrama inicial de condução

dessas mulheres até a Vara da Infância e da Juventude da comarca. O diálogo entre representantes dessas diversas instituições permitiu o conhecimento e a troca de informações preciosas acerca dos serviços ofertados por cada um, fortalecendo a comunicação e o entrosamento entre o Grupo, ao qual se somaram representantes da Unidade de Sete Lagoas da Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG), do Conselho Tutelar (CT) e do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Todo esse processamento de informações sobre a entrega voluntária fez com que o tema fosse inserido na agenda política dos órgãos que participavam das reuniões, merecendo intervenção pública a partir da identificação das três condições citadas por Cobb e Elder (1983 *apud* Secchi, 2012, p. 36) como indispensáveis para que um problema entre em uma agenda política: atenção dos diferentes atores, resolubilidade (já que as ações eram necessárias) e competência de cada órgão responsável pela defesa dos direitos da criança e da mulher.

Mas, embora a entrega protegida já estivesse posta no ordenamento jurídico desde 2009, e em vigência em todo o território nacional desde então, ela somente despertou a atenção dos órgãos municipais e da sociedade civil no momento em que uma demanda se tornou um grave problema. A partir disso surgiu uma janela de oportunidade (Kingdon, 2007, p. 236-237) e o tema entrou na agenda dos órgãos que desenvolveram o Programa.

Isso corrobora a assertiva de Kingdon (2007, p. 238) de que

[...] janelas abertas apresentam oportunidades para que haja uma ligação completa entre problemas, propostas e política, e assim criam oportunidades de introduzirem pacotes completos com os três elementos para o topo das agendas de decisões.

2.1.3 Formulação de alternativas

Esta fase do ciclo de políticas públicas é considerada por Kingdon (2007, p. 225) como um dos principais processos pré-decisórios de uma política pública, ao reduzir um conjunto de possibilidades alternativas a um grupo menor, que permite sua efetiva escolha. Para Secchi (2012, p. 37), é a oportunidade de elaborar métodos, estratégias, programas e ações para alcançar os objetivos estabelecidos, e ela se desenvolve através de levantamentos formais e informais das consequências do problema e dos custos e vantagens de cada alternativa disponível.

Nesse sentido, conforme foi entendendo melhor o direito e a importância do atendimento adequado das mulheres interessadas na entrega de sua criança para adoção, o GTI percebeu a relevância de se estruturar um programa de acolhida das gestantes e puérperas do município, com definição das obrigações de cada instância governamental e privada.

Tomando por base o caso que desencadeou o envolvimento dos diferentes órgãos e os nomes fictícios que passaram a servir de referência às discussões que vinham sendo debatidas, no dia 12 de agosto de 2019 o Grupo definiu o nome do programa que, aprimorado com as opiniões de cada membro, firmou-se como Programa MariAnas – Programa de acolhida de mulheres de Sete Lagoas que desejam entregar sua criança recém-nascida para adoção, objetivando evitar que outras genitoras e suas crianças passassem pelos erros e constrangimentos outrora impostos a Ana Maria e a Mariana.

Para marcar o lançamento do Programa, no dia 6 de novembro de 2019, sob a Coordenação da 10ª Promotoria de Justiça de Sete Lagoas, o Grupo realizou, no Auditório Doutor Marcelo Viana, do Centro Universitário de Sete Lagoas (UNIFEMM), das 8 às 18 horas, o Seminário “Diálogos sobre entrega voluntária de recém-nascido para adoção”, com a presença de mais de 350 pessoas,

entre membros, servidores e estagiários do Ministério Público, do Tribunal de Justiça e da Defensoria Pública, conselheiros tutelares, comissariados, psicólogos, assistentes sociais, médicos, enfermeiros, agentes comunitários de saúde, profissionais da área educacional, vereadores e cidadãos em geral. As palestras abordaram os aspectos históricos, legais e psicossociais da entrega e, neste evento, foi apresentado à sociedade sete-lagoana o Programa MariAnas, que escolheu como princípio: o acolhimento.

Um dos pontos que demandou maior reflexão do GTI foi estabelecer o objetivo principal do Programa. Como promover a entrega voluntária, enquanto direito, sem incentivar a prática desmotivada de entrega de crianças para adoção e sem levar as pessoas ao equívoco de que o Programa pretendia impulsionar o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA)³?

Desejava-se que, a partir da criação de uma rede de acolhida formada por profissionais cientes do direito à entrega voluntária, o atendimento da gestante ou puérpera se tornasse sem preconceitos e julgamentos. Mas não bastaria, simplesmente, um atendimento técnico eficiente às mulheres interessadas na entrega voluntária, desejava-se algo mais. Então, percebeu-se que as mulheres que manifestassem o interesse na entrega protegida precisavam de um **acolhimento**.

Matumoto (1998, p. 11), ao estudar os componentes do acolhimento na perspectiva do atendimento nos serviços de saúde, assevera que:

O significado de acolhimento como recepção nos leva a pensar em ato, mas o acolhimento não é apenas o ato de receber, e não ocorre apenas na recepção da unidade de saúde, é um processo que deve ser realizado por todos os trabalhadores de saúde e em

3 O SNA foi implantado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2019 para consolidar dados fornecidos pelos Tribunais de Justiça referentes ao acolhimento institucional e familiar, à adoção e a outras modalidades de colocação em família substituta, bem como sobre pretendentes nacionais e estrangeiros habilitados à adoção.

todos os setores da unidade. As palavras atenção e consideração levam a pensar em um atendimento mais humanizado. [...] o significado do verbo acolher dá uma ideia da ação do acolhimento, ou seja, atender, receber dando crédito àquilo que o outro traz, ouvindo-o e considerando sua queixa como algo digno de atenção. A tradução abrigar-se, hospedar-se, recolher-se demonstra que o processo de acolhimento implica em trazer para dentro de si mesmo, trazê-lo para dentro da unidade de saúde, implicando em relações de aproximação das pessoas.

Essas considerações acerca do acolhimento, apontadas por Matumoto (1998), traduziam o desejo do GTI para o Programa MariAnas: que as mulheres que apresentassem interesse ou dúvidas acerca da entrega ou, até mesmo, que apenas buscassem informações sobre o assunto, fossem recebidas, ouvidas, esclarecidas e encaminhadas de forma humanizada.

Embora os serviços públicos de saúde não sejam as únicas portas de acesso dessas mulheres, eles têm uma participação expressiva no processo, tanto pelos serviços ofertados à gestante, quanto pelas visitas dos agentes comunitários de saúde. Nesse sentido, a Política Nacional de Humanização, lançada em 2013, traça diretrizes sobre o acolhimento, que pode ser estendido aos demais serviços de acesso (assistencial, jurídico e educacional):

O acolhimento é uma postura ética que implica na escuta do usuário em suas queixas, no reconhecimento do seu protagonismo no processo de saúde e adoecimento, e na responsabilização pela resolução, com ativação de redes de compartilhamento de saberes. Acolher é um compromisso de resposta às necessidades dos cidadãos que procuram os serviços de saúde (Brasil, 2008).

Nesse sentido, pautando-se no valor do acolhimento, o objetivo geral do Programa MariAnas foi assim definido:

[...] proporcionar às mulheres (gestantes e puérperas) do Município de Sete Lagoas que manifestarem interesse ou dúvida sobre a entrega de sua criança recém-nascida para adoção, atendimento

integral (psicológico, social e jurídico) e adequado, baseado na empatia, escuta ativa e livre de preconceitos, de forma a garantir que sua decisão, de permanecer com a criança ou de entregá-la, efetivamente, para adoção, seja consciente e responsável, em favor da garantia do direito à convivência familiar e social da criança, conforme dispositivos constantes da Lei Federal nº 8.069/90 (Grupo de Trabalho Interinstitucional do Programa MariAnas, 2020a).

Mas, para isso ser posto em prática, era preciso estabelecer algumas metas.

Na formulação de alternativas é muito importante avaliar os recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros, bem como o tempo disponível para alcance dos objetivos estabelecidos. Sobre esse ponto, cumpre registrar que o Grupo de Trabalho Interinstitucional que coordena as ações do Programa MariAnas é composto de um número variado de quinze a vinte servidores e contratados dos órgãos e instituições partícipes, com inúmeras outras atribuições e interesses inerentes a seus cargos. Os integrantes não dispõem de carga horária complementar ou exclusiva para as ações do Programa, que, por sua vez, não possui orçamento e recursos financeiros próprios. Os recursos materiais são oriundos das próprias instituições ou cedidos pelos próprios integrantes ou por parceiros, de acordo com as atividades realizadas.

Tudo isso fez com que as metas e estratégias, formuladas pelo GTI e garantidas no Termo de Cooperação nº 007/2020 (TJMG, 2020), fossem definidas de forma bem objetiva e adequada à realidade: a) divulgação do direito à entrega voluntária e da existência, no município de Sete Lagoas, do Programa MariAnas à sociedade em geral e, especialmente, às gestantes, puérperas e profissionais da rede de acolhida, por meio da distribuição de cartazes, panfletos, veículos de comunicação e de plataformas virtuais; b) capacitação permanente dos profissionais que atuam nos órgãos de acesso e atendimento a gestantes e puérperas para oferecimento de um atendimento humanizado e encami-

nhamento delas à Vara da Infância e da Juventude da comarca, por meio de palestras, seminários, fóruns, rodas de conversas e outros eventos, presenciais ou por plataformas virtuais, e de distribuição de um Guia de Orientações aos Profissionais da Rede de Acolhida de Sete Lagoas; c) redução indireta dos casos de violação de direitos das crianças em gestação e recém-nascidas, como aborto, abandono, maus-tratos, tráfico de crianças e órgãos, e adoções irregulares, a partir da difusão e conscientização da sociedade acerca do direito à entrega legal.

2.1.4 Tomada de decisões

Para Secchi (2012, p. 40), a tomada de decisões constitui “o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” e existem diferentes formas de entender a dinâmica de escolha das alternativas de solução para problemas públicos. Antes, porém, de verificar em qual forma se encaixa a tomada de decisões do Programa MariAnas, vale explicar um pouco mais sobre os tomadores de decisão, isto é, os integrantes do Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI).

Conforme consta no item 2.1.2, o GTI foi criado para desenvolver e coordenar as ações do Programa, visando à promoção do acolhimento humanizado das mulheres de Sete Lagoas que desejam exercer o direito à entrega voluntária.

Ele foi composto, inicialmente, por representantes da 10^a Promotoria de Justiça da Comarca de Sete Lagoas, do Hospital Nossa Senhora das Graças, das Secretarias de Assistência Social e Direitos Humanos, de Saúde e de Educação do Município de Sete Lagoas, da Instituição de Acolhimento Bem Viver e do Setor Psicossocial da Vara da Infância e da Juventude. Com o tempo, somaram-se ao Grupo representantes da Defensoria Pública de

Minas Gerais – Unidade da Infância e da Juventude de Sete Lagoas, do Conselho Tutelar e do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

Ficou acordado que haveria no Grupo de um a dois representantes dos órgãos que firmaram o Termo de Cooperação e que essa composição não seria estática; caberia à maioria de seus integrantes, com efeito, aceitar a entrada de outras instâncias públicas e privadas vinculadas à defesa dos direitos da criança e da mulher, alterar sua composição, funcionamento, periodicidade das reuniões e escolha de sua coordenação.

Ao GTI também ficaram atribuídas as seguintes competências: 1) Reunir-se, ordinariamente, na segunda segunda-feira do mês, na sede das Promotorias de Justiça da Comarca de Sete Lagoas e, extraordinariamente, sempre que algum dos partícipes solicitar, de forma fundamentada, justificando sua necessidade, com antecedência mínima de sete dias; 2) elaborar o cronograma de capacitação inicial e continuada para profissionais atuantes na Rede de Acolhida e de campanhas de informação sobre os direitos que perpassam a entrega voluntária de crianças recém-nascidas para adoção à população em geral; 3) organizar e promover cursos, palestras, seminários, *workshops* e outros eventos de capacitação continuada para funcionários/servidores/agentes que prestam serviço nas unidades de acesso das mulheres interessadas na entrega de sua criança recém-nascida para adoção, definindo local, datas, horários e palestrantes; 4) elaborar, a cada seis meses, relatório quantitativo de casos de atendimento e encaminhamento de gestantes/puérperas à Vara da Infância e da Juventude, a partir de dados apresentados por cada um dos partícipes do Termo de Cooperação; 5) avaliar, a cada seis meses, as estratégias de acolhida das mulheres em cada um dos partícipes da Rede de Acolhida, comparando o resultado do quantitativo de atendimentos com o número de mulheres que, efetivamente, buscaram a Vara da Infância e da Juventude; 6) promover os

levantamentos estatísticos e a verificação dos resultados obtidos a partir da parceria estabelecida no Termo; 7) decidir sobre a admissão de outros participantes ao Grupo, levando em consideração os conhecimentos, valores e trabalhos que poderão ser agregados; 8) resolver outras questões relacionadas à gestão do Programa e que sejam compatíveis com o perfil e finalidades do Grupo de Trabalho Interinstitucional, e 9) convidar especialistas e representantes de outros órgãos e instituições para auxiliarem no cumprimento de suas atribuições.

As atas das reuniões do grupo revelam que todos os integrantes do GTI, independentemente do órgão de sua representatividade e da natureza de seu cargo, emprego ou função, tem o mesmo direito a voz, voto e participação nas iniciativas, decisões e representação do Grupo no cumprimento das metas do Programa MariAnas. Os registros de reuniões e eventos do Programa, entretanto, sinalizam a existência de alguns empreendedores de política (*policy entrepreneurs*), que se sobressaem no investimento de recursos como tempo, perseverança e reputação na defesa das propostas do MariAnas (Rocha, 2020, p. 215).

Isso se percebe, por exemplo, pelo ativismo de alguns integrantes na condução das reuniões, na participação dos programas de rádio e televisão, na busca de parcerias e ambientes para promover capacitações e na inserção do Programa em concursos de premiação, disponibilizando maior tempo e recursos no fomento do Programa e do direito que o fundamenta. São, como assevera Kingdon (2007, p. 239), alguns servidores públicos que buscam fazer com que as autoridades e possíveis parceiros vejam os problemas da mesma forma que eles, a fim de angariar mais adeptos para o alcance dos resultados pretendidos. Eles promovem suas ideias e propostas de diferentes modos e em diferentes âmbitos, redigem documentos, fazem pronunciamentos, buscam apoios e realizam reuniões com pessoas influentes, visando convencer o maior número de pessoas sobre a importância do problema, de sua inclusão na agenda política das autoridades e da tomada de decisões.

Conhecidos os tomadores de decisão do Programa MariAnas e voltando à dinâmica de escolha de alternativas de solução para o acolhimento humanizado e eficiente da mulher que manifesta interesse na entrega legal, parece que a primeira forma apresentada por Secchi (2012, p. 40-41), problemas que buscam soluções, é a que melhor caracteriza a tomada de decisão do Programa. Dessa forma, os tomadores de decisão, a partir da identificação do problema e da definição de objetivos, buscam a alternativa mais apropriada em termos de custo, agilidade, sustentabilidade e equidade, como critério de escolhas que sejam satisfatórias, mas não necessariamente ótimas, pautado num modelo de racionalidade, cuja tomada de decisão observa alguns passos sequenciais, presentes no modelo ideal de *policy cycle*: identificação do problema, construção de objetivos, estabelecimento de soluções, tomada de decisão e seguintes.

No caso em tela, os órgãos que se organizaram e desenvolveram o Programa, definindo seus objetivos e metas, de forma bastante resoluto, segundo as atribuições, recursos humanos e material de cada órgão participante do GTI, também firmaram o Termo de Cooperação nº 007/2020, publicado no Diário Oficial do Estado no dia 24 de março de 2020, para garantir o compromisso de cada órgão com relação ao Programa. Através desse pacto, foram detalhadas as atribuições de cada uma das cinco instituições (Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Ministério Público de Minas Gerais, Defensoria Pública de Minas Gerais, município de Sete Lagoas e Irmandade de Nossa Senhora das Graças) que, por meio de suas unidades e secretarias, se comprometeram a implementar as ações do Programa, observada a legislação em vigor e as respectivas normas internas de cada um dos integrantes. O Termo também resguardou o compromisso de cada instituição de assegurar a participação de representantes, de preferência com capacidade decisória, em todas as reuniões e eventos promovidos pelo Programa, ainda que as instâncias diretivas, públicas e privadas, fossem alteradas em virtude de pleito eleitoral ou mudanças gerenciais.

2.1.5 Implementação

Dando continuidade ao ciclo de políticas públicas, segue-se a fase da implementação *per se*.

Segundo Faria (2012, p. 7), “em seu sentido mais geral, implementar significa: executar algo, um plano, programa ou projeto, por exemplo; colocar em prática por intermédio de providências concretas”. É transformar em ações as expectativas e as intenções.

Tratando-se de política pública, o foco, mais descritivo que prescritivo, é bastante abrangente. Ele está centrado nos elementos, relações, interesses, contornos e desenvolvimento temporal do processo, e a importância de seu estudo está em identificar os êxitos, obstáculos e falhas, assim como possíveis erros anteriores à tomada de decisão. São registradas, neste momento, as relações entre as pessoas e organizações, as regras formais e informais, os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos, assim como são analisados os aspectos gerenciais, como liderança e coordenação das atividades e o envolvimento de terceiros (Secchi, 2012, p. 45-46).

A análise desta fase do Programa MariAnas ficará, contudo, adstrita à variável de concretização das metas pelos órgãos envolvidos no GTI. De forma resumida e pontual, passa-se à cronologia do cumprimento de duas importantes metas do Programa, desde sua apresentação à sociedade, em novembro de 2019, até dezembro de 2024:

- 06/11/2019: apresentação do Programa MariAnas à sociedade durante o Seminário “Diálogos sobre entrega voluntária de recém-nascido para adoção”, que contou com a presença de mais de 350 pessoas, entre profissionais das áreas do direito, do serviço social, da saúde, da educação, da psicologia, além de agentes políticos e cidadãos em geral;

- 18/01/2020: transmissão ao vivo de uma entrevista (*live*), realizada pela rede social denominada *Instagram*, com a participação de membro do GTI e representante do Grupo de Apoio à Adoção Família Coração, com o tema “Entrega voluntária de criança para adoção”;
- 23/07/2020: realização de *live* em parceria com uma candidata a vereadora, sobre a entrega voluntária;
- 27/11/2020: participação em *live* promovida por alunos do curso de Direito da Faculdade de Sabará/MG, com o tema “Entrega voluntária de recém-nascido para adoção”;
- 11/02/2021: apresentação do Programa na Câmara Municipal de Sete Lagoas para alguns vereadores;
- 11/02/2021: divulgação do direito à entrega voluntária e do Programa em entrevista concedida à Rádio Câmara;
- 28/02/2021: publicação de matéria sobre entrega voluntária e Programa MariAnas no Jornal Sete Dias;
- Março de 2021: reuniões de apresentação do Programa a representantes da Subseção da OAB (dia 2) e OAB Feminina (dia 22) de Sete Lagoas, Diocese de Sete Lagoas (dia 5) e Delegacia de Atendimento à Mulher, Orientação e Proteção à Família (dia 5);
- 01/04/2021: divulgação do direito à entrega voluntária e do Programa em entrevista na Rádio Santana;
- 29/04/2021: entrevista sobre o Programa MariAnas na TV Gerais de Paraopeba/MG, canal 50;
- 25/06/2021: difusão do direito e do Programa em evento realizado pela Defensoria Pública, Unidade Sete Lagoas, para população de rua do município, na praça Dom Carmelo Mota;
- 21/07/2021: divulgação do Programa MariAnas e da entrega voluntária pela Rádio Câmara;
- 02/08/2021: divulgação do direito à entrega voluntária e do Programa pela Rádio Santana;
- 03/08/2021: publicação de matéria sobre a entrega legal e o Programa MariAnas no Jornal Sete Dias;

- 04/08/2021: *live* em parceria com a Defensoria Pública de Minas Gerais e a Escola Superior da Defensoria Pública de Minas Gerais, com o tema “Aspectos legais e práticos da entrega voluntária de recém-nascidos para adoção”;
- 24/11/2021: difusão do Programa no Terminal Urbano de Sete Lagoas para população em geral;
- Fevereiro/2022: apresentação do balanço das atividades do Programa na Tribuna do Povo da Câmara Municipal de Sete Lagoas;
- Março/2022: *podcast* feito para alunos do curso de enfermagem da Faculdade Atenas, unidade de Sete Lagoas, e participação no III Webinário da Faculdade Ciências da Vida com o tema “Entrega voluntária de crianças para adoção: uma abordagem a partir do Programa MariAnas”;
- Abril/2022: realização de palestra sobre o Programa para alunos de psicologia da Faculdade Sete Lagoas;
- Maio/2022: capacitação de profissionais da SMASDH de Sete Lagoas na Faculdade UMA, unidade de Sete Lagoas;
- Maio e julho/2022: difusão do Programa em dois eventos realizados pelo Grupo de Apoio à Adoção Família Coração, de Sete Lagoas;
- 28/08/2022: palestra sobre a entrega voluntária e o Programa MariAnas, por meio virtual, para a Liga Acadêmica de Enfermagem Forense da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais;
- 14/09/2022: capacitação de profissionais do Hospital Nossa Senhora das Graças (HNSG);
- 19/10/2022: capacitação de profissionais da SMS e da SME de Sete Lagoas;
- Novembro/2022: apresentação do Programa MariAnas a doulas que atuam no HNSG;
- 25/03/2023: difusão do Programa e do direito na feira cultural “Mercado Vila Mangabeiras”, em Sete Lagoas;
- 30/05/23: nova etapa de capacitação permanente de profissionais do Hospital Nossa Senhora das Graças;

- 08 a 10/06/2023: apresentação do Programa MariAnas na sessão de pôsteres durante o XXVI Encontro Nacional de Grupos de Apoio à Adoção (ENAPA), em Porto Alegre/RS;
- 03/10/23: difusão do direito à entrega voluntária na *live* “Semana pela Vida”, promovida pela Diocese de Sete Lagoas;
- 03/10/23: Programa MariAnas recebe Prêmio Melyssa de boas práticas na atenção à saúde materna e infantil (6º lugar);
- 06/10/2023: divulgação do direito à entrega voluntária e do Programa pela Rádio Santana, no Programa Comunicação Total;
- 22/10/2023: entrevista sobre o direito à entrega voluntária no Programa Gente de Expressão, na TV Gerais de Paraopeba/MG, canal 50;
- 27/10/2023: propagação da entrega voluntária e do Programa MariAnas na entrevista “Frente a frente com Linda Martins”, pela Rádio Cultura FM 106,9;
- 06/11/2023: realização de *live* de aniversário de 4 anos do Programa;
- 15/11/2023: Projeto Alcance, realizado pela Segunda Igreja Batista em Sete Lagoas, abre espaço para comunidade conhecer o Programa MariAnas;
- 18/12/2023: divulgação do Programa MariAnas e da entrega voluntária no Programa “Em Pauta” da Rádio Câmara de Sete Lagoas;
- 15/03/2024: divulgação da entrega voluntária no programa “Frente a frente com Linda Martins”, pela Rádio Cultura FM 106,9;
- 24/04/2024: palestra na Faculdade Ciências da Vida, para alunos do curso de psicologia e enfermagem, com o tema “Entrega voluntária de recém-nascidos para adoção: uma abordagem a partir do Programa MariAnas;
- 29/04/2024: capacitação de profissionais vinculados à rede estadual de educação realizada na Superintendência Regional de Ensino, com o tema “Diálogos sobre a entrega voluntária de recém-nascidos e do papel da educação na efetivação do Programa MariAnas;

- 21/05/2024: capacitação continuada de profissionais da Secretaria Municipal de Saúde e da Secretaria Municipal de Educação de Sete Lagoas, com o tema “O papel do Município na entrega voluntária de recém-nascidos”;
- 03/06/2024: palestra a gestores e colaboradores dos serviços de saúde, educação e assistência social do município de Caetanópolis;
- 10/06/2024: entrevista sobre o direito à entrega voluntária em programa da Rádio Cidade, de Paraopeba;
- 11/06/2024: participação no “1º Café com Conversa promovido pela Comissão da Infância, Juventude e Adoção da OAB Sete Lagoas”;
- 31/07/2024: palestra a gestores e colaboradores dos serviços de saúde, educação e assistência social do município de Cordisburgo;
- 14/08/2024: participação na FECONEX de Sete Lagoas, dividindo estande com o Grupo de Apoio à Adoção Família Coração, para difusão do Programa MariAnas;
- 25/08/2024: divulgação do Programa no evento “Agosto Lilás”, pelo fim da violência contra as mulheres, realizado pela Secretaria Municipal da Mulher de Sete Lagoas;
- 26/08/2024: palestra a gestores e colaboradores dos serviços de saúde, educação e assistência social do Município de Araçá;
- 28/08/2024: capacitação continuada do Conselho Tutelar de Sete Lagoas;
- 08/10/2024: divulgação do Programa MariAnas no Dia Nacional do Nascituro, promovido a convite do Instituto de Acolhimento Ave Cristo;
- 24/10/2024: participação de mesa de debate no 2º Fórum de Enfrentamento à Violência Contra Mulher de Sete Lagoas, realizado pela Secretaria Municipal da Mulher;
- 29/11/2024: Seminário “Entrega voluntária de recém-nascido para adoção: uma abordagem em comemoração aos 5 anos do Programa MariAnas”.

As informações pontuadas acima, extraídas das atas de reuniões mensais do Programa e de suas redes sociais, apontam especialmente para a satisfação das metas de difusão do direito e do Programa em si e de capacitação dos profissionais envolvidos no fluxo de atendimento da mulher interessada na entrega voluntária. Embora não tenham sido citados os nomes dos participantes em cada uma das atividades, elas contaram, sempre, com a presença de integrantes do GTI (alguns com mais frequência que outros, dentro da disponibilidade e envolvimento de cada um) e com a colaboração de parceiros, especialmente de veículos de comunicação.

Para finalizar esta etapa, cumpre registrar que, partindo de uma observação empírica de transformação das intenções políticas em ações concretas, o Programa MariAnas foi sendo implementado de acordo com o modelo *bottom up*, isto é, de baixo para cima, segundo classificação de Sabatier (1986 *apud* Secchi, p. 46). Isso porque há um realce do papel de cada um dos implementadores, que possuem maior liberdade em modelar a implementação do programa, que vai sendo modificado de acordo com a necessidade de resolver os problemas práticos. O formato da tomada de decisão, portanto, não é definitivo, e “a implementação é predominantemente avaliada pelos resultados alcançados *a posteriori*, em vez da avaliação baseada na obediência cega a prescrições” (Secchi, 2012, p. 47).

2.1.6 Avaliação da política pública

De acordo com Secchi (2012, p. 49),

a avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou.

Ela pode ser *ex ante* (anterior à implementação), *in itinere* (durante a implementação) ou *ex post* (posterior à implementação), e abarca a identificação de critérios, indicadores e padrões.

No caso do Programa MariAnas, que vem sendo aperfeiçoado de forma continuada, é possível realizar uma avaliação *ex post* de suas atividades. Para tanto, sem maiores pretensões, serão considerados, nesse ponto, os registros efetuados pelo Programa durante o período compreendido entre outubro de 2018 e dezembro de 2024, para fins de avaliação dos resultados alcançados a partir das metas estabelecidas, tomando-se por base apenas a identificação dos critérios indicados por Secchi (2012, p. 50):

Economicidade: quanto ao nível de utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis (*inputs*), verifica-se que as atividades realizadas pelo Programa contaram, em sua maioria, com a participação direta de alguns integrantes do GTI, como palestrantes, entrevistados e organizadores, sem custo adicional para os órgãos representados. Os eventos ocorreram em espaços públicos, cedidos ou próprios das instituições que os promoveram, e, em cada momento, foram utilizados equipamentos móveis, tecnológicos e publicitários, disponibilizados pelas mesmas instituições ou de propriedade de algum órgão ou representante do GTI.

Eficiência econômica: observada a relação entre os recursos utilizados e a produtividade (*out-puts*), infere-se das atas de reuniões mensais do GTI uma relativa satisfação dos integrantes com os resultados alcançados durante o período, considerando-se a inexistência de recursos próprios para as ações, o baixo quantitativo de recursos humanos, a falta de exclusividade de dedicação para as ações do Programa e a incidência da pandemia do Coronavírus, que quase paralisou os compromissos previstos, não fossem os recursos virtuais inovadores que permitiram a realização de algumas atividades.

Eficiência administrativa: confrontando a execução do Programa aos métodos preestabelecidos, verifica-se que as metas foram alcançadas em conformidade com os meios previstos. A difusão do direito e do Programa em si valeu-se dos meios de comunicação disponíveis no município e redondezas (rádio, tv, jornais), além das mídias sociais. As capacitações dos profissionais que trabalham nos órgãos de acesso das gestantes e puérperas foram executadas de forma presencial e virtualmente. O fluxo de atendimento das mulheres interessadas na entrega protegida mostrou-se satisfatório em relação ao encaminhamento delas à Vara da Infância e da Juventude, contudo demonstrou necessidade de melhorias com relação ao atendimento das mulheres que desistem de realizar a entrega da criança após seu nascimento. Com relação à meta de redução dos casos de violação de direitos de crianças, não houve como mensurá-la, a não ser hipoteticamente, ao se considerar que cada caso, devidamente atendido, evitou uma suposta violação. Nesse caso, o Programa **contabiliza um resultado de 54 vidas protegidas, sendo 27 crianças e 27 genitoras.**

Eficácia: analisando o nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos, observa-se dos registros do Programa que os resultados surpreenderam os integrantes do GTI, tomando-se em conta o momento histórico sanitário, os recursos disponíveis e as condições em que foram implementadas as ações do Programa.

De outubro de 2018 a dezembro de 2024, o Programa MariAnas promoveu a capacitação de mais de 1.450 profissionais das áreas de educação, saúde, serviço social, psicologia, direito, enfermagem, medicina, atendentes administrativos, doulas, entre outros; difundiu o direito e o Programa em eventos de redes sociais (seis *lives*), televisão, rádio, jornais e *sites*; promoveu encontros e reuniões com entidades religiosas, educacionais (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Faculdade de Sete Lagoas e Faculdade Ciências da Vida), de direito (OAB) e de polícia (delegacia especializada na defesa da família), para divulgação do Programa e solicitação de apoio.

Além disso, e certamente como resultado mais importante de acordo com o objetivo principal do Programa: de fevereiro de 2019 a dezembro de 2024, **27 mulheres manifestaram interesse na entrega voluntária**, sendo acolhidas e encaminhadas ao Setor Psicossocial da 1ª Vara Criminal e da Infância e da Juventude de Sete Lagoas. Desse total, duas foram espontaneamente à Vara, quatro foram encaminhadas pelo Conselho Tutelar, duas pelo Ministério Público, dez pela Estratégia Saúde da Família, um caso foi iniciado por ação ingressada por advogado e oito mulheres manifestaram sua intenção diretamente na Maternidade. De todas, nove genitoras mantiveram a intenção de efetuar a entrega protegida por lei após o nascimento da criança e dezoito desistiram de fazê-lo, permanecendo com sua criança.

Equidade: este critério, segundo Secchi (2012, p. 50) “trata da homogeneidade de distribuição de benefícios (ou punições) entre os destinatários de uma política pública”.

No caso em comento, são destinatárias de toda a engrenagem construída pelo Programa MariAnas as mulheres de Sete Lagoas que não desejam exercer a maternagem de sua criança recém-nascida. Para elas está voltado o objetivo principal do Programa que se baseia no acolhimento humanizado e integral, de forma a permitir-lhes uma tomada de decisão livre, respeitosa e consciente com relação a sua criança. Para garantir esse tratamento, o Programa se empenhou na realização das capacitações permanentes dos profissionais que atendem as gestantes e puérperas, especialmente, nos órgãos público, como citado no critério de Eficácia.

O GTI elaborou, ainda, um Guia de Orientações aos Profissionais da Rede de Acolhida de Sete Lagoas (2020), com o propósito de orientar as ações dos profissionais que atuam na rede de acolhida de gestantes e puérperas, de maneira que as interessadas na entrega voluntária recebam um tratamento uniforme e adequado, livre de preconceitos e baseado na empatia e na escuta ativa, em qualquer equipamento, setor, órgão e instituição do município onde elas possam revelar sua intenção.

Resultado disso, segundo registros do Programa, após sua implantação apenas uma genitora relatou ter sofrido algum constrangimento ao ser direcionada até o Setor Psicossocial da Vara da Infância e da Juventude de Sete Lagoas, que buscou ofertar um tratamento homogêneo a todas as mulheres, com as particularidades que cada caso requer.

Finalizando esta breve avaliação do Programa, segundo os cinco critérios propostos por Secchi, passa-se à última das fases do ciclo de políticas públicas.

2.1.7 Extinção

Diferentemente de Howllet e Ramesh (1995 *apud* Baptista; Rezende, 2015, p. 227), Secchi adota em seu modelo de ciclo de políticas públicas a fase da extinção, que fora impulsionada na década de 1970, especialmente nos países desenvolvidos, por considerar que, assim como o ciclo de vida dos organismos, o de políticas públicas também tem o seu fim. Mas reconhece a grande dificuldade de se extinguirem tais políticas em razão da resistência dos beneficiários. Ele propõe imaginar como seria extinguir o décimo terceiro salário ou a distribuição de *royalties* do petróleo, que são políticas de natureza redistributiva. Mesmo as políticas de cunho regulatório e constitutivo se deparam com a relutância de grupos organizados e com a inação institucional. Ainda assim, ratifica as causas prováveis de extinção de políticas públicas citadas por Giuliani (2005 *apud* Secchi, 2012, 53): resolução do problema que desencadeou a política, ineficácia dos programas, ações ou leis que fomentaram a política e perda progressiva de relevância do problema, que o retira das agendas políticas e formais.

Analisando o Programa MariAnas à luz das referidas causas de extinção, não há como dizer que o problema foi resolvido. A falta de conhecimento a respeito do direito à entrega voluntária e a desestruturação da rede de proteção da criança, que desencade-

aram as violações de direitos no caso MariAnas, descrito no item 2.1.1, embora minimizadas, não cessaram. A rotatividade de profissionais que atuam nas instituições que compõem o fluxograma de acolhimento da mulher interessada na entrega é contínua, exigindo capacitações permanentes. Os resultados trazidos no item 2.1.6, por sua vez, demonstram a eficácia do Programa para o fim proposto. Não houve redução da importância do problema, que se mantém nas agendas das instituições que participam diretamente do Termo de Cooperação Técnica nº 007/2020.

Com efeito, não tendo ocorrido nenhuma das causas de extinção, o Programa MariAnas segue em atividade, sendo aperfeiçoado pelos implementadores a cada nova demanda.

Assim, conclui-se a análise do Programa segundo as fases do ciclo de políticas públicas propostas por Secchi. Antes, porém, de passar para as considerações finais, convém registrar alguns desafios que se impõem ao Grupo de Trabalho Interinstitucional e que representam fatores determinantes para os rumos do Marianas.

2.1.8 Desafios

Da análise do Programa MariAnas a partir das fases do ciclo de políticas públicas inferem-se, claramente, os contornos de uma política pública, embora, conscientemente, sua construção como tal não tenha sido, em nenhum momento, o propósito de sua idealizadora e dos implementadores. A identificação do problema e o seu grau de importância o inseriu na agenda de atuação dos órgãos protetivos dos direitos da criança envolvidos em sua implementação para combater as violações ao direito das mulheres interessadas na entrega voluntária e proporcionar-lhes um atendimento humanizado e respeitoso, buscando alternativas para evitar que outras mulheres passassem pela experiência negativa vivenciada por Ana Maria.

Coordenadas pelo Grupo de Trabalho Interinstitucional, as metas do Programa foram sendo cumpridas dentro das limitações dos órgãos participantes, resultando no acolhimento de 27 mulheres, de 2019 a 2024, que, diferentemente de Ana Maria, obtiveram uma escuta diferenciada, um encaminhamento de forma estruturada até o órgão competente para ratificar sua intenção e um acompanhamento adequado pelos órgãos de proteção da criança e da mulher.

Os números demonstram que a iniciativa implementada em Sete Lagoas trouxe mudanças positivas em favor das mulheres interessadas em exercer o direito de entregar sua criança recém-nascida para adoção. As atas das reuniões do Grupo, entretanto, sinalizam alguns desafios para o Programa, que precisam ser considerados com prioridade, sob pena de sua extinção.

O primeiro se refere ao fato de que toda a engrenagem construída pelo Programa está assentada em um Termo de Cooperação Interinstitucional, celebrado entre as cinco instituições atuantes diretamente no processo de efetivação da entrega voluntária (Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, município de Sete Lagoas e Irmandade de Nossa Senhora das Graças), cuja vigência estava prevista até março de 2025. Isso significa que, passado esse marco temporal, não haveria nenhum instrumento que, formalmente, exigisse o comprometimento daquelas instituições com as ações do Programa. Seria o caso de aditar o termo, prorrogando sua vigência? Normatizar o programa no âmbito municipal?

A segunda preocupação diz respeito ao fato de que o Programa se mantém ativo, em grande medida, pela existência de alguns poucos empreendedores de política (*policy entrepreneurs*), conforme registrado no item 2.1.4, que se destacam no investimento de recursos de tempo e dedicação pela defesa das propostas do MariAnas. Profissionais que enxergam nos objetivos do programa uma oportunidade de conceder dignidade às vidas das mulheres e das

crianças envolvidas na entrega voluntária e que, portanto, se empenham em promover tanto o direito quanto o programa em si. Essa atuação, embora seja imprescindível ao fomento da iniciativa desenvolvida em Sete Lagoas, se vinculada a apenas alguns dos envolvidos, poderá, com a ausência deles, ocasionar sua extinção.

Outro relevante desafio traduz-se na quebra do preconceito que circunda o direito em si e a proposta do Programa e que está presente na sociedade em geral, nas famílias, nos profissionais que atuam no sistema de garantia de direitos da criança e da mulher e, até mesmo, dentro dos órgãos indispensáveis à manifestação e ratificação da vontade da genitora em efetuar a entrega de seu (sua) filho (a). Embora a entrega voluntária tenda a resguardar, entre outros direitos, a integridade física da genitora e da criança, ainda é inconcebível sua aceitação por parte da sociedade, por esbarrar em valores morais profundamente enraizados.

Além desses, registrem-se também os desafios referentes: à manutenção de interesse e empenho dos integrantes do Grupo de Trabalho Interinstitucional, para os quais as ações do Programa MariAnas são acréscimos às suas atividades rotineiras; à rotatividade de profissionais, especialmente nos órgãos do Executivo Municipal e do Hospital-maternidade, o que, vez por outra, altera a composição do grupo de trabalho, exigindo uma retomada de etapas já superadas para manter o nível de conhecimento da matéria e a interação do grupo; à falta de recursos orçamentários exclusivos para o gerenciamento do Programa, o que compromete a realização de ações, limitando-as às disponibilidades de tempo e ao envolvimento dos membros do GTI, e, por último, ao envolvimento de outras instâncias públicas e privadas, tais como faculdades, instituições privadas de saúde e outras instituições da sociedade civil, na promoção da entrega voluntária como um direito que respeita a vontade da mulher quanto ao exercício da maternagem e garante à criança seu direito à vida e à convivência familiar e comunitária.

A busca pela superação desses e de outros desafios, que surgirão à medida que as ações do programa forem se desenvolvendo e novos casos aparecerem, denotarão o grau de importância do tema na agenda das instâncias que o mantêm e definirão seus novos contornos e rumos.

3. Considerações finais

A entrega voluntária de recém-nascidos para adoção é, na atualidade, um direito concedido às mulheres que não desejam exercer a maternagem, disposto nos artigos 13 e 19-A da Lei nº 8.069/90.

Essa previsão legal, por si só, deveria garantir seu efetivo exercício, em âmbito nacional, através da Justiça da Infância e da Juventude, às genitoras nela interessadas. Contudo, a análise da experiência vivenciada pelo município de Sete Lagoas/MG demonstra que, apesar de sua relevância social e de sua inserção na lei desde o ano de 2009, a entrega voluntária ainda é uma possibilidade jurídica bastante desconhecida. Pela sociedade, de modo geral, mas também pelos órgãos garantidores dos direitos da criança e da mulher. Além disso, é um tema permeado de preconceitos, o que dificulta ainda mais sua execução.

Para atender a demanda de mulheres daquele município, que desejam realizar a entrega legal, foi necessária a implementação de uma política pública, desenvolvida com a articulação de alguns órgãos de defesa dos direitos da criança. O Programa MariAnas, programa de acolhida de mulheres de Sete Lagoas-MG que desejam entregar sua criança recém-nascida para adoção, instituído em 2019, tem por metas a difusão do direito, a capacitação dos profissionais que atuam nos serviços de acesso a gestantes e puérperas, o encaminhamento organizado das mulheres entre os órgãos envolvidos no processamento da entrega e, especialmente, o acolhimento humanizado das mulheres interessadas em conceder o desenvolvimento de suas crianças a terceiros, pelas vias legais.

A análise do Programa pelas fases do ciclo de políticas públicas permitiu observar que a atuação conjunta das instâncias públicas e não governamentais é de fundamental relevância na efetivação do direito à entrega voluntária e que a implementação de iniciativas no âmbito municipal é imprescindível para promover a fluidez de todo o processamento da demanda, desde o acolhimento humanizado até a entrega efetiva da criança à nova família, passando pela redução de práticas ilegais violadoras do direito da criança à vida, à saúde e à convivência familiar.

O resultado de todo o trabalho do Grupo de Trabalho Interinstitucional, que coordena as ações do programa, se observa no número de casos registrados: de 2019 a 2024, foram atendidas 27 mulheres. Em consequência, independentemente da entrega ter sido efetivada ou não, 27 crianças, após seu nascimento, tiveram garantidos seus direitos à vida e à convivência familiar, com a família de origem ou substituta, graças a um acolhimento adequado ofertado às suas genitoras.

Apesar de o resultado parecer ínfimo se comparado ao número de casos de violações aos direitos de recém-nascidos e dos muitos desafios a superar, os números demonstram que a ação política implementada pelos órgãos de defesa dos direitos da criança no âmbito do município de Sete Lagoas vem promovendo mudanças positivas em favor das mulheres interessadas no exercício do direito à entrega voluntária. E, não obstante as limitações decorrentes da falta de recursos financeiros, materiais e profissionais exclusivos para o Programa, as metas vêm sendo cumpridas.

Diante desse panorama, espera-se que a experiência compartilhada através deste artigo possa contribuir para a difusão do direito à entrega voluntária, disposto nos artigos 13 e 19-A da Lei nº 8.069/90, e auxiliar outros municípios e/ou comarcas na implementação de iniciativas que, efetivamente, possibilitem às mulheres que não desejarem exercer a maternagem absterem-se

dela pelas vias corretas, sem necessitarem recorrer a condutas ilegais, garantindo, por conseguinte, à criança o direito à vida e à convivência familiar.

4. Referências

ALMEIDA, Ana Tereza. Feto é encontrado em rede de esgoto da Copasa em BH. **G1 Minas Gerais**, 12 maio 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2021/05/12/feto-e-encontrado-em-rede-de-esgoto-da-copasa-em-bh.ghtml>. Acesso em: 1 maio 2023.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, Rubem A; BAPTISTA, Tatiana W. (org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. 1. ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p. 221-272. Disponível em: <http://historico.redeunida.org.br/editora/biblioteca-digital/serie-interlocucoes-praticas-experiencias-e-pesquisas-em-saude/caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf/view>. Acesso em: 11 maio 2023.

BEBÊ é abandonado dentro de lixeira que estava prestes a ser triturada no Complexo do Alemão. **O Dia**, Rio de Janeiro, 26 jun. 2021. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2021/06/6176721-bebe-e-abandonado-dentro-de-lixeira-que-estava-prestes-a-ser-triturada-no-complexo-do-alemao.html>. Acesso em: 1 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Biblioteca Virtual em Saúde. Dicas em Saúde, 2008. Disponível em: <https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/dicas/167acolhimento.html>. Acesso em: 8 maio 2023.

CAPIBERIBE, Candida; CAVALCANTI, Juliette. Mãe Legal: articulação e parcerias garantem bons resultados. **Revista Acolher**: a uniformização e extensão dos serviços jurisdicionais de assistência a mulheres que manifestem a intenção de entregar sua criança à adoção - Revista da Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça de Pernambuco, Recife, edição especial, maio 2013. Disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/documents/72348/118204/Revista+ACOLHER/4020d9ee-6805-4b72-a5a1-83ce6fb54e38?version=1.0>. Acesso em: 1 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual sobre Entrega Voluntária**: Resolução nº 485, de 18 de janeiro de 2023. Brasília: 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/06/manual-entrega-voluntaria-23-05-09.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2023.

DOIS fetos são encontrados ao lado de sepultura em Sete Lagoas. **MegaCidade.com**, Sete Lagoas, 3 nov. 2020. Disponível em: <https://www.megacidade.com/noticia/29973/dois-fetos-sao-encontrados-ao-lado-de-sepultura-em-sete-lagoas>. Acesso em: 1 maio 2023.

FARIA, Carlos Aurélio P. (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. 406 p.

FETO é encontrado no meio do lixo no Aterro Sanitário em Sete Lagoas. **Teclemedia.com**, Sete Lagoas, 9 jul. 2020. Disponível em: <https://teclemedia.com/2020/07/09/feto-e-encontrado-no-meio-do-lixo-no-aterro-sanitario-em-sete-lagoas/>. Acesso em: 1 maio 2023.

Entrega voluntária de recém-nascidos para adoção no município de Sete Lagoas-MG: uma abordagem do Programa MariAnas sob a lógica do chamado ciclo de políticas públicas

Cristiana Gonçalves dos Santos Gasmão

FIGUEIREDO, Luiz Carlos de Barros; NERY, Cyntia Mauricio; TEIXEIRA, Paulo André Sousa (org.) **Acolhendo mulheres**: a entrega de crianças para adoção em Pernambuco. Recife: Centro de Estudos Jurídicos; TJPE, 2017.

GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL DO PROGRAMA MARIANAS. **Guia de Orientações aos Profissionais da Rede de Acolhida de Sete Lagoas**. Sete Lagoas, MG: GTI-PM, 2020a.

GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL DO PROGRAMA MARIANAS. **Programa MariAnas**: Programa de acolhida de mulheres de Sete Lagoas que desejam entregar sua criança recém-nascida para adoção. Sete Lagoas, MG: GTI-PM, 2020b.

GUSMÃO, Cristiana Gonçalves dos Santos. **Atuação das instâncias de proteção da criança na garantia dos direitos à entrega voluntária e à convivência familiar**: uma abordagem a partir da implementação do Programa MariAnas de Sete Lagoas/MG. 2024. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Minas Gerais, 2024. Disponível em: <https://web.sistemas.pucminas.br/BDP/PUC%20Minas/Home/Visualizar?seq=6C59FA67711917ABCD9760C-54D5412DE>. Acesso em: 1 maio 2023.

IBGE. Brasil/Minas Gerais/Sete Lagoas. Panorama, 2022. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/sete-lagoas/panorama>. Acesso em: 20 ago. 2023.

KINGDON, John W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea – volume 1. Brasília: ENAP, 2007. p. 225-245.

MARCÍLIO, Maria Luíza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História Social da Infância no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 53-79.

MATUMOTO, Sílvia. **O Acolhimento**: um estudo sobre seus componentes e sua produção em uma unidade da rede básica de serviços de saúde. 1998. Dissertação (Mestrado em Enfermagem em Saúde Pública) – Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 1998. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/22/22133/tde-14012009-164720/publico/SilviaMatumoto.pdf>. Acesso em: 7 maio 2023.

NERY, Cyntia Mauricio. Reflexões sobre a entrega responsável de crianças para adoção. In: FIGUEIREDO, Luiz Carlos de Barros; NERY, Cyntia Mauricio; TEIXEIRA, Paulo André Sousa (org.). **Acolhendo mulheres**: a entrega de crianças para adoção em Pernambuco. 2. ed. Recife: Centro de Estudos Jurídicos; Tribunal de Justiça de Pernambuco, 2017. p. 19-30.

RECÉM-NASCIDA é encontrada em caixa de papelão em Salvador com carta escrita por possíveis pais: 'Saiba que nós te amamos, filha'. **G1 Bahia**, 24 abr. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2021/04/24/recem-nascida-e-encontrada-em-caixa-de-papelao-em-salvador-com-carta-escrita-por-possiveis-pais-saiba-que-nos-te-amamos-filha.ghtml>. Acesso em: 1 maio 2023.

REUNIÕES MENSAIS DO GRUPO DE TRABALHO INTERINSTITUCIONAL DO PROGRAMA MARIANAS. 2019 a 2022. Sete Lagoas. **Atas de reuniões**. Abril de 2019 a dezembro de 2022.

ROCHA, Carlos Alberto Vasconcelos. Atravessando Fronteiras: os padrões de relações entre sociedade civil e estado e a produção de políticas públicas. **Revista TOMO**, São Cristóvão, Sergipe, Brasil, n. 36, p. 195-230, jan./jun. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Laerte/Downloads/fnm,+07+-Carlos+Vasconcelos+Roch.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012. Disponível em: https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/5066895/mod_resource/content/1/leonardo%20secchi_ciclo%20de%20politicas%20publicas.pdf. Acesso em: 10 maio 2023.

Entrega voluntária de recém-nascidos para adoção no município de Sete Lagoas-MG: uma abordagem do Programa MariAnas sob a lógica do chamado ciclo de políticas públicas
Cristiana Gonçalves dos Santos Gusmão

TEIXEIRA, Paulo André Sousa. O acolhimento necessário à mulher que deseja entregar seu filho para adoção Paulo André Sousa Teixeira. *In*: FIGUEIREDO, Luiz Carlos de Barros; NERY, Cyntia Mauricio; TEIXEIRA, Paulo André Sousa (org.). **Acolhendo mulheres**: a entrega de crianças para adoção em Pernambuco. 2. ed. Recife: Centro de Estudos Judiciários; Tribunal de Justiça de Pernambuco, 2017. p. 31-47.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TJMG). **Termo de Cooperação nº 007, de 20 de março de 2020**. Dispõe sobre a união de esforços e o desenvolvimento de ações articuladas para implantação e desenvolvimento, no Município de Sete Lagoas, do Programa MariAnas - Programa de acolhida das mulheres de Sete Lagoas que desejam entregar sua criança recém-nascida para adoção, como política de acolhimento adequado e humanizado às gestantes e puérperas, de forma a garantir que sua decisão seja consciente e responsável, em favor da garantia do direito à convivência familiar da criança, conforme dispositivos constantes da Lei Federal nº. 8.069/90. Diário do Judiciário Eletrônico/TJMG: Edição nº 54/2020, ano 2020, p. 18-19, 23 março 2020.

Artigo recebido em 08/08/23.

Artigo aprovado em 24/04/25.

DOI: 10.59303/dejure.v23i41.507

60 - 83
Artigo

**GUARDAS MUNICIPAIS E CONTROLE
EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL**

JOÃO GASPAR RODRIGUES

GUARDAS MUNICIPAIS E CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL

MUNICIPAL GUARDS AND EXTERNAL CONTROL OF POLICE ACTIVITIES

JOÃO GASPAR RODRIGUES

Promotor de Justiça
Ministério Público do Estado do Amazonas (Manaus/Brasil)
joaorodrigues@mpam.mp.br

RESUMO: Uma análise descritiva e crítica das diretrizes normativas, judiciais e práticas advindas das inquietações teóricas sobre argumentos contrários e favoráveis à submissão das guardas municipais ao controle externo da atividade policial, uma função constitucional atribuída ao Ministério Público, sob perspectivas jurídicas e institucionais indicadoras da necessidade de um controle extracorporativo sobre as guardas municipais que tenha centralidade e coeficiente humanístico na cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: Guarda Municipal. Controle externo da atividade policial. Poder de polícia. Segurança pública. Persecução penal.

ABSTRACT: Descriptive and critical analysis of the normative, judicial and practical guidelines arising from theoretical concerns about arguments against and in favor of the submission of municipal guards to the external control of police activity, a constitutional function attributed to the Public Prosecutor's Office, under legal and institutional perspectives, indicating the need for an extra-corporate control over municipal guards that has centrality and humanistic coefficient in citizenship.

KEYWORDS: Municipal Guard. External control of police activities. Police power. Public security. Criminal prosecution.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A Guarda Municipal como instituição de vigilância patrimonial do município: não atração do controle externo. 3. A Guarda Municipal como órgão sujeito ao controle externo: relação entre poder de polícia, segurança pública e persecução penal. 3.1. Poder de polícia. 3.2. Relação com a segurança pública. 3.3. Relação com a persecução penal. 4. Conclusão. 5. Referências.

1. Introdução

As Guardas Municipais, instituições que podem receber outras denominações consagradas pelo uso como guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana ou guarda civil metropolitana, têm como principal função a proteção de bens, serviços e instalações do município.

A Constituição Federal do Brasil não prevê diretamente as Guardas Municipais como órgãos de segurança pública, mas a Lei Federal 13.022/2014 estabeleceu diretrizes que lhes atribuem tal *status*, conferindo-lhes uma identidade nacional que padroniza, minimamente, o dever de proteger a vida (art. 3.º, II), a integridade física e o patrimônio dos cidadãos (art. 4.º, III), além de colaborar com os demais órgãos de segurança pública em âmbito municipal, estadual e federal (art. 5.º, IV).

Na confluência entre órgãos e o sistema de segurança pública há amplas zonas de imprecisão e de incerteza, a começar pela própria topografia constitucional em que são alojados e previstos. Exercem algum poder de polícia? São estabelecidas relações com a segurança pública? Há pontos de contato com a persecução penal? As respostas a estas indagações ajudarão a delimitar os mecanismos de controle, principalmente os de caráter exógeno. A partir dessas inquietações teóricas, analisam-se argumentos contrários e favoráveis à submissão das Guardas Municipais ao controle externo da atividade policial, uma função constitucional atribuída ao Ministério Público.

Dentro de uma análise descritiva e crítica das diretrizes normativas, judiciais e práticas se veem as perspectivas jurídicas e institucionais indicadoras da necessidade de controle extracorporativo sobre as Guardas Municipais que tenha na cidadania sua centralidade e seu coeficiente humanístico, haja vista que as relações entre o indivíduo e o Estado são em grande parte definidas pelo conceito de cidadania (Bickel, 1978, p. 43).

2. A Guarda Municipal como instituição de vigilância patrimonial do município, não atração do controle externo

Com atribuições bem específicas e limitadas para proteger bens, serviços e instalações municipais, as Guardas Municipais não têm a mesma extensão de atuação das polícias. Pelo texto cons-

titucional, a segurança pública é exercida para a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. O *caput* do art. 144 não limita a índole da “ordem pública”, das “pessoas” e do “patrimônio” federal, estaduais, municipais ou distrital. As polícias têm o dever de agir para preservar essas variáveis em qualquer espaço. O mesmo não se passa, porém, com as “guardas civis municipais”, restritas, constitucionalmente, à preservação ou à proteção de bens, serviços e instalações do município (art. 144, § 8.º, CF).

Restritas ao âmbito do município, as atribuições das Guardas Municipais referem-se tão somente à vigilância patrimonial de bens, serviços e instalações desse ente político. Portanto, os guardas municipais são vigilantes patrimoniais, não policiais, na acepção moderna do termo e no tratamento recebido nas leis de regência.

Em face dos crescentes índices de criminalidade e de insegurança pública, existe clara tendência de dotar as Guardas Municipais com traços comuns às polícias. Tal esforço não é fruto de ponderação razoável fundada na ordem jurídica, mas efeito do ambiente entrópico em que se encontra inserida a segurança pública do país. As leis, todavia, não podem, contrariando o claro intuito do constituinte originário, metamorfosear, ainda que gradativamente e por acréscimos sucessivos, a Guarda Municipal, de vigilante patrimonial municipal em corpo policial dotado de todas as características e poderes daí imanescentes, inclusive porte de arma.

O Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público de São Paulo editou em 22.8.2022 a Resolução CPJ 1.516/2022, em que cria o Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública e Controle Externo da Atividade Policial (Gaesp) encarregado, entre outras coisas, do “controle externo concentrado e regionalizado da atividade de polícia judiciária, polícia militar e guarda civil municipal” (art. 1.º, inciso I). Todavia, não reconhece à guarda civil municipal o exercício de atividade policial, razão pela qual determina que o Ga-

esp realize apenas “a fiscalização do estrito cumprimento do disposto no artigo 144, §8.º, da Constituição Federal” (art. 1.º, inciso I-A).

À luz do ordenamento processual penal, atividade policial é aquela com deveres/poderes para prender, deter, conduzir coercitivamente, presidir inquérito policial, conceder fiança, realizar diligências investigatórias, apreender bens e, para efeito de segurança pública, se liga à defesa civil, à manutenção da ordem pública, à garantia dos direitos fundamentais etc. (Rodrigues, 2016, p. 92).

A atividade policial em suas práticas operacionais tem, ainda que minimamente, entre outros deveres, a função de parar e revistar, exercer vigilância intrusiva, uso da força, tarefas que conferem aos agentes municipais um elevado nível de poder e de autoridade, a exigir mecanismos internos e externos independentes de controle. Mas para efeito de controle externo, a atividade policial deve se ligar, direta ou indiretamente, com a segurança pública ou a perseguição penal. Não havendo esse vínculo, a atividade policial não atrai o controle externo. Veja-se, neste sentido, o art. 2, da Resolução n. 279/2023, do CNMP:

Estão sujeitos ao controle externo do Ministério Público, na forma do inciso VII do art. 129 da Constituição Federal, da legislação em vigor e da presente resolução, os órgãos policiais relacionados no art. 144 da Constituição Federal, bem como as forças de segurança de qualquer outro órgão ou instituição, a que se atribua parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública ou a perseguição penal.

O órgão de natureza civil ou militar, não importa, para se submeter ao controle externo pelo Ministério Público precisa atender, no mínimo, a três variáveis: 1– deter poder de polícia, ainda que mínimo; 2 – atividade relacionar-se com a segurança pública; 3 – atividade relacionar-se com a perseguição penal.

Com esses elementos (controle externo + atividade policial) bem delimitados, o controle externo da atividade policial pode ser defi-

nido como um conjunto de normas tendentes a fiscalizar, interferir, investigar e responsabilizar qualquer atividade policial ligada à segurança pública e/ou à persecução penal potencialmente violadora de direitos fundamentais, sendo policial, para efeito de controle externo, qualquer atividade pública em que seja exercido poder de polícia numa relação com a persecução penal e/ou segurança pública. (Rodrigues, 2016, p. 98)

Embora o STF e o STJ reconheçam as Guardas Municipais como órgãos integrantes do SUSP, elas não podem exercer tarefas semelhantes às da Polícia Militar, como a realização de buscas pessoais. O fato de esses órgãos estarem topograficamente na Constituição no mesmo artigo dos demais órgãos de segurança pública, não autoriza o compartilhamento das mesmas atribuições das polícias civil, militar. O próprio Estatuto Geral das Guardas Municipais (art. 2.º da Lei 13.022/2014), ao definir as atribuições das guardas, ressalva as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Na ADPF 995/2022, o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que as Guardas Municipais integram o Sistema de Segurança Pública. A Corte, por maioria, julgou procedente, nos termos do artigo 144, § 8.º, da CF, artigo 4.º da Lei 13.022/2014 e artigo 9.º da Lei 13.675/2018, declarar inconstitucional todas as interpretações judiciais que excluem as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública¹.

Com mais poderes, atribuições e intervenções próprias dos corpos policiais regulares e tradicionais sendo transferidos e incorporados às Guardas Municipais, em alguns municípios brasileiros [Holambra/SP é um exemplo] esse futuro antecipa-se com a terminologia adotada de “polícias municipais” - REsp 1.977.119). A ingenuidade de crer que este cenário permanecerá como está (sem transformar potência em ato) é um equívoco. O STF vem, paulatinamen-

1 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 2.10.2023.

te, ampliando as atribuições das Guardas Municipais, como na ADI 5538/2021, no voto vencido do ministro Luís Roberto Barroso:

A função primordial da guarda municipal, embora o STF já tenha admitido ampliações pontuais das respectivas atribuições (RE 658.570-MG, rel. min. Marco Aurélio, redator p/ Acórdão min. Roberto Barroso), ainda é a proteção do patrimônio dos municípios. Tendo como órgão julgador o Tribunal Pleno, julgamento em 6.8.2015, publicação em 30.9.2015, o STF assentou que “o art. 144, §8.º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município”.

O modelo federativo de segurança pública ineficiente e caótico indica claramente que não se vislumbra pleno exercício de uma atividade policial expandida, de modo a fazer incidir o art. 129, VII, da CF, e toda a normativa regulamentadora daí derivada.

Mesmo que a atividade de guarda municipal execute uma função pública, não representa atividade-fim operacional ou claramente adstrita à atividade policial propriamente dita (poder de polícia + segurança pública + persecução penal, tal como expresso no art. 2, da Res. CNMP 279/2023). Por isso, refoge ao âmbito de atribuição do controle externo da atividade policial. Não há ainda, rigorosamente, atividade policial a ser atribuída à Guarda Municipal e que atraia, portanto, o mecanismo de controle externo exercido pelo Ministério Público.

Isso não implica que o predominante serviço de vigilância patrimonial executado pelas Guardas Municipais escapará aos controles do Estado de Direito. Caso o guarda municipal cometa alguma ilegalidade ou até mesmo abuso de autoridade no exercício da função, a atribuição para investigar e responsabilizar ainda persiste com o Ministério Público, só que do promotor criminal, não do especializado no controle externo da atividade policial.

3. A Guarda Municipal como órgão sujeito ao controle externo: relação entre poder de polícia, segurança pública e persecução penal

Decididamente, apesar dos argumentos racionais² esgrimidos, algumas premissas são incapazes de estabelecer verdades evidentes ou provas demonstrativas. As inferências exigem contraleitura. À luz do Direito e dos fatos, a Guarda Municipal reúne sim, principalmente diante das diretrizes normativas em vigor (Lei Federal n. 13.022/2014 e Resolução n. 279/2023, do CNMP) e das últimas decisões judiciais sobre a matéria (ADPF 995 e REsp 1.977.119), os três vetores básicos (poder de polícia + segurança pública + persecução penal) para atrair o controle externo da atividade policial.

O alcance da tríade poder de polícia + segurança pública + persecução penal pode muito bem exigir a assistência de novos instrumentos de controle e de supervisão, como o exercido pelo Ministério Público. Ao sinal de menor agravo a seus direitos fundamentais, o cidadão precisa contar com mecanismos céleres de controle e de responsabilização. Isto integra a verdadeira essência do constitucionalismo e justo paradigma de um governo republicano.

O art. 2o., da Resolução n. 279/2023³ do CNMP incorpora um viés indutivo quando relaciona poder de polícia, segurança pública e persecução criminal a um segundo nível de órgãos sujeitos ao controle externo da atividade policial, além dos especificamente enumerados no art. 144 da CF. A norma resolutiva não fica presa à segurança pública monocular acolhida pelo constituinte originário, ao acenar que a segurança pública integral alcance outras vulnerabilidades sociais capazes de gerar insegurança pública que não apenas o crime e a violência.

2 Um argumento bem fundado é aquele que resiste à crítica, ao teste de falsificabilidade e a favor do qual se pode apresentar um caso que atenda aos critérios exigidos para merecer uma conclusão favorável (Atienza, 2002, p. 135). Os argumentos do item 2, por conseguinte, não resistem ao equivalente teste de falsificabilidade apresentado no item 3.

3 Até à edição da Resolução CNMP n. 20/2007 (revogada pela Res. 279/2023), verdade seja dita, o controle externo da atividade policial permeneceu sem um conteúdo jurídico específico.

Na verdade, se a atribuição constitucional do controle externo da atividade policial tivesse sido fruto de luta institucional do Ministério Público, com sólida estrutura conceitual, a submissão das Guardas Municipais ao Controle externo da atividade policial (Ceap) já teria sido fato consumado desde 1988.

A atribuição do Ceap foi de última hora lançada na fatura da instituição, sem que ninguém soubesse exatamente do que se tratava. Tanto que cinco anos depois de promulgada a Constituição, a Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) foi editada sem nenhuma referência ao Ceap, uma evidência de que a função constitucional era totalmente desconhecida ou sequer cogitada. Essa deficiência conceitual e normativa responde, até hoje, por certa inércia no desenvolvimento efetivo do Ceap. Conceitos não são apenas parâmetros teóricos. Na verdade, criam atitudes que tendem a fixar coordenadas do espírito, influem no pensamento e na ação futura (Bickel, 1978, p. 15-16). E acrescenta: “o que é geralmente lido, visto, ouvido e feito interfere conosco, queiramos ou não, pois constitui o nosso meio ambiente” (p.80).

É hora de acordar do cochilo dogmático que já dura 40 anos e pôr mãos à obra, a fim de reforçar a estrutura conceitual, normativa, material e institucional desta importantíssima função constitucional atribuída ao Ministério Público, injetando-lhe mais teoria.

3.1 Poder de polícia

Os agentes de polícia ou os outros agentes de aplicação da lei, nas suas funções, frequentemente condicionam as liberdades e os direitos humanos das pessoas (Dissel/Tait, 2011). De acordo com a Lei Federal 13.022/2014, as Guardas Municipais podem exercer fiscalização, controle e regulamentação em determinadas áreas. Isto é poder de polícia, e as Guardas Municipais o exercem limitado ao âmbito municipal, embora não se estenda a todas as ati-

vidades policiais. Quando, por exemplo, realizam buscas pessoais relacionadas a seu mister constitucional, conforme autorizado no REsp 1.977.119 – STJ, 2022, estão, ainda que minimamente, fazendo uso de um poder de polícia. Na verdade, a busca pessoal se insere como “medida invasiva típica da atividade policial”:

Poderão, todavia, realizar busca pessoal em situações absolutamente excepcionais – e por isso interpretadas restritivamente – nas quais se demonstre concretamente haver clara, direta e imediata relação de pertinência com a finalidade da corporação tão somente quando se tratar de instrumento imprescindível para o limitado e específico escopo de proteção do patrimônio municipal. Aqui, sim, se aplica a teoria dos poderes implícitos, de modo que, para o fim exclusivo de conseguirem realizar adequadamente a tutela dos bens, serviços e instalações municipais, estão as guardas municipais autorizadas – se presentes os requisitos do art. 244 do CPP – a revistar indivíduos sobre os quais recaía fundada suspeita da prática de crimes que atinjam de maneira clara, direta e imediata os bens, os serviços e as instalações do município.

Mesmo que a medida invasiva da busca pessoal seja executada em “situações absolutamente excepcionais”, ainda assim atende ao exercício de poder de polícia mínimo exigido na Resolução n 279/2023, do CNMP, para qualificar a atividade do guarda municipal como sujeita ao controle externo ministerial. Outras medidas derivadas do poder de polícia podem ser adotadas legalmente, como apreensão de *res furtiva* em crime aquisitivo em instalações ou bens municipais (terminais de transporte coletivo urbano, Unidades Básicas de Saúde), preservação da cena do crime (intrusão no direito de ir e de vir dos cidadãos) etc.

Não é necessária uma “instituição policial plena em pleno exercício de uma atividade policial expandida”, premissa falsa apresentada no item 2, para submeter-se ao controle externo do Ministério Público. Basta que o poder de polícia seja exercido em escala mínima, pois mesmo nesse nível os direitos fundamentais

dos cidadãos já se encontram sob o risco do arbítrio estatal. Não se exige sejam “verdadeiras polícias municipais”, equiparáveis em abrangência ou extensão às “atividades ostensivas típicas de polícia militar ou investigativas de polícia civil” para atrair a função constitucional de controle externo concentrado e difuso do MP. É suficiente que exerçam, minimamente, qualquer poder de polícia (ou como vem inscrito no art. 2o., da Res. CNMP n. 279/2023: “parcela de poder de polícia”).

O STF e o STJ reconhecem as Guardas Municipais como órgãos integrantes do SUSP, mas não lhes atribuem atividade policial, o que impede que exerçam tarefas semelhantes às da polícia militar, como a realização de buscas pessoais fora do âmbito municipal. No item 2 afirma-se que a “atividade de guarda municipal não representa atividade-fim operacional ou claramente adstrita à atividade policial propriamente dita [...]”. Não há ainda, rigorosamente, atividade policial a ser atribuída à Guarda Municipal e que atraia, portanto, o mecanismo de controle externo exercido pelo Ministério Público”. Mais uma premissa falsa que desafia análise.

A expressão “atividade policial” contida no inciso VII do art. 129 da Constituição pode induzir o intérprete a acreditar que o controle externo é levado a cabo unicamente sobre corpos policiais plenamente constituídos e operacionais, inscritos no art. 144 e seus incisos da CF. Não é bem assim. Atividade policial é aquela decorrente do poder de polícia, e não simplesmente de um órgão policial. Se assim fosse, a atividade-meio praticada pelas corporações policiais seria abrangida pelo controle externo. Não o é, pois deriva de gestão administrativa e não do poder de polícia inerente à atividade-fim.

Se o intérprete fica preso à literalidade da norma do art. 129, inc. VII, da CF, acaba cometendo o mesmo equívoco do constituinte originário de confundir segurança pública com o combate ao crime e à violência, atribuindo-a simplesmente a órgãos ou a corpos policiais, tal como disposto no art. 144 e seus incisos da CF.

O exercício do poder de polícia, ainda que excepcionalmente ou em escala mínima, é o elemento primeiro a emitir sinais de que determinado órgão é candidato a submeter-se ao controle externo da atividade policial. Não existindo qualquer resquício de poder de polícia, não se passa às etapas seguintes, que o relacionam à segurança pública e à persecução penal.

3.2 Relação com a segurança pública

Em qualquer Estado de Direito, a função policial tem amplo campo de ação no tema da segurança pública (Ballesteros, 2019, p. 253). Quando a ADPF 995 declara as Guardas Municipais, devidamente criadas e instituídas, como integrantes do Sistema de Segurança Pública, resta atendido o vetor que relaciona o exercício do poder de polícia com a segurança pública. De certo modo, a decisão da Corte Suprema apenas reafirma a topografia constitucional das guardas municipais e disposições legais pertinentes.

Na ADI 5538/2021, o STF reconhece que “as Guardas Municipais executam atividade de segurança pública (art. 144, § 8.º, da CF), essencial ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade”. No mesmo julgamento, a Corte sustenta: “É evidente a necessidade de união de esforços para o combate à criminalidade organizada e violenta, não se justificando, nos dias atuais da realidade brasileira, a atuação separada e estanque de cada uma das Polícias Federal, Cíveis e Militares e das Guardas Municipais, pois todas fazem parte do Sistema Único de Segurança Pública”.

No aludido julgamento, o STF recheia o acórdão com expressões que relacionam Guardas Municipais: “executam atividade de segurança pública”, “integrante operacional do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)”, “faz parte do sistema geral de segurança pública”, “presença efetiva das Guardas Municipais no sistema de segurança pública do país”, “efetiva participação na segurança pública”, “agentes de segurança pública” etc.

Também no REsp 1.977.119 (2022), o relator entende que os integrantes das Guardas Municipais são “agentes públicos com atribuição *sui generis* de segurança, pois, embora não elencados no rol de incisos do art. 144, caput, da Constituição, estão inseridos no § 8.º de tal dispositivo; dentro, portanto, do Título V, Capítulo III, da Constituição, que trata da segurança pública em sentido lato”.

A Carta Final do X Encontro Nacional do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial (Enceap/2020) apresentou enunciado tímido, já superado pela realidade normativa e jurisprudencial: “Caberá ao Ministério Público, dentro do exercício amplo do controle externo da atividade policial, a fiscalização das guardas municipais exclusivamente com relação a seus atos com repercussão na segurança pública”.

Se a segurança pública tem por objeto a incolumidade das pessoas e do patrimônio, é inegável que às Guardas Municipais, ainda que reguladas de forma deslocada no §8.º do art. 144 CF/1988, compete uma função de segurança pública, mais precisamente a preservação da incolumidade do patrimônio do Município (Zago/Carvalho, 2015). A esfera municipal exerce funções de segurança pública, ainda que restritas à proteção de seus bens e serviços. Ademais, a presença das guardas municipais no capítulo da segurança pública, e não meramente entre as competências próprias do Município, parece indicar que elas têm um papel relevante a desempenhar nesta política pública, ainda que precipuamente voltado à proteção patrimonial.

O art. 9.º da Lei 13.675/2018 (Sistema Único de Segurança Pública – SUSP), convergente às disposições constitucionais, não deixa dúvidas da relação das Guardas Municipais (GMs) com a segurança pública:

É instituído o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que tem como órgão central o Ministério Extraordinário da Segurança Pública e é integrado pelos órgãos de que trata o artigo 144 da

Constituição Federal, pelos agentes penitenciários, pelas guardas municipais e pelos demais integrantes estratégicos e operacionais, que atuarão nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica.

O art. 9.o, § 2.º, inciso VII, da Lei 13.675/2018, elenca a Guarda Municipal como órgão integrante operacional do SUSP. E no §4.º atribui aos municípios o dever de implantar programas, ações e projetos de segurança pública, com liberdade de organização e funcionamento.

O atrelamento das Guardas Municipais à proteção de bens, serviços e instalações municipais confirma o vínculo com a segurança pública, imersas num processo de produção de segurança mais abrangente, tal como modernamente compreendida. Tradicionalmente, a segurança pública ligava-se a uma interpretação policialesca e criminal. Hoje, seu sentido já não é tão restrito e limitado. A segurança pública ultrapassa a proteção contra a violência, a criminalidade e o uso da força pública. Multirrelacional, supõe proteção integral das pessoas ante ameaças e vulnerabilidades individuais ou públicas de diversas índoles.

A segurança pública não se liga apenas ao crime ou ao sistema penal. Alcança direitos civis, sociais, políticos e uma gama de riscos proporcionados pela sociedade pós-moderna (Rodrigues, 2009, p. 42-43/119). O conceito de segurança integral supera a tradicional exclusividade militar-policial que distinguiu a segurança pública por muito tempo. Há uma multiplicidade de novos agentes, causas de riscos e perigos não apenas relacionados ao crime e à violência. As Guardas Municipais integram esse contexto maior de segurança pública.

A segurança pública não se resume a uma questão de polícia (Zago/Carvalho, 2015). O legislador constituinte brasileiro parece ter-se olvidado desse fato ao enumerar, nos incisos do art. 144 da CF/1988, os seguintes órgãos de segurança pública: po-

lícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícia penal, polícias militares e os corpos de bombeiros militares.

Em um Estado democrático e progressista, a segurança é um fator que contribui para o bem-estar social e a qualidade de vida (Valencia Ramírez, 2002). O desenvolvimento de uma nova cultura e concepção de segurança não deve estar limitado apenas à prevenção ou perseguição do crime, mas orientado a promover a salvaguarda e garantia de todos os direitos humanos.

A competência legal das GMs para proteção dos serviços, instalações e bens municipais, por uma interpretação sistemática e extensiva, atua também na proteção de bens imateriais, como a ordem pública municipal (art. 5.º, III, da Lei 13.022/2014). Estreita-se, com isso, ainda mais a relação orgânica desses órgãos com a segurança pública.

As funções atribuídas às GMs não são de mera vigilância patrimonial, mas de prevenção e de controle. Em outras palavras, de manutenção da ordem e de aplicação da lei (Ramírez, 2021, p. 26), embora restritas ao âmbito municipal. Funções tipicamente de polícia, em sentido amplo, ainda mais fortalecidas por uma atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada com outros órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados e do Distrito Federal em articulação com a sociedade (art. 1.º da Lei 13.675/2018). E tais prerrogativas não são pensadas para subjugar, mas para garantir os direitos e as liberdades de a população usar livremente e sem receio os bens, os serviços e as instalações municipais.

Além de o controle externo ministerial se impor às guardas municipais a partir de uma abordagem técnico-jurídica, um vetor extrajurídico, pragmático, merece ser analisado. A maioria dos 5.568 municípios do Brasil é constituída por pequenas e longínquas localidades, normalmente dominadas por lideranças políticas com duvidoso compromisso com o

Estado de Direito (mais afeitas à política paroquiana de perfil antigo). Sem um controle externo independente, essas Guardas Municipais facilmente se transformam em milícias a serviço desse micromundo da política local. Não é incomum verificar rondas ostensivas de integrantes da Guarda Municipal imitando a polícia. Neste imenso país, corre-se o risco de haver “guardas pretorianas” de prefeitos populistas e de chefetes da velha política do coronelato e clientelismo” (Marrey, 2016).

Essa questão política, que pode causar danos profundos aos direitos fundamentais dos moradores desses municípios, e o fato de o controle externo ser ou não executado pelo Ministério Público constituem, segundo Velasquez (2015, p. 82), “tema de grande relevância e que acarretará consequências diretas à segurança pública brasileira”. É válido, portanto, analisá-lo atentamente.

Neste ponto, indaga-se com Giorgio Agamben (2004, p. 39): como pode uma anomia ser inscrita na ordem jurídica? Como uma instituição prevista e criada em espaço nobre da Constituição (capítulo da Segurança Pública) pode se transformar em instrumento de caos? Como é possível o ordenamento jurídico ter uma lacuna de controle justamente quanto a uma situação crucial de alcance tão largo? Certamente esse não foi o propósito do constituinte originário ou fundador. E como a vontade originária precisa ser respeitada e preservada das inconsistências e contradições internas, as salvaguardas constitucionais devem ser acionadas para equilibrar os poderes institucionais e sociais ao longo de toda a Federação brasileira.

Uma *quaestio iuris* precisa ter sentido em relação ao sistema jurídico existente (justificação interna) e em relação ao que ocorre no mundo (justificação externa ou de segundo nível). Na combinação entre as exigências sociais e a dogmática jurídica reside um potencial inexplorado de crítica a uma “responsividade” das estruturas sistêmicas do Direito. Como diz Buckley (1971,

p. 209), para que o nosso aparelho conceitual reflita a realidade não deve tentar resolver questões empíricas escoradas apenas no que decretam as definições.

Imagine-se o potencial caótico e disruptivo de Guardas Municipais instituídas na contextura política aludida, sem a supervisão de um órgão de controle externo independente e impessoal. Seria a cultura perfeita para uma atuação arbitrária, abusiva e fora da lei. Nas razões do REsp 1.977.119 (STJ, 2022), o relator ainda aventa uma hipótese cerebrina, mas plausível, de “guerras civis internas instrumentalizadas por meio de milícias locais, ou até eventuais insurgências armadas de comandos municipais em face do poder estadual em virtude de divergências políticas entre as respectivas lideranças”.

Na ADI 5538/2021, o STF destaca a superior relevância da segurança pública para a estabilidade democrática no país:

A ruptura da segurança pública é tão grave que a Constituição Federal permite a decretação do Estado de Defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social, quando ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional; inclusive, com a restrição de diversos direitos fundamentais, conforme previsto no artigo 136 do texto constitucional. Caso o próprio Estado de defesa se mostre ineficaz, haverá, inclusive, a possibilidade de decretação do Estado de Sítio, nos termos do inciso I do artigo 137 da Carta Magna.

A população desses milhares de municípios não pode ser refém de uma indeterminação jurídica ou de uma falta de responsabilidade jurídica (ou institucional), em prejuízo de seus direitos fundamentais mais básicos. Situação que gera uma assimetria abusiva: o corpo burocrático com mais poder (em contínua expansão corporativa) e os cidadãos com menos direitos e expostos a agentes sem supervisão externa imparcial e independente. A inaceitabi-

lidade dessas consequências indica uma clara rota hermenêutica ao Ministério Público, guardião das promessas constitucionais⁴.

Alguns municípios, como aponta esquematicamente o multicitado REsp 1.977.119 STJ/2022, já estão armando suas Guardas Municipais com artefatos letais de grosso calibre, equipamento bélico (fuzis, metralhadoras) de alto poder letal e de uso exclusivo das Forças Armadas. Cada vez mais, esses órgãos estão, sob a lógica inexorável da força e do mimetismo, expandindo-se e militarizando-se, avançando sobre atividades tipicamente de persecução penal. Em dois municípios, as ocorrências apresentadas em delegacias de polícia são, predominantemente, feitas pelas Guardas Municipais, como indica o quadro abaixo:

Município	Ano	Percentual de ocorrências
Holambra/SP	2015 – 2021	63,3% – 80,2%
Indaiatuba/SP	2019 – 2020	70,54% – 72,58%

Fonte: STJ, REsp 1.977.119.

Em temas sensíveis à população (a segurança pública, por exemplo), uma abordagem pragmática não válida ou justificada juridicamente, se provar certa, pode ajudar a formular uma teoria que a justifique aos olhos da técnica jurídica. O dinamismo dos fatos, em regra, sobreleva-se à evolução jurídica (Monreal, 1988, p. 24). O Direito surge pós-vida (ubi societias, ibi jus); o fato jurídico nasce para regular o fato social (ex facto oritur ius). A dinâmica social está sempre à frente da norma jurídica. Afetos, sentimentos, fúria, revolta, amor, ódio com todas as banalidades da vida formam a força pulsante do direito. O mundo da vida do direito é a força da vida, sem a qual o Direito é sem força, dead letter law (Fischer-Lescano, 2015, p. 119). Dado o relevo deste ângulo do tema, por en-

4 Cf. João Gaspar Rodrigues, *Ministério Público Resolutivo: o guardião das promessas constitucionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

volver toda a federação brasileira, a quaestio facti situa-se no limite entre a política e o Direito (ou entre a ordem jurídica e a vida). E no caso específico da segurança pública brasileira, dado o caráter entrópico e conflitualista, o Direito deve se adaptar a um ritmo de mudança vulcanicamente intenso.

Essa situação social e política que toca os municípios e suas respectivas populações não pode ser normatizada. Portanto, não se submete a uma percepção técnica ou jurídica. Quaestio facti indiscutivelmente fundamental, existe independentemente de uma formulação jurídica.

É fato que as Guardas Municipais existem, possuem poder de polícia, estão relacionadas com a segurança pública e a persecução penal (pelo menos no que diz respeito à vigilância patrimonial do município), e o feixe expansivo dessas atribuições apresenta, simultaneamente, a possibilidade de graves abusos ou violações aos direitos. Logo, assumir o encargo de controlá-las parece ser, dentro de uma lógica consequencial, o próximo passo no tabuleiro de freios e contrapesos. Não é apenas um dever jurídico como exposto, mas uma necessidade diante de sucessivas usurpações de atribuições em diversos municípios, como reiteradamente apreciado – e declarado – pelo STJ e pelo STF. E quanto mais tempo é gasto na indecisão e na incerteza de seu controle externo pelo MP (criando-se uma espécie de vacuum institucional), mais a questão deixa de ser jurídica e passa a ser extrajurídica, com desdobramentos imprevisíveis inclusive de emulações institucionais.

3.3 Relação com a persecução penal

Como já dito, a Resolução CNMP n. 279/2023, qualquer órgão civil ou militar, submete-se ao controle externo quando lhe “seja atribuída parcela de poder de polícia, relacionada com a segurança pública ou persecução criminal”. Veja-se que a resolução

não fala em “atribuição expressa” para a persecução criminal, mas em poder de polícia relacionado à persecução criminal.

A persecução penal recebe sua extensão conceitual na repressão a delitos, ou seja, representa a perseguição e a punição de violações criminais. Praticada uma infração penal, surge para o Estado a prerrogativa punitiva, um dever/poder de perseguir o transgressor e aplicar-lhe a sanção própria (resposta estatal). O conceito abrange o conhecimento do fato delituoso (atuação diante do flagrante e de uma notícia criminis), a investigação (fase pré-processual), o processo penal e a aplicação de sanções (execução penal).

A persecução penal contém duas fases: a pré-processual (inquérito policial ou procedimento investigatório criminal ministerial) e a processual (*persecutio criminis in judicio*) (Rcl 10644 MC, relator ministro Celso de Mello, Decisão Monocrática, julgamento em 14.4.2011, DJe de 19 abr. 2011). Em uma visão mais ampla de persecução penal como a repressão ou resposta estatal ao cometimento de infrações penais, vale incluir a execução penal. Ainda não como fase, mas como evento inaugural da persecução, o conhecimento do fato gera dois tipos de atuação persecutória: diante de um flagrante e diante de uma notícia de fato. (Figueiredo, 2016, p. 324)

Como as Guardas Municipais se relacionam com a persecução penal? Como órgão provocador ou acionador. Quando a Guarda Municipal (GM), em seu estrito dever constitucional, flagra um indivíduo cometendo furto contra bens, serviços ou instalações municipais, reúne os elementos preliminares de convicção (apreensão da res furtiva, preservação do local do crime, etc.). O encaminhamento da ocorrência à delegacia de polícia provoca a persecução penal por parte do Estado-polícia. Estabelece-se, então, uma relação direta entre a GM e a persecução penal, tal como exigido no art. 1o., da Resolução n. 279/2023, do CNMP.

Esse poder de provocar a persecução penal vem insculpido no artigo 5.º, inciso XIV, da Lei 13.022/2014 (Estatuto Geral das

Guardas Municipais) de que são competências específicas das Guardas Municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais, encaminhar ao delegado de polícia, diante de flagrante delito, o autor da infração, preservando o local do crime, quando possível e sempre que necessário.

O exercício do controle externo sobre as Guardas Municipais presta-se, em princípio, a dois objetivos: 1– preservar os direitos e as garantias fundamentais dos cidadãos, numa busca ativa e exaustiva por efetividade; 2– manter o órgão civil dentro de suas atribuições constitucionais e legais, impedindo que avance sobre aquelas propriamente policiais, aproveitando-se de condições favoráveis que se apresentam – como brechas legais e judiciais que surgem aqui e ali.

Compete ao Ministério Público garantir que o crescimento e o fortalecimento institucional das Guardas Municipais ocorram dentro de critérios de razoabilidade e de atenção ao superior interesse público, não como impulsos corporativos de natureza subalterna. Forças corporativas irrestritas ou parcamente controladas podem constituir séria ameaça aos direitos fundamentais. Eventual doutrina ou hipótese que sustente tal status é imprópria ao consumo moderno de poderes limitados ou controláveis.

Sobre a supervisão ministerial em relação às Guardas Municipais, estabelece-se um silogismo perfeito: 1– premissa maior = todo órgão dotado de poder de polícia relacionado com a segurança pública e a persecução penal se submete ao controle externo da atividade policial; 2– premissa menor ou fática = a GM é órgão civil dotado de poder de polícia relacionado com a segurança pública e a persecução penal; 3 – Logo, a GM se submete ao controle externo.

4. Conclusão

Antes que circunstâncias exteriores determinem os rumos das atribuições do Ministério Público, é preferível que a instituição se antecipe e juridicamente agregue a seu quadro de atuação o controle concentrado e difuso sobre as Guardas Municipais. O desenvolvimento ministerial se faz de dentro para fora. As circunstâncias externas são sempre acessórias: ajudam na interpretação jurídica ou contrariam, mas nunca devem determinar o *fiat* institucional. Capturar essa anomia em gérmen (a contínua militarização das GMs), controlar os ímpetos corporativos, garantir o predomínio do Direito em todo o território nacional e realinhar a atuação desses organismos é o desafio constante lançado ao Ministério Público e à sua função constitucional de controle externo da atividade policial. Não é possível nem recomendável deixar que os acontecimentos simplesmente se regularizem por si.

A situação parece bastante clara. De um lado, há o marco normativo a avalizar a submissão das GMs ao controle externo do MP. De outro, há um avanço crescente de atribuições conferidas – e autoconferidas –, demandando controle especializado e impessoal pelo risco real de violação de direitos fundamentais. Portanto, duas variáveis teórico-práticas devidamente alinhadas levam a um resultado certo: submissão da GM ao controle externo da atividade policial, como previsto no art. 129, inciso VII, da CF e nas diretrizes infraconstitucionais existentes.

Órgãos dotados de parcela de poder de polícia com algum grau de relação com a segurança pública e a persecução penal, conforme a Resolução n. 279/2023, do CNMP, não podem executar funções intrusivas sem qualquer oposição, calibragem ou controle externo independente. Numa democracia, determina a boa sabedoria prática, onde exista uma equação de poder surgem indefectivelmente questões de legitimidade e de controle, num largo quadro multirrelacional. Na organização jurídica constitucional do governo qualquer exercício do poder da sociedade politicamente organizada exige controles (Pound, 1965,

p. 87). É a Guarda Municipal, portanto, órgão integrante do sistema de controle externo da atividade policial, incumbência constitucional do Ministério Público e salvaguarda relevante na garantia dos direitos fundamentais.

Obviamente que o controle externo da atividade policial a ser exercido pelo Ministério Público sobre as Guardas Municipais não as tornam, só por isso, um corpo policial ou uma polícia municipal. Assim como os peritos criminais também não se tornam, pela submissão ao referido controle, policiais ou, como querem, uma “polícia científica” – STF, ADI 2.575-PR. Com isso, a submissão desses órgãos à supervisão ministerial, a partir desse esquematismo fundamental, não afeta a discussão sobre eventual municipalização da segurança pública.

5. Referências

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2. ed., 2004.

ATIENZA, Manuel. *As razões do Direito. Teorias da argumentação jurídica*. Tradução de Maria Cristina Guimarães Cupertino. São Paulo: Landy, 2. ed., 2002.

BALLESTEROS, María José Bernal. La función policial desde la perspectiva de los derechos humanos y la ética pública. IUS- *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, Vol. 13, n. 44, julio - diciembre 2019, p. 251-279.

BICKEL, Alexander M. *A ética do consentimento*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Agir, 1978.

BUCKLEY, Walter. *A sociologia e a moderna teoria dos sistemas*. Tradução de Octavio Mendes Cajado. São Paulo: Cultrix, 1971.

DISSEL, Amanda.; TAIT, Sean. *Indicadores para a implementação do Código de Conduta da Organização para a Cooperação dos Chefes de Polícia da África Austral* (SARPCCO). 2011. African Policing Civilian Oversight Forum (APCOF). Disponível em: <https://apcof.org/wp-content/uploads/2016/05/Implementing-the-SARPCCO-Code-of-Conduct-Portuguese-.pdf>. Acesso em: 7.10.2023.

ENCONTRO NACIONAL DO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL (ENCEAP). X ENCONTRO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CONTROLE EXTERNO DA ATIVIDADE POLICIAL. 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Encontros_2020/Carta_de_conclus%C3%A3o_do_X_ENCEAP.pdf. Acesso em: 16.11.2023.

FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. *Persecução penal mais eficiente e democrática: seletividade declarada e regradada*. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 15, n. 47, jan./jun. 2016, p. 321-349.

FISCHER-LESCANO, Andreas. Uma “força justa e não violenta”? Uma crítica do direito na sociedade global. *Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 27, n. 2, 2015, p. 103-127.

MARREY, Luiz Antônio Guimarães. Quando a Guarda Municipal age como polícia abre-se a porta para a violência. *Revista Consultor Jurídico*, 11 de julho de 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-11/mp-debate-guarda-municipal-age-policia-abre-porta-violencia>. Acesso em: 17.10.2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO (MPSP). *Resolução 1.516/2022-CPJ*, de 22.8.2022. [São Paulo, SP]:Colégio de Procuradores de Justiça, [2022]. Disponível em: <https://ponte.org/wp-content/uploads/2022/08/Resolucao%CC%A7a%CC%83o-1.516-22-CPJ-GAESP.pdf>. Acesso: 30.9.2023.

MONREAL, Eduardo Novoa. *O Direito como obstáculo à transformação social*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

POUND, Roscoe. *Justiça conforme a lei*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, Col. Clássicos da Democracia, n. 30, 1965.

RAMÍREZ, Augusto Rigoberto López. *¿Cómo clasificar las actividades policiales y evaluar la orientación práctica de la policía?* Revista Logos Ciencia & Tecnología, 13(2), mayo-agosto, 2021, p. 24-38.

RODRIGUES, João Gaspar. *Segurança pública e comunidade: alternativas à crise*. Porto Alegre:Safe, 2009.

RODRIGUES, João Gaspar. *Ministério Público Resolutivo: o guardião das promessas constitucionais*. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). *REsp n. 1.977.119/SP* Rel. min. Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 16.8.2022, DJe de 23.8.2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/guarda-busca-pessoal.pdf>. Acesso em: 15.10.2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Adin 5538/DF*, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 1.º.3.2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346443722&ext=.pdf>. Acesso em: 21.10.2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *ADPF 995*, rel. min. Alexandre de Moraes. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6444398>. Acesso em: 28.11.2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *RE 658.570-MG*. Rel. min. Marco Aurélio, relator p/Acórdão: min. Roberto Barroso, órgão julgador: Tribunal Pleno, julgamento em 6.8.2015, publicação em 30.9.2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4146148&numeroProcesso=658570&classeProcesso=RE&numeroTema=472>. Acesso em: 28.11.2023.

VALENCIA RAMÍREZ, Verónica Guadalupe. *La seguridad pública como derecho humano*. IN: Certamen de ensayo sobre derechos humanos, Toluca, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México - Legislatura del Estado de México, 2002. Disponível em: <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/10450>. Acesso em: 20.10.2023.

VELASQUEZ, Douglas Pohlmann. *A inconstitucionalidade material da Lei 13.022/2014 – Estatuto Geral das Guardas Municipais*. Revista Síntese: Direito Administrativo, São Paulo, v. 10, n. 111, mar. 2015.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos.; CARVALHO, Guilherme Siqueira de. *O Estatuto Geral das guardas municipais (Lei 13.022/2014): considerações sobre sua constitucionalidade à luz da repartição federativa de competências*. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo (REDAC), 2015, vol. 21, 2015. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAdmCont_n.21.09.PDF. Acesso em: 16.10.2023.

Artigo recebido em 26/12/2023.

Artigo aprovado em 17/01/2024.

DOI: 10.59303/dejure.v23i41.517

84 - 119
Artigo

**EFICÁCIA DAS DECISÕES
E COISA JULGADA EM PROCESSOS
COLETIVOS E ESTRUTURAIS**

CARLOS EDUARDO AVANZI DE ALMEIDA

EFICÁCIA DAS DECISÕES E COISA JULGADA EM PROCESSOS COLETIVOS E ESTRUTURAIS

EFFICACY OF DECISIONS AND RES JUDICATA IN COLLECTIVE AND STRUCTURAL PROCESSES

CARLOS EDUARDO AVANZI DE ALMEIDA

Promotor de Justiça
Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)
E-mail: avanzi@mpmg.mp.br

RESUMO: O presente artigo tem o objetivo de apresentar os principais aspectos inerentes à coisa julgada nos processos coletivos e estruturais, com uma abordagem histórica, evolutiva e comparativa com o processo individual. Foi abordada a clássica distinção proposta por Liebman entre coisa julgada e eficácia para introduzir o estudo na esfera coletiva. Minudenciaram-se as diferentes eficácias da sentença, conforme os distintos direitos ou interesses envolvidos, e as consequências jurídicas daí decorrentes. As coisas julgadas *secundum eventum probationis* e *secundum eventus litis* foram esmiuçadas, robustecidas com farta doutrina e jurisprudência aplicável, inclusive estrangeira. Por derradeiro, questões intrincadas atinentes ao art. 16 da Lei da Ação Civil Pública e ao conceito de prova nova foram incorporadas ao trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: Processos Coletivos e Estruturais. Coisa Julgada. Eficácia das Decisões.

ABSTRACT: This article aims to present the main aspects inherent to *res judicata* in collective and structural processes, with a historical, evolutionary and comparative approach to the individual process. The classic distinction proposed by Liebman between *res judicata* and effectiveness was approached to introduce the study in the collective sphere. The different effectiveness of the sentence was detailed, according to the different rights or interests involved, and the resulting legal consequences. The *res judicata secundum eventum probationis* and *secundum eventus litis* were scrutinized, reinforced with abundant doctrine and applicable jurisprudence, including foreign ones. Finally, intricate issues related to Rule 16 of the Public Civil Action Law and the concept of new evidence were incorporated into the work.

KEYWORDS: Collective and Structural Processes. *Res Judicata*. Effectiveness of Decisions.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Distinção de eficácia e coisa julgada. 3. Coisa julgada no âmbito coletivo. 3.1 Da Coisa Julgada Secundum Eventum Probationis (Direitos Difusos). 3.2 Da Coisa Julgada Secundum Eventum Probationis (Direitos Coletivos Stricto Sensu). 3.3 Da Coisa Julgada Secundum Eventus Litis (Direitos Individuais Homogêneos). 3.4 A Norma do Art. 16 da Lei da Ação Civil Pública. 3.5 Conceito de Prova Nova. 4. Coisa julgada nos processos estruturais. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. Introdução

O Direito Processual atravessou etapas até eclodir o movimento denominado de “coletivização do processo”, com enfoque na resolução de demandas massificadas. O processo individualista, que permeou a realidade brasileira até meados da década de 70 do século XX, não se mostrava mais apto a atender aos anseios da sociedade massificada, que clamava por efetivo acesso à justiça, direitos sociais e transindividuais, como o do meio ambiente ecologicamente equilibrado e o da tutela do patrimônio público.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o liberalismo mostrou-se insuficiente para atender às necessidades sociais, dando origem às chamadas Constituições Sociais, marcadas por um Estado intervencionista, que interfere nas relações sociais, econômicas e laborais, assumindo um relevante papel na produção e distribuição de bens.

Neste novo modelo de Estado, surge a garantia de um bem-estar social mínimo, concretizada no Brasil, por exemplo, por meio do benefício de prestação continuada previsto na Lei Orgânica da Assistência Social¹. Noutros termos, ainda que o indivíduo jamais tenha contribuído com a previdência social, assistir-lhe-á o direito à prestação continuada, típica de um Estado social, preenchidos os requisitos legais.

Prestigia-se a igualdade material em detrimento da meramente formal, que visa reduzir ou eliminar as desigualdades por meio dos direitos sociais, econômicos e culturais. Percebeu-se que para a eficaz proteção do indivíduo, far-se-ia necessária a atuação estatal em prol de instituições relevantes para o Estado, como a família, a imprensa e o funcionalismo público.

1 Art. 20, *caput*, da Lei nº 8.742/93. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (Redação dada pela Lei nº 12.435/11). (BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 8 dez. 1993). BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. *Diário Oficial da União* de 7 jul. 2011.

Neste contexto, o Direito Processual evoluiu para acompanhar esse novo leque de direitos e garantias, afetos não apenas à pessoa individualmente considerada, mas a um grupo, classe ou categoria de pessoas. A individualização dos litígios, com reflexos bem delimitados entre as partes conflitantes, visivelmente não estava mais apta a suprir as necessidades de um Estado agigantado ante as prestações sociais que lhe foram impostas pela Constituição da República de 1988.

Ao cabo da Segunda Guerra Mundial, no conhecido Constitucionalismo Contemporâneo, marcado pelo enfoque à força normativa da Constituição, à dignidade da pessoa humana como valor supremo e ao fortalecimento do Poder Judiciário como guardião da Constituição, houve o fenômeno conhecido como a judicialização das relações políticas e sociais.

O Poder Judiciário passou a atuar em matérias outrora dirimidas nos âmbitos social e político, proferindo decisões que impactam a sociedade, e não apenas as partes de um processo judicial. Daí a necessidade de o Direito Processual acompanhar o desenvolvimento do Estado e passar a ser compreendido como instrumento para a efetivação dos direitos materiais individuais e coletivos. Suplanta-se a noção, *verbi gratia*, de uma disputa judicial de vizinhos, cujas pretensões antagônicas são facilmente perceptíveis no processo, e a presença de um terceiro imparcial com a competência para dirimir o conflito (juiz).

Esta tríade tradicional do processo individual é substituída por uma gama de interesses contrapostos afetos a toda a sociedade ou a um grupo determinado, todos com pretensões muitas vezes legítimas e conflitantes, próprias dos processos estruturais.

É o que obtempera Owen M. Fiss:

The party structure of the dispute resolution lawsuit reflects this individualistic bias; one neighbor is pitted against another

while the judge stands between them as the passive umpire. The structural lawsuit defies this triadic form. Not two but a multiplicity of parties are involved. Moreover, the groups or organizations denominated parties are likely to be internally divided on the issues being adjudicated, and thus the antagonism between parties is not binary. What we find in a structural lawsuit in an array of competing interests and perspectives on a number of issues, organized around a single decisional agency, the judge.²

Como bem pontuado por Araújo Cintra, Grinover e Dinamarco, “as normas processuais buscam hoje a plena satisfação do direito material, ou seja, um processo de resultados (efetividade do processo)”.³

Hodiernamente fala-se em Direito Processual Coletivo como um ramo apartado do Direito Processual Individual, com princípios próprios para atender a essas novas demandas sociais. Com a habitual proficiência, os autores citados lecionam, *ad litteris et verbis*:

Sendo caracterizado por princípios e institutos próprios, o direito processual coletivo pode ser separado, como disciplina processual autônoma, do direito processual individual. Aplicam-se-lhe todos os princípios gerais do direito processual, mas, além desses, tem ele princípios próprios ou, ao menos, em relação a ele os princípios gerais devem passar por uma releitura e revalorização.⁴

Rompe-se, dessarte, a visão puramente instrumentalista do processo. Como assinala Gregório Assagão de Almeida:

Com isso, não se quer negar ou abandonar definitivamente a metódica pluralista e aberta implantada pela visão instrumentalista

2 FISS, Owen. Two Models of Adjudication. In: *How does the constitution secure rights?* (p.38). Disponível em: <https://www.law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/twomodels.pdf>. Acesso em: 25/02/2024.

3 CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. *Teoria geral do processo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 138.

4 *ibidem*, p. 139.

do direito processual, mas revisitá-la e redirecioná-la sob duas premissas básicas: o direito processual é instituição constitucional; o seu estudo, a sua reforma legislativa, a sua interpretação e aplicação têm de ter como guia condutora a teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais.⁵

Neste ambiente, fez-se mister a revisão de conceitos como a legitimidade *ad causam*, a eficácia das decisões e a coisa julgada, visando à entrega de uma prestação jurisdicional mais adequada ao caso.

Oportuna a advertência de Sérgio Cruz Arenhart:

Por isso, parece mais do que necessário abandonar essas escolhas abstratas, permitindo a construção de procedimentos que possam ser adequados para a solução de cada específica controvérsia. E isso passa, necessariamente, pelo abandono de escolhas apriorísticas e abstratas, admitindo a imprescindibilidade de soluções que levem em conta o desenho de cada litígio.⁶

No mesmo sentido, Daniel Amorim Assumpção Neves preleciona que “os direitos transindividuais não podem ser efetivamente protegidos pela tutela individual, a qual, no Brasil, está essencialmente prevista no sistema processual criado pelo Código de Processo Civil”. Prossegue asseverando que, “sem as devidas adaptações de alguns institutos processuais, notadamente da legitimidade ativa e da coisa julgada, a efetiva tutela dessas espécies de direito material seria inviável”.⁷

Dentre as vantagens do processo coletivo, Owen Fiss aponta hipótese em que há infração ao direito material do indivíduo que,

5 ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 17/18.

6 ARENHART, Sérgio Cruz. *Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Feliz (Org.). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 808.

7 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de processo coletivo: volume único. 4. ed. ver., atual. e ampl.* – Salvador: Ed JusPodivm, 2020, p. 42.

porém, ante a inexpressividade da lesão, pode sentir-se desencorajado, devido aos custos do processo e outras barreiras, a ingressar com demanda judicial em face do violador. Nada obstante, o dano à sociedade ou ao grupo pode ser expressivo, o que constituiria autêntico benefício em prol do processo coletivo.

Nesse sentido, traz-se à baila excerto da obra *The Political Theory of the Class Action*:

This occurs when the harm to an individual citizen is not sufficient to give that citizen a good reason to bring a lawsuit, yet the aggregate harm to society is quite considerable. Once again consider a price-fixing agreement. This time the agreement involves stockbrokers who handle small transactions. The damage inflicted on an individual investor may be seventy dollars, but the aggregate damage inflicted on all the investors - numbering in the millions - is sixty million dollars. In such an instance, the legal system could be relatively indifferent as to whether the seventy dollars is ever collected, but not at all indifferent to the public ramifications of the defendants' action because of the enormous social loss incurred.⁸

Em situações deste jaez, o violador pode incluir no seu plano de negócios diminuto risco de alguns particulares cobrarem-no por pequena quantia abusivamente auferida, o que representaria uma irrisória parcela quando comparada ao lucro exorbitante amealhado, restando justificada a perpetuação do abuso, na sua visão maldosamente distorcida. Todavia, a situação pode alterar-se se se ponderar a deflagração de processo coletivo, que, ao menos, recomendaria maior cautela ao agente violador ante a possibilidade de perdas significativas.

Neste diapasão, Janet Cooper Alexander também refere os benefícios da *class action* norte-americana como ferramenta hábil à efetivação de direitos materiais, levando-se em conta o desin-

⁸ FISS, Owen. *The political theory of class actions*. Washington & Lee Law Review, 1996.

centivo à litigância individual em face dos elevados custos do processo e o inexpressivo proveito perseguido:

The class action is among the most powerful legal tools available in the United States. It enables the vindication of claims that otherwise could never be litigated, no matter how meritorious. Use of the courts to assert rights is practicable only if the potential benefits exceed the cost, and the costs of litigation are considerable. Claims that are too small to cover the cost of litigation will not be pursued. No matter what rights may be written in the substantive law, if there is no means by which those rights can be enforced the law might as well not exist, for it can be violated with impunity.⁹

Mencione-se, ainda, que o processo coletivo tem a aptidão, ao menos em tese, de evitar o ajuizamento de quiçá milhares de demandas individuais decursivas de um dano ambiental de grande monta ou mesmo de concentrar no legitimado o mister de fazê-lo em nome de um grupo, categoria ou classe de pessoas, contribuindo, assim, para a celeridade da prestação jurisdicional.

No Brasil, observa-se ter havido a constitucionalização da tutela coletiva, o que pode ser constatado pela previsão do mandado de segurança coletivo (CF, art. 5º, LXX), da ação popular (CF, art. 5º, LXXIII), da defesa dos interesses coletivos pelo sindicato (CF, art. 8º, III) e da defesa dos interesses difusos e coletivos confiada ao Ministério Público por meio do inquérito civil e da ação civil pública (CF, art. 129, III).

Na esfera infraconstitucional, após o advento da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), inaugurou-se um microsistema de tutela coletiva composto pela Lei da Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor:

Art. 21, da Lei nº 7.347/85. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os

9 ALEXANDER, Janet Cooper. *An introduction do class action procedure in the United States*, p. 1. Disponível em: <https://www.sarrafgentile.com/wp-content/uploads/pdf/An-Introduction-to-Class-Actions.pdf>. Acesso: 28/04/2022.

dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. (Incluído Lei nº 8.078, de 1990)¹⁰

Art. 90, da Lei nº 8.078/90. Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições¹¹.

Particularmente quanto ao processo estrutural, a sua origem é apontada pela doutrina no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*.¹² Em síntese, cuidou-se de litígio envolvendo a menina Linda Brown, que, para estudar, deslocava considerável distância para acessar uma escola pública para negros, após ser proibida de matricular-se numa instituição próxima à sua residência, sob a justificativa de que era restrita a alunos brancos. Em decisão unânime, a Suprema Corte, no ano de 1954, deliberou pela inconstitucionalidade da segregação racial nas escolas públicas dos Estados Unidos da América, superando o precedente de 1896 de *Plessy v. Ferguson*.¹³

Processo estrutural é um tema, portanto, relativamente recente e que ainda depende de amadurecimento da doutrina e jurisprudência, carecendo, outrossim, de legislação específica. Podem, porém, ser compreendidos como “processos voltados à tutela de direitos cuja atuação não se atinge por atos isolados ou por

10 BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 25 jul. 1985. BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 12 set. 1990 (retificado em 10 de jan. 2007).

11 BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 12 set. 1990 (retificado em 10 de jan. 2007).

12 DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; ALEXANDRIA DE OLIVEIRA, Rafael. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75, jan./mar. 2020, p. 103.

13 DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; ALEXANDRIA DE OLIVEIRA, Rafael. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75, jan./mar. 2020, p. 103.

medidas estanques, pelo contrário, demandam diálogo e cooperação ao longo de todo o procedimento e a adoção de medidas flexíveis que podem ser alteradas de acordo com a modificação das circunstâncias fáticas”.¹⁴

São comumente associados àqueles processos complexos que visam à implementação de políticas públicas, como a determinação, pelo Poder Judiciário, de criação de vagas em creches, de reformas em presídios ou implantação de leitos em hospitais, com interesses múltiplos envolvidos no litígio.

Anota Paulo Henrique dos Santos Lucon que as decisões proferidas em processos deste jaez hão de ser programáticas, cabendo ao julgador, porém, abster-se de utilizar termos jurídicos indeterminados ou expressões vazias na fundamentação.

A mera aplicação da lei ao caso concreto, a exigir do julgador a explicitação do nexo de pertinência entre as *fattispecie* abstrata e concreta, é substituída por uma atividade complexa de justificação em que o magistrado deve, dentre outras atividades, (i) demonstrar o significado por ele atribuído a cada um desses termos indeterminados, (ii) realizar juízo de ponderação, quando diante de conflito entre normas com caráter de princípio e (iii) indicar o estado ideal de coisas a ser promovido com a sua decisão.¹⁵

Evidentemente que não apenas o Poder Judiciário pode lidar com problemas estruturais, tal como ocorre com a celebração de um termo de ajustamento de conduta pelo Ministério Público, por exemplo. Conforme definição de Edilson Vitorelli:

[...] o litígio estrutural é um litígio irradiado no qual a violação surge em decorrência do funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada, e, em virtude das características con-

¹⁴ DIAS FERNANDES, André *et al.* *Temas Atuais e Polêmicos na Justiça Federal* / Organizadores Raul Araújo, Cid Marconi e Tiago Asfor Rocha. Salvador: Editora JusPodivm, 2018, p. 368.

¹⁵ *Ibidem*, p. 371.

textuais em que ocorre, sua solução exige a reestruturação do funcionamento da estrutura. Embora essa reestruturação possa ser feita de diversos modos e, frequentemente, não dependa da atuação do Poder Judiciário, ocorrendo pela atuação privada ou com a condução do Poder Executivo, se a alteração for buscada pela via do processo judicial, esse processo poderá ser caracterizado como processo estrutural.¹⁶

O mesmo autor cita como exemplo uma pesquisa realizada entre os anos de 2014 e 2017 historiando o ajuizamento de milhares de ações individuais, pela Defensoria Pública de São Paulo, visando a obtenção de vagas em creche. Como não se atacou o motivo estrutural da proliferação dessas demandas, não se obteve o resultado social esperado, mantendo-se o ciclo de litígios repetitivos.¹⁷

2. Distinção de eficácia e coisa julgada

Liebman já alertava que a coisa julgada constitui uma qualidade – e não um efeito – da sentença¹⁸, isto é, trata-se de um atributo da decisão. A decisão pode produzir efeitos declaratórios, constitutivos e condenatórios independentemente da autoridade da coisa julgada, tal como ocorre quando sobre ela pender apenas recursos extraordinários. Cumpre, pois, apartar a indiscutibilidade do *decisum* do seu efeito.

O legislador de 2015, ao que se depreende da leitura do art. 502, do Código de Processo Civil, inspirou-se na concepção liebmaniana.¹⁹

16 VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, vol. 284/2018, São Paulo: Revista dos Tribunais On-Line, 2018, p. 8.

17 *Ibidem*, p. 8/9.

18 LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1984, p. 6.

19 Dispõe, com efeito, o art. 502, do Código de Processo Civil: “denomina-se coisa julgada material a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso”. BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União* de 17 mar. 2015.

De fato, preleciona Humberto Theodoro Júnior que “a *res iudicata*, por sua vez, apresenta-se como uma qualidade da sentença, assumida em determinado momento processual”, realçando que não se trata de “efeito da sentença, mas a qualidade dela representada pela ‘imutabilidade’ do julgado e de seus efeitos, depois que não seja mais possível impugná-los por meio de recurso”.²⁰

Presta-se a coisa julgada, com assento constitucional (CR, art. 5º, XXXVI), a objetar a perpetuação dos litígios e alcançar valores como a paz social e a segurança jurídica, evitando-se a inócua rediscussão de casos já definitivamente julgados pelo Poder Judiciário.

Nas palavras de Humberto Dalla Bernardina de Pinho e José Roberto Mello Porto, “a coisa julgada tem como fundamento evitar a perpetuação de conflitos e a insegurança jurídica, sendo inerente ao Estado Democrático de Direito. A coisa julgada não é apenas uma garantia individual, mas também coletiva, no sentido de viabilizar a estabilidade das decisões”.²¹

Assim posta a questão, residem justamente na coisa julgada as principais distinções entre a tutela coletiva e a individual.

De início, em breves linhas, reputa-se pertinente distinguir a coisa julgada material da formal. Enquanto a primeira resolve o mérito da causa e irradia efeitos panprocessuais, impedindo a rediscussão da matéria em qualquer processo, a segunda incide nas sentenças terminativas, em que não há solução meritória, e a imutabilidade cinge-se ao processo em que prolatado o *decisum* (efeitos endoprocessuais), propiciando a renovação da lide noutro feito.

20 THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil – vol. I: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento, procedimento comum*. 60. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1.549.

21 PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto Mello. *Manual de tutela coletiva*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 168.

Na tutela individual, a coisa julgada material incidirá independentemente do fundamento da decisão, acarretando a inviabilidade de ajuizamento de um novo processo repetindo-se os seguintes elementos (três *eadem*): partes, causa de pedir e pedido²².

De igual sorte, os seus limites subjetivos insertos no art. 506, do Código de Processo Civil, também sofrem modificação no processo coletivo.

Consoante dicção legal, “a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros” (CPC, art. 506)²³. Cuida-se, aqui, de perscrutar “quem” é afetado pela coisa julgada.

Significa que as partes e seus sucessores são alcançados pelos efeitos da decisão judicial transitada em julgado. Quanto aos terceiros, a atual redação do preceptivo, diversamente do que ocorreria no CPC/73²⁴, expressamente estabelece que a coisa julgada não prejudicará terceiros, donde se infere, numa interpretação histórica e literal, que poderá eventualmente beneficiá-los, exatamente como sói acontecer, aliás, no processo coletivo.²⁵

22 Como leciona Bruno Vasconcelos Carrilho Lopes, in “Limites objetivos e eficácia preclusiva da coisa julgada”, “a definição do objeto do processo com referência à demanda impõe a menção à amplamente difundida teoria dos três *eadem*, que identifica a demanda por suas partes, pela causa de pedir e pelo pedido. Apesar das críticas que podem ser apresentadas à teoria, reconhece-se de forma generalizada que ela fornece ao menos uma boa hipótese de trabalho, apta a resolver a maioria dos problemas pertinentes à identificação da demanda”. (VASCONCELOS C. LOPES, Bruno. *Limites objetivos e eficácia preclusiva da coisa julgada*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 8.

23 BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União* de 17 mar. 2015.

24 Art. 472. A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando, nem prejudicando terceiros. Nas causas relativas ao estado de pessoa, se houverem sido citados no processo, em litisconsórcio necessário, a sentença produz coisa julgada em relação a terceiros. (BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União* de 17 jan. 1973).

25 “Nota-se, de pronto, a supressão, no CPC, da expressão ‘não beneficiando’, contida no CPC/1973. Isso pois, de rigor, a coisa julgada pode, sim, beneficiar terceiros, fenômeno presente nos processos coletivos”. (MORAES DOS SANTOS, Nilton Agnaldo. *Código de Processo Civil interpretado* - coordenação Antonio Carlos Marcato. São Paulo: Atlas, 2022, p. 1.020.

Tal se justifica pela complexidade das relações humanas, tornando inevitável que, por vezes e em caráter excepcional, terceiros sejam alcançados pela autoridade da coisa julgada.

Para Cassio Scarpinella Bueno:

A regra deve ser entendida na sua literalidade, no sentido de que, com o advento do Código de Processo Civil, acabou sendo consagrado, mesmo nos ‘processos individuais’, a possibilidade de transporte *in utilibus* da coisa julgada. Como o terceiro será beneficiado pela coisa julgada (não podendo ser prejudicado), não há razão para questionar a opção feita pelo Código de Processo Civil na perspectiva constitucional.²⁶

Prevalece, porém, o entendimento que preconiza que o terceiro juridicamente interessado será beneficiado porque não lhe assistirá interesse processual em instaurar demanda contra a coisa julgada que o favorece, como na hipótese estatuída pelo art. 274, do Código Civil:

Art. 274. O julgamento contrário a um dos credores solidários não atinge os demais, mas o julgamento favorável aproveita-lhes, sem prejuízo de exceção pessoal que o devedor tenha direito de invocar em relação a qualquer deles.²⁷

Como explica José Rogério Cruz e Tucci, “a coisa julgada, em tais casos, fulmina o potencial interesse de agir de alguém que, embora não tenha integrado o contraditório travado num determinado processo, acabou sendo privilegiado pelo respectivo desfecho”.²⁸

26 BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil, vol. 2: procedimento comum, processos nos tribunais e recursos*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 369.

27 BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União* de 11 jan. 2022.

28 CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Comentários ao código de processo civil – volume VII*. Coordenação de José Roberto Naves da Fonseca. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 120/121.

Na tutela coletiva, como será examinado em tópico próprio e com a percuciência circunscrita aos limites propostos no presente artigo, essas regras desenhadas para as demandas individuais necessitam de nova base teórica para o processo coletivo, de sorte a subsistir a eficácia *ultra partes* e *erga omnes* e a coisa julgada *secundum eventum probationis* e *secundum eventum litis*.²⁹

3. Coisa julgada no âmbito coletivo

A definição legal dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos é extraída do art. 81, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor.

Dispõe, com efeito, o aludido preceptivo:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.³⁰

29 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de processo coletivo: volume único*. 4ª ed. ver., atual. e ampl. – Salvador: Ed JusPodivm, 2020, p. 363.

30 BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 12 set. 1990 (retificado em 10 de jan. 2007).

Para os fins deste trabalho, cujo enfoque é processual, descabe minudenciar, para além do conceito estatuído em lei, a distinção prática entre os interesses ou direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos. Cumpre-nos, como escopo do estudo, delimitar as distinções da coisa julgada para os diferentes interesses ou direitos.

No plano individual, a coisa julgada tradicional, como prevista no Código de Processo Civil, independe do fundamento da decisão; na esfera coletiva, a coisa julgada opera-se *secundum eventum probationis* em se tratando de direitos difusos e coletivos, quando ocorrer a improcedência do pedido por insuficiência de provas, e *secundum eventum litis* na hipótese de interesses individuais homogêneos, quando se verificar a improcedência do pedido independentemente do fundamento da sentença.

Significa que a decisão poderá ser alterada, mesmo após o trânsito em julgado, se sobrevierem novas provas (*secundum eventum probationis*) ou, quanto aos interesses individuais homogêneos, a improcedência em nada afetará os titulares do direito material, *ex vi* do art. 103, § 2º, do Código de Defesa do Consumidor.³¹

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça aparta o regime jurídico da coisa julgada para direitos difusos e coletivos e individuais homogêneos, nos moldes explicitados. Nesse sentido, colaciona-se didática ementa:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. IMPROCEDÊNCIA DE DEMANDA COLETIVA PROPOSTA EM DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS E IMPOSSIBILIDADE DE NOVO AJUIZAMENTO DE AÇÃO COLETIVA POR OUTRO LEGITIMADO.

31 Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada: III - erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual. (BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 12 set. 1990 (retificado em 10 de jan. 2007).

Após o trânsito em julgado de decisão que julga improcedente ação coletiva proposta em defesa de direitos individuais homogêneos, independentemente do motivo que tenha fundamentado a rejeição do pedido, não é possível a propositura de nova demanda com o mesmo objeto por outro legitimado coletivo, ainda que em outro Estado da federação. Inicialmente, saliente-se que a leitura precipitada do disposto no inciso III do art. 103 do CDC poderia levar à equivocada conclusão de que apenas a procedência da ação coletiva emanaria efeitos capazes de obstar a nova propositura de demanda coletiva idêntica. Ocorre que a interpretação do referido inciso deve se dar com a observância do disposto no § 2º, que é claro ao estabelecer que, mesmo diante de solução judicial pela improcedência do pedido coletivo original, apenas os interessados que não tiverem intervenido na ação coletiva na condição de litisconsortes é que poderão propor demanda análoga e, ainda assim, única e exclusivamente a título individual. Ciente disso, a simples leitura dos arts. 81, III, e 103, III, § 2º, do CDC evidencia que, para a aferição da exata extensão dos efeitos da sentença proferida em ação coletiva que tenha por objeto direitos individuais homogêneos - diversamente do que ocorre em se tratando de direitos difusos e coletivos -, é juridicamente irrelevante investigar se o provimento judicial de improcedência do pedido resultou ou não de eventual insuficiência probatória. Isso porque a redação do inciso III do art. 103 do CDC não repete a ressalva (incisos I e II do referido dispositivo) de que a sentença de improcedência por insuficiência de provas seria incapaz de fazer coisa julgada. Dessa forma, para os direitos individuais homogêneos, o legislador adotou técnica distinta, ressaltando a formação de coisa julgada somente em favor dos “interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes”, de modo que somente esses poderão propor ação de indenização a título individual, independentemente do resultado negativo - de improcedência por qualquer motivo - da demanda coletiva anteriormente proposta.³²

32 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.302.596-SP, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, Rel. para acórdão Min. Ricardo Villas Bóas Cueva, julgado em 9/12/2015, DJe 1º/2/2016. Disponível, outrossim, no Inf. 575.

Em suma, os atributos da imutabilidade e da indiscutibilidade ínsitos à coisa julgada são claramente atenuados nas situações *sub examine*, por expressa disposição legal.

O fundamento é que eventual desídia na condução do processo pelo legitimado ativo da ação coletiva não poderia acarretar consequências danosas a toda a coletividade, como no caso de o autor deixar de produzir prova relevante para a instrução processual.

Também se justifica a previsão legal pela possibilidade sempre existente de conluio fraudulento entre as partes do processo coletivo que, malgrado a fiscalização do Ministério Público e do próprio Poder Judiciário, acaso concretizado, redundaria na perda do direito material pelo seu titular.

Mais uma razão seria o fato da inviabilidade de citação de todos os interessados para integrarem o processo em contraditório, porquanto eventualmente não possam sequer ser identificados, e impingir-lhes consequências danosas de demanda da qual não participaram.

Daí respaldar-se a distinção de tratamento no tocante à coisa julgada tradicional, como estabelecida pelo diploma processual civil, que se opera *pro et contra*, isto é, independentemente da procedência ou improcedência do pedido veiculado pela parte.

3.1 Da Coisa Julgada *Secundum Eventum Probationis* (Direitos Difusos)

O Código de Defesa do Consumidor, como mencionado, sistematizou a coisa julgada coletiva *lato sensu* (a) para os direitos difusos (art. 103, I), (b) coletivos em sentido estrito (art. 103, II) e (c) individuais homogêneos (art. 103, III).

Para os direitos ou interesses difusos, a coisa julgada opera-se *secundum eventum probationis*, de sorte a poder apenas bene-

ficiar o titular do direito. A sentença de procedência fará coisa julgada *erga omnes*, “porque irá atingir de forma positiva toda a comunidade de pessoas indeterminadas”.³³

Ressalva-se a sentença de improcedência por ausência ou insuficiência de prova, podendo ser intentada outra ação, desde que exista prova nova.

A improcedência não afetará o direito da coletividade (CDC, art. 103, § 1º), mas a procedência do pedido poderá ser aproveitada pelos interessados individualmente considerados, nos termos do art. 103, § 3º, do CDC (*in utilibus*):

Art. 103, § 3º. Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99.³⁴

A opção do legislador brasileiro foi mais benéfica do que o direito ao *opt out* das *class actions* estadunidenses, em que os indivíduos deveriam requerer expressamente a exclusão da incidência do julgamento para que não fossem alcançados pela coisa julgada *pro et contra*.³⁵

Nessa vertente, extrai-se da doutrina alienígena de Ryan C. Williams:

The 1966 amendments introduced a new procedure—the so-called “opt out” class action authorized by Rule 23(b)(3)—whi-

33 ALMEIDA, Gregório Assagra. Op. cit., p. 215.

34 BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 12 set. 1990 (retificado em 10 de jan. 2007).

35 *Ibidem*, p. 215.

ch reversed the operative presumption of the original Rule by requiring class members to affirmatively request exclusion from the class in order to avoid being bound to the class judgment.³⁶

3.2 Da Coisa Julgada *Secundum Eventum Probationis* (Direitos Coletivos Stricto Sensu)

A coisa julgada *secundum eventum probationis* incide nas ações coletivas que tutelam direitos ou interesses coletivos *stricto sensu*, conforme estatui o art. 103, II, do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

II - *ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81.³⁷

A distinção entre a coisa julgada *erga omnes* e a *ultra partes* é que aquela incide sobre toda a coletividade, enquanto esta ultrapassa as partes, mas é limitada ao grupo, categoria ou classe de pessoas. É bem verdade que o emprego pelo legislador dessas expressões em latim não foi feliz, mas denota o intento inequívoco de diferenciar-lhes as consequências jurídicas no que toca aos interesses tutelados, como leciona Hugo Nigro Mazzilli:

Apesar de *erga omnes* e *ultra partes* serem expressões que, isoladamente consideradas, não se distinguiriam (pois ambas transmitem a ideia de que a imutabilidade da sentença ultrapassa as partes do processo), a verdade é que o legislador tratou de forma

36 WILLIAMS, Ryan C. *Due process, class action opt outs and the right not to sue*. Columbia Law Review – vol. 115:599, p. 602.

37 BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 12 set. 1990 (retificado em 10 de jan. 2007).

diversa seus efeitos. Ao estipular as regras que informam uma e outra das hipóteses (art. 103, I e III, do CDC), o legislador mostrou que quis efetivamente diferenciá-las: com coisa julgada *erga omnes*, quis alcançar imutabilidade do *decisum* em relação a todo o grupo social, e com coisa julgada *ultra partes*, quis alcançar, sim, também mais do que as meras partes da ação coletiva, mas menos do que todo o grupo social, porque agora limitou a imutabilidade ao grupo, classe ou categoria de pessoas atingidas.³⁸

A improcedência, de igual maneira, não prejudicará a tutela dos direitos pelos interessados que não participaram do processo, mas a procedência aproveitá-lhes-á (*in utilibus*).

Como bem pontua Daniel Assumpção:

Segundo previsão do art. 103, § 1º, do CDC, os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II do mesmo dispositivo legal não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, classe ou categoria, em regra também aplicável ao inciso III. Significa que, decorrendo de uma mesma situação fática jurídica consequências no plano do direito coletivo e individual, e sendo julgado improcedente o pedido formulado em demanda coletiva, independentemente da fundamentação, os indivíduos não estarão vinculados a esse resultado, podendo ingressar livremente com suas ações individuais. A única sentença que os vincula é a de procedência, porque esta naturalmente os beneficia, permitindo-se que o indivíduo se valha dessa sentença coletiva, liquidando-a no foro de seu domicílio e posteriormente executando-a, o que o dispensará do processo de conhecimento.³⁹

Sobreleva gizar que a decisão de mérito pela improcedência, por outra causa que não a insuficiência de provas, obsta a repropositura da demanda coletiva por qualquer legitimado, mas não interfere no direito material do terceiro prejudicado. Por outro turno, a proce-

38 MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 18ª ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2005, p. 488/489.

39 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Op. cit.*, p. 369.

dência aproveitará ao terceiro lesado, que poderá deflagar a liquidação e a fase executiva do *decisum*, sem que seja necessário iniciar um processo de conhecimento, poupando-lhe tempo e recursos.

3.3 Da Coisa Julgada *Secundum Eventus Litis* (Direitos Individuais Homogêneos)

Dispõe o art. 103, III, do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

III - *erga omnes*, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.⁴⁰

Trata-se do fenômeno da coisa julgada *secundum eventum litis*, cuja distinção para com as hipóteses anteriores consubstancia, conforme abalizada doutrina:

O tratamento legislativo dos limites subjetivos da coisa julgada é simétrico ao conferido às ações em defesa de interesses difusos e coletivos, exceção feita ao critério da inexistência de coisa julgada na hipótese de improcedência por insuficiência de provas, adotado somente para os interesses difusos e coletivos: ou seja, a coisa julgada atua *erga omnes*, com o temperamento de só poder beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, sem prejudicar os terceiros que não tenham intervindo no processo como litisconsortes.⁴¹

No sistema tradicional, opera-se a coisa julgada independentemente do acolhimento ou não da pretensão. Na situação *sub*

40 BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 12 set. 1990 (retificado em 10 de jan. 2007).

41 GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código brasileiro de defesa do consumidor*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1.014.

examine, não é toda sentença de mérito que fará coisa julgada material.⁴² Deveras, há duas hipóteses possíveis: (a) o pedido deduzido é julgado procedente, caso em que a coisa julgada operar-se-á *erga omnes*, beneficiando todos os lesados, que poderão aproveitá-la individualmente em proveito de suas pretensões; e (b) o pedido é julgado improcedente, caso em que não prejudicará terceiros que não tenham integrado o processo.

O art. 94, do Código de Defesa do Consumidor, estatui que “proposta a ação, será publicado edital no órgão oficial, a fim de que os interessados possam intervir no processo como litisconsortes, sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social por parte dos órgãos de defesa do consumidor”.⁴³

Dessume-se, pois, que se houver a intervenção do interessado no processo na qualidade de litisconsorte, será ele afetado de qualquer forma pela coisa julgada, restando, dessarte, impedido de formular pretensão individual noutro feito.

A sentença de improcedência acarreta, outrossim, a impossibilidade de os legitimados reproporem a ação, ainda que munidos de novas provas, aqui exsurgindo relevante diferença para o regime da coisa julgada *secundum eventum probationis*.

Como assevera Gregório Assagra de Almeida:

Essa diferença de tratamento legal entre as respectivas coisas julgadas se justifica em parte porque não existe nas duas primeiras hipóteses de demandas coletivas, diferentemente do que ocorre com a terceira hipótese, a publicação de edital prevista no art. 94 do CDC para que os interessados se habilitem como litisconsortes.⁴⁴

42 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Op. cit.*, p. 368.

43 BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 12 set. 1990 (retificado em 10 de jan. 2007).

44 ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Op. cit.*, p. 216/217.

3.4 A Norma do Art. 16 da Lei da Ação Civil Pública

Dispõe o art. 16, da Lei nº 7.347/85, com a redação dada pela Lei nº 9.494/97:

Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

A redação original do dispositivo não estabelecia a limitação territorial introduzida pela Lei nº 9.494/97. Pretendeu o legislador de 1997 que a sentença produzisse efeitos tão-somente na Comarca ou na Seção ou Subseção Judiciária do juiz que a proferiu, conforme se tratasse de Justiça Estadual ou Federal, respectivamente.

O dispositivo foi fervorosamente criticado pela doutrina por diversas inconstitucionalidades, em especial a violação ao princípio da igualdade, porque segregaria as pessoas pelo território, misturava conceitos de coisa julgada com efeitos da sentença e traria enorme risco de decisões conflitantes, admitindo a multiplicidade de ações civis públicas em distintas unidades territoriais.

Segundo Arnaldo Rizzardo:

Em vista da delimitação na incidência dos efeitos, é justificável e plausível o entendimento de se permitir o ingresso de ações em consonância com a localização das lesões aos interesses transindividuais embora outra ordem de dificuldade resulte, que será examinada adiante, quando se tratar da ‘coisa julgada nos limites da competência territorial do órgão prolator da sentença’.⁴⁵

45 RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. 3ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 116.

Daniel Assumpção fornece didático exemplo ilustrando as consequências perniciosas da aplicação do dispositivo em voga:

O Ministério Público Estadual de uma determinada capital ingressou com ação coletiva para obrigar um fornecedor a dispor de um telefone 0800 para os consumidores que, uma vez tendo adquirido o produto em telefonemas gratuitos, tinham que posteriormente reclamar por meio de telefonemas pagos, inclusive interurbanos. Agora basta imaginar uma sentença de procedência diante de tal pedido. Ela teria efeito somente para os consumidores domiciliados na comarca em que tramitou a demanda judicial, ou, ainda, na melhor das hipóteses, no Estado em que a Comarca está contida? Instado a criar um telefone 0800, ele seria disponível somente para quem provasse ser domiciliado naquele determinado território? Consumidores de outro Estado receberiam uma mensagem gravada afirmando que o serviço para eles não funcionaria porque no seu Estado não teria o fornecedor sido condenado a oferecer o serviço 0800? Será no mínimo consideravelmente complicada a aplicação da regra do art. 16 da LACP em uma situação como essa.⁴⁶

Embora tenha havido oscilação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça⁴⁷, a matéria restou pacificada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do RE 1101937/SP, tendo sido fixada a seguinte tese:

I - É inconstitucional a redação do art. 16 da Lei 7.347/1985, alterada pela Lei 9.494/1997, sendo repristinada sua redação origi-

46 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Op. cit.*, p. 372.

47 No julgamento do REsp 1.034.012/DF decidiu-se: “Nega-se provimento ao Recurso Especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, mantendo a não incidência de honorários, e dá-se parcial provimento ao Recurso Especial da BRASIL TELECOM S/A, restringindo os efeitos da decisão proferida na ação civil pública aos limites da competência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, órgão prolator do julgamento” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1.034.012/DF, Rel. Min. Sidnei Beneti, DJ 07/10/2009). Mais recentemente, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento dos Embargos de Divergência em REsp 1.134.957/SP, deliberou, *ipsis litteris*: “Não é possível admitir a limitação dos efeitos da decisão proferida em sede de ação coletiva, para circunscrevê-la tão somente aos limites territoriais que se compreendem na competência do juiz prolator, pois, se assim fosse, estaríamos desvirtuando a natureza da ação e, o que é mais grave, dividindo, cindindo o direito coletivo, difuso ou individual homogêneo, criando, assim, um direito regional” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em REsp 1.134.957/SP. Relatora Ministra Laurita Vaz, DJ 30/11/2016).

nal. II - Em se tratando de ação civil pública de efeitos nacionais ou regionais, a competência deve observar o art. 93, II, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor). III - Ajuizadas múltiplas ações civis públicas de âmbito nacional ou regional e, fixada a competência nos termos do item II, firma-se a prevenção do juízo que primeiro conheceu de uma delas, para o julgamento de todas as demandas conexas.⁴⁸

3.5 Conceito de Prova Nova

Na coisa julgada *secundum eventum probationis*, como visto, a sentença de improcedência não obsta que a ação seja novamente proposta, por qualquer legitimado, desde haja “prova nova”.

Como a lei não estabeleceu o que se deva entender por “prova nova” como meio hábil a admitir a renovação da demanda coletiva, incumbiu-se a doutrina de fazê-lo. Inauguraram-se duas correntes.

A primeira, dita restritiva, capitaneada pela professora Ada Pellegrini Grinover⁴⁹, sustenta que a prova há de ser superveniente, ou seja, não poderia existir ao tempo da sentença. Fundamenta o seu posicionamento na eficácia preclusiva da coisa julgada, nos termos do art. 508, do Código de Processo Civil⁵⁰.

A corrente ampliativa não faz essa exigência cronológica, apenas de que se trate de prova nova, ainda que preexistente ao primeiro processo. Segundo o entendimento esposado, não é relevante

48 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1101937/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tema 1.075 de Repercussão Geral, j. 07/04/2021, DJE 14/06/2021.

49 Segundo a eminente professora: “por isso restringimos a possibilidade de reabertura do novo processo à hipótese de provas que não existiam à época do primeiro processo, e que, portanto, não poderiam ter sido produzidas”. (*Op. cit.*, p. 1.011).

50 Art. 508. Transitada em julgado a decisão de mérito, considerar-se-ão deduzidas e repelidas todas as alegações e as defesas que a parte poderia opor tanto ao acolhimento quanto à rejeição do pedido. (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União* de 17 mar. 2015).

aferir a cronologia da prova, mas sim se ela foi ou não utilizada na ação julgada improcedente.⁵¹

4. Coisa julgada nos processos estruturais

Os processos estruturais pressupõem maleabilidade procedimental, diálogo, negociação e cooperação. A realidade retratada por ocasião do ajuizamento da demanda, de seu julgamento e da execução é dinâmica, exigindo alto grau de plasticidade e adaptação dos sujeitos processuais.

A situação fática explicitada na petição inicial de um processo estrutural comumente altera-se por ocasião da sentença ou de seu cumprimento, pois nem mesmo as partes têm a exata dimensão de todas as vertentes do que discutido no processo.

Como asseveram Jorge Luiz Rodrigues Campanharo e Luiz Roberto Hijo Sampietro, “a tutela do litígio estrutural é contínua, observando-se a mutabilidade do contexto fático do problema estrutural, e não prestada de forma rígida e estática”.⁵²

Tome-se como exemplo o rompimento da barragem de Fundão em Mariana/MG, no subdistrito de Bento Rodrigues, em novembro de 2015, tido como o maior desastre ambiental da história brasileira. É obviamente impossível às partes ou ao juiz conhecerem todos os reflexos dessa tragédia: impacto nas comunidades diretamente atingidas, mensuração do dano moral coletivo, desdobramentos ambientais decursivos direta e indiretamente do dano infligido, incapacidades ou diminuição de renda das vítimas e seus familiares, custos estatais com a apuração do dano etc.

51 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Op. cit.*, p. 367; RIZZARDO, Arnaldo. *Op. cit.*, p. 255.

52 CAMPANHARO, Jorge Luiz Rodrigues; SAMPIETRO, Luiz Roberto Hijo. *Processo Estrutural e o Problema da Coisa Julgada. Civil Procedure Review*, v. 13, n. 1: jan-abr. 2022, p. 18/19.

Não por outra razão que nesses litígios impõe-se um contraditório ampliado, com a presença de *amicus curiae* e a realização de audiências públicas, conforme permissivo do art. 138 do Código de Processo Civil.⁵³ Tal providência visa conferir maior legitimidade à decisão judicial e, ainda, se justifica ante a complexidade ínsita aos processos estruturais.

Outra peculiaridade atine-se à decisão, que, sob pena de ineficácia, há de ser programática, atentando-se para a flexibilidade de sua implementação, dado o caráter mutável da demanda e os seus desdobramentos ainda desconhecidos.

Daí afirmar-se que a maior efetividade de tutela do direito pode ser alcançada por meio de técnicas de negociação preferencialmente antes de instaurado o litígio, visto que ainda não inaugurado o ambiente de disputa, tal como a tomada de compromisso de ajustamento de conduta.

Pelo que se expôs, infere-se a necessidade de adaptações ao regime da coisa julgada para que se alcance a eficácia das decisões no processo estrutural. Sucede que há óbices legais e constitucionais a este desiderato, sem prejuízo da necessidade de manter-se a segurança jurídica como valor supremo.

A esse respeito, preleciona Bruno de Lima Picoli que “também a noção de coisa julgada restará prejudicada nesse sistema, revelando-se pouco viável uma solução definitiva e imutável para um litígio amalgamado à sociedade”⁵⁴.

53 Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação. (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União* de 17 mar. 2015).

54 PICOLI, Bruno de Lima. *Processo Estrutural*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná, 2018, p. 79.

A matéria foi abordada no tópico precedente e o que ali foi dito quanto aos processos coletivos aplica-se aos estruturais. Cabem, porém, algumas considerações adicionais.

A doutrina vem apontando soluções para assegurar a eficácia do provimento jurisdicional em processos estruturais, compatibilizando-o com o regime jurídico da coisa julgada material no direito positivo. Invocam-se, nesse sentido, os seguintes preceptivos: (a) art. 505, I, do Código de Processo Civil, (b) art. 10 da Lei do Mandado de Injunção, (c) art. 23, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e (d) art. 493 do Código de Processo Civil.⁵⁵

O art. 505, I, do Código de Processo Civil⁵⁶ trata das relações jurídicas de trato continuado, isto é, aquelas que se protraem no tempo.

O saudoso professor Teori Zavascki ensina que a coisa julgada estaria dotada da condição implícita da cláusula *rebus sic stantibus*, ou seja, modificada a situação de fato ou de direito, restaria cessada a eficácia vinculativa do julgado. Há casos em que esses efeitos são automáticos, como o de direito superveniente que crie uma isenção, e outros que demandam providência do titular do direito potestativo, como no de alimentos provisionais.⁵⁷

Do processo estrutural exsurge a necessidade de provimentos continuativos, dada a mutabilidade que lhe é inerente. O dispositivo aludido permitiria ao juiz adequar a nova situação às especificidades do caso concreto.

Campanharo e Sampietro, porém, criticam essa alternativa, visto que a modificação da causa de pedir implicaria na imprescindibi-

55 CAMPANHARO, Jorge Luiz Rodrigues; SAMPIETRO, Luiz Roberto Hijo. *Op. cit.*, p. 20.

56 Art. 505. Nenhum juiz decidirá novamente as questões já decididas relativas à mesma lide, salvo: I – se, tratando-se de relação jurídica de trato continuado, sobreveio modificação no estado de fato ou de direito, caso em que poderá a parte pedir a revisão do que foi estatuído na sentença. (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União* de 17 mar. 2015).

57 ZAVASCKI, Teori Albino. *Coisa julgada em matéria constitucional: eficácia das sentenças nas relações jurídicas de trato continuado*. Doutrina do STJ: edição comemorativa – 15 anos, p. 119/120.

lidade de submeter ao Poder Judiciário uma nova demanda, conferindo ares burocráticos e de ineficácia ao processo estrutural. Assinalam os autores:

Portanto, a hipótese da cláusula *rebus sic stantibus* como solução para a dinamicidade do processo estrutural carece de praticidade, uma vez que a necessidade de propor nova ação para alterar decisão inadequada ao contexto fático que sobreveio impõe morosidade e burocracia prejudicial à tutela do litígio estrutural. A adaptabilidade da decisão estrutural pretérita deve ocorrer na mesma relação jurídica, quando fatos novos chegarem ao conhecimento do julgador, para que ele possa verificar a necessidade de alterar o que ficou decidido.⁵⁸

A insurreição repete-se quanto à utilização do art. 10, da Lei do Mandado de Injunção⁵⁹, que apenas deslocaria o problema da esfera individual para a coletiva e não prescindiria do ajuizamento de nova ação.

O art. 23, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, por seu turno, assim estatui:

A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.⁶⁰

58 *Op. cit.*, p. 21/22.

59 Art. 10. Sem prejuízo dos efeitos já produzidos, a decisão poderá ser revista, a pedido de qualquer interessado, quando sobrevierem relevantes modificações das circunstâncias de fato ou de direito. Parágrafo único. A ação de revisão observará, no que couber, o procedimento estabelecido nesta Lei. *Diário Oficial da União* de 24 jun. 2016).

60 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (redação dada pela Lei nº 12.376/10). *Diário Oficial da União* de 9 set. 1942 (retificado em 8 out. 1942 e em 17 jun. 1943). BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público *Diário Oficial da União* de 26 abr. 2018.

O dispositivo criou, nas palavras de Fredie Didier Junior, Hermes Zaneti Junior e Rafael Alexandria de Oliveira, uma autêntica “justiça de transição”, consignando que “o processo estrutural, por essência, busca implementar uma transição entre estados de coisas”.⁶¹

Nas abalizadas lições de Humberto Dalla Bernardina de Pinho e José Roberto Mello Porto:

Deve-se destacar que o processo estrutural funciona mais como um meio de realização de poder do que como mecanismo na imposição de um resultado, coercitivamente. Em vez de promover uma alteração isolada na estrutura, o processo se converte em um componente duradouro do processo de negociação política, que determina a forma e o conteúdo das políticas públicas. O juiz atua mais como um agente de negociação e de troca, não mediante decisão e imposição.⁶²

Ao preceptivo pode adicionar-se o art. 493 do Código de Processo Civil⁶³, que permite que o juiz leve em consideração fatos novos antes do julgamento do mérito, o que parece compatibilizar-se com a plasticidade dos processos estruturais.

A norma incide antes da sentença e inibe a prolusão de decisão que não seja mais adequada ao litígio. Logo, a sentença deve exprimir a realidade fática e de direito verificadas por ocasião do julgamento, ponderando os acontecimentos supervenientes operados depois de intentada a ação.

Acentuam Campanharo e Sampietro que “o art. 493 do CPC admite a flexibilização dos princípios da congruência, da eventuali-

61 DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; ALEXANDRIA DE OLIVEIRA, Rafael. *Op. cit.*, p. 121.

62 PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto Mello. *Op. cit.*, p. 78.

63 Art. 493. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz toma-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão. Parágrafo único. Se constatar de ofício o fato novo, o juiz ouvirá as partes sobre ele antes de decidir. (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União* de 17 mar. 2015).

dade e da estabilização objetiva do processo”⁶⁴, o que é muito salutar em demandas instáveis, como o são as de caráter estrutural.

Acerca da abrangência e da aplicabilidade do dispositivo, prelecionam Antonio do Passo Cabral e Ronaldo Cramer:

A simples leitura do art. 493 revela com clareza a “vontade do legislador”: não são somente os *atos simples* supervenientes que podem, ou devem, ser considerados pelo juiz no momento de julgar, mas os *atos constitutivos* do direito – isto é, fatos supervenientes que sejam relevantes ao acolhimento da demanda. Se fosse sua intenção referir-se a meros fatos circunstanciais, que simplesmente confirmassem os fatos anteriormente narrados, decerto que não se faria ali alusão à expressão “fato constitutivo”.⁶⁵

Conquanto ainda inexistente arcabouço legislativo próprio aos processos estruturais, a doutrina tem procurado soluções colimando garantir efetividade, abrandar a rigidez da coisa julgada material e, ao mesmo tempo, não ofender a segurança jurídica.

Por certo ainda há um longo caminho a ser trilhado para o alcance destes escopos.

5. Conclusão

O instituto da coisa julgada nos processos coletivos e estruturais guarda profunda distinção com relação ao processo individual diante da natureza dos direitos e interesses envolvidos.

Enquanto na coisa julgada tradicional, tal como prevista no Código de Processo Civil, a coisa julgada material independe da procedência ou improcedência do pedido, no processo coletivo, dadas as suas peculiaridades e a massificação dos conflitos, buscou-se

64 CAMPANHARO, Jorge Luiz Rodrigues; SAMPIETRO, Luiz Roberto Hijo. *Op. cit.*, p. 25.

65 CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao novo código de processo civil*. – 2ª ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 734.

uma alternativa legislativa que não prejudicasse o titular do direito material em caso de insuficiência de atuação por algum dos legitimados a que alude o art. 5º, da Lei de Ação Civil Pública.

Embora se pudesse questionar a constitucionalidade dessa opção do legislador, pois imporia enorme ônus em face do sujeito passivo da relação processual, que mesmo no caso de se sagrar vitorioso ainda teria que lidar com eventuais demandas individuais pertinentes àquele assunto ou mesmo suportar mais uma ação coletiva instruída com novas provas, acabou prevalecendo a ampla aceitação doutrinária e jurisprudencial da coisa julgada *secundum eventum probationis* e *secundum eventos litis*, exatamente como consagradas no Código de Defesa do Consumidor há mais de 30 (trinta) anos.

A aludida previsão legal mostrou-se mais vantajosa do que o regime norte-americano do *opt out* das *class actions*, com exigência de pronunciamento dos titulares do direito material de que não desejavam se submeter ao regime da coisa julgada, conforme a *Rule* nº 23 de 1966.

Nos processos estruturais, cuja instabilidade é característica marcante, a doutrina tem buscado alcançar efetividade sem malferir valores como a segurança jurídica e o respeito à coisa julgada.

Embora padeça da falta de legislação específica, foram apresentadas alternativas no direito positivo para suprir-lhe a falta, como os artigos 505, I, do Código de Processo Civil, 10 da Lei do Mandado de Injunção, art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e 493 do Código de Processo Civil.

Nada obstante, ainda desponta necessária a maturação doutrinária e jurisprudencial acerca do tema.

Por fim, depois de duras críticas da doutrina, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do art. 16, da Lei nº 7.347/85, acrescentado pela Lei nº 9.494/97, que estabelecia injustificável restrição territorial à eficácia da sentença proferida em sede de ação coletiva.

6. Referências

ALEXANDER, Janet Cooper. *An introduction to the class action procedure in the United States*, p. 1. Disponível em: <https://www.sarrafgentile.com/wp-content/uploads/pdf/An-Introduction-to-Class-Actions.pdf>. Acesso: 28/04/2022.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ARENHART, Sérgio Cruz. *Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Feliz (Org.). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (redação dada pela Lei nº 12.376/10). *Diário Oficial da União* de 9 set. 1942 (retificado em 8 out. 1942 e em 17 jun. 1943).

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União* de 17 jan. 1973.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 12 set. 1990 (retificado em 10 de jan. 2007).

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 8 dez. 1993.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União* de 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. *Diário Oficial da União* de 7 jul. 2011.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União* de 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 23 jun. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. *Diário Oficial da União* de 26 abr. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1.034.012/DF, Rel. Min. Sidnei Beneti, DJ 07/10/2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em REsp 1.134.957/SP. Relatora Ministra Laurita Vaz, DJ 30/11/2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.302.596-SP, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, Rel. para acórdão Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 9/12/2015, DJe 1º/2/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1101937/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tema 1.075 de Repercussão Geral, j. 07/04/2021, DJE 14/06/2021.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil: procedimento comum, processos nos tribunais e recursos*. vol. 2. 9ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CAMPANHARO, Jorge Luiz Rodrigues; SAMPIETRO, Luiz Roberto Hijo. *Processo Estrutural e o Problema da Coisa Julgada*. *Civil Procedure Review*, v. 13, n. 1: jan-abr. 2022.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel. *Teoria geral do processo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao novo código de processo civil*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2016.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Comentários ao código de processo civil*. vol. VII. Coordenação de José Roberto Naves da Fonseca. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DIAS FERNANDES, André *et al.* *Temas Atuais e Polêmicos na Justiça Federal*. Raul Araújo, Cid Marconi e Tiago Asfor Rocha (Orgs.) Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes; ALEXANDRIA DE OLIVEIRA, Rafael. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75, jan./mar. 2020.

FISS, Owen. *The political theory of class actions*. Washington & Lee Law Review, 1996.

FISS, Owen. Two Models of Adjudication. In *How does the constitution secure rights?* Disponível em: <https://www.law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/twomodels.pdf>. Acesso em 25/02/2024, às 15:02 h.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código brasileiro de defesa do consumidor*. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1984.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 18ª ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2005.

MORAES DOS SANTOS, Nelson Agnaldo. *Código de processo civil interpretado*. Antonio Carlos Marcato (coord.). São Paulo: Atlas, 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de processo coletivo: volume único*. 4ª ed. ver., atual. e ampl. – Salvador: Ed JusPodivm, 2020.

PICOLI, Bruno de Lima. *Processo Estrutural*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná, 2018.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto Mello. *Manual de tutela coletiva*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. 3ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil – vol. I: teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento, procedimento comum*. 60. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

VASCONCELOS CARRILHO LOPES, Bruno. *Limites objetivos e eficácia preclusiva da coisa julgada*. São Paulo: Saraiva, 2012.

VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. Revista de Processo, vol. 284/2018, São Paulo: Revista dos Tribunais On-Line, 2018.

WILLIAMS, Ryan C. *Due process, class action opt outs and the right not to sue*. Columbia Law Review – vol. 115:599.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Coisa julgada em matéria constitucional: eficácia das sentenças nas relações jurídicas de trato continuado*. Doutrina do STJ: edição comemorativa – 15 anos.

Artigo recebido em 27/02/24.

Artigo aprovado em 25/04/24.

DOI: 10.59303/dejure.v23i41.524

120 - 152

Artigo

**AS ESFERAS DE SEGREDO
E DE TRANSPARÊNCIA NA
GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA**

JOÃO GASPAR RODRIGUES

AS ESFERAS DE SEGREDO E DE TRANSPARÊNCIA NA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

THE SPHERES OF SECRECY AND TRANSPARENCY IN DEMOCRATIC GOVERNANCE

JOÃO GASPAR RODRIGUES

Promotor de Justiça
Ministério Público do Estado do Amazonas (Manaus/Brasil)
joaorodrigues@mpam.mp.br

RESUMO: O presente ensaio destaca a importância do segredo em certos aspectos da democracia, ao mesmo tempo que reconhece seu papel persistente mesmo sob a transparência exigida e a notória dualidade. O texto discute ainda a natureza complexa das instituições republicanas e democráticas, revelando que, muitas vezes, seus processos são moldados por lutas internas entre grupos rivais, conduzindo a resultados influenciados pelo segredismo. É conduzida ainda uma rápida reflexão sobre a proporção adequada de segredo e transparência na política democrática, ressaltando a complexidade da relação entre esses dois elementos. O texto segue uma abordagem metodológica que parte de conceitos básicos para explorar e argumentar sobre o tema, oferecendo uma investigação sumária sobre essa questão fundamental da teoria democrática.

PALAVRAS-CHAVE: Segredo; transparência; governança democrática; estado dual; poder invisível.

ABSTRACT: The essay highlights the importance of secrecy in certain aspects of democracy, while also acknowledging its persistent role even in the presence of required transparency. The text further discusses the complex nature of republican and democratic institutions, revealing that their processes are often shaped by internal struggles among rival groups, which lead to outcomes influenced by secrecy. A brief reflection is made on the appropriate balance of secrecy and transparency in democratic politics, emphasizing the complexity of the relationship between these two elements. The text follows a methodological approach that begins with basic concepts and progresses to explore and argue the topic, offering a succinct investigation into this fundamental issue of democratic theory.

KEYWORDS: Secret; transparency; democratic governance; dual state; invisible power.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A simbiose entre poder e segredo. 3. Democracia, confiança e redução do segredo ao plano da razoabilidade. 4. Espaços democráticos abertos ao segredo. 4.1 Serviço de inteligência. 4.2 Voto secreto e universal. 4.3 Discricionariedade administrativa. 4.4 Segredo de justiça. 4.5 Segredo de Estado. 4.6 Imprensa: o sigilo da fonte. 5. Estado dual. 6. Vantagens políticas proporcionadas pela transparência. 6.1 Capacitar os cidadãos para controlarem e responsabilizarem seus governantes. 6.2 Prevenir crises. 6.3 Aumentar a eficácia enquanto reduz o desperdício. 6.4 Envolver o público na tomada de decisões democráticas. 6.5 Garantir a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas. 7. Considerações finais. 8. Referências.

1. Introdução

O público não sabe, às vezes nem desconfia, mas o impulso básico de suas instituições (políticas, jurídicas, sociais), sob o selo republicano e democrático, é, na maioria ou na quase totalidade das vezes, fruto de luta interna (anônima, oculta e à margem da lei) entre grupos ou facções rivais. Ao final, o produto ou serviço entregue ao cliente final (o cidadão) não passa do predomínio de uma parte, como desdobramento direto do segredismo. A produção¹ de resultados e de serviços à sociedade é um estágio último de transparência, nutrido por largos e prévios hiatos de segredo.

Os resultados das políticas em governos democráticos são e estão sempre sujeitos, em alguma medida, a manobras, métodos pouco ortodoxos de votação² ou a algum outro ardil infranqueável ao escrutínio público. Se este é o caso, e os meios democráticos (entregues a si e órfãos de controle) não são confiáveis para produzir resultados previsíveis e estáveis, é impossível dizer se as decisões democráticas representam, de algum modo, a vontade suprema e específica do povo, como sustentam os teóricos da representação política.

Boa parte da história republicana é escrita por ações ou motivações pouco cristalinas³, o chamado “poder invisível” bobbiano. Pelas vicissitudes da natureza humana, não é possível implementar o projeto de expulsar de uma República democrática o segre-

1 A origem etimológica da palavra “produzir” revela o caráter propagandístico da transparência: “Producir” significa originalmente “por adiante”, exibir e se fazer totalmente visível (Han, 2020, p. 112-114). Sob a pressão para produzir (resultados e serviços), tudo se expõe, se torna visível, se desnuda e se expõe. Tudo fica à mercê da inapelável luz da transparência.

2 Práticas políticas não ortodoxas como o *gerrymandering* (manipulação das fronteiras dos distritos eleitorais para favorecer um determinado partido político ou grupo), *filibuster* (tática parlamentar para atrasar ou obstruir ação legislativa ao prolongar o debate sobre uma proposta indefinidamente), são comuns em muitas democracias consolidadas.

3 Tanto no Brasil quanto alhures: Charles Chaplin, para citar um exemplo famoso, em 1944 foi acusado de violar a “lei Mann” – transportar uma mulher de um estado a outro com fins imorais – e processado criminalmente, não por um zelo pela lei, mas por uma motivação oculta: o fato do FBI ter rotulado Chaplin de simpatizante do comunismo (Seife, 2012, p. 186).

do, o mistério e as práticas de ocultação. Exemplo disso tem-se no processo legislativo, em que o produto final – a lei – resulta de uma luta inominável de interesses. A centralidade democrática do processo legislativo não torna o fenômeno, só por isso, bonito de ser observado.

Uma República democrática tem, formalmente, na transparência de suas ações, medidas e decisões, o parâmetro central (e formal) de sua legitimidade e de sua essência. O segredo é a exceção, que é reafirmada no intento constante de domesticabilidade do segredismo oficial, mas nem por isso torna-se o vilão ou perde importância prática em tal ambiente político. A luz e as sombras têm espaço político, integram-se e pertencem-se mutuamente; muitas vezes, ajudam a delinear as imagens contidas no cenário.

Segredo e democracia são, intrinsecamente, incompatíveis? A virtude humana, em suas interfaces sociais e políticas, não constitui um todo guiado pela harmonia e pela simetria. Não é diferente com um sistema político, que é desenhado para ser efetivo na solução dos problemas sociais e para garantir governabilidade, não para atender a um indefinível senso estético ou a verdades teóricas. E por esse modo, elevados padrões de vida política podem dar origem a versões corruptas, tirânicas e opressivas. Ao passo que apreciadas virtudes podem revelar uma dependência de baixas e vulgares características humanas. O propósito dessa sumária investigação, portanto, é tentar justificar a compatibilidade entre esses dois termos políticos – segredo e transparência –, aparentemente inseridos em esquemas antagônicos, e revisitar o antigo dilema da teoria democrática: qual a proporção aceitável de segredo e de transparência na política democrática?

No ensaio é destacada também a importância decisiva e positiva do segredo em alguns aspectos essenciais a uma República Democrática e, por outro lado, é ressaltado que, mesmo sob os auspícios da transparência, o segredismo continua a desempenhar

um papel determinante nos atos tornados públicos. Metodologicamente, parte-se do problema de como as esferas de segredo e de transparência impactam a governança democrática. Delimitado o problema, a prospecção teórica é feita por meio de uma investigação de natureza bibliográfica, analítica e documental, utilizando-se de uma metodologia dedutiva. Nas considerações finais são sintetizadas as principais descobertas e suas implicações.

2. A simbiose entre poder e segredo

Uma reflexão básica sobre a relação entre o poder e o segredo resulta numa propedêutica útil para o desenvolvimento da presente investigação. O verdadeiro poder, enquanto capacidade de exercer influência, floresce e se oculta no segredo (Han, 2018a, p. 76; Han, 2014, p. 70). Quanto maior é o poder, mais silenciosa e discretamente atua. Ele se dá sem ter que apontar ruidosamente para si mesmo (Han, 2023, p. 25-26; Han, 2019, p. 10), pois onde precisa dar mostras de si, é porque já está enfraquecido. A transparência e o poder suportam-se mal. O poder gosta de se envolver em segredos. A práxis arcana é uma das técnicas do poder. A transparência desmonta a esfera arcana do poder.

Como afirma Norberto Bobbio (2011, p. 90; 2015, p. 65), “não há política sem uso do segredo” (uso secreto do poder). O segredo sempre é um instrumento de poder. As aparências de diafaneidade do poder são de um valor incalculável para a estrutura que busca ocultar-se no manto da legitimidade. Só uma aparência de perfeita legitimidade possibilita a continuidade do jogo ambíguo de bastidores.

Segundo J. Gray (2018, p. 93), o poder nunca reside exclusivamente em instituições visíveis ao público. O que define o ser humano não é o que faz em público, mas o que executa quando não há um olhar observador sobre si. Os seres humanos e suas

instituições são fantoches de forças ocultas.

Em termos de psicologia profunda, o segredo está para a subconsciência, enquanto a transparência para a consciência. O subconsciente humano mantém os seus segredos propósitos (poder invisível), que não tem coragem de exhibir-se à luz da consciência, mas que acabam sendo determinantes à ação consciente (poder visível). Cada indivíduo é, desse modo, um ser duplo, formado por duas variáveis: subconsciência e consciência; assim como todo Estado apresenta uma dualidade (*dual state*), deambulando entre o segredo e a visibilidade.

O acesso a informações e segredos responde, por exemplo, pelo excessivo poder reunido pela burocracia estatal, ao ponto de torná-la uma “superburocracia”. O conceito de “segredo oficial” é a invenção específica do estrato burocrático para aumentar o seu poder (Bobbio, 2015, p. 65). É a essência do chamado “poder invisível”, cuja principal função é perverter os pilares mais sacralizados da democracia. É no segredo e no mistério que são engendrados os pequenos e os grandes vícios que fragilizam, radicalmente, a democracia. Como mais uma vez diz Bobbio (2015, p. 83):

O desvio pertence à essência do segredo. O segredo favorece o desvio. E o desvio exige um novo segredo para não ser descoberto. Desse modo, o espaço inicial reservado ao segredo se alarga indefinidamente.

Uma sociedade estruturada, predominantemente, sobre o segredo, acaba compartilhando a instabilidade inerente à representação de um arranjo precário sobre forças multidirecionais (zonas de poder oculto) que tentam evadir-se à luz da publicidade e ao desejo generalizado (principalmente em sociedades massivas) por informação. As bases do debate público que induzem a inteligência política das massas, quase sempre, são fincadas sobre os

segredos em que os governos tentam se envolver, e que ao fim podem beneficiar ou prejudicar a sociedade.

Mas se, em abstrato, a transparência desfruta de um apelo quase universal na prevenção de uma infinidade de males políticos, no cotidiano da democracia ela é objeto de uma batalha subterrânea acirrada e partidária (Bruno, 2017). Desse modo, os deveres qualificados de transparência são o resultado, não totalmente purificado, de fortes motivações ocultas existentes na origem de cada ato que vem à luz. O sorriso e a simpatia à luz do dia e em público, escondem, muitas vezes, um *mare magnum* de rancor e de ódio. Isto ajuda a evidenciar, exemplificativamente, a dualidade estabelecida entre segredo e transparência.

Além dos ataques substanciais desfechados pelo chamado Estado dual (*vide* seção 5), a transparência também é alvo de críticas ainda persistentes, que a consideram responsável por indecisão governamental, baixo desempenho e impasse na tomada de decisões (*vide* seção 4).

3. Democracia, confiança e redução do segredo ao plano da razoabilidade

O uso do segredo é essencial ou um mero acidente para a governança democrática? O encontro radical com a transparência é uma situação absolutamente impossível de acontecer em qualquer sociedade humana. Assim como é impossível uma sociedade narcotizada e atravessada absolutamente, de ponta a ponta, pelo segredo, sem se tornar opressiva e despótica. Não há transparência e segredo de forma incondicionada ou absoluta. Mas a busca por uma ampliação da publicidade e redução do segredo a níveis razoáveis alinha-se como mais um ideal atribuído à democracia que remonta ao movimento iluminista.

Para o homem produto do Iluminismo – o indivíduo que ousa saber (*sapere aude*) –, o poder não tem e não deve mais ter segredos (Bobbio, 2015, p. 57). E para que este homem possa fazer uso público da própria razão é necessário que ele tenha pleno conhecimento dos assuntos do Estado, é necessário que o poder aja em público. Mas a razão, ainda que banhada por essa teoria otimista da vida, nunca se encontra isenta de preconceitos, de motivações ocultas e de abusos maliciosos.

Um ambiente político democrático tem na lealdade e na confiança um inestimável recurso, matéria-prima para a persuasão e o consenso, o que implica, por consequência lógica, a redução em escala possível do espaço do segredo, mas não sua eliminação total. Uma esfera de segredo é parte importante da vida política de um país, sendo, aliás, agasalhada pela gramática constitucional⁴. A persistência do segredo e do mistério nas estruturas político-democráticas – a *indomesticabilidade do segredismo* – é comparável ao papel do aleatório no comportamento social⁵.

Ainda que não escape à casualidade derivada das correntes políticas subterrâneas, a democracia pode ser concebida como um sistema capaz de reconduzir o segredo ao âmbito dos procedimentos racionais de elevada visibilidade. É um sistema poroso à publicidade, mas que não elimina, em sua integralidade, o segredismo; não torna o mundo político completamente (ou de cima a baixo) legível.

A noção de transparência não é antinômica, mas complementar à ideia de segredo, uma vez que toda decisão, por uma ou outra

4 A Constituição de 1988 menciona, ao longo dos seus artigos, os termos “sigilo”, “segredo” e “secreto”, dezessete vezes: sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII); sigilo das votações do Tribunal do Júri (art. 5º, XXXVIII, “b”); sigilo de correspondência (art. 136); segredo de justiça (art. 14); voto secreto (art. 14), etc. Essa profusão de referências sugere a necessidade de um equilíbrio indispensável entre segredo e transparência, e a aplicação do primeiro quando necessário para garantir um interesse protegido pela Constituição sem prejudicar outros interesses igualmente garantidos (Bobbio, 2015, p. 74).

5 Sobre o papel relevante do acaso, soa importante a lição de Hacker (1981, p. 164): “O acaso desempenha, tanto no campo pessoal como na história mundial, um papel frequentemente menosprezado”.

noção, visa a atender valores especiais à democracia (que ora agasalha um, ora outro). O segredo se inscreve na própria natureza da transparência. E esta, por sua vez, nasce do segredo, como uma reação natural, em busca do equilíbrio razoável. Estabelece-se, assim, uma relação segredo-transparência de dupla face.

O segredo não é por si mesmo um bem ou um mal. É bom quando impede que se conheça aquilo que é bom, útil e oportuno que se ignore; é mau quando impede que se saiba aquilo que seria bom, útil e oportuno que se soubesse. Quando razoavelmente utilizado e para os fins legítimos, o segredo não se opõe à democracia. Como exceção ao postulado da transparência, o segredo deve ser justificado com base em outros princípios também tidos por verdadeiros, ou procurando apoio nas consequências da sua aplicação em um caso específico (Bobbio, 2015, p. 74-78). Não sendo observadas essas cautelas epistemológicas, e ocorrendo a má aplicação do segredo e sua utilização abusiva, o processo democrático em cujo contexto se dá a distorção passa a não merecer a confiança do público.

Por sua vez, o mandado da transparência suspeita de tudo o que não se submete à visibilidade. Nisso reside a sua violência e a dispersão em que se consome. O imperativo de exposição conduz a uma absolutização do visível e do exterior, mas está demonstrado que mais informação ou visibilidade não leva necessariamente a melhores decisões (Han, 2014, p. 15-25), principalmente quando o *deficit* de informações é substituído por uma sobrecarga de informações (Curtin *et al.*, 2006, p. 119). Preencher um suposto *deficit* de informações não necessariamente restaurará a confiança entre as pessoas que desconfiam dos processos políticos, independentemente da motivação. Seja com insuficiente ou excessiva informação, o indivíduo não participativo será mais um espectador que um participante. Menos ou mais transparência não fará diferença alguma no grau de participação política ou até na reestruturação da moldura piramidal implicada (*vide* seção 6).

Essa forma limítrofe de apreciar a transparência não elimina eventuais vantagens, principalmente na defesa do interesse público envolvido, como estabelecem Bass *et al.*:

Transparência ajuda uma sociedade aberta a resolver problemas antes que se tornem crises – e, na melhor das hipóteses, evita esses problemas em primeiro lugar. Também fornece ao público uma melhor compreensão de quem culpar quando surgem problemas e o governo falha, e quem elogiar quando as coisas correm bem. [...] Feita adequadamente, a transparência torna a governança melhor e menos propensa a ser corrupta⁶ (Bass et al, 2014).

Segredo e transparência apresentam, ambos, pontos de tangência à política democrática. Derivam do mesmo tronco lógico da governança democrática: representação política, liberdade e igualdade. A transparência é devida formalmente, mesmo que, num esforço sisifiano, se prove incapaz de neutralizar injustiças ou estimular a participação política. As práticas de ocultação podem ser permitidas em situações razoavelmente necessárias. Nenhum deles, portanto, carrega traços de absoluta incidência normativa, salvo no subsolo de teorias excêntricas, esgrimidas por aventureiros hábeis.

Mas qual a proporção aceitável de segredo e de transparência na política democrática? Como exceção à regra, o segredo tem na razoabilidade dos fins e na obediência estrita à Constituição sua métrica de aceitabilidade. Quanto à transparência há quatro princípios que orientam sua necessidade e aplicabilidade (Bass *et al.*, 2014): 1) disponibilidade; 2) proporcionalidade; 3) acessibilidade, e 4) ação. Inicialmente, a informação precisa estar disponível para o público (transparência ativa), mas ela deve ser proporcional à medida em que essa informação permite aos

6 No original: “Transparency helps an open society solve problems before they become crises — and at its best, avoids those problems in the first place. It also provides the public with a better understanding of who to blame when problems arise and government fails, and who to praise when things go well. [...] Done properly, transparency makes governing better and less likely to be corrupt”.

cidadãos proteger seus interesses vitais (não deve ocorrer uma insuficiência ou uma sobrecarga de informações). Ela também deve ser acessível, ou seja, o público deve ser capaz de encontrar a informação e compreendê-la (daí a importância de uma boa gestão documental). Por fim, deve haver estruturas econômicas, políticas e sociais que facilitem, adequadamente, a ação com base nessa informação.

4. Espaços democráticos abertos ao segredo

Sob um sentido retórico um tanto vago, a transparência evoca virtuosidade e tem sido apresentada como uma espécie de medicina holística projetada para remediar muitos dos males percebidos no corpo político com traços democráticos⁷ (Curtin *et al.*, 2006, p. 110). O segredo, por sua vez, consubstancia a ideia de trapaça, acobertamento da verdade, falseamento ou corrupção (no mínimo, um impulsionador de desconfiança política). Ambos os termos enfeixam-se em ideias conflitantes e inconciliáveis, e são dotados, por um lado, de um discurso ou narrativa e, de outro, de uma prática, nem sempre alinhados. Esse conflito legado pela tradição política mascara algumas questões essenciais, como, por exemplo, a existência de esferas políticas e sociais que exigem dosagens distintas de transparência ou de segredo para se manterem fiéis aos parâmetros democráticos. Os dois elementos não são opositivos, mas complementares. O oposto da transparência, por exemplo, é a privacidade, não o segredo e a corrupção (embora seja estabelecida uma relação, às vezes, direta, outras vezes, indireta, entre falta de transparência e corrupção).

A transparência, rigorosamente falando, não é intrinsecamente um valor democrático. Pode ser, em algumas ocasiões, até disfuncional à democracia. Assim como também o segredo não re-

⁷ O conceito e a aplicação da transparência, a partir desse apelo democrático, são tão amplos que acabam desprovidos de sentido. Por este parâmetro decididamente simplificador, a expressão democrática, para manter-se fiel, precisa elevar a transparência a níveis sempre crescentes (hipervisibilidade).

presenta um antivalor democrático, violador de padrões de integridade. Do mesmo modo como o segredo pode ser funcional aos ideais democráticos (o sufrágio secreto é emblemático neste sentido), a visibilidade pode desempenhar um papel significativo em regimes não democráticos (Bruno, 2017), embora exista uma conexão especial vinculando a transparência à governança e ética democráticas. Qualquer concepção decente (e desideologizada) de democracia liberal reconhecerá que transparência e segredo – obedecidos os nichos de razoabilidade – são ambos essenciais para essa forma de política.

Há esferas em um meio democrático, tanto na vida individual quanto social, nas quais o elemento humano e político tem necessidade de estar em si mesmo, de voltar-se para si, sem o olhar do outro. Diz-se, portanto, que nestes espaços há uma impermeabilidade necessária e inerente, permitindo a celebração funcional de um ou outro elemento (transparência/segredo).

No Poder Executivo, a maioria das reuniões de gabinete é interdita ao público e as negociações ocorrem a portas fechadas. Departamentos e agências frequentemente operam em privado, exceto por audiências públicas, realizadas formalmente em estrita exigência legal. Muitas vezes, os contratantes negociam os detalhes dos acordos com as agências governamentais em privado para proteger a propriedade intelectual (Berkowitz, 2024). No Poder Judiciário, frequentemente, os únicos atos de um processo que são realizados em público são os argumentos orais, o restante é realizado em gabinetes ou salas diminutas interditas ao público numeroso.

Quem prega a absoluta e excessiva transparência acredita que trabalhar nos Tribunais ou nos Parlamentos é comparável a estar em um programa de TV de *reality show* ou no cenário distópico orwelliano, com os participantes sendo seguidos pela câmera

vinte e quatro horas por dia, incapazes de se reunir em particular ou ter qualquer discussão que não seja transmitida para todas as salas de estar do país (Bass *et al.*, 2014). Não existem leis ou normas que limitem conversas privadas ou reuniões fechadas entre agentes públicos e suas equipes.

Embora específicos agentes públicos às vezes tenham o direito de agir em particular ou às portas fechadas, eles devem justificar e responder por todas as decisões finais, bem como pelas condutas políticas ou procedimentos estabelecidos que orientam suas ações e todo o desenlace final de suas decisões. Não é por outra razão que a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) determina que

[...] o direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo (art. 7º, § 3º).

O livre acesso à informação é um dos tantos mecanismos que o Estado democrático de direito reconhece ao cidadão para controlar o controlador, ou vigiar o vigilante (*quis custodiet ipsos custodes?*). Mas o direito à conversa e à deliberação privadas aos agentes públicos ainda persiste válido, pelo menos até à tomada de decisão final, como destacam Bass *et al.*:

Embora seja vitalmente importante que as ações oficiais e os negócios ocorram de forma transparente, isso não significa que os membros e funcionários não possam discutir ou deliberar questões em particular antecipadamente. [...] No momento em que ações oficiais, como audiências, marcações, votos em comitês e ações no plenário, estão para ser realizadas, as portas devem ser abertas, exceto em circunstâncias excepcionais (Bass *et al.*, 2014).

Naturalmente, deixados às suas próprias vontades, os participantes do processo democrático preferem o segredo, numa frequên-

cia maior, à opção pela publicidade⁸. Isso ocorre porque o sistema democrático alcançado na modernidade, apesar de todos os parâmetros históricos, é uma estrutura possível de convivência, daí porque há dualidades e ambiguidades. A pureza de um sistema não admite gradações nem contemporizações com sua essência.

Nos itens abaixo serão analisadas algumas esferas democráticas que, para prosperar e manterem-se fieis à essência de origem, acolhem e rendem homenagens ao segredo.

4.1 Serviço de inteligência

A inteligência, enquanto variável utilizada por formuladores de políticas ou tomadores de decisões, não se equipara a uma informação comum. Diferentemente de uma informação comum, ela é escassa e de difícil acesso (custosa de coletar e de processar). Além disso, a inteligência tem certo nível de exclusividade, ou seja, quem a possui não é propriamente um facilitador da sua distribuição (a rigor, cria embaraços no compartilhamento, seja para alcançar uma vantagem informacional, seja para mantê-la).

O objetivo da inteligência é obter uma vantagem (uma “vantagem informacional”) sobre seu adversário – estar um passo à frente dele, para que você possa escapar, evitar, derrotar ou eliminá-lo (Berkowitz, 2024). O processo de coletar, analisar e usar informações – e permanecer um passo à frente do seu oponente – é frequentemente referido como um “ciclo de decisão”.

Informações amplamente disponíveis – sem o selo da exclusividade – colocam todos no mesmo nível de poder ou de influência, enquanto a inteligência faz o fiel da balança pender em favor

8 O que é necessário fazer é evitar o máximo possível uma combinação explosiva de elementos, como segredo, negociações ocultas e o envolvimento de grandes quantias em dinheiro. Dessa combinação, sem a devida transparência, pode resultar corrupção e graves danos ao processo democrático.

de um lado. É por isso que o serviço de inteligência depende de sigilo. A inteligência é valiosa por conta dessa vantagem que oferece, e o segredo, em regra, é necessário para garantir e consolidar essa vantagem.

Posta a questão em face da democracia, o cenário fica assim delineado: a democracia, para seu pleno funcionamento, exige uma categoria universal de cidadãos esclarecidos, amplamente informados e assistidos por uma imprensa livre, enquanto a efetividade dos serviços de inteligência depende da exclusividade do fluxo de informação. Diante disso, as operações de inteligência são compatíveis com a democracia? Ou a inteligência é uma aberração necessária que as democracias devem tolerar para sobreviver em um mundo hostil? Um governo pode impor o sigilo que a inteligência requer e ainda assim afirmar legitimamente ser uma democracia (Berkowitz, 2024)? É possível tolerar quantidades consideráveis de segredo sem violar o processo democrático? Até que ponto ou limite vai o controle democrático sobre as atividades de inteligência? Como conciliar ou reconciliar democracia, sigilo e inteligência?

Para Norberto Bobbio (2015, p. 34), o serviço de inteligência numa democracia é um mal necessário:

Que todo Estado tenha serviços secretos é, como se diz, um mal necessário. Ninguém ousa pôr em dúvida a compatibilidade do Estado democrático com a utilização dos serviços secretos. Mas eles somente são compatíveis com a democracia sob uma condição: que sejam controlados pelo governo, pelo poder visível que, por sua vez, é controlado pelos cidadãos, de tal modo que sua atuação seja exclusivamente orientada para a defesa da democracia.

Ou como admite Noam Chomsky (1999, p. 54):

Não é impossível imaginar uma sociedade democrática com uma organização dedicada à busca de inteligências.

Se alguém realizar uma análise sistemática, descobrirá que os ajustes necessários para administrar um serviço de inteligência eficaz em uma democracia consistem principalmente em dois tipos de compromissos: restrições à participação na tomada de decisões e restrições à informação (Berkowitz, 2024). No entanto, surpreendentemente, também se descobre que a necessidade desses ajustes não é exclusiva da inteligência. Outros tipos de atividades governamentais requerem restrições semelhantes, e tais concessões são rotineiramente feitas mesmo em governos que ninguém afirmaria serem antidemocráticos. Na verdade, tais restrições, frequentemente, ocorrem como um subproduto natural da política democrática.

As políticas de inteligência não são fundamentalmente diferentes de outros tipos de políticas, e as operações de inteligência não são, essencialmente, diferentes de outros tipos de operações que as democracias realizam. Embora as operações de inteligência possam exigir considerações especiais devido à sensibilidade das informações e à necessidade de segurança, elas ainda devem ser sujeitas aos mesmos princípios democráticos e às mesmas restrições que se aplicam a outras áreas governamentais. Essa perspectiva enfatiza a importância de equilibrar a eficácia da inteligência com a transparência e a prestação de contas dentro de um contexto de uma democracia defensiva.

Os governos, sejam democráticos ou não, sempre mantiveram em segredo a maior parte de seu trabalho relacionado à defesa (Rees, 2005, p. 94) e aos serviços de inteligência. Isto por uma razão básica: somente um poder secreto consegue derruir outro poder secreto em suas diversas formas de expressão (revolta, subversão, conspiração, ataque terrorista, motim, etc.). O zelo excessivo por tais atividades vai ao ponto de os órgãos encarregados, no plano interno, criarem dificuldades e obstáculos de compartilhamento de dados com órgãos públicos afins, de controle (interno e externo) e de fiscalização.

Nesse especial aspecto de controle e de fiscalização, calha, mais uma vez, a lição de Bobbio:

Será que nos esquecemos de que ‘República’ vem de *res publica* e que *res publica* significa coisa pública, no duplo sentido de governo *do* público e de governo *em* público? Governo do público significa governo do povo, não de uma pessoa ou de poucos; governo em público significa que os atos do poder ou são exercidos diretamente diante do povo ou são de alguma forma comunicados a seus destinatários naturais e não se tornam oficialmente válidos antes de receberem a devida publicidade (Bobbio, 2015, p. 40).

Mas segredo e democracia não são inerentemente incompatíveis. Enquanto a democracia prospera com transparência e responsabilidade (em que o povo tem o direito de saber o que o governo sabe), há casos – como o tratado neste item – em que certos níveis de segredo podem ser necessários para o funcionamento de uma sociedade democrática. Por exemplo, operações de inteligência voltadas para a proteção da segurança nacional podem exigir um grau de sigilo para evitar a exposição de informações sensíveis a adversários.

Todavia, é necessário encontrar um equilíbrio entre a necessidade de segredo e os princípios da democracia. O segredo excessivo pode fragilizar ou destruir valores democráticos como transparência, responsabilidade e supervisão pública. Em um sistema democrático, devem existir mecanismos para garantir que qualquer segredo seja justificado, limitado, razoável e sujeito a escrutínio para evitar abusos de poder ou violações dos direitos fundamentais.

4.2 Voto secreto e universal

A invenção da democracia eleitoral (ou representativa) moderna foi, na verdade, uma descoberta notável, afirma Berkowitz (2024).

Fornecer um meio pelo qual qualquer cidadão tenha a oportunidade de mudar o governo pacificamente oferece uma alternativa à guerra e à revolução. Também oferece um sistema político que pode contar com um amplo reservatório de novas ideias.

O fator democrático mais importante do sistema representativo reside nas eleições políticas (Zippelius, 1997, p. 247). Em uma democracia, a principal forma objetiva de mensurar a vontade do povo é por meio do voto. Mas o exercício do voto, enquanto engrenagem fundamental do processo democrático, é uma dessas esferas que, para gozar de legitimidade, precisa fugir ao imperativo da transparência.

A autotransparência não é o objetivo de todo e qualquer sistema (Han, 2018b, p. 202); para muitos sistemas, em especial para o direito de sufrágio, a impossibilidade de transparência é precisamente sua condição de possibilidade.

Impor abertura e transparência ao direito de sufrágio implica fragilizá-lo, expondo-o às engrenagens inescrupulosas da luta política. O voto aberto, sustentam Levitsky *et al.* (2023, p. 35), permite que elites locais e autoridades do governo vigiem como suas comunidades votam. Percebe-se aqui, de forma muito clara, como a prática da ocultação e da transparência são qualidades complementares e interdependentes, não alternativas absolutas ou mutuamente excludentes⁹. O segredo, nesta situação específica (e em outras com respaldo constitucional) pode ser muito funcional à transparência, bem como em situações diversas a transparência pode tornar o segredo seguro para a democracia.

Mas a introdução do voto secreto, pelo menos nos Estados Unidos (nos estados sulistas), embora tivesse pretendido impedir os

9 Quando se trata de instituições humanas não há que se falar em absolutos (Bickel, 1978, p. 93; Ferrater Mora, 1983, p. 136). Até mesmo os direitos absolutos que a ordem jurídica parece, distraidamente, criar, embora raramente, não perduram. As circunstâncias os corroem. Sigilo e transparência são modelos humanos e políticos que, de igual modo, não admitem uma absolutização em sua aplicação.

analfabetos de votar (acompanhados de amigos alfabetizados), coibindo a corrupção e as fraudes eleitorais, tinha mais uma camada oculta: o puro racismo. O sigilo do voto “atingia os eleitores negros incapazes de entender a cédula sem ajuda” (Levitsky *et al.*, 2023, p. 35). A nobreza exibida e visibilizada na universalização do voto secreto, pelo menos em seu início, ocultava também motivações intrapsíquicas ignóbeis: eliminar os negros da política e de forma perfeitamente constitucional.

O poder derivado do sufrágio universal não revela seu alcance pela publicidade, mas oculto na enumeração aritmética. A exposição pública desmonta a força do voto, corrompe-o, degrada-o em sua missão político-democrática. E na votação eletrônica é possível o recibo ou comprovante (impresso) eleitoral? Aqui ainda persiste a necessidade do sigilo, por razões muito bem expostas por C. Seife:

No momento em que damos aos cidadãos um meio de comprovar que votaram em determinado candidato, estamos criando um ambiente que é um prato cheio para a intimidação dos eleitores ou para a venda de votos. Portanto, o melhor é não permitir que nós eleitores, encostemos nossas mãos em qualquer tipo de recibo (Seife, 2012, p. 221-222).

4.3 Discricionariedade administrativa

Todo sistema jurídico deixa em aberto um campo vasto e de grande importância para que os tribunais e outras autoridades possam usar sua discricionariedade (administrativa, política) no sentido de tornar mais precisos os padrões inicialmente vagos, dirimir as incertezas contidas nas leis ou, ainda, ampliar ou restringir a aplicação de normas transmitidas de modo vago (Hart, 2009, p. 176). Esse espaço a ser colmatado (*gap* de discricionariedade) não está atado às amarras da visibilidade.

As autoridades administrativas encarregadas de aplicar a lei dispõem de uma discricionariedade que, necessariamente, escapa ao exame do público (Ely, 2010, p. 128) e até das instituições de controle e de fiscalização. É mais um espaço onde o segredo oficial prevalece, seja ocultando privilégios, seja dissimulando motivações.

4.4 Segredo de justiça

O segredo de justiça é uma medida em que processos judiciais ou investigações policiais, que, em regra, são públicos, são mantidos sob sigilo. Isso ocorre quando há o risco de expor informações privadas do réu ou do investigado, ou quando o processo contém documentos confidenciais, como escutas telefônicas, extratos bancários, etc. A implementação do segredo de justiça ocorre por meio de lei e decisão judicial.

No Brasil, o segredo de justiça é garantia insculpida na Constituição de 1988, artigo 93, inciso IX:

Art. 93. [...]

IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.

O Código de Processo Civil prevê no art. 189 (e incisos) as hipóteses de segredo de justiça:

Art. 189. Os atos processuais são públicos, todavia tramitam em segredo de justiça os processos:

I - em que o exija o interesse público ou social;

II - que versem sobre casamento, separação de corpos, divórcio, separação, união estável, filiação, alimentos e guarda de crianças e adolescentes;

III - em que constem dados protegidos pelo direito constitucional à intimidade;

IV - que versem sobre arbitragem, inclusive sobre cumprimento de carta arbitral, desde que a confidencialidade estipulada na arbitragem seja comprovada perante o juízo.

O segredo de justiça, como já dito, é uma medida destinada a equilibrar o direito à informação com outros valores, como a proteção dos direitos individuais (proteção da privacidade das partes envolvidas) e o interesse público (preservação da integridade da investigação ou garantia da imparcialidade do julgamento). Tem gênese, portanto, democrática.

4.5 Segredo de Estado

Os *arcana imperii* (os segredos de Estado) constituem um conceito fundamental em muitos governos ao redor do mundo. O objetivo, a partir deles, é proteger informações consideradas sensíveis e críticas para a segurança nacional. A Constituição brasileira de 1988, no art. 5, inciso XXXIII, autoriza que certas informações sejam classificadas como sigilosas quando imprescindíveis “à segurança da sociedade e do Estado”. Essas informações podem incluir detalhes sobre defesa nacional, relações exteriores, inteligência, operações militares, planos estratégicos, entre outros aspectos que, se revelados, poderiam colocar em risco a segurança ou os interesses nacionais de um país.

O principal objetivo do segredo de Estado é proteger o bem-estar da nação, da sociedade e do Estado, garantindo que certas informações permaneçam confidenciais para evitar danos à segurança nacional, ao mesmo tempo que mantêm a capacidade do governo de agir de forma eficaz e proteger seus cidadãos.

Mas o “segredo de Estado”, em sociedades abertas e democráticas, diz Negri (2016), “é um paradoxo evidente”. Isso porque, ao longo da história, sempre foi uma espécie de construção em cima de enigmas, uma tentativa de esconderijo. E, assim,

[...] uma sociedade que se quer democrática avança muito mais quando qualquer do povo consegue apontar os equívocos na atuação das autoridades competentes para a administração governativa, e não simplesmente acatando um bloco secreto de decisões (Negri, 2016).

4.6 Imprensa: o sigilo da fonte

A imprensa desempenha um papel de extremo relevo na proteção da democracia ao fornecer informações precisas, independentes e essenciais para o público. Um dos princípios fundamentais que permite a imprensa apresentar essa particular vinculação à democracia é a proteção da fonte (ou o “sigilo da fonte”).

O “sigilo da fonte” é um princípio ético e jurídico no jornalismo que consiste em preservar a confidencialidade da identidade de indivíduos que fornecem informações sensíveis ou importantes aos jornalistas. Esse princípio é fundamental para garantir que as fontes de informação se sintam seguras ao compartilhar informações que possam ser de interesse público, sem medo de retaliação ou represália. A proteção da fonte permite que jornalistas investiguem e relatem questões relevantes para a sociedade, mantendo a integridade e a independência do jornalismo.

Juridicamente, o sigilo da fonte constitui direito fundamental previsto no art. 5º, inciso XIV, da Constituição Federal de 1988 (“é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”). Conforme consolidado entendimento do STF (Brasil, 2019):

O sigilo constitucional da fonte jornalística (art. 5º, inciso XIV, da CF) impossibilita que o Estado utilize medidas coercivas para constranger a atuação profissional e devassar a forma de recepção e transmissão daquilo que é trazido a conhecimento público. [...] A dimensão objetiva do sigilo constitucional da fonte jornalística desdobra-se não apenas sobre o direito subjetivo do jornalista de não divulgar a forma de obtenção das suas informações, mas também quanto à impossibilidade de o Estado promover atos punitivos tendentes à obliteração desse sigilo constitucional.

A garantia constitucional do sigilo da fonte não protege apenas os jornalistas. Abrange também os editores, os diretores e os proprietários dos meios de comunicação.

5. Estado dual

Há o chamado Estado dual (*dual state* ou *Doppelstaat*) ou a categoria do “duplo Estado”, em que existe um duplo nível de poder: um “Estado normativo” (*Normenstaat*) ou um arremedo de Estado de Direito desprovido de valores; e um “Estado discricionário” (ou um “Estado de prerrogativas” – *prerogative state*; *Massnahmenstaat*, na terminologia fraenkeliana) (Fraenkel, 2022, p. 37), operando em um nível guiado pela oportunidade e por energias que se mantêm agasalhadas pelo segredo, e carentes de controle.

Qualquer tipo ou forma de Estado, democrático ou não, apresenta traços de dualidade. A diferença fica por conta do nível de exaltação das forças ocultas e arbitrárias. No governo democrático, o Estado paralelo (discricionário) tem um fundo falso onde se manifesta um poder invisível, receoso da publicidade, ao passo que no governo autoritário, o “poder nu” (*naked power*) é solar, manifesto e exaltado profundamente, justamente por ser um fenômeno puramente físico (sem o aspecto legitimador da aura democrática).

A existência de governos autoritários no cenário internacional, nos quais o segredo é regra e não exceção, ajuda a explicar o enfraquecimento da transparência nos Estados democráticos, principalmente nas relações internacionais. Também outro motivo é a ordem internacional apresentar, na prática, um profundo *deficit* democrático. Assim, como enfatiza Bobbio,

[...] enquanto o sistema internacional for ele próprio não democrático, o regime dos Estados democráticos será uma democracia imperfeita. Uma sociedade tendencialmente anárquica como a internacional, que se rege pelo princípio da autodefesa, ainda que em última instância, favorece o despotismo interno de seus membros ou pelo menos obstaculiza sua democratização. Não se pode combater o poder invisível senão com um poder invisível igual e contrário, os espões alheios com os próprios espões, os serviços secretos dos outros Estados com os serviços secretos do próprio Estado (Bobbio, 2015, p. 69-70).

E mais: a diplomacia fechada somente pode ser combatida com outra diplomacia igualmente fechada às luzes da visibilidade.

Nos regimes democráticos, há de fato uma complexidade na dinâmica de poder, onde existem tanto instituições visíveis e sujeitas a escrutínio público, quanto elementos ocultos ou “paralelos” que podem operar de maneira menos transparente (e onde as verdades substanciais são reveladas), em que não se dá o ataque aberto, mas a infecção oculta (Han, 2018b, p. 21). Esses elementos ocultos podem representar interesses particulares, grupos de pressão, múltiplas e diferentes moralidades, ou mesmo agências de segurança e inteligência que operam fora do escopo público.

6. Vantagens políticas proporcionadas pela transparência

Em princípio, a transparência divide-se em ativa e passiva. Diz-se ativa, quando a instituição desenvolve sistemas adequados de escrutínio e divulga proativamente informações e documentos

relevantes ao público, sem que esses sejam solicitados explicitamente. Isso significa que as instituições ou organizações tornam disponíveis informações de forma voluntária, *motu proprio*, facilitando o acesso do público a dados importantes.

A transparência ativa estabelece as bases para uma obrigação governamental afirmativa de compartilhar informações (Bass *et al.*, 2014), em vez de ser um ônus para o público tomar a iniciativa de encontrar e obter registros por meio de solicitações e litígios.

Por outro lado, ocorre transparência passiva quando a instituição responde a solicitações específicas de informações feitas pelo público. Nesse caso, as instituições ou organizações disponibilizam informações somente quando solicitadas formalmente pelos interessados, em vez de disponibilizá-las proativamente. A combinação dessas modalidades de transparência tem o propósito de catapultar a participação política democrática de uma cidadania ativa e esclarecida.

Pesquisas mostram, todavia, que a participação política assume a forma de uma pirâmide: muitas pessoas participam pouco e poucas pessoas participam muito (Curtin *et al.*, 2006, p. 116). A maioria das pessoas carece de conhecimento para obter da transparência todas as vantagens políticas correspondentes. Mas isso não elide o fato de que mais informações e transparência são importantes para a integração de todos os cidadãos e partes interessadas no desenvolvimento da cidadania esclarecida e da boa governança democrática.

Abaixo são listadas algumas vantagens derivadas do princípio da transparência e sua aplicação ativa.

6.1 Capacitar os cidadãos para controlarem e responsabilizarem seus governantes

A governança democrática é aquela que, basicamente, o poder exercido o é sob o controle do povo. Mas como o povo pode

controlar e responsabilizar os detentores deste poder, se não o veem, se suas engrenagens de atuação são ocultas? Precisamente porque a democracia é o regime que prevê o máximo controle dos poderes públicos por parte dos indivíduos, este controle é possível somente se os poderes públicos atuam com o máximo de transparência (Bobbio, 2015, p. 75). Ao cabo, transparência e responsabilidade são princípios importantes para a conduta do poder público quando busca contribuir para o desenvolvimento de uma boa governança democrática.

Quando os cidadãos têm acesso às informações de modo transparente, sem dificuldades ou embaraços burocráticos (ou ainda, sem a existência de barreiras representadas por sistemas complexos), torna-se mais fácil compreender as ações do governo e responsabilizá-lo por suas decisões. Fornece ao público uma melhor compreensão de quem culpar quando surgem problemas e o governo falha, e quem elogiar (ou premiar) quando as coisas vão bem (Bass *et al.*, 2014). Isso também favorece a consolidação do caráter autocorretivo da democracia (Levitsky *et al.*, 2023, p. 179): eleições competitivas criam um mecanismo de *feedback* que recompensa os políticos sensíveis às necessidades dos eleitores e castiga os que carecem dessa sensibilidade. Com isso, os perdedores se veem obrigados a reformular seu apelo para voltar a ganhar no futuro. O cenário, assim posto, fortalece a relação entre governo e cidadãos, tornando o primeiro mais responsivo às necessidades da população.

6.2 Prevenir crises

A divulgação transparente de informações pode ajudar a detectar problemas em estágios iniciais, prevenindo crises políticas, econômicas ou sociais. Quando as informações são acessíveis, os problemas podem ser identificados e tratados antes que se tornem crises instaladas de amplo espectro.

Há, todavia, alguns temperamentos quando se trata da imprensa. A mídia (social e convencional), em geral, está mais interessada em fracassos do que em sucessos. A transparência não garante uma imprensa favorável: cada imperfeição, cada transgressão de regras e regulamentos, por mais insignificantes que sejam, cada disputa sobre uma decisão, pode ser impiedosamente exposta como um sinal de irracionalidade ou desvio (Curtin *et al.*, 2006, p. 118). A mídia pode utilizar as informações para seus interesses comerciais: fracassos vendem melhor do que sucessos. Após cada fracasso e fiasco, mesmo em situações rotineiras, os jornalistas sempre podem encontrar procedimentos e regras que não foram seguidos à risca.

6.3 Aumentar a eficácia enquanto reduz o desperdício

Uma supervisão mais eficaz das atividades governamentais, derivada da transparência, pode levar a uma gestão mais eficiente dos recursos públicos. Ao expor processos ineficazes ou desperdícios, a transparência pode incentivar a adoção de práticas mais eficientes, econômicas e íntegras.

A divulgação de informações sobre determinado serviço público estimula a mudança de comportamentos negativos. A simples divulgação de informações, por exemplo, sobre hospitais com baixo desempenho estimula esses hospitais a agir (Bass *et al.*, 2014), a desenvolver meios e estratégias para aumentar a eficiência dos serviços, estabelecendo ou consolidando boas práticas de governança.

Outro exemplo prático é o seguinte: em uma democracia, os cidadãos têm acesso transparente às decisões e gastos do governo. Suponha-se que uma ONG ou grupo de cidadãos realize uma auditoria independente sobre o uso dos fundos públicos em um determinado projeto de infraestrutura. Eles descobrem que uma parte significativa dos fundos foi gasta de forma ineficiente de-

vido à má gestão ou corrupção. Ao tornar essas descobertas públicas por meio de relatórios acessíveis, a transparência expõe as práticas ineficazes e o desperdício de recursos. Como resultado, a pressão pública aumenta sobre o governo para adotar medidas corretivas, como implementar novos controles de gastos, punir os responsáveis ou reformar o sistema de contratação pública. Isso não apenas promove uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, mas também fortalece a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas e no Estado de Direito.

6.4 Envolver o público na tomada de decisões democráticas

A transparência promove a participação cidadã, ao fornecer informações e dados relevantes para que os cidadãos possam participar ativamente do processo democrático. Isso inclui consultar o público em questões importantes e permitir que suas vozes sejam ouvidas na formulação de políticas.

De um modo geral, como diz Chomsky (1999, p. 10), uma sociedade é democrática na medida em que o povo tem oportunidades significativas de participar da formação das políticas públicas. Há muitas formas distintas em que isso pode ocorrer, e na medida em que ocorre, a sociedade é democrática.

Em certo sentido, pode-se dizer que quanto mais transparente uma organização é (seja por meio de seu portal ou por outra forma), mais ela está disposta a permitir que os cidadãos monitorem seu desempenho e participem de seus processos políticos (Curtin *et al.*, 2006, p. 111), numa crescente transparência ativa.

6.5 Garantir a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas

A transparência é essencial para manter e ampliar a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas (Androniceanu, 2021, p.

149). Quando as atividades do governo são transparentes e abertas ao escrutínio público, os cidadãos têm mais confiança de que o governo está agindo em seu melhor interesse e de acordo com os princípios democráticos.

Dado esse cenário, processos políticos transparentes tornam-se um objetivo comum para ajudar a fortalecer a confiança dos cidadãos nos formuladores de políticas, gerar um senso de pertencimento ao país e aumentar a responsabilidade das administrações públicas, ajudando a revitalizar a democracia representativa.

Muitas vezes, argumenta-se que a transparência reduz a distância entre o público e a administração, aumentando a aceitação pública das estruturas institucionais (Curtin *et al.*, 2006, p. 111). De acordo com a teoria política, dar aos cidadãos a possibilidade de monitorar a formulação de políticas e examinar seus resultados aumenta a legitimidade social das estruturas institucionais democráticas.

Mas esse movimento de confiança pública não é automático, não depende exclusivamente de maior abertura e transparência. Antes é necessário um aumento homogêneo de participação política, reestruturando o formato piramidal de inserção política dos cidadãos. Por outro lado, a participação efetiva na arena pública dos debates pressupõe uma boa qualidade das informações fornecidas ou disponibilizadas ao público. A partir do alinhamento dessa equação, o cidadão pode se envolver (participar politicamente) no processo de formulação de políticas públicas.

Todavia, para quem nunca busca informações públicas – o cidadão politicamente apático e indiferente –, aumentar os mecanismos de transparência é ineficaz para alterar os níveis de confiança e de legitimidade social nas instituições democráticas.

7. Considerações finais

A transparência e a publicidade, enquanto postulados valorizados pelo espírito democrático, diluem-se nas ações ocultas,

constituindo-se, por assim dizer, na lasca da ponta do *iceberg*. Não se confundem com simples divulgação ou disponibilidade de informações (que exigem uma etapa posterior de interpretação), tanto que o *deficit* de informações é tão nefasto quanto a sobrecarga de informações, pois, naturalmente, o cidadão pode ser engolfado pelo excessivo número e paralisado pelo paradoxo da escolha por onde começar.

Embora a transparência seja um princípio fundamental da democracia, a realidade política, muitas vezes, revela uma dinâmica mais complexa, na qual as ações ocultas podem representar uma parte significativa do poder e da influência. Essas ações ocultas podem incluir negociações nos bastidores, acordos políticos não revelados ao público, interesses corporativos influenciando decisões políticas e até mesmo atividades clandestinas por parte de agências governamentais.

A análise feita ao longo deste ensaio sobre a sociedade democrática ressalta uma verdade muitas vezes negligenciada: por mais que a transparência e o debate sejam valores fundamentais, há também uma dimensão oculta que influencia significativamente os processos políticos e sociais visibilizados. O segredo e as motivações ocultas operam nos bastidores, moldando decisões e direcionando agendas de maneira sutil, mas poderosa.

A partir dessa dualidade, a democracia como governo do público em público soa como uma grande ilusão, menos como uma forma de expressar o bem comum e mais uma disputa entre facções ou classes (Bevir, 2011, p. 110). A integral visibilidade dos poderes atribuídos pelo sistema democrático a seus diversos agentes públicos é uma ilusão persistente. As democracias não são estranhas ou indóceis aos segredos. Realisticamente, a governança democrática apresenta menos abertura do que tradicionalmente se presumia, estabelecendo, muitas vezes, uma relação de complementariedade entre segredo e transparência.

Isso não significa que a transparência e o debate sejam inúteis ou ilusórios em si; pelo contrário, são componentes essenciais para a *salus rei publicae* (o bem-estar da República). No entanto, reconhecer a presença do segredo e das motivações ocultas permite uma compreensão mais abrangente e realista do funcionamento das instituições democráticas. Quaisquer das esferas não são percebidas apenas como um objetivo em si, mas principalmente como ferramentas para um modo mais democrático de operar e tomar decisões.

A natureza humana é complexa e multifacetada, e as dinâmicas sociais refletem, em escala proporcional, essa complexidade. Ao reconhecer a interface entre o transparente e o oculto, pode-se desenvolver uma visão mais realista, crítica e informada das estruturas democráticas e trabalhar para fortalecer os aspectos positivos enquanto os negativos são mitigados ou neutralizados, no evoluir histórico a que estão sujeitas todas as instituições humanas.

Apesar das eventuais críticas e falhanços da transparência, o postulado permanece, tanto conceitual quanto metodologicamente, fundamental no pensamento futuro sobre a evolução da democracia como um sistema político. A transparência constitui um elemento-chave das instituições democráticas, mas as hipóteses ingênuas sobre a relação entre o referido postulado e legitimidade social não se revelam, em situações específicas, producentes ou defensáveis.

8. Referências

ANDRONICEANU, A. Transparency in public administration as a challenge for a good democratic governance. *Administratie si Management Public*, 36, 2021, pp. 149-164. DOI 10.24818/amp/2021.36-09.

BASS, Gary D.; BRIAN, Danielle.; EISEN, Norman. **Why Critics of Transparency Are Wrong**. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2014. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/critics.pdf>. Acesso em: 6 maio 2024.

BERKOWITZ, Bruce. **Intelligence, secrecy, and democracy**. 2024. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/comissoes/CCAI/txtBerkowitz.htm>. Acesso em: 13 abr. 2024.

BEVIR, Mark. Governança democrática: uma genealogia. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, jun. 2011, p. 103-114.

BICKEL, Alexander M. **A ética do consentimento**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Agir, 1978.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. 1. de. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Elogio da Serenidade**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 2011.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF 601/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes, 07.08.2019. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2019]. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adpf601MC.pdf>. Acesso em: 11 maio 2024.

BRUNO, Jonathan Richard. **Democracy Beyond Disclosure: Secrecy, Transparency, and the Logic of Self-Government**. Massachusetts: Harvard University, 2017. Disponível em: <https://philarchive.org/archive/BRUDBD-3>. Acesso em: 4 maio 2024.

CHOMSKY, Noam. **Segredos, mentiras e democracia**. Tradução de Alberico Loutron. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

CURTIN, Deirdre.; MEIJER, Albert Jacob. Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents. **Information Polity**, vol 11, p. 109-122, 2006. Disponível em: https://info-a.wdfiles.com/local—files/resursi/Curtin.Meijer_Does%20transparency%20strengthen%20legitimacy.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança**. Uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. Tradução de Juliana Lemos. São Paulo: WMFMartins Fontes, 2010.

FERRATER MORA, José. **De la materia a la razón**. Madrid: Alianza Universidad, 1983.

FRAENKEL, Ernst. **El Estado dual**: Contribución a la teoría de la dictadura. Tradução de Jaime Nicolás Muñoz. Madrid: Trotta, 2022.

GRAY, John. **A alma da marionete**: um breve ensaio sobre a liberdade humana. 1 ed. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2018.

HACKER, Friedrich. **Agressividade. A violência no mundo moderno**. 2. ed. Tradução de Maria Emília Ferros Moura. Lisboa: Livraria Bertrand, 1981.

HAN, Byung-Chul. **A sociedade da transparência**. Tradução de Miguel Serras Pereira. Lisboa: Relógio D'Água, 2014.

HAN, Byung-Chul. **No enxame**. Tradução de Lucas Machado. Petrópolis/RJ: Vozes, 2018a.

HAN, Byung-Chul. **Topologia da violência**. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis/RJ: Vozes, 2018b.

HAN, Byung-Chul. **O que é poder?** Tradução de Gabriel Salvi Philipson. Petrópolis/RJ: Vozes, 2019.

HAN, Byung-Chul. **La desaparición de los rituales**. Tradução de Alberto Ciria. Argentina: Herder, 2020.

HAN, Byung-Chul. **Psicopolítica**. 1. ed. O neoliberalismo e as novas técnicas de poder. Tradução de Maurício Liesen. Belo Horizonte: Âyiné, 2023.

HART, H. L. A. **O conceito de direito**. Tradução de Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

LEVITSKI, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como salvar a democracia**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

NEGRI, André Luis Del. **Segredos de Estado e democracia na discursividade jurídicoprocessual: uma abordagem do procedimento de classificação, reclassificação e desclassificação de atos estatais sigilosos na legislação de acesso à informação**. Tese (Doutorado), Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: https://bib.pucminas.br/teses/Direito_NegriALD_1.pdf. Acesso em: 4 ago. 2024.

REES, Martin. **Hora final**. Tradução de Maria Guimarães. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SEIFE, Charles. **Os números (não) mentem**. Tradução de Ivan Weisz Kuck. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

Artigo recebido em 18/06/24.

Artigo aprovado em 02/08/24.

DOI: 10.59303/dejure.v23i41.530

153 - 171

Artigo

**O MODELO SISTÊMICO
DE ORDENAMENTO JURÍDICO
E SUAS TENDÊNCIAS NO BRASIL**

FERNANDO MUNIZ

O MODELO SISTÊMICO DE ORDENAMENTO JURÍDICO E SUAS TENDÊNCIAS NO BRASIL

THE LEGAL SYSTEM MODEL AND ITS TRENDS IN BRAZIL

FERNANDO MUNIZ

Promotor de Justiça

Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)

fernandomunizmp@hotmail.com

RESUMO: A recente atuação expansionista dos tribunais superiores no Brasil tem incrementado o debate sobre os limites da interpretação criativa do ordenamento jurídico e suscitado questionamentos. O objetivo deste ensaio é direcionar alguma reflexão à tradicional opção brasileira por um modelo sistêmico de ordenamento, mantida na Constituição Federal de 1988, desde um exame panorâmico do surgimento deste modo de pensar no mundo jurídico ocidental e do que é ínsito à noção de *sistema*. A hipótese é que a jurisprudência recente dos tribunais superiores brasileiros tem se afastado progressivamente do modelo de tipo sistêmico, tendendo à fragmentação. Atentar para as noções que estão implicadas no conceito de *sistema jurídico* permite notar que um ordenamento de tipo sistêmico exige certa flexibilização de conceitos, em um contexto que deveria ser lógico. E que aí reside certa instabilidade estrutural, onde têm atuado de forma expansiva os tribunais superiores brasileiros. Esta postura expansionista acaba se apresentando como a muda confissão de certa inclinação a um modelo fragmentado de ordenamento.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema jurídico; ordenamento jurídico brasileiro; jurisprudência expansiva.

ABSTRACT: The recent expansionist action of the Brazilian higher courts has increased the debate about the limits of the creative interpretation of the legal system and raised questions. The objective of this essay is to offer some reflection on the traditional Brazilian option for a systemic model of legal system, maintained in the Federal Constitution of 1988, from a panoramic examination of the emergence of this way of thinking in the Western legal world and of what is inherent in the notion of system. The hypothesis is that the recent jurisprudence of the Brazilian higher courts has progressively moved away from the systemic model, towards fragmentation. Carefully considering the notions that are implied in the concept of legal system allows us to note that a systemic type of system requires a certain flexibility of concepts, in a context that should be logical. And that therein lies a certain structural instability, where the Brazilian higher courts have acted in an expansive manner. This expansionist stance ends up presenting itself as a silent confession of a certain inclination towards a fragmented model of legal system. The scientific research method used was the deductive method. Methodological procedures: historical, comparative, monographic and statistical, corroborated by bibliographic (publications) and documentary (legal) research, in addition to formal research sources (laws *latu sensu* and doctrines) and materials (facts and values of society).

KEYWORDS: Legal system; Brazilian legal system; expansive jurisprudence.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. O surgimento da noção de *sistema* e sua inserção no direito. 3. A unitariedade e a ordem nos sistemas em geral. 4. Os valores como objeto de estudos no pensamento moderno. 5. O caráter acentuadamente relativo e vago do conceito de *ordem* e o princípio jurídico de *ordem pública*. 6. A abertura do ordenamento a novos valores. 7. O pensamento que resta. 8. Referências.

1. Introdução

A recente atuação expansionista dos tribunais superiores no Brasil tem incrementado o debate sobre os limites da interpretação criativa do ordenamento jurídico. O distanciamento de algumas decisões judiciais do que tradicionalmente se pensa para um sistema jurídico sugere alguma inclinação a um modelo jurídico fragmentado e suscita questionamentos. Este ensaio parte da hipótese de que a jurisprudência recente dos tribunais superiores brasileiros tem se afastado progressivamente de um ordenamento de tipo sistêmico. O objetivo é direcionar alguma reflexão à tradicional opção brasileira por um modelo sistêmico de ordenamento, mantida na Constituição Federal de 1988, a partir de um exame panorâmico deste modo de pensar, desde o seu surgimento no mundo jurídico ocidental, e do que é ínsito à noção de sistema.

2. O surgimento da noção de *sistema* e sua inserção no direito

No ambiente do pensamento jurídico ocidental, o surgimento da noção de *sistema* ocorreu por volta do início do século XVII. Até então, o modo mais comum de se estudar o direito vinha sendo pela busca de entendimento sobre um ajuntado de normas elaboradas empiricamente pelo antigo Império Romano, reunidas no *Corpus Juris*. Esta compilação havia sido confeccionada por ordem de Justiniano, no século VI, e ficou conhecida como *Littera Boloniensis* depois que foi resgatada e passou a ser estudada em Bolonha, na Itália, desde o século XII. Desde os estudos primeiros, feitos pelos glosadores e comentaristas, ela passou a significar para o mundo do direito algo como uma *ratio scripta*, numa espécie de paralelismo em relação ao que já se fazia com a Bíblia no mundo cristão. Por principal, ela significava também uma possibilidade de superação da fragmentação do direito, típica da época, quando tinham de conviver normas de fontes tão

diversas como as provindas dos senhores feudais, das corporações, das comunas, dos reinos, além das canônicas¹.

Na tarefa de interpretar a *Littera Boloniensis*, surgiu a preocupação de extrair dela paradigmas utilizáveis como fonte de ensinamento, algo verdadeiro, que pudesse expressar a essência do direito dos homens. Notou-se a necessidade de desenvolver um método para o estudo de textos jurídicos escritos – algo também similar ao que já se fazia com a Bíblia. A noção de sistema surge quando foi inserida a noção de *ordem* no ajuntamento de normas, para superar a fragmentação. O conjunto passa a ser estudado como um agregado ordenado de normas jurídicas escritas, recebendo contribuições da lógica, como instrumento ideal para dar organização à totalidade. A noção de sistema então se espalhou para uso em diferentes áreas, como na astronomia, na teoria musical e nos estudos, principalmente classificatórios, da botânica e da biologia (Ferraz Jr., 2003, p. 65-72).

No mundo do direito, após tomar conta quase que por inteiro das preocupações jurídicas, a noção levou ao positivismo jurídico, um modo de pensar que eleva ao rigor lógico o pensamento sistemático, mas que também empobrece o direito por afastá-lo de seus fundamentos éticos e filosóficos. Como se o direito pudesse ser reduzido ao estudo das normas e sua lógica peculiar².

Tragicamente, as consequências desta apaixonada expansão se fariam notar após a Segunda Guerra Mundial, quando, estarecidos, os membros do Tribunal de Nuremberg ouviram de criminosos de guerra a alegação de que eram meros cumpridores da lei. Na suma de suas defesas, eles argumentavam que todo o povo alemão é que deveria ser julgado, visto que a eleição do nazismo e a edição das leis raciais que embasaram as ações sob julgamento eram obra de todo um Estado. Com os adornos da

1 Entre outros, cf. MERRYMAN, 1989.

2 Entre outros, cf. BOBBIO, 2006.

teoria positivista pura, quase que considerada então como a filosofia dos juristas por excelência, os criminosos de guerra se apresentavam para julgamento invocando para si o papel de meros cumpridores da força do Estado – e não como alguém que havia abusado do poder. Aceitar que as ações de criminosos de guerra estivessem amparadas por alguma lei vigente, porém, não era apenas uma saída justa para a justiça ocidental. Os mesmos argumentos que vinham sendo utilizados para desdenhar de afirmações jusnaturalistas poderiam impedir uma satisfação à opinião pública internacional. A saída “honrosa” encontrada foi a criação dos *crimes contra a humanidade*, um conceito que ainda se estuda, junto com as declarações de direitos humanos que desde então passaram a ser solenemente escritas. Isto não impediria que, algum tempo logo depois dos acusados de Nuremberg, argumentos similares voltassem a ser invocados no caso que ficou conhecido como “os guardiões do muro de Berlim”³.

Nos meios da filosofia do direito, a abrupta mudança de pensamento exigida por este contexto pós-guerra passou a ser conhecida como “a cláusula Radbruch”⁴, que diz algo como: “uma norma manifestamente injusta não pode ser considerada direito”. Na síntese deste processo, o que a comunidade ocidental parece ter absorvido é a consciência de que nenhum sistema jurídico nasce do nada e que não se pode reduzir o direito à norma. Há o elemento humano. O fundamento de cada norma é sempre um valor. Normas tutelam valores. Acaso o valor se perca no tempo, a norma cai em desuso.

O Brasil, especialmente, também foi alcançado pela expansão do pensamento sistêmico. A noção de ordenamento como uma ordem sistêmica positivada foi absorvida com um entusiasmo que ainda se preserva. Disto é suficientemente representativo que a

3 Entre outros, cf. DE CICCIO, 2007, p. 298-302; PIOVESAN, 2008, p. 117-136.

4 Uma alusão ao jurista alemão Gustav Radbruch (1878-1960), que, depois das atrocidades nazistas, passou a aceitar as teses jusnaturalistas que ele antes rechaçava.

atual Constituição Federal, além de utilizar a palavra “sistema” quase uma centena de vezes, utiliza o conceito para dispor sobre várias instituições de importância manifesta, tais como “sistema tributário” (Título VI, Cap. I), “sistema financeiro” (Título VI, Cap. IV) e “sistema único de saúde” (Título VIII, Cap. II, Seção II). Dado este contexto brasileiro, a questão que se apresenta diz respeito ao próprio conhecimento que se tem sobre o conceito. Será que existe sempre a perfeita consciência do que está implicado na noção de sistema jurídico?

3. A unitariedade e a ordem nos sistemas em geral

De um modo geral, *sistema* é um todo unitário e ordenado. Quando se pensa em sistema, o intuitivo é que se esteja pensando na reunião ordenada de uma pluralidade de elementos. Se está correta a intuição, existe um princípio unificador dos elementos componentes. E deve haver algo que estabelece o modo geral da agregação, determinando a coesão e o pertencimento. Que algo é este? O que garante reconhecimento ao elemento como integrante de um sistema, e não de outro? Estas são indagações pelo fundamento da unidade e do modo de ordenação, que caracterizam os sistemas em geral.

A resposta está nas noções de *unitariedade* e de *ordem*. O sistema é um todo unitário e ordenado, que se destaca pelo direcionamento orientado de suas partes a uma única e mesma finalidade. O princípio de unificação é determinado pela finalidade. A fixação de objetivo único para o todo é o que dá a unitariedade e explica porque alguns elementos são admitidos à composição e outros não. A noção de ordem é necessária para conformar as diferentes partes, de modo a formar uma unidade superior (a unidade sistêmica), com significação única. Num sentido muito amplo, quando uma coleção pode levar a diferentes todos, a forma da ordenação das partes determina o todo – a depender de como se ordenam as palavras, por exemplo, podem-se obter frases com sentidos muito diferentes.

Por paralelismo, o sistema jurídico é uma ordenação unitária de institutos jurídicos, organizados segundo uma certa ordem⁵. No ordenamento, a noção de ordem guia o modo de disposição dos elementos jurídicos, estabelecendo preferências e primazias. Neste pensamento, a noção de sistema jurídico, por essência, remete à de racionalização. E racionalização tem íntima conexão com os rigores do pensamento lógico. No ideal de racionalização, o sistema jurídico é um sistema lógico. Nele, as soluções a problemas jurídicos são obtidas no próprio sistema, segundo critérios universalmente válidos, pré-selecionados pela razão. Passa-se a pensar em um ordenamento jurídico sistemicamente organizado, que representa legitimidade para um modo de condução da sociedade.

Nota-se um nítido aspecto da noção de ordem: ela atua no modo de hierarquização dos elementos admitidos no ordenamento. Nesta compreensão, o princípio de unitariedade diz quais elementos devem ser integrados e quais não se admitem. E o princípio de ordem diz como os elementos integrados devem ser dispostos no contexto da integração. Os problemas começam a surgir quando se pensa que na noção de ordem estão ínsitos os valores, que naturalmente impregnam qualquer ordenamento.

4. Os valores como objeto de estudos no pensamento moderno

A noção de sistema implica as de ordem, de unitariedade, de pensamento lógico. O ordenamento jurídico é pensado como um agregado logicamente ordenado. Este modelo promete implicitamente que as soluções jurídicas serão extraídas do sistema

⁵ Sobre as noções gerais de “sistema” e “ordenamento jurídico”, entre outros, *cf.* BOBBIO, 2006; BOBBIO, 2016a; DAL POZZO; MARTINS; FERRA JR., 2023, p. 51-55; FERRAZ JR., 1997, p. 122-133; FERRAZ JR., 1980, p. 49-75. Para uma teoria formal e sistemática das relações lógicas entre o “todo” e suas “partes”, ver a *Terceira Investigação* de Husserl (1985, v. 2, p. 387-433).

jurídico. Mas quando se atenta para o especial modo de ser dos valores que ele implica, uma certa fragilidade estrutural se apresenta como uma destacada inerência.

É obra da filosofia moderna a descoberta dos valores como uma classe específica de objetos. Para além dos objetos que constituíam a antiga preocupação da ontologia (os objetos físicos, os psíquicos e os ideais), abriu-se a consciência para o novo mundo do *dever-ser*. Não é que a ética fosse algo estranho a estudos anteriores. A filosofia ocidental registra em sua época mais antiga as reflexões de Sócrates sobre as diferenças entre o homem e os demais seres, na relação com o *kosmos* que os circunda. Mas é que a filosofia moderna se preocupou especialmente em mostrar que a ética não pode ser conduzida ao mundo natural. Na Grécia de Sócrates, o mundo natural era meio que culturalizado; os mundos “natureza” e “cultura” ainda não haviam sido inteiramente separados. Exemplos desta mentalidade se podem notar no respeito devotado a pedras e riachos, ou em pedidos de desculpas feitos a árvores nos casos em que precisavam ser cortadas, que amiúde se encontram na literatura de então.

Nos estudos clássicos já se sabia que os objetos do mundo do ser são tema para explicação e obedecem ao princípio da causalidade. Na modernidade, desenvolve-se a consciência de que no mundo do *dever-ser*, da ética, da cultura, as coisas são compreendidas e obedecem ao princípio da finalidade, com regras de conduta. Os fenômenos são prescritos. O valor está ligado à ideia de significado⁶.

6 A constatação da linguagem prescritiva como uma linguagem própria das ordens normativas não ocorreu na modernidade. Norberto Bobbio, por exemplo, cita passagens de Cícero e Modestino, em que a linguagem prescritiva é atribuída ao direito, e Georges Kalinowski cita o próprio Aristóteles e Leibniz como precursores de uma lógica deontica (Bobbio, 2016b, p. 105; Kalinowski, 1975, p. 31-39). O que a filosofia moderna faria, principalmente por estudos de lógica jurídica e de fenomenologia, é demonstrar e desenvolver nitidamente a distinção entre as ordens do *ser* e do *dever-ser*, com suas linguagens descritiva e prescritiva, respectivamente (cf. Muniz, 2019, p. 26-28). Sobre a teoria dos valores, ver o compilado de Miguel Reale (1978, vol. 1, p. 195-207).

No grego *on* e seu plural *onta* significam ser, seres (Peters, 1974, p. 170), e *ont(o)* é elemento que se documenta em vocábulos formados na linguagem científica internacional a partir do século XIX (Cunha, 1982, p. 561), como *ontologia*, que atualmente significa a parte da filosofia que tem por objeto o estudo das propriedades mais gerais do ser (Houaiss, 2009, p. 1.389). À ontologia interessam os estudos sobre os objetos naturais: físicos, psíquicos, ideais. Intentos houve na filosofia jurídica de inserir o estudo do direito ora como pertencente à estrutura dos seres naturais-físicos, ora como objeto natural psíquico (redução do direito a um psicologismo jurídico), e até como objeto ideal (Muniz, 2019, p. 24-28). Mas a filosofia moderna contribuiu para evidenciar o pertencimento do direito a um mundo diferente daquelas até então conhecidas. Sendo reconhecido por determinantes especificidades, o direito passa a pertencer ao novo mundo do *dever-ser*, um mundo dos deveres, próprio do mundo dos valores e da cultura.

Até uma nova lógica se desenvolveu, percebendo-se que os funtores com que lidava a lógica clássica (como o *real*, o *possível* e o *necessário*) (Pfänder, 1933, p. 105-113) não eram adequados para as proposições prescritivas, próprias das normas e, conseqüentemente, do direito (Kalinowski, 1975, p. 74). Identificam-se novos funtores lógicos próprios para o novo mundo do *dever-ser* (*é proibido*, *é obrigatório* e *é permitido*), e a deontologia surge com um novo objeto de estudos⁷. Na filosofia, assume novo relevo uma teoria dos valores, também denominada axiologia (Reale, 1978, p. 175-207). Na síntese do que se reconhece nesta área de estudos, em relação a uma dada sociedade: não é possível julgar uma cultura sem entender os seus valores, assim como não é possível julgá-la a partir de valores estranhos.

⁷ *Deontologia* é termo criado por Bentham, em *Deontology or the Science of Morality*, obra póstuma de 1834, como uma *Teoria dos Deveres*, como “um estudio empírico de diferentes deberes, relativo a tal o cual situación social” (Lalande, 1953, p. 288).

Não interessa discutir se foi completa, ou se caminha para sê-lo, a separação dos mundos da natureza e da cultura (ainda há quem não aceite a expressão “direito natural” sob o argumento de que o direito não está no mundo da natureza). Interessa é destacar a tomada de consciência dos valores como uma classe própria e distinta de objetos, como um empreendimento recente.

Então, um ordenamento de tipo sistemático é um todo unitário e logicamente organizado de valores. Buscando claramente fundamento nos ideais iluministas de racionalização, as pretensões de estabilidade, segurança e sobretudo de legitimidade materializam-se em um modelo formal, em um determinado modo de organizar juridicamente os valores sociais. A noção de *ordem pública* é elevada à condição de princípio jurídico basilar, responsável pela organização dos valores inseridos no ordenamento. Mas é justamente esta noção de ordem pública que passa a sensação de que uma dada organização de valores sociais não pode ser mantida na forma de um modelo estritamente sistêmico.

5. O caráter acentuadamente relativo e vago do conceito de *ordem* e o princípio jurídico de *ordem pública*

O conceito de *ordem pública* tem uma configuração essencialmente relativa e vaga.

No sentido comum, quando se pensa em ordem pública, o intuitivo é que se esteja fazendo referência a uma determinada sociedade, e não a outras. No uso comum, a palavra “ordem” (do latim *ordinem*, acusativo de *ordo*), com o sentido de “arranjo lógico ou metódico, sequência ou colocação habitual” (Silva, 1995), alia-se ao sentido de “público” (do latim *publicus*, de *poplicus*, do povo), “da comunidade, do povo, de todos, apreciado por muitos” (Silva, 1995). E daí o termo “ordem pública” se forma fazendo a relação entre um dado povo e o estado de coisas por

ele pretendido. *Ordem* é intenção fundamental e geral, capaz de ligar e configurar as partes num todo (Ferraz Jr., 2014, p. 5); é o estado de algo que não é arranjado ao acaso. *Público* é o que remete a uma pluralidade de pessoas em concreto.

A remissão que o termo faz não é abstrata ou aleatória. Ela é feita à ordenação *deste* ou *daquele* povo, e não aos povos em geral. Então, o conceito é relativo e a referência que ele faz mira uma realidade empírica, excluindo outras. O modo especial de ordenação a que ele remete diz respeito a alguma sociedade em concreto e não às sociedades em geral. E assim se percebe a marcante característica da relatividade, dada pelo uso comum: o conceito relaciona o pensamento a uma individualidade determinada.

Quando a noção de ordem pública é tomada para compor um princípio jurídico estrutural, a referência passa a existir em relação ao ordenamento jurídico de uma determinada sociedade. O caráter relativo migra e passa a se expressar no princípio jurídico – a característica do sentido comum é tomada de empréstimo pelo sentido jurídico. Para atender ao princípio jurídico de ordem pública, é preciso atentar para o modo especial de organização pretendido por uma dada sociedade, e não pelas sociedades em geral. O princípio jurídico expressa submissão, em algum grau: ele faz referência ao modo de organização jurídica pretendida por uma sociedade individualizadamente considerada.

Além de sua natural dependência a conteúdos externos, o conteúdo jurídico do princípio de ordem pública possui uma especial vagueza. Sabe-se que um termo é vago quando seu significado não é suficientemente conhecido, a ponto de que existam casos limítrofes em que não é possível determinar a sua aplicação (Copi, 1978, p. 107-108); vagas são as expressões que não possuem um conteúdo de significação que seja idêntico em todos os casos de sua aplicação (Husserl, 1985, v. 1, p. 278).

Já os princípios jurídicos são normas jurídicas reconhecidamente genéricas, com elevado nível de abstração. Mas em “ordem pública”, enquanto princípio jurídico, nota-se uma fluidez superior à que comumente se reconhece a este tipo de norma – o que é uma natural decorrência da absorção de sentidos dos termos do uso comum tomados de empréstimo para a conformação do princípio jurídico. Se *ordem pública* remete ao modo de arranjo de uma sociedade concreta, o *princípio jurídico da ordem pública* depende do estado de coisas jurídicas idealizado pela sociedade a que o princípio faz remissão.

A significação algo vacilante deste princípio jurídico deve-se à referência que ele faz à realidade de uma sociedade individualmente considerada. O estado de coisas a que ele remete é mutável por natureza; ao fazer a remissão, o princípio se contamina com o que é natural à noção de mutabilidade. A interpretação passa a ser uma constante, um contínuo ajuste às condições culturais de um povo, num lugar e numa determinada época.

A vagueza especialmente acentuada se apresenta como uma consequência da remissão que o princípio jurídico faz a conteúdos externos fluidos: o conjunto dos valores que podem ser integrados no ordenamento é fluido, porque é não nítido e mutável; a esta natural fluidez se associa a inerente generalidade da normas-princípio. Pela vagueza natural dos termos do sentido comum que toma de empréstimo, o princípio jurídico acentua e potencializa a sua generalidade. E adquire uma equivocidade essencial.

Daí a especial dificuldade: para conhecer o conteúdo jurídico do princípio de ordem pública é preciso conhecer o conjunto de valores éticos socialmente compartilhados. O problema de vagueza, que se apresenta como que naturalmente e de forma acentuada, torna fluida e instável a tarefa de conhecer a exata extensão denotativa do princípio jurídico. Empenhar-se em discutir a noção como um princípio jurídico implica o enfrentamento de uma natural e incrementada vagueza, que precisa ser superada num ordenamento de tipo sistêmico.

6. A abertura do ordenamento a novos valores

Além de uma natural vagueza, o princípio jurídico de ordem pública apresenta dificuldades adicionais para a sua delimitação conceitual: com a função essencial de conformar juridicamente os valores professados por certa sociedade em certo período histórico, o princípio também sugere a possibilidade de inserção de novos valores sociais no ordenamento.

Como já se mencionou, o princípio obriga a inserção da noção de cultura no ordenamento. Não é que valores éticos já não se manifestem naturalmente na ordem jurídica. Qualquer ordenamento é composto por normas e a noção de valor é inerente às normas em geral. Mas o princípio conduz ao ordenamento exigências de absorção do conjunto da cultura social vigente. Esta sociedade já não pretende apenas a conformação de uma organização jurídica; ela também quer compartilhar uma ética, na dinâmica que lhe é própria. No sentido mais estrito, há uma exigência especial: a organização jurídica da sociedade precisa corresponder ao conjunto de sua cultura. A exigência reclama algo a mais da ordenação: que nela siga sendo refletido o pensamento ético, conforme compartilhado. Esta é uma exigência adicional. Que complica o ordenamento. A ela dizem respeito os valores sociais e a dinâmica que lhes é própria. Os valores culturais são uma adição à regra geral de ordenação unitária: eles também devem integrar e conformar a ordem jurídica. O ordenamento passa a ser um conjunto unitário de normas jurídicas ordenadas pela ética vigente. Há uma característica adicional, em relação aos ordenamentos em geral: na sua ordenação, ele também deve observar exigências atualizadas da cultura. Há algo adicional nas exigências de ordenação: não basta que seja coerente e unificado o conjunto dos institutos jurídicos; eles devem também atender ao pensamento ético compartilhado em seu tempo pelos integrantes daquela sociedade. Os diferentes elementos da ordem jurídica precisam fundamentar-se mutuamente em dupla perspectiva: jurídica e ética.

Faz-se notar uma funcionalidade nem sempre clara do princípio jurídico de ordem pública: ele pode servir à inserção de novos valores no ordenamento (os que, supostamente, passam a ser “absorvidos” pela sociedade). E assim o princípio pode funcionar como uma abertura, mais ou menos sensível, numa função nem sempre admitida claramente. Não raro uma abertura deste tipo é defendida de modo encoberto, por argumentação do tipo: “não se trata de aceitar um valor jurídico novo, mas de um não notado antes”. Alguém menos afeto a sutilezas ou eufemismos talvez prefira admitir que assim se está reconhecendo juridicidade a valores que não estavam positivados. O argumento é apenas um modo de tornar a absorção aceitável.

Portanto, na função de conformar valores sociais, o princípio da ordem pública pode funcionar como uma “cláusula de abertura”, a permitir que a dinâmica do ordenamento acompanhe aquela dos valores ético-sociais. Mas valores éticos não se apresentam claramente à observação. Eles são fluidos, têm nuances, gramaturas que escapam à percepção. Identificá-los passa a ser um problema jurídico. Na técnica utilizada para legitimar a identificação jurídica de valores éticos implícitos, ou não positivados, prescrevem-se exigências adicionais de justificação. Isto significa fixar a obrigação de se lançar a um trabalho argumentativo mais elaborado, com maior nível de aprofundamento do exame. Mas a dúvida que sempre surge é que aquilo que foi criado pela argumentação não é uma dedução lógica do que já consta no ordenamento. A legitimação assim buscada nunca perde as feições de árdua e artificiosa tarefa.

Quando o que se tem presente é o pensamento sistemático, entretanto, a própria possibilidade de obter tal legitimação é duvidosa, porque ela implica a flexibilização de conceitos em um contexto lógico. A lógica trabalha com significações *a priori*, caracterizações analíticas, necessidades apodíticas. E repele o que é natural às acomodações em geral (casuísmos, indistincões, re-

lativizações, etc.). Um sistema lógico é um ideal de racionalização. Nele estão implicados os rigores do pensamento lógico. Este é seguramente o tipo de ordenamento mais intrincado de ser construído e operado, porque demanda alto nível de inteligência para observar com rigor a idealidade própria da lógica, com deduções rigorosas, juízos formais de essências, afirmações com universalidade e necessidades conceituais puras.

E assim se constata uma fragilidade estrutural profunda no modo como se anuncia um ordenamento de tipo sistêmico. Com a noção de sistema, o ordenamento se apresenta e promete ser um todo unitário e logicamente organizado de valores. Mas quando se atenta para o âmago dos elementos essenciais que o compõem, nota-se claramente um elevado grau de relatividade e vagueza, o que traz instabilidade e compromete o arranjo exatamente naquilo que seria a sua principal promessa: a de fornecer estabilidade e segurança. O sistema jurídico parece não possuir um mecanismo eficiente de estabilização dos valores que ele tem que congrega. Na essência, a dificuldade de um ordenamento de tipo sistemático é que ele precisa lidar com valores e contra valores. Alguém menos compromissado com a rigidez do pensamento sistemático pode não ver problemas em admitir aberturas pontuais do ordenamento e dizer que o ordenamento pode e deve possuir algum mecanismo para acompanhar a evolução social. O problema é que isto contrasta com o que é mais elementar à noção de sistema.

A manutenção do pensamento sistemático para o ordenamento parece que fica dependente de uma cláusula de engajamento refochado: deve-se anunciar o compromisso com a busca de soluções jurídicas nos limites do próprio ordenamento, deixando oculto que, vez ou outra, aberturas oportunas serão admitidas como necessárias. Este não é apenas o ponto que tem sido cada vez mais aproveitado pela atuação expansionista dos tribunais superiores brasileiros. O que esta postura jurisdicional tem feito

é multiplicar e ampliar os furos no ordenamento, a ponto de tornar necessário questionar se se deve continuar a pensar para o ordenamento jurídico brasileiro um modelo de tipo sistêmico. Se sim, a jurisprudência superior está, no mínimo, em grande falta com a tarefa de fundamentação. Se não, é largo o déficit de legitimidade constitucional. No atual estágio de evolução das sociedades, a concepção de um ordenamento jurídico legítimo ainda pressupõe alguma forma de controle da racionalidade. O controle das transformações do ordenamento não pode depender apenas daquilo que a jurisprudência deixa dito.

7. O pensamento que resta

No modo como se pensa o sistema jurídico, uma incompatibilidade essencial se apresenta implicada nas principais noções que compõem o modelo. É algo equívoca a tarefa de organizar sistemicamente um conjunto dinâmico de valores. Certa abertura não se ajusta à noção de sistema lógico-racional. Esta é uma incompatibilidade de essências, que não pode ser completamente eliminada.

No contexto atual do pensamento jurídico-filosófico, duas opções se apresentam. Pode-se optar por um ordenamento de tipo não sistêmico, que aceita certa instabilidade lógica para ganhar permeabilidade a alterações éticas ou necessidades factuais. Este ordenamento se abre à possibilidade de decisões essencialmente ocasionais, para o incremento de valores e para reservar atenção a especificidades, tal como vem sinalizando a jurisprudência superior brasileira. Mas isto pode ser também ocasião para oportunismos, uma fissura que pode ser tão mais aberta quanto mais precária seja a sociedade, como também já sinalizou várias vezes aos mais avisados a mesma jurisprudência. A alternativa é fechar sistemicamente o ordenamento. Esta opção traz consigo a uniformidade dos tratamentos, a inteligibilidade das respostas, a previsibilidade das relações. Mas traz também fixidez e um certo

distanciamento de noções próprias da condição humana, como bom senso, razoabilidade, proporcionalidade e equidade. Esta opção prejudica o atendimento a singularidades humanas mais sutis, que parecem ser inerentes à noção mesma de justiça.

Decidir entre as opções é uma tarefa de cada sociedade. Que deve fazê-lo segundo os seus próprios valores. É sempre possível argumentar que o conceito de sistema jurídico não precisa ter a fixidez rigorosa própria da lógica e assim dar-lhe liberdade para alguma receptividade a aportações. Quem o faz já elegeu a sua opção. Mas é sobretudo curioso observar que a realidade brasileira, com seu histórico de interesses camuflados por teorias *ad hoc*, escritórios jurídicos especializados em gabinetes e instituições públicas sensíveis a cochichos, parece sugerir um paradoxo para orientar a decisão: quanto mais precária a sociedade, mais ela precisa dos tecnicismos e automatizações acríticas de um ordenamento sistêmico, o mais intrincado e o mais difícil de ser estruturado e operado. À medida que ela evolui, mais tem condições de dispensar os formalismos idealizados para se aproximar materialmente do valor que, num ordenamento, deveria unificar os demais, que é a justiça.

Na suma desta reflexão, uma verdade de base se reapresenta: um ordenamento não se compõe apenas de normas. O que o qualifica é o elemento humano. De nada adianta direcionar exigências de segurança, estabilidade ou justiça a um constructo. Estes valores não podem ser fornecidos aos homens por um engenho. A relação é inversa. Talvez aí esteja a falha. A precariedade não está no ordenamento. Ele apenas as reflete. Isto se pode sentir na prática. No Brasil atual, o que mais se nota continua a ser a desfaçatez que tão bem caracteriza historicamente este país de desgovernos. Os que anunciam o conjunto de normas nacionais como um sistema jurídico são os mesmos que sempre o mantiveram com zonas escapistas, acessíveis o suficiente para a atuação de uma certa aristocracia social e jurídica, na sua formidável capacidade de preservar um estado bem conhecido de coisas. Este

establishment sempre soube reunir e embrulhar um conjunto de preconceitos em verbalização alienante, para ocultar privilégios e permitir à justiça publicar a podridão das decisões que lhe são convenientes. Ao brasileiro comum, o preço por não superar os estágios iniciais de sua evolução social é continuar ignorando que o que o submete, em verdade, é um sistema de controle social, e não de distribuição de justiça.

No contexto atual, talvez o que venha sendo aplicado no Brasil seja de fato o único arranjo realizável: um ordenamento preponderantemente fechado, com certa permeabilidade para atualizações e excepcionalidades. Se assim for, o mais urgente é assumir às abertas o modelo. É preciso fazer saber que não se opera um ordenamento inteiramente sistematizado. E deixar claro que este sistema possui aberturas por onde pode se manifestar o lídimo sentimento de justiça que reside no âmago humano, tanto quanto podem atuar as forças mais mesquinhas e nefastas. Talvez dizendo quando e por que acredita estar lidando com excepcionalidades, a justiça brasileira possa encontrar melhores possibilidades para a legitimação que ainda não se ocupou de obter.

8. Referências

AYER, A. J. (comp.). *El positivismo logico*. Tradução ao espanhol de L. Aldama *et al.* México: Fondo de Cultura Económica, 1965.

BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico*: lições de filosofia do direito. Tradução de Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Tradução de Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista. 6. ed. São Paulo: Edipro, 2016a.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Tradução de Ari Marcelo Solon. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2016b.

COPI, Irving M. *Introdução à lógica*. Tradução de Álvaro Cabral. 2. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1978.

CUNHA, Antônio Geraldo da. *Dicionário etimológico Nova Fronteira da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1982.

DAL POZZO, Augusto Neves; MARTINS, Ricardo Marcondes; FERRAZ JR, Tercio Sampaio. *Diálogos sobre teoria geral do direito*. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

DE CICCO, Cláudio. *História do Pensamento Jurídico e da Filosofia do Direito*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *A ciência do direito*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Direito, retórica e comunicação*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Estudos de filosofia do direito*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. São Paulo: RT, 1980.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

HUSSERL, Edmund. *Investigaciones lógicas*. Tradução ao espanhol de Manuel G Morente e José Gaos. Madrid: Alianza Editorial, 1985. 2 v.

KALINOWSKI, Georges. *Logica del discurso normativo*. Tradução de Juan Ramon Capella. Madrid: Editorial Tecnos, 1975.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LALANDE, André. *Vocabulario técnico y crítico de la filosofía*. Tradução ao espanhol de Luis Alfonso (coord.). Buenos Aires: Librería El Ateneo, 1953.

MARANHÃO, Juliano. *Positivismo jurídico lógico-inclusivo*. São Paulo: Marcial Pons, 2012.

MERRYMAN, John Henry. *La tradición jurídica romano-canónica*. Tradução ao espanhol de Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

MUNIZ, Fernando. *Prova proibida*. Curitiba: Juruá Editora, 2019.

PETERS, F. E. *Termos filosóficos gregos: um léxico histórico*. Tradução de Beatriz Rodrigues Barbosa. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1974.

PFÄNDER, A. *Lógica*. Tradução de J. Pérez Bances. Madrid: Revista de Occidente, 1933.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1978. 2 v.

ROMERO, Francisco; PUCCIARELLI, Eugenio. *Lógica*. Buenos Aires: Espasa, 1951.

SILVA, Guido Gómez de. *Breve diccionario etimológico de la lengua española*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

Artigo recebido em 21/11/24.

Artigo aprovado em 21/05/25.

DOI: 10.59303/dejure.v23i41.537

172 - 208

Artigo

**A POSTURA DE DEMOCRACIA
MILITANTE ADOTADA PELO MINISTÉRIO
PÚBLICO NO ENFRENTAMENTO
A ATOS ANTIDEMOCRÁTICOS**

THIAGO DE PAULA OLIVEIRA

A POSTURA DE DEMOCRACIA MILITANTE ADOTADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ENFRENTAMENTO A ATOS ANTIDEMOCRÁTICOS

THE MILITANT DEMOCRACY STANCE ADOPTED BY THE
PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN CONFRONTING ANTI-DEMOCRATIC ACTS

THIAGO DE PAULA OLIVEIRA

Promotor de Justiça

Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)

thiagodepaula@mpmg.mp.br

RESUMO: O artigo tem como objetivo analisar a postura do Ministério Público brasileiro frente aos recentes atos antidemocráticos, à luz da teoria da democracia militante de Karl Loewenstein. Parte do problema da ameaça contemporânea à ordem democrática e da necessidade de resposta institucional ativa e legítima. Utiliza-se metodologia jurídico-dogmática, com abordagem qualitativa e revisão bibliográfica e documental, para examinar a evolução histórica, constitucional e funcional do Ministério Público, bem como sua atuação prática na proteção do regime democrático. O estudo identifica 70 iniciativas institucionais concretas em todo o país, revelando um padrão de atuação militante e combativa da instituição frente a retrocessos autoritários. Conclui-se que o Ministério Público vem exercendo papel central na contenção de retrocessos autoritários e na efetivação do Estado Democrático de Direito por meio de instrumentos constitucionais e legais.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Democracia. Democracia Militante. Atos Antidemocráticos.

ABSTRACT: This article aims to analyze the stance of the Brazilian Public Prosecutor's Office in the face of recent anti-democratic acts, in light of Karl Loewenstein's theory of militant democracy. It begins with the problem of the contemporary threat to the democratic order and the need for an active and legitimate institutional response. A legal-dogmatic methodology is used, with a qualitative approach and bibliographic and documentary review, to examine the historical, constitutional and functional evolution of the Public Prosecutor's Office, as well as its practical role in protecting the democratic regime. The study identifies 70 concrete institutional initiatives throughout the country, revealing a pattern of militant and combative action by the institution in the face of authoritarian setbacks. It is concluded that the Public Prosecutor's Office has been playing a central role in containing authoritarian setbacks and in the implementation of the Democratic Rule of Law through constitutional and legal instruments.

KEYWORDS: Public Ministry. Democracy. Militant Democracy. Undemocratic Acts.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Democracia, regime democrático e Ministério Público. 3. Democracia militante. 4. A postura militante do Ministério Público no enfrentamento a atos antidemocráticos. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. Introdução

A instituição do Estado Democrático de Direito, por meio da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de caráter essencialmente normativo, trouxe como reflexo o crescimento da atuação do Ministério Público.

No cenário contemporâneo de atos antidemocráticos, as instituições, sobretudo o Ministério Público, são demandadas a intervir, como forma de resguardar os direitos fundamentais, na tentativa de evitar maiores fissuras no tecido democrático nacional.

As ideias apresentadas por Loewenstein, ao cunhar, na década de 1930, o termo “democracia militante”, foram se materializando em formulações empregadas no período pós-Segunda Guerra Mundial, sobretudo na Alemanha, como reação às experiências totalitárias do fascismo e do nazismo (Loewenstein, 1937, p.417).

A postura expressamente militante assumida pelo Ministério Público reacendeu o debate sobre o conceito de “democracia militante”, o que parece inescapável em tempos de ameaça de erosão do Estado Democrático de Direito.

Nos dias de hoje, a expressão democracia militante designa, sobretudo, uma postura a ser assumida por aquelas instituições e autoridades que têm a responsabilidade de promover a defesa da democracia.

Essa postura reclama uma atitude alerta, vigilante e, se necessário, combativa na defesa da democracia, por meio das ferramentas institucionais e legais de autodefesa democrática, operadas dentro do marco dos direitos fundamentais.

O presente artigo propõe-se a investigar a postura institucional do Ministério Público brasileiro no enfrentamento a atos antidemocráticos recentes, à luz da teoria da democracia militante, elaborada por Karl Loewenstein, a qual defende que a democracia deve adotar mecanismos de autodefesa quando ameaçada por movimentos que visem à sua destruição.

O problema central examinado reside na necessidade de compreender se a atuação do Ministério Público tem assumido uma postura militante compatível com os pressupostos constitucionais e democráticos. A pesquisa adota metodologia jurídico-dogmática, com abordagem qualitativa e fundamentação teórica em bibliografia especializada, análise normativa e documental. O estudo percorre a trajetória histórica e constitucional do Ministério Público, aprofunda os conceitos de democracia procedimental e material, bem como de democracia militante, e examina o papel das instituições, dentre elas, destaca-se o Ministério Público, cuja atuação tem se configurado, nas últimas décadas, como uma das mais relevantes na preservação da ordem constitucional.

Como resultado, identifica-se que o Ministério Público brasileiro adotou uma postura ativa e militante diante de episódios concretos de ameaça à democracia, compilando-se 70 posturas institucionais dos diversos entes federativos, as quais demonstram alinhamento com os mecanismos de autodefesa previstos no paradigma da democracia militante. A conclusão reforça o entendimento de que a atuação do Ministério Público tem sido central na contenção de retrocessos autoritários e na salvaguarda dos direitos fundamentais, legitimando sua intervenção combativa em tempos de crise institucional.

2. Democracia, regime democrático e Ministério Público

A própria noção de democracia como regime político é, antes de tudo, um conceito histórico, isto é, o regime democrático não seria um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais da convivência humana. Logo, a democracia não seria um mero conceito político abstrato e estático, mas se traduziria em um processo, um conceito não absoluto, pronto e acabado (Beçak, 2011, p. 53).

A democracia vem assumindo uma série de significados ao longo da história da humanidade. Na Grécia antiga, representava a participação popular nos assuntos do Estado. Nas Idades Média e Moderna, apresentava-se como um instrumento de limitação do poder absoluto e de proteção dos cidadãos contra a ingerência do Estado na sua vida privada. Na época contemporânea, a democracia mostra-se como ferramenta de promoção do bem comum.

Em todas essas três fases, a democracia sempre representou participação popular. O grau e a amplitude participativa, contudo, sofreram mudanças. Inicialmente, a participação popular era quase que exclusivamente legislativa, direcionada unicamente à produção das leis. Mais tarde, quando a democracia assume a natureza de instrumento popular contra o uso abusivo do poder, a participação manifesta-se na escolha dos representantes populares, aqueles responsáveis por decidir em nome do povo (Saiter, 2005, p. 14).

O vocábulo “democracia” tem origem grega – assim como a própria ideia inicial de democracia – e advém da palavra *demokratia*, que pode ser etimologicamente dividida em: *demos* (povo) e *kratos* (poder). Desse modo, tem-se como significado *poder do povo* ou *governo do povo*.

Todavia, a democracia não se esgota no respeito ao princípio majoritário, pressupondo também o acatamento das regras do jogo democrático, as quais incluem a garantia de direitos básicos, visando à participação igualitária do cidadão na esfera pública, bem como à proteção às minorias estigmatizadas (Souza Neto; Sarmiento, 2019, p. 39).

Assim, um governo erguido sobre os pilares da democracia não preza simplesmente pela existência de uma unicidade de pensamento social, obtido através de um meio-termo entre os anseios majoritários e minoritários, mas se efetiva legitimando as divergências sociais existentes (Chauí, 2000, p. 557).

Para compreender a realidade democrática brasileira atual, é necessário compreender o contexto histórico em que fora elaborada a Constituição da República de 1988, promulgada após um regime de exceção (1964 a 1985), sendo elaborada como resultado de um anseio popular de mudança, de vontade de abandonar a realidade em que o regime militar regia os rumos do país.

Assim, em 27 de novembro de 1985, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 26, com o objetivo de convocar a Assembleia Nacional Constituinte responsável pela elaboração da Constituição de 1988, sendo o clamor e a soberania popular o fundamento de validade dessa convocação e manifestação de um poder constituinte originário (Souza Neto; Sarmento, 2019, p. 159).

Devido à existência da rigidez constitucional – que se caracteriza pelo fato de que modificações na Constituição não ocorrem com a mesma facilidade que em leis infraconstitucionais –, a Carta Magna abarca diversos conteúdos que, conforme a vontade do constituinte originário, nela devem permanecer protegidos (Reis, 2020, p. 46-59).

As concepções procedimentais de democracia surgiram, primeiro, nos séculos XVII e XVIII, época em que a filosofia política acreditava plenamente na capacidade dos indivíduos, não havendo necessidade de a sociedade ou o Estado se protegerem de ideias “más”, já que estas seriam percebidas pelo pensamento racional. Assim, a democracia deveria ser tolerante, ainda que esta tolerância pudessem permitir a sua destruição (Monteiro, 2015, p. 14).

Estas concepções têm em comum a noção de que a democracia, por ser apenas um método de escolha, decisão e arranjo das instituições políticas, é desprovida de valores intrínsecos. Conforme leciona Cabral, “a democracia é apenas um método que implica o respeito por determinadas regras do jogo, mas não a aceitação de valores” (Cabral, 1994, p. 83). Proibir ideologias políticas seria, portanto, tentar “introduzir ilegitimamente a defesa de valores na democracia, por essência agnóstica” (Cabral, 1994, p. 83).

Dentre as democracias liberais atuais, o exemplo mais proeminente de adoção de uma concepção procedimental são os Estados Unidos da América, onde há uma liberdade geral para ser antidemocrático, e o governo “deve agir com neutralidade em relação aos vários grupos operando na arena política, bem como estar aberto a todas as visões, moderadas ou extremistas” (Bligh, 2013, p. 1327). Desta forma, o Estado americano não tem legitimidade para excluir partidos políticos do jogo democrático por considerações sobre a legalidade ou a constitucionalidade de suas ideologias.

Para a concepção material, a finalidade da democracia é a criação de uma sociedade onde todos os indivíduos gozem de certos direitos fundamentais para a dignidade humana. A democracia, nessa perspectiva, faz referência “a certos conteúdos inspirados em ideais característicos da tradição do pensamento democrático, com relevo para o igualitarismo” (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 2010, p. 328-329).

Trata-se da democracia que indica um certo conjunto de fins, entre os quais sobressai o fim da igualdade jurídica, social e econômica e o reconhecimento e a efetiva proteção dos direitos e garantias fundamentais.

Isto significa que os direitos relativos ao método democrático – notadamente, os direitos de liberdade e participação política – não poderiam ser usados para abolir a si próprios ou quaisquer outros direitos fundamentais.

Em suma, a democracia “não precisaria tolerar os intolerantes quando os seus valores centrais estivessem em jogo” (Bourne, 2015, p. 338). A democracia poderia prever, assim, limites materiais de revisão que resguardassem os princípios fundamentais de uma Constituição.

A vocação democrática do Ministério Público, como instituição de importância para a transformação da realidade social e efetivação do Estado Democrático de Direito, foi alicerçada com o advento da Constituição Cidadã.

Existem grandes controvérsias entre os autores sobre a verdadeira origem do Ministério Público. Segundo Mário Vellani (1996, p. 2), a origem está há mais de 4 mil anos no Egito, na figura do funcionário real, conhecido como *Magiaí*, que exercia o papel de castigar os rebeldes, reprimir os violentos e proteger os cidadãos pacíficos; fazia ouvir as palavras de acusação, indicando as disposições legais que se aplicavam ao caso e, após, tomava parte das instruções para descobrir a verdade.

A análise dessa corrente que vê no Egito a origem do Ministério Público é feita através da atenção que o Egito dava ao direito processual, fazendo nascer aí uma função tipicamente fiscalizadora (Garcia, 2012, p. 134).

Para alguns, o Ministério Público tem sua origem na Antiguidade Clássica, em que qualquer cidadão romano poderia assumir o papel de acusador, para, em nome da coletividade, apresentar a acusação.

Na Grécia, os crimes eram divididos em públicos e privados – estes, invariavelmente entregues à acusação privada, do ofendido. Quando aqueles constituíam sobretudo ofensa contra a pátria, ao lado da acusação dos cidadãos, a lei conferia a ação aos *temós-tetas*, aos quais cumpria oferecer denúncia perante o Senado ou a Assembleia do Povo (Araújo, 2016, p.495-496).

Para Mazzilli (2015, p. 189), todavia, é mais usual e consensual apontar a origem do Ministério Público no direito judiciário francês. Em 25 de março de 1302, por meio da Ordenança de Felipe IV, o Belo, então rei francês, foi redigido aquele que seria o primeiro texto disciplinando a atuação dos *procuratores nostri*. Em lenta evolução, chegamos aos textos napoleônicos, que instituíram, de forma mais efetiva, o Ministério Público que a França ainda conhece na atualidade.

A origem francesa da instituição explicaria, também, o termo *parquet* para referir-se ao Ministério Público. Essa expressão seria decorrência da posição antigamente ocupada nas salas de audiências, em que os magistrados tinham assento sobre um estrado, enquanto os integrantes do Ministério Público assentavam-se sobre o assoalho. Além disso, em face da atuação do Ministério Público em audiências, expondo fatos e fundamentos, seus membros também eram denominados pelas expressões *magistrature débout* (magistratura de pé) e *les gens du roi* (as pessoas do rei), pois representavam os interesses do rei em fazer aplicar a justiça aos fatos em julgamento (Rezende, 2019, p. 18).

Com efeito, pode-se dizer que o Ministério Público foi instituído com o intuito de tutelar os interesses dos soberanos, devido ao papel desempenhado pelos antigos Procurador dos feitos da Coroa, Procurador dos Feitos da Fazenda e Promotor de Justiça da Casa de Suplicação. Todavia, com o passar do tempo, se percebeu que a instituição possuía afinidade com a defesa do interesse social e da própria democracia.

O Ministério Público no Brasil encontra suas raízes no direito lusitano vigente no país nos períodos colonial, imperial e início da República. O Promotor de Justiça atuava como fiscal da lei e da justiça, bem como era o responsável por promover a acusação criminal (Macedo Júnior, 1997, p. 36).

Foram as Ordenações Manuelinas, em 1521, que pela primeira vez fizeram referência ao Promotor de Justiça, estabelecendo suas obrigações perante as casas de suplicação e nos juízos das terras. Nelas estavam presentes as influências do direito francês e canônico. Segundo estas, o Promotor deveria ser alguém letrado e bem entendido para saber espertar e alegar as causas e razões que, para lume e clareza da justiça, e para inteira conservação, dela convêm (Ferraz, 1999, p. 39).

Já em 1603, nas Ordenações Filipinas, o Promotor de Justiça era nomeado pelo Rei e chamava-se “Promotor de Justiça da Casa de Suplicação”, tendo como função básica legal “requerer todas as causas que tocam à justiça, com cuidado e diligência, formar libelos contra os seguros, ou presos, que por parte da justiça hão de ser acusados na Casa de Suplicação por acordo da relação” (Machado, 1998, p. 16). Surge, então, a função fiscalizatória do Ministério Público e, principalmente, o papel de acusador.

Segundo Paulo Rangel (2009, p. 119), o primeiro texto legislativo de que se tem notícia no Brasil e que se refere ao Ministério Público é o diploma de 9 de janeiro de 1609, que disciplinava a composição do Tribunal da Relação do Brasil, sediado na Bahia. Nesse Tribunal, o papel de Procurador da Coroa e de Promotor de Justiça era exercido por um dos dez desembargadores que a compunham, à semelhança do que ocorria na Casa da Suplicação em Portugal.

No Código de Processo Criminal de 1832, o Ministério Público era tratado em três artigos na secção III, a saber, artigos 36, 37 e 38, e se beneficiava de garantias fundamentais, tais como independência funcional e autonomia administrativa.

O tratamento constitucional recebido pelo Ministério Público nas constituições anteriores demonstra o crescimento institucional, colocando o Promotor de Justiça como órgão da sociedade, titular da ação penal, sendo essencial na defesa da ordem jurídica.

A primeira Constituição do Brasil, de 1824, não tratou do Ministério Público durante o Império, pois se limitou apenas a tratar da presença do Procurador da Coroa e Soberania Nacional (Rangel, 1999, p.149), que era quem fazia a acusação no juízo dos crimes, como ressalva o art. 48 da referida Constituição: “No juízo dos crimes, cuja acusação não pertence à Câmara dos Deputados, acusará o procurador da Coroa e Soberania Nacional”.

A Constituição de 1824 era fruto do Poder Imperial, tendo sido decretada pelo Imperador e não aprovada pela assembleia constituinte como deveria ser. “A primeira Constituição brasileira nasce de cima para baixo, imposta pelo rei ao ‘povo’, embora devamos entender por ‘povo’ a minoria de brancos e mestiços que votava e que de algum modo tenha participação na vida política” (Fausto, 1999, p. 149).

A segunda Constituição brasileira é inspirada no modelo norte-americano, inaugurando a República Federativa liberal e sendo promulgada em 24 de fevereiro de 1891, apenas tratando, quanto ao Ministério Público, da nomeação do Procurador-Geral da República pelo Presidente da República, dentre ministros do Supremo Tribunal Federal, no título referente ao Poder Judiciário (art. 58, §2º), sem tratar de sua institucionalização¹.

A Constituição de 1891, sob o ponto de vista político, deu aos estados (antigas províncias) autonomia para organizar sua própria força pública, criou a tripartição dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). No que tange ao Ministério Público, essa Constituição foi extremamente tímida quanto à sua presença, no início do período republicano, silenciando quanto à instituição em um momento crítico da passagem do Império para a República na sociedade brasileira (Rangel, 1999, p. 123).

A terceira Constituição do Brasil, de 1934, significou a reabilitação do Ministério Público. Nela, várias conquistas se verificaram: deu-se estabilidade aos seus membros e regulou-se o ingresso na carreira através de concursos públicos. O Procurador-Geral da República, em vez de escolhido entre os Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), passou a ser de livre nomeação e demissão pelo Presidente da República, mediante aprovação pelo Senado Federal (Silva, 1981, p. 8).

1 Dispõe o art. 58, § 2º, da Constituição de 1891: “Art. 58 – [...] § 2º O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei”.

Entretanto com o advento da quarta Constituição Federal, em 1937, verifica-se um retrocesso (Silva, 1981, p. 10). Somente o art. 99 fazia referência ao Procurador-Geral da República como chefe do Ministério Público Federal, e o seu art. 105 tratava sucintamente da composição dos Tribunais superiores, dos quais “um quinto dos lugares seria preenchido por advogados ou membros do Ministério Público, de notório merecimento e reputação ilibada”.

A Carta Política de 1946 marcou o retorno do país ao regime democrático, e também a independência do Ministério Público como instituição. O Ministério Público não tinha vinculação a qualquer dos poderes da República, e sua existência em âmbito federal e estadual passava a ser prevista, permitindo que seus membros fossem removidos somente por decisão motivada do Procurador-Geral.

A sexta Carta Magna, de 1967, colocou o Ministério Público no capítulo atinente ao Poder Judiciário, conferiu a ele as mesmas prerrogativas dos juízes, com aposentadoria após trinta anos de serviços e com vencimentos integrais.

A Constituição de 1988 (CF/88) ampliou sensivelmente as funções do Ministério Público, consagrando-o com todas as funções institucionais necessárias à proteção da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Leciona Paulo Gustavo Guedes Fontes que

[...] na Constituição de 1988, nenhuma instituição do Estado saiu tão fortalecida e prestigiada como o Ministério Público, em relação aos nossos textos constitucionais anteriores. A instituição foi, com efeito, consideravelmente transformada pelo constituinte de 1988, que desejou fazer dela uma garantia geral da ordem jurídica, independente dos três Poderes da República. Essa independência (orgânica, administrativa e funcional) pode ser analisada em relação aos três Poderes (Fontes, 2006, p. 18).

A CF/88, ao reconhecer ao Ministério Público o papel de defesa do regime democrático, retomou a ideia que já vinha do Anteprojeto Afonso Arino e da Carta de Curitiba, que tinham inspiração na Constituição Portuguesa de 1976, que atribui à instituição ministerial portuguesa a defesa da “legalidade democrática” (Mazzilli, 2010, p. 135).

Então, facilmente se percebe que a vocação democrática do Ministério Público, como instituição de importância para a transformação da realidade social e efetivação do Estado Democrático de Direito, foi alicerçada com o advento da Constituição Cidadã.

O Ministério Público que emerge da nova ordem constitucional é uma instituição com novas atribuições e garantias, com poderes de investigação e possibilidades de adoção de medidas judiciais e extrajudiciais para a defesa dos interesses transindividuais, mecanismos esses que promovem a transformação social e fortalecem o regime democrático.

O Ministério Público não é mais um órgão do Estado destinado a intransigentemente defender a Coroa, ou a correspondente Fazenda Pública de hoje, nem, com maior razão, é destinado à defesa dos governantes. Agora a constituição deu liberdade e autonomia ao Ministério Público; a seus agentes, deu independência funcional, inamovibilidade e vitaliciedade como um todo, para que zelem pelas liberdades públicas, para que defendam os direitos do cidadão, até mesmo em face do Estado e dos governantes, ainda que para isto tenham que contrariar os interesses desses últimos (Mazzilli, 1999, p. 92).

O Ministério Público que emerge da nova ordem constitucional é uma instituição com novas atribuições e garantias, com poderes de investigação e possibilidades de adoção de medidas judiciais e extrajudiciais para a defesa dos interesses transindividuais – mecanismos esses que promovem a democracia.

A atuação do Ministério Público, nessa linha, compõe o cerne do novo desenho da instituição ministerial, que deve se pautar pelo estudo e pela análise das deficiências sociais, das causas locais e regionais, bem como realizar planejamento estratégico para atuação institucional com base em estudos estatísticos e indicadores sociais.

A capacidade de articulação, diálogo e construção do consenso são regras a serem observadas, enfatizando a ideia de que a legitimação da promoção do direito e, via de consequência, da proteção dos direitos fundamentais manifesta-se muito mais vigorosamente pela dialogicidade, pela capacidade negocial e de articulação democrática, do que pela capacidade unilateral de decidir e pela imperatividade das decisões.

A atuação preventiva, efetiva e célere, a proteção das garantias fundamentais, a tutela dos direitos difusos e coletivos, bem como a valorização da participação social para construção de decisões são diretrizes que desenham este novo Ministério Público.

3. Democracia militante

Quanto ao constante surgimento de ameaças antidemocráticas ao redor de todo o mundo, tem se tornado recorrente a existência de debates que apreciam a teoria da democracia militante. Isso se deve ao fato de que vários Estados têm sofrido com a ascensão de discursos totalitários, que colocam em risco a integridade de regimes democráticos.

Pelo fato de que a democracia tem como preceito fundamental a tolerância e a manutenção das liberdades, eventualmente a própria democracia se coloca em risco, pois até mesmo os discursos antidemocráticos são tolerados.

A expressão *democracia militante* foi cunhada pelo jurista e cientista político alemão, Karl Loewenstein, em 1935, e depois

desenvolvida e aprofundada em dois artigos seminais publicados na *The American Political Science Review* em 1937. De origem judaica, Loewenstein viu-se obrigado a deixar a Alemanha logo após a ascensão de Hitler ao poder, em 1933, buscando refúgio nos Estados Unidos. Ex-aluno de Max Weber, apontava para a natureza predominantemente “emocional” do fascismo, que considerava, não como uma ideologia, propriamente dita, mas como um simples método de assunção e manutenção de poder.

Loewenstein demonstrou-se particularmente crítico ao posicionamento de Hans Kelsen, para quem a democracia, compreendida como um processo formal de tomada de decisão, a partir da vontade da maioria, deveria ser “neutra” em relação aos resultados do processo democrático. Também foi crítico em relação aos chamados liberais fundamentalistas, para os quais a restrição às liberdades democráticas, ainda que em nome da defesa da democracia, consistia numa contradição inaceitável, mesmo quando aplicada àqueles que empregam essas liberdades de forma abusiva e maliciosa, com a finalidade de provocar a erosão da democracia liberal (Pontes, 2020, p. 100).

A partir da experiência da impotência da teoria política liberal e do positivismo jurídico face ao nazifascismo, Karl Loewenstein propôs que a “democracia deveria se tornar militante”, abandonando a postura passiva defendida pelo positivismo e pelo “liberalismo fundamentalista”. A “democracia militante” de Loewenstein consistia, portanto, menos em uma doutrina jurídica e política completa, e mais em uma conclamação de que as democracias e o Estado de direito estabelecessem e colocassem mecanismos de autodefesa como reação à debacle da República de Weimar (Loewenstein, 1937, p.417).

Inclusive, a primeira Constituição democrática militante surgiu, de fato, na Alemanha Ocidental, com a Lei Fundamental de Bona, promulgada após os eventos traumáticos da Segunda Guerra

Mundial e em razão deles: o povo alemão sentiu a necessidade de proteger a nova ordem constitucional para impedir a repetição da queda do antigo regime².

Da perspectiva política, propõe-se a formação de frentes amplas antifascistas; no âmbito jurídico e institucional, propõe-se a criação de ferramentas legais que autorizem, quando necessário, a restrição de direitos, a proibição de partidos políticos ou de grupos extremistas no processo democrático, assim como a criação de instituições voltadas a debelar a ação desses grupos e movimentos.

Assim, o que se mostra essencial é identificar técnicas políticas utilizadas na tentativa de subverter os valores democráticos. Isso permite que sejam estabelecidos meios racionais para se combater essas técnicas – através da elaboração de legislações específicas ou através de outras medidas.

A partir dessa visão, reputa-se importante a afirmação de que as Democracias atuais devem se tornar ativas – de modo a se autopreservarem – e militantes em sua própria defesa, para inibir, com êxito, ameaças totalitárias.

A Constituição Federal trouxe em seu corpo disposições com finalidade de proteção dos Direitos e Garantias Fundamentais e, de modo amplo, proteção dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Essas disposições constitucionais culminaram na elaboração de leis que disciplinam de maneira específica algumas dessas proteções, a saber:

a) Artigo 5º, inciso XLII, a previsão de que a prática de racismo constitui crime – inafiançável e imprescritível –, sendo que tal previsão tem como escopo evitar qualquer tipo de segregação racial.

2 Currie explica que estas precauções constitucionais são reflexos da amarga experiência da República de Weimar, na qual “antidemocratic forces took advantage of political freedoms to subvert the constitution itself”. Agora, “the tools of democracy may not be used to destroy the very values they were designed to preserve” (Currie, 1994, p. 215).

A partir dessa previsão constitucional, foi elaborada a Lei nº 7.716 de 1989, que trata dos crimes de preconceito de raça ou de cor;

b) No artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, prevê-se que a prática de tortura é crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia; e, com base nessa previsão constitucional, foi elaborada, para disciplinar tal conduta criminosa, a Lei nº 9.455 de 1997;

c) No artigo 5º da Constituição Brasileira, em seu inciso XLIV, tem-se previsto como crime inafiançável e imprescritível “a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.” No inciso XVII desse mesmo artigo constitucional, tem-se, ainda, vedação à existência de associações de caráter paramilitar;

d) Além dessa disposição constitucional, a Lei nº 9.096 de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, em seu artigo 6º, veda a possibilidade de um partido político ministrar instruções de caráter militar ou paramilitar, ou utilizar forças desse tipo, e veda, também nesse caso específico, o uso de uniformes para os membros. Vale citar, também, o artigo 288-A do Código Penal Vigente, que tipifica como conduta criminosa a constituição de milícia privada.

Ademais, a Constituição de 1988 também incorporou elementos de autodefesa democrática ao estabelecer distintos mecanismos para lidar com diversos tipos de crise. Ao tratar do *impeachment*, estabeleceu como crime de responsabilidade do Presidente da República atentar contra o livre funcionamento dos demais poderes, o exercício de direitos fundamentais, o cumprimento das leis e decisões judiciais (artigo 85, II, III e VII, da CF), entre outros princípios constitucionais.

Previu também a possibilidade de decretação do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, com chancela congressional, quando houver ameaça ao Estado Democrático de Direito, autorizando a restrição de alguns direitos, como a liberdade de reunião, sigilo

de correspondência e comunicação, além de realização de prisões por crimes contra o Estado, que deverão ser imediatamente informadas a autoridade judiciária (artigos 136 e 137 da CF).

Da mesma forma, a Intervenção Federal – como a decretada no dia 8 de janeiro de 2023, com a finalidade de reestabelecer a ordem no Distrito Federal –, tem como um dos seus fundamentos a defesa “da forma republicana, do sistema representativo e do regime democrático”, além da proteção “dos direitos da pessoa humana” (artigo 34, VII, a e b).

Com efeito, é impossível negar a natureza defensiva da nossa Constituição, bem como a existência de mecanismos da chamada caixa de ferramentas proposta pela doutrina da *democracia militante*.

Com a Constituição Federal de 1988, que selou a transição do regime militar para a democracia, ao Supremo Tribunal Federal foi conferida a função de “guarda” da Constituição Federal. Em suas mãos, foram concentradas as atribuições de tribunal constitucional, corte de cassação, além de órgão responsável pelo julgamento de todos os membros do Parlamento e do primeiro escalão do governo, seja no âmbito criminal ou administrativo. O acesso ao STF foi ampliado a inúmeros agentes políticos e sociais.

A postura do Supremo Tribunal Federal se caracterizou por militante a partir da escalada de ataques ao Tribunal e à democracia, tendo o Tribunal adotado postura ativa e contundente na defesa da democracia, extraíndo o maior potencial protetivo possível de suas competências e das normas legais e constitucionais, com o objetivo de conter ataques e ameaças concretas à ordem democrática.

Em 14 de março de 2019, invocando o disposto no artigo 43 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, o presidente do STF, ministro Dias Toffoli, determinou a instauração de inquérito criminal (Inq. 4.781) com o objetivo de apurar notícias fraudulentas, conhecidas como *fake news*, denúncias caluniosas,

ameaças e infrações que atingem a honorabilidade e a segurança do Supremo Tribunal Federal, de seus membros e familiares, nomeando o ministro Alexandre de Moraes para a condução da investigação (Portaria GP no. 69, 14/03/19).

Em 20 de abril de 2022, por maioria de votos, o STF condenou o deputado federal Daniel Silveira (PTB-RJ) à perda do mandato, à suspensão dos direitos políticos e a uma pena de 8 anos e 9 meses, a serem cumpridos em regime fechado, pela prática dos crimes de ameaça às instituições, ao estado democrático de direito e aos ministros da Corte.

4. A postura militante do Ministério Público no enfrentamento a atos antidemocráticos

É lapidar ressaltar que a democracia é um conceito histórico, e não uma mera concepção abstrata e estática, sendo, na verdade, um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais, que aquele pouco a pouco conquista no correr da história. É um processo de convivência, que denota historicidade, possui uma relação de poder político e é um modo de vida, pautado no respeito e tolerância entre os conviventes.

Nada obstante, a realidade de negação dos valores básicos democráticos e o falseamento da vontade popular vêm sendo observados em diversos países, que vivenciaram e vivenciam o crescimento de movimentos antidemocráticos, tal como Estados Unidos da América, Índia, Turquia, Filipinas, Equador, Hungria e Polônia (Peccinin, 2022, p. 107).

No Brasil, a realidade não é diferente. A lei fundamental está sendo testada por sucessivos ensaios autoritários do Executivo, de atuações de particulares, das violações à cláusula constitucional da separação dos poderes e dos direitos fundamentais de grupos

vulneráveis com o desmantelamento das agências responsáveis pela sua satisfação.

Com efeito, a título de ilustração, tem-se: a) atos extremistas em que pessoas com máscaras e tochas manifestaram-se na frente do STF, intitulando-se “300”, defendendo o fechamento de instituições democráticas, em especial contra a Corte, associados pela mídia a posturas semelhantes ao grupo supremacista americano *Klu Klux Klan* (Congresso em Foco, 2020, s. p.); b) a organização de atos antidemocráticos que pediam intervenção militar e o fechamento do STF e do Congresso Nacional (Motta, 2021); c) as declarações do Deputado Federal Daniel Silveira ao se dirigir à honorabilidade dos membros da Suprema Corte e com o objetivo de “impedir o exercício da judicatura, notadamente a independência do Poder Judiciário e a manutenção do Estado Democrático de Direito” (Rodas, 2022, s. p.); d) a escalada dos ataques aos jornalistas de plantão na saída do Palácio da Alvorada, separados apenas com uma grade, e insultados de forma cada vez mais agressiva – profissionais que estão trabalhando, sem que haja providências por parte das autoridades para protegê-los” (Artigo 19 *et al.*, 2020, s. p.).

Nas palavras de Clèmerson Merlin Clève e Bruno Meneses Lorenzetto, referindo-se ao Poder Executivo do ano de 2022,

[...] experimenta-se, agora, um governo de direita que amesquina os direitos fundamentais, que se omite diante do direito à vida em plena época de pandemia, implicando um sem-fim de mortes evitáveis, que agride os grupos vulneráveis, é cúmplice de disparos em massa de *fake news*, consente com as mensagens autoritárias e a disseminação dos discursos de ódio pelos seus grupos de apoio, reivindicando o fechamento do Supremo Tribunal Federal ou do Congresso Nacional. Um governo que propõe uma reinterpretação oportunista do art. 142 da Constituição Federal, autorizadora de uma fantasiosa intervenção militar nos negócios do Estado, elabora dossiês contra adversários, tra-

ta os opositores como inimigos que merecem aniquilamento e, mais, segundo noticiou a revista Piauí, pretendeu, efetivamente, uma ou outra vez, promover um golpe para implantar regime de exceção, e que, finalmente, promove publicamente a defesa de torturadores e da ditadura militar (Clève; Lorenzetto, 2021).

Assim, pode-se afirmar que é difícil imaginar um momento mais propício que o atual para compreender o conceito e a importância da democracia militante, desenvolvida para impedir que grupos extremistas, situações indesejadas ou momentos de instabilidade institucional afetem o regular funcionamento da democracia.

Nesse sentido, definiu-se que os atos antidemocráticos contemporâneos apresentam como características comuns: a) manifestações autoritárias por um dos Poderes; b) ataques generalizados – sejam eles praticados por agentes públicos ou particulares – aos princípios fundantes do Estado Democrático; c) separação dos poderes e aos direitos fundamentais, embora – de forma contraditória – estes sejam utilizados como forma de legitimar essa atuação (Serrano; Bonfim; Serrano, 2021, p. 31).

Os movimentos antidemocráticos – marcados por posturas autoritárias e contraditórias com o modelo de Estado Democrático de Direito, praticadas por agentes públicos e por particulares, referidos acima – exteriorizam ataques aos princípios democráticos, à separação dos Poderes e às instituições.

Evidente, então, que atos antidemocráticos exigem uma correta resposta estatal, no sentido de impedir que retrocessos ocorram e que se consiga, enfim, abalar os pilares das instituições. Além disso, “a doutrina original da ‘democracia militante’ sugere que as instituições e as autoridades que as habitam deveriam assumir uma postura contundente e ativa na defesa da democracia, sempre que ela estiver sob ameaça” (Vieira, 2023, p. 14).

Nessa perspectiva, demanda-se uma atuação eficiente do Ministério Público, instituição essa de importância para a transforma-

ção da realidade social e efetivação do Estado Democrático de Direito. Isso porque o Ministério Público que emerge da nova ordem constitucional é uma instituição com novas atribuições e garantias, com poderes de investigação e possibilidades de adoção de medidas judiciais e extrajudiciais para a defesa dos interesses transindividuais – mecanismos esses que promovem a transformação social e fortalecem a democracia.

É bom que se diga que a natureza defensiva da Constituição Federal não deixa espaço para se contestar tanto a legitimidade de criminalização de determinadas condutas antidemocráticas, com a necessária restrição de direitos, quanto uma autorização para que órgãos como o Ministério Público assumam uma postura “militante” na defesa da democracia.

Por postura institucional “militante”, compreenda-se um comportamento ativo e contundente do Ministério Público e seus integrantes na defesa da democracia, extraíndo o maior potencial protetivo possível de suas atribuições e das normas legais e constitucionais de defesa da democracia, com o objetivo de conter ataques e ameaças concretas à ordem democrática (Vieira, 2018, p. 174).

O Ministério Público deve ser, pois, um dos agentes da democracia militante, conseguindo reagir aos fenômenos pós-modernos supracitados de maneira eficiente, sendo capaz de adotar novas posturas institucionais, novos métodos, novas fórmulas e novéis fazeres.

Nesse sentido, este artigo compilou 70 posturas institucionais adotadas por estados da Federação e pela Procuradoria-Geral da República que demonstram a atuação militante do Ministério Público no enfrentamento a atos antidemocráticos ocorridos recentemente no Brasil, seguindo-se os postulados da democracia militante de Karl Loewenstein. Vejamos no (ANEXO A).

Inegável, portanto, que o Ministério Público assumiu um *papel militante e combativo* na defesa da Constituição e dos pressupostos fundamentais do regime democrático, que foram essenciais para a sua sobrevivência. Diante da gravidade e da robustez dos riscos autoritários, a instituição atuou de modo proativo na moderação de todo o ciclo autoritário, acionando, com alguma dose de abertura interpretativa, a caixa de ferramentas disponibilizadas pelo paradigma de democracia militante.

Outrossim, a atuação do Ministério Público se pautou pela legalidade e pelo uso adequado dos instrumentos e mecanismos constitucionais, baseando-se, na premissa de que, diante de ataques à sua própria existência, os regimes democráticos têm legitimidade para acionar medidas restritivas aos direitos fundamentais de grupos ou indivíduos movidos por projetos autoritários.

5. Conclusão

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo paradigma para o Ministério Público: erigiu a instituição à condição de permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, cuja missão é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, da CF/88).

O Ministério Público não é mais um órgão do Estado destinado a intransigentemente defender a Coroa, ou a correspondente Fazenda Pública de hoje, nem, com maior razão, é destinado à defesa dos governantes.

A Constituição deu liberdade e autonomia ao Ministério Público; a seus agentes, deu independência funcional, inamovibilidade e vitaliciedade como um todo, para que zelem pelas liberdades públicas, para que defendam os direitos do cidadão até mesmo em face do Estado e dos governantes, ainda que para isto tenham que contrariar os interesses desses últimos (Mazzilli, 1999, p. 92).

Com efeito, o Ministério Público, com novo perfil constitucional, passou a ter como missão a defesa de direitos e interesses transindividuais, com legitimidade para propor ações civis públicas, instaurar inquéritos civis, firmar termos de compromisso de ajustamento de conduta, expedir recomendações aos órgãos públicos e realizar audiências públicas visando a apurar os anseios da sociedade e, por consequência, promover a defesa da democracia.

Assim, o Ministério Público e seus integrantes devem adotar comportamento ativo e contundente na defesa da democracia, extraindo o maior potencial protetivo possível de suas atribuições e das normas legais e constitucionais de defesa da democracia, com o objetivo de conter ataques e ameaças concretas à ordem democrática (Vieira, 2018, p. 174).

O Ministério Público deve ser, pois, agente da democracia militante, conseguindo reagir aos fenômenos pós-modernos supracitados de maneira eficiente, sendo capaz de adotar novas posturas institucionais, novos métodos, novas fórmulas e novéis fazeres.

6. Referências

ABREU, G. Procurador-chefe do MP-AM pede providências à PM sobre atos antidemocráticos no CMA. *Revista Cenário* (online), Manaus, 12 nov. 2022. Não paginado. Disponível em: <<https://revistacenarium.com.br/procurador-chefe-do-mp-am-pede-providencias-a-pm-sobre-atos-antidemocraticos-no-cma/>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

AGÊNCIA BRASIL. PF e MPF cumprem mandados contra atos antidemocráticos no Rio de Janeiro. *Gazeta Digital* (online), Cuiabá, 7 fev. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.gazetadigital.com.br/editorias/brasil/pf-e-mpf-cumprem-mandados-contra-atos-antidemocraticos-no-rio-de-janeiro/722892>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

AGOSTINHO, A. MPF fala em 'inibir e desmobilizar atos antidemocráticos em Pernambuco'. *Diário de Pernambuco* (online), Recife, 9 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.diario-depernambuco.com.br/noticia/politica/2023/01/mpf-fala-em-inibir-e-desmobilizar-atos-antidemocraticos-em-pernambuco.html>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

ARAÚJO, L. A. D. *Curso de Direito Constitucional*. 20. ed., rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2016.

A postura de democracia militante adotada pelo Ministério Público no enfrentamento a atos antidemocráticos

Thiago de Paula Oliveira

ARTIGO 19; CENTRO DE ESTUDOS DA MÍDIA ALTERNATIVA BARÃO DE ITARARÉ; FÓRUM NACIONAL PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA COMUNICAÇÃO; INTERVOZES – COLETIVO BRASIL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL; INSTITUTO VLADIMIR HERZOG; JORNALISTAS CONTRA O ASSÉDIO; REPÓRTERES SEM FRONTEIRAS. Nota conjunta: Liberdade de Expressão e de Imprensa enfrentam a maior ameaça do período democrático no Brasil. *Intervozes* (online), São Paulo, 28 mai. 2020. Não paginado. Disponível em: <<https://intervozes.org.br/nota-conjunta-liberdade-de-expressao-e-de-imprensa-enfrentam-a-maior-ameaca-do-periodo-democratico-no-brasil>>. Acesso em: 16 jan. 2024.

ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE ALAGOAS (AMPAL). Nota pública: AMPAL repudia atos violentos e antidemocráticos contra os três poderes. *AMPAL* (online), Maceió, 9 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.ampal.com.br/nota-publica-ampal-repudia-atos-violentos-e-antidemocraticos-contr-a-os-tres-poderes/>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

ASSOCIAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (AMPERN). PGJ participa de reunião extraordinária do CNPG para reforçar a unidade do MP diante dos atos antidemocráticos em Brasília. *AMPERN* (online), Natal, 13 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.ampern.org.br/pgj-participa-de-reuniao-extraordinaria-do-cnpg-para-reforcar-a-unidade-do-mp-diante-dos-atos-antidemocraticos-em-brasilia>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BEÇAK, R; LONGHI, J. V. R. Instrumentos para a implementação da democracia participativa e o papel das tecnologias da informação e da comunicação. *Revista Interdisciplinar do Direito*, Valença, v. 8, n. 1, p. 51-64, 2011. Disponível em: <<https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/330>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BENEDITO, E. Sul da Bahia: Ministério Público investiga financiadores aos ataques em Brasília. *Blog do Bené* (online), [s. l.] 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.blogdobene.com.br/exibe-noticia.php?title=sul-da-bahia-ministerio-publico-investiga-financiadores-aos-ataques-em-brasilia>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BLIGH, G. Defending Democracy: a New Understanding of the Party-Banning Phenomenon. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, [s. l.] v. 46, n. 5, p. 1321-1379, 2013. Disponível em: <<https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vjtl/vol46/iss5/4/>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 13. ed., 4. reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

BORGES, C. MP investiga supostos atos antidemocráticos por policiais de Santa Catarina. *G1* (online), Florianópolis, 2 set. 2021. Não paginado. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2021/09/03/mp-investiga-supostos-atos-antidemocraticos-por-policiais-de-santa-catarina.ghtml>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

BORGES, C.; PACHECO, J.; SPAUTZ, D.; FARACO, R; G1 SC; NSC TV. MP aponta relação de ao menos 12 empresários e agentes políticos em financiamento de bloqueios ilegais em SC. *G1*, Florianópolis, 9 nov. 2022. Não paginado. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2022/11/09/mp-aponta-relacao-de-ao-menos-12-empresas-e-agentes-politicos-em-financiamento-de-bloqueios-ilegais-em-sc.ghtml>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

BOURNE, A. K. Political Parties and Terrorism: Why ban Batasuna? *Comparative European Politics*, [s. l.] v. 13, p. 325-344, 2015.

BRAGA, L. MP pede à PF que investigue empresário por atos antidemocráticos em GO. *Metrópoles* (online), 16 nov. 2022. Não paginado. Disponível em: <<https://www.metrosoles.com/brasil/mp-pede-a-pf-que-investigue-empresario-por-atos-antidemocraticos-em-go>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

CABRAL, M. O. Democracia e partidos políticos anti-democráticos. *Revista do Ministério Público*, A.15ª, n. 59 jul./set. 1994.

A postura de democracia militante adotada pelo Ministério Público no enfrentamento a atos antidemocráticos

Thiago de Paula Oliveira

CARVALO, M. A. M. de. Nota oficial. *MPPE* (online), Recife, 8 jan. 2023. Disponível em: <<https://portal.mppe.mp.br/w/nota-oficial>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

CHAUÍ, M. *Convite à filosofia*. São Paulo: Ática, 2000.

CLÊVE, C. M.; LORENZETTO, B. M. *A democracia constitucional em período de tempestade*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4260/4446/31884>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

CONGRESSO EM FOCO. Bolsonaroistas copiam Ku Klux Klan em Ato Contra STF. *Congresso em Foco* (online), [s. l.] 31 de maio de 2020. Não paginado. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/bolsonaristas-copiam-klu-klux-klan-em-ato-contra-stf-veja-o-video/>>. Acesso em: 16 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). CNMP participa de reunião do CNPG que alinhou estratégias de atuação conjunta entre MPs em relação aos atos antidemocráticos ocorridos em Brasília. *CNMP* (online), Brasília, 19 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/16035-cnmp-participa-de-reuniao-do-cnpg-que-alinhou-estrategias-de-atuacao-conjunta-entre-mps-em-relacao-aos-atos-antidemocraticos-ocorridos-em-brasilia>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

CORRÊA, D. MPF do Rio instaura inquérito para apurar atos antidemocráticos. *Agência Brasil* (online), Brasília, 5 nov. 2022. Não paginado. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2022-11/mpf-instaura-inquerito-para-apurar-atos-antidemocraticos-no-rj>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

CORREIA, G. Governo e Ministério Público de MS se reúnem para coibir atos antidemocráticos - CRE-DITO: CAMPO GRANDE NEWS Não paginado. *Campo Grande News* (online), Campo Grande, 10 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/politica/governo-e-ministerio-publico-de-ms-se-reunem-para-coibir-atos-antidemocraticos>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

CN7. Facção do Ceará é apontada como financiadora de atos antidemocráticos em Brasília. Não paginado. *CN7* (online), [s. l.] 2023. Disponível em: <<https://cn7.com.br/facao-do-ceara-e-apontada-como-financiadora-de-atos-anti-democraticos-em-brasilia/>>. Acesso em: 17 jan. 2024.

CURRIE, D. P. *The Constitution of the Federal Republic of Germany*. Chicago: The University of Chicago, 1994.

DORNELLES, M. L. MPRS manifesta repúdio a atos criminosos ocorridos em Brasília. *MPRS* (online), Porto Alegre, 8 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/noticias/55959>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

FACUNDO, M. Grupo criminoso no Ceará financiou e organizou atos antidemocráticos de 8 de janeiro, aponta MPCE. *Diário do Nordeste* (online), Fortaleza, 6 set. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/pontopoder/grupo-criminoso-no-ceara-financiou-e-organizou-atos-antidemocraticos-de-8-de-janeiro-aponta-mpce-1.3414526>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. 6. ed., São Paulo: Edusp, 1999.

FERRAZ, A. A. M. de C. *Ministério Público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FOLHA DE ALAGOAS. Manifestantes que realizarem atos antidemocráticos serão investigados, diz chefe do MP em Alagoas. *Folha de Alagoas*, Maceió, 6 set. 2021. Não paginado. Disponível em: <<https://folhadealagoas.com.br/2021/09/06/manifestantes-que-realizarem-atos-antidemocraticos-serao-investigados-diz-chefe-do-mp-em-alagoas/>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

FONTES, P. G. G. *O controle da Administração pelo Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FONSECA, M. da. Servidor do MP de Minas que participou de atos antidemocráticos vai pagar multa e se retratar. *Itatiaia* (online), Belo Horizonte, 24 mai. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.itatiaia.com.br/editorias/politica/2023/05/24/servidor-do-mp-de-minas-que-participou-de-atos-antidemocraticos-vai-pagar-multa-e-se-retratar>>. Acesso em: 18 jan. 2024.

GARCIA, Monique Julien. A origem do Ministério Público e sua atuação no direito comparado. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 2, p. 131-155, 2012. Disponível em: <https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/44>. Acesso em: 15 jan. 2024.

G1 MINAS. Ministério Público de MG pede informações ao STF para apurar envolvimento de mineiros em atos antidemocráticos. *G1*, Belo Horizonte, 13 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/01/13/ministerio-publico-de-mg-pede-informacoes-ao-stf-para-aporar-envolvimento-de-pessoas-de-mg-em-atos-antidemocraticos.ghtml>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

G1 PR. MP cria canal para denúncias de atos antidemocráticos no Paraná; veja como usar. *G1* (online), Curitiba, 11 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2023/01/11/mp-cria-canal-para-denuncias-de-atos-antidemocraticos-no-parana-veja-como-usar.ghtml>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

G1 RR. Ministério Público investiga bloqueios contra o resultado das eleições em rodovia de Roraima. *G1*, Boa Vista, 1 nov. 2022. Não paginado. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2022/11/01/ministerio-publico-investiga-bloqueios-contra-o-resultado-das-eleicoes-em-rodovia-de-roraima.ghtml>>. Acesso em: 18 jan. 2024.

GORETH, C. CNPG avalia medidas adotadas contra atos antidemocráticos. *MPMT* (online), Cuiabá, 9 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpmpt.mp.br/conteudo/58/120236/cnpg-avalia-medidas-adotadas-contra-atos-antidemocraticos>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

HONÓRIO, C. MPGO investiga supostos atos antidemocráticos em Jataí. *MPGO* (online), [s. l.] 7 nov. 2022. Disponível em: <<http://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/mpgo-investiga-supostos-atos-antidemocraticos-em-jatai>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

JACOMINI, G. Ministério Público do Paraná oficializa autoridades sobre ordem do STF contra atos antidemocráticos. *CBN Curitiba* (online), Curitiba, 9 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://cbncuritiba.com.br/materias/ministerio-publico-do-parana-oficializa-autoridades-sobre-ordem-do-stf-contra-atos-antidemocraticos/>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

JORNAL DE BRASÍLIA. MPDFT investiga atos antidemocráticos em Brasília. *Jornal de Brasília* (online), Brasília, 13 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://jornaldebrasil.com.br/brasil/impdft-investiga-atos-antidemocraticos-em-brasil>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

JURINEWS. Infração funcional: promotor que apoiou atos antidemocráticos é alvo de investigação da Corregedoria do MP. *JuriNews* (online), [s. l.] 13 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <https://jurinews.com.br/xslider_principal/promotor-que-apoiou-atos-antidemocraticos-e-alvo-de-investigacao-da-corregedoria-do-ministerio-publico/>. Acesso em: 18 nov. 2023.

LEIROS, M. Ministério Público Federal do AM instaura procedimento para investigar protestos antidemocráticos. *Revista Cenarium*, Manaus, 10 nov. 2022. Não paginado. Disponível em: <<https://revistacenarium.com.br/ministerio-publico-federal-do-am-instaura-procedimento-para-investigar-protestos-antidemocraticos/>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

A postura de democracia militante adotada pelo Ministério Público no enfrentamento a atos antidemocráticos

Thiago de Paula Oliveira

LIMA, B. MP denuncia empresários por obrigar funcionários a ir a atos golpistas. *Metrópoles* (online), [s. l.], 12 nov. 2022. Não paginado. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-ama-do/mp-denuncia-empresarios-por-obrigar-funcionarios-a-ir-a-atos-golpistas>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

LIMA, I. MP e MPF de Rondônia vão investigar participantes da invasão dos Três Poderes; ‘atos de terrorismo’, avalia advogado. *Revista Cenarium* (online), Manaus, 9 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://revistacenarium.com.br/mp-e-mpf-de-rondonia-va-o-investigar-participantes-da-invasao-dos-tres-poderes-atos-de-terrorismo-avalia-advogado/>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant democracy and fundamental rights, I. *American Political Science Review*, v. 31, n. 3, p. 417-432, 1937.

MACEDO JÚNIOR, R. P. Evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: FERRAZ, A. A. M de C. (Coord.). *Ministério Público: instituição e processo*. São Paulo: Atlas, p. 130-142, 1997.

MACHADO, A. C. da C. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MALHEIRO, F. Ministério Público de MG cria força tarefa contra atos terroristas no Estado. *O Tempo* (online) [s. l.] 11 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/politica/ministerio-publico-de-mg-cria-forca-tarefa-contratos-terroristas-no-estado-1.2796022>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MATHIAS, F. MPF abre inquérito contra Jovem Pan por incitar atos antidemocráticos. *CNN Brasil* (online), [s. l.] 9 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/mpf-abre-inquerito-contrajovem-pan-por-incitar-atos-antidemocraticos/>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MAZZILLI, H. N. *Ministério Público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MAZZILLI, H. N. *Regime Jurídico do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAZZILLI, H. N. Visão crítica da formação e das funções do promotor. In: NALINI, J. R. (Coord.) *Formação jurídica*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 417-432, 1999.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA BAHIA (MPBA). (Assessoria de Imprensa). CNPG emite nota pública de repúdio à invasão das sedes dos Poderes da República. *MPBA* (online), Salvador, 8 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/area/Institucional/noticias/66235>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA (MPPB). MPPB repudia atos antidemocráticos e acompanha ação das forças de segurança. *MPPB* (online), 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mppb.mp.br/index.php/38-noticias/procuradoria-geral/24711-pgj-repudia-atos-antidemocraticos-e-designa-membro-do-mppb-para-acompanhar-acao-das-forcas-de-seguranca-na-pb>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA (MPSC). (Coordenadoria de Comunicação Social). MPSC instaura procedimento para apurar conduta de agente de trânsito de Itajaí em manifestação pós-eleição. *MPSC* (online), Florianópolis, 1º nov. 2022. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-instaura-procedimento-para-apurar-conduta-de-agente-de-transito-de-itajai-em-manifestacao-pos-eleicao>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO (MPSP). Gaecos de todo o país alinham estratégia contra financiadores de atos antidemocráticos. *MPSP* (online), São Paulo, 18 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpse.mp.br/w/gaecos-de-todo-o-pa%C3%ADs-alinham-estrat%C3%A9gia-contrafinanciadores-de-atos-antidemocr%C3%A1ticos>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE (MPSE). (Núcleo de Comunicação). MPSE e MPF discutem integração de ações para inibir atos de ameaça constitucional. *MPSE* (online), Aracaju, 18 jan. 2023a. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpse.mp.br/index.php/2023/01/18/mpse-e-mpf-discutem-integracao-de-acoes-para-inibir-atos-de-ameaca-constitucional/>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE (MPSE). (Núcleo de Comunicação). MPSE – Membros do GTAC e Comando da PMSE se reúnem para alinhar trabalho contra atos antidemocráticos. *MPSE* (online), Aracaju, 17 jan. 2023b. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpse.mp.br/index.php/2023/01/17/mpse-membros-do-gtac-e-comando-da-pmse-se-reunem-para-alinhar-trabalho-contra-atos-antidemocraticos/>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE (MPSE). (Núcleo de Comunicação). MPSE cria grupo de trabalho para monitorar e coibir eventuais atos antidemocráticos em Sergipe. *MPSE* (online), Aracaju, 12 jan. 2023c. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpse.mp.br/index.php/2023/01/12/mpse-cria-grupo-de-trabalho-para-monitorar-e-coibir-eventuais-atos-antidemocraticos-em-sergipe/>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SERGIPE (MPSE). Nota Pública – Atos Antidemocráticos em Brasília. *MPSE* (online), Aracaju, 8 jan. 2023d. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpse.mp.br/index.php/2023/01/08/nota-publica-atos-antidemocraticos-em-brasilia/>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ACRE (MPAC). Agência de Notícias. MPAC institui Grupo de Trabalho para acompanhar repercussão dos atos antidemocráticos de 8 de janeiro em Brasília. *MPAC* (online), Rio Branco, 18 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpac.mp.br/mpac-institui-grupo-de-trabalho-para-acompanhar-repercussao-dos-atos-antidemocraticos-de-8-de-janeiro-em-brasilia/>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MINISTÉRIO Público do Acre identifica dois financiadores dos atos antidemocráticos. Produção de: Globo Produções; Bom Dia Amazônia. Rio Branco; Rio de Janeiro: Globoplay, 2022. 1 minuto. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/11136737/>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL (MPDFT). (Assessoria Especial de Imprensa). MPDFT integra comitê do CNPG que apura atos antidemocráticos. *MPDFT* (online), Brasília, 13 jan. 2023a. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/14436-mpdft-integra-comite-do-cnpg-que-apura-atos-antidemocraticos>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL (MPDFT). (Assessoria Especial de Imprensa). Atos antidemocráticos: em mutirão, MP ouviu 112 presos nesse domingo. *MPDFT* (online), Brasília, 16 jan. 2023b. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2023/14440-atos-antidemocraticos-em-mutirao-mp-ouviu-112-presos-nesse-domingo>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS (MPMG). (Assessoria de Comunicação). MPMG protocola representação disciplinar na OAB-MG contra advogado que participou de atos antidemocráticos em Brasília. *MPMG*, Belo Horizonte, 20 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/mpmg-protocola-representacao-disciplinar-na-oab-mg-contra-advogado-que-participou-de-atos-antidemocraticos-em-brasilia-8A94806785CBD8F00185D01126ED420D-00.shtml>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ (MPCE). Investigação do MPCE, MPF e Polícia Civil sobre atos antidemocráticos de 8 de janeiro embasa operação da PF no Ceará. *MPCE* (online), Fortaleza, 3 set. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpce.mp.br/2023/09/investigacao-do-mpce-mpf-e-policia-civil-sobre-atos-antidemocraticos-de-8-de-janeiro-embasa-operacao-da-pf-no-ceara/>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO MARANHÃO (MPMA). Representantes do MPMA e dos três poderes unem forças contra possíveis atos de vandalismo no Maranhão. *MPMA* (online), São Luis, 9 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpma.mp.br/representantes-do-mpma-e-dos-tres-poderes-unem-forcas-contra-possiveis-atos-de-vandalismo-no-maranhao/>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

A postura de democracia militante adotada pelo Ministério Público no enfrentamento a atos antidemocráticos

Thiago de Paula Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ (MPPR). MPPR envia ao Grupo Estratégico de Combate aos Atos Antidemocráticos do MPF informações sobre 71 pessoas que teriam participado de ilegalidades. *MPPR* (online), Curitiba, 25 jan. 2023a. Não paginado. Disponível em: <<https://mppr.mp.br/Noticia/MPPR-envia-ao-Grupo-Estrategico-de-Combate-aos-Atos-Antidemocraticos-do-MPF-informacoes>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ (MPPR). Edição trata de Estado Democrático de Direito e atos antidemocráticos. *MPPR* (online), Curitiba, 11 jan. 2023b. Não paginado. Disponível em: <<https://mppr.mp.br/Noticia/Edicao-trata-de-Estado-Democratico-de-Direito-e-atos-antidemocraticos>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). (Assessoria de Comunicação). Sob determinação da PGR, MPF/MT irá monitorar possíveis ocorrências de atos antidemocráticos. *MPF* (online), Cuiabá, 8 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/mt/sala-de-imprensa/noticias-mt/sob-determinacao-da-pgr-mpf-mt-ira-monitorar-possiveis-ocorrencias-de-atos-antidemocraticos>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM MATO GROSSO DO SUL (Assessoria de Comunicação). MPF oferece denúncias contra financiadores de atos antidemocráticos em Dourados (MS). *MPF* (online), Campo Grande, 10 nov. 2022. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/ms/sala-de-imprensa/noticias-ms/mpf-oferece-denuncias-contra-financiadores-de-atos-antidemocraticos-em-dourados-ms>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA PARAÍBA (Assessoria de Comunicação). Ministério Público Federal participa de esforços conjuntos para desmobilizar manifestações antidemocráticas na Paraíba. *MPF* (online), 9 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pb/sala-de-imprensa/noticias-pb/ministerio-publico-federal-participa-de-esforcos-conjuntos-para-desmobilizar-manifestacoes-antidemocraticas-na-paraiba>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO PARÁ (Assessoria de Comunicação). MPF recomenda medidas contra eventual paralisação de serviços essenciais por atos antidemocráticos no Pará. *MPF* (online), Belém, 7 nov. 2022. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/noticias-pa/recomendacao-contra-paralisacao-servicos-essenciais-atos-antidemocraticos-pa>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO RIO GRANDE DO NORTE. (Assessoria de Comunicação Social). MPF processa União e deputado General Girão por estímulo a atos antidemocráticos no RN. *MPF* (online), Natal, 12 abr. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/rn/sala-de-imprensa/noticias-rn/mpf-processa-uniao-e-deputado-general-girao-por-estimulo-a-atos-antidemocraticos-no-rn>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MONTEIRO, A. P. de C. *Democracia militante na atualidade: o banimento dos novos partidos políticos antidemocráticos na Europa*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2015.

MORENO, B. MPF instaura procedimento para investigar organização de atos antidemocráticos no Piauí. *Cidade Verde* (online), Teresina, 20 nov. 2022. Não paginado. Disponível em: <<https://cidadeverde.com/noticias/381440/mpf-instaura-procedimento-para-investigar-organizacao-de-atos-antidemocraticos-no-piaui>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

MOTTA, A. Democracia é um jogo, mas não uma brincadeira. *Ibase* (online), [s. l.], 27 fev. 2021. Não paginado. Disponível em: <<https://ibase.br/democracia-e-um-jogo-mas-nao-uma-brincadeira/>>. Acesso em: 15 jan. 2024.

NOVO NOTÍCIAS. MPF tem investigações abertas contra atos antidemocráticos no RN. *Novo Notícias* (online), [s. l.] 10 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.novonoticias.com.br/mpf-tem-investigacoes-abertas-contra-atos-antidemocraticos-no-rn/>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

A postura de democracia militante adotada pelo Ministério Público no enfrentamento a atos antidemocráticos

Thiago de Paula Oliveira

OURO PRETO ONLINE. MP de Rondônia se destaca na vanguarda de resolução de casos sobre atos antidemocráticos após eleições de 2022. *Ouro Preto Online* (online), [s. l.], 2 out. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.ouropretoonline.com/modules/news/article.php?storyid=107503>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

PARAÍBA JÁ. Procuradores do MPF monitoram atos antidemocráticos de bolsonaristas na PB. *Paraíba Já* (online), João Pessoa, 15 nov. 2022. Não paginado. Disponível em: <<https://paraibaja.com.br/procuradores-do-mpf-monitoram-atos-antidemocraticos-de-bolsonaristas-na-pb/>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

PECCININ, L. E. *Autodegradação institucional e o embate Bolsonaro vs.* Judiciário: monocratismo supremo como elemento propulsor de tensão democrática. Belo Horizonte: Ed. Arraes, 2022.

PEDRINI, J. Chefes de MPs e coordenadores de Gaecos discutem estratégias de atuação para identificar e punir envolvidos em atos antidemocráticos. *MPTO* (online), Palmas, 19 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://mpto.mp.br/portal/2023/01/19/chefes-de-mps-e-coordenadores-de-gaecos-discutem-estrategias-de-atuacao-para-identificar-e-punir-envolvidos-em-atos-antidemocraticos>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

PONTES, J. G. M. *Democracia militante em tempos de crise*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

PORTAL DO HOLANDA. MP cria grupo para investigar amazonenses que participaram de atos antidemocráticos *Portal do Holanda* (online), Manaus, 18 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.portaldoholanda.com.br/amazonas/mp-cria-grupo-para-investigar-amazonenses-que-participaram-de-atos-antidemocraticos>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (PGR). (Secretaria de Comunicação Social). PGR apresenta primeiros acordos de não persecução penal com acusados de incitação aos atos antidemocráticos. *MPF* (online), Brasília, 22 set. 2023a. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr2/2023/pgr-apresenta-primeiros-acordos-de-nao-persecucao-penal-com-acusados-de-incitacao-aos-atos-antidemocraticos>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (PGR). (Secretaria de Comunicação Social). Atos antidemocráticos: PGR e AGU discutem providências para garantir reparação dos prejuízos causados por invasores. *MPF* (online), Brasília, 8 set. 2023b. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr2/2023/atos-antidemocraticos-pgr-e-agu-discutem-providencias-para-garantir-reparacao-dos-prejuizos-causados-por-invasores>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (PGR). (Secretaria de Comunicação Social). Atos antidemocráticos: PGR pede que Supremo declare inconstitucional lei municipal que criou Dia do Patriota. *MPF* (online), Brasília, 26 ago. 2023c. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr2/2023/atos-antidemocraticos-pgr-pede-que-supremo-declare-inconstitucional-lei-municipal-que-criou-dia-do-patriota>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA (PGR). (Secretaria de Comunicação Social). Mais 200 denunciados pela PGR tornam-se réus no Supremo por incitação e execução dos atos antidemocráticos. *MPF* (online), Brasília, 28 abr. 2023d. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mais-200-denunciados-pela-pgr-tornam-se-reus-no-supremo-por-incitacao-e-execucao-dos-atos-antidemocraticos>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

RANGEL, P. *Investigação criminal direta pelo Ministério Público*: visão crítica. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

REIS, P. M. L.; CANELLA, M. R. S. A democracia militante como instrumento de preservação e fortalecimento do regime democrático. *Revista Jurisvox*, Patos de Minas, n. 21, p. 46-59, dez. 2020.

A postura de democracia militante adotada pelo Ministério Público no enfrentamento a atos antidemocráticos

Thiago de Paula Oliveira

REZENDE, V. V. *Ministério Público e democracia: uma inter-relação no constitucionalismo brasileiro pós 1988*. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

RODAS, S. STF condena Daniel Silveira a 8 anos e 9 meses de prisão e perda do mandato. *Consultor Jurídico* (online), São Paulo, 20 abr. 2022. Não paginado. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-abr-20/stf-condena-silveira-anos-meses-prisao-perda-mandato>>. Acesso em: 18 de novembro de 2023.

RONDÔNIA EM PAUTA. Procurador-Geral de Rondônia debate com Moraes atuação conjunta para identificar envolvidos em atos antidemocráticos. *Rondônia em Pauta*, [s. l.], 15 fev. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://rondoniaempauta.com.br/procurador-geral-de-rondonia-debate-com-moraes-atuacao-conjunta-para-identificar-envolvidos-em-atos-antidemocraticos/>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

SAITER, J. C. *Democracia e Constituição: a evolução das dimensões da democracia nas Constituições brasileiras*. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2005.

SERRANO, P. E. A. P.; BONFIM, A. M.; SERRANO, J. S. Notas sobre autoritarismo na contemporaneidade. In: PIRES, L. M. F.; FRANÇA, N. P. C. de; SERRANO, P. E. A. P. (Coord.). *Autoritarismo líquido e crise constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 15-34.

SILVA, O. P. *Ministério Público*. São Paulo: Sugestões Literárias, 1981.

SOUZA, K. MPAC recorre ao STF para desobstruir ruas e punir financiadores de atos antidemocráticos. *MPAC* (online), Rio Branco, 6 nov. 2022. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpac.mp.br/mpac-recorre-ao-stf-para-desobstruir-ruas-e-punir-financiadores-de-atos-antidemocraticos/>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

SOUZA NETO, C. P. de; SARMENTO, D. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

TAVARES, E.; PERES, A. B. União de forças em defesa da Democracia: MPAP participa de reunião e alinha ações de combate a atos antidemocráticos no Amapá. *MPAP* (online), 9 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpap.mp.br/noticias/gerais/uniao-de-forcas-em-defesa-da-democracia-mp-ap-participa-de-reuniao-e-alinha-acoes-de-combate-a-atos-antidemocraticos-no-amapa>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

VALENTE, R. Veja como denunciar envolvidos em atos antidemocráticos no DF. *Metrópoles* (online), [s. l.] 12 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/distrito-federal/veja-como-denunciar-envolvidos-em-atos-antidemocraticos-no-df>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

VASCONCELOS, C.; BARRETO FILHO, H. MP pede que STF endureça medidas para coibir atos golpistas em Mato Grosso. *UOL* (online), 1º dez. 2022. Não paginado. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/12/01/documento-mpmt-para-stf-sobre-atos-antidemocraticos.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

VASQUES, A. C. MPMS investigará manifestantes do Estado que atuaram nos atos antidemocráticos em Brasília. *MPMS* (online), Campo Grande, 13 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://www.mpms.mp.br/noticias/2023/01/mpms-investigara-manifestantes-do-estado-que-atuaram-nos-atos-antidemocraticos-em-brasilia>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

VELLANI, M. *Regime jurídico do Ministério Público*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

VIEIRA, O. V. O STF e a defesa da democracia no Brasil. *Journal Of Democracy em Português*, v. 12, n. 1, p. 58-60, São Paulo, jun. 2023.

VIEIRA, O. V. *A batalha dos poderes*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

XIMENES, E. MP-GO investiga secretário de Águas Lindas que esteve nos atos golpistas. *O Popular*, [s. l.] 16 jan. 2023. Não paginado. Disponível em: <<https://opopular.com.br/politica/mp-go-investiga-secretario-de-aguas-lindas-que-esteve-nos-atos-golpistas1.2596969>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

ANEXO

Quadro 1 – Posturas institucionais do Ministério Público e a democracia militante

Ministério Público do estado do Acre (MPAC)
1. MPAC recorre ao STF para desobstruir ruas e punir financiadores de atos antidemocráticos (SOUZA, 2022).
2. MPAC institui Grupo de Trabalho para acompanhar repercussão dos atos antidemocráticos de 8 de janeiro em Brasília (AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DO MPAC, 2023).
3. Ministério Público do Acre identifica dois financiadores dos atos antidemocráticos (MINISTÉRIO, 2023).
Ministério Público do estado de Alagoas (MPAL)
4. A Associação do Ministério Público de Alagoas (AMPAL) repudia os atos violentos e antidemocráticos contra os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da República Federativa do Brasil ocorridos neste domingo em Brasília/DF (AMPAL, 2023).
5. O chefe do Ministério Público de Alagoas alertou que os cidadãos não podem praticar atos antidemocráticos e que ferem princípios constitucionais, sob pena de os responsáveis serem investigados sofrer punições (FOLHA DE ALAGOAS, 2021).
Ministério Público do estado do Amapá (MPAP)
6. MPAP participa de reunião e alinha ações de combate a atos antidemocráticos no Amapá (TAVARES; PERES, 2023).
Ministério Público do estado do Amazonas (MPAM)
7. Ministério Público Federal do AM instaura procedimento para investigar protestos antidemocráticos (LEIROS, 2022).
8. Procurador-chefe do MPAM pede providências à PM sobre atos antidemocráticos no CMA (ABREU, 2022).
9. MP cria grupo para investigar amazonenses que participaram de atos antidemocráticos (PORTAL DO HOLANDA, 2023).
Ministério Público do estado da Bahia (MPBA)
10. CNPG emite nota pública de repúdio à invasão das sedes dos Poderes da República (ASSESSORIA DE IMPRENSA DO MPBA, 2023).
11. Ministério Público da Bahia investiga financiadores aos ataques em Brasília (BENEDITO, 2023).
Ministério Público do estado do Ceará (MPCE)
12. MPCE imputa a grupo criminoso financiamento e organização de atos antidemocráticos (FACUNDO, 2023).
13. Investigação do MPCE, MPF e Polícia Civil sobre atos antidemocráticos de 8 de janeiro embasa operação da PF no Ceará (MPCE, 2023).
14. O Ministério Público do Estado do Ceará descobriu, em investigação, que facção criminosa cearense foi uma das financiadoras dos atos antidemocráticos, em Brasília, no dia 8 de janeiro deste ano (CN7, 2023).

A postura de democracia militante adotada pelo Ministério Público no enfrentamento a atos antidemocráticos

Thiago de Paula Oliveira

Ministério Público do Distrito Federal (MPDFT)
15. MPDFT integra comitê do CNPG que apura atos antidemocráticos (MPDFT, 2023a).
16. Em mutirão, MP ouviu 112 presos (MPDFT, 2023b).
Ministério Público do estado do Espírito Santo
17. Controladoria-Geral do DF e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios criaram canais para denúncias de atos antidemocráticos (VALENTE, 2023).
18. CNMP participa de reunião do CNPG que alinhou estratégias de atuação conjunta entre MPs em relação aos atos antidemocráticos ocorridos em Brasília (CNMP, 2023).
19. MPDFT investiga atos antidemocráticos em Brasília (JORNAL DE BRASÍLIA, 2023).
Ministério Público do estado do Goiás
20. O Ministério Público de Goiás (MPGO) iniciou investigação para apurar e reprimir atos supostamente antidemocráticos em Jataí, praticados por grupos que teriam patrocinado manifestações, com bloqueio de rodovias (HONÓRIO, 2022).
21. MP pede à PF que investigue empresário por atos antidemocráticos em (BRAGA, 2022).
22. MPGO investiga secretário de Águas Lindas que esteve nos atos golpistas (XIMENES, 2023).
Ministério Público do estado do Maranhão (MPMA)
23. Representantes do MPMA e dos três poderes unem forças contra possíveis atos de vandalismo no Maranhão (MPMA, 2023).
Ministério Público do estado do Mato Grosso
24. O Ministério Público Federal em Mato Grosso (MPF/MT) mobilizou-se para acompanhar possíveis ocorrências de atos antidemocráticos no estado (MPF, 2023).
25. CNPG avalia medidas adotadas contra atos antidemocráticos (GORETH, 2023).
26. MP pede que STF endureça medidas para coibir atos golpistas em Mato Grosso (VASCONCELOS; BARRETO FILHO, 2022).
Ministério Público do estado do Mato Grosso do Sul (MPMS)
27. MPMS investigará manifestantes do Estado que atuaram nos atos antidemocráticos em Brasília (VASQUES, 2023).
28. MPF oferece denúncias contra financiadores de atos antidemocráticos em Dourados (MS) (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL EM MATO GROSSO DO SUL, 2022).
29. Governo e Ministério Público de MS se reúnem para coibir atos antidemocráticos (CORREIA, 2023).
Ministério Público do estado do Minas Gerais (MPMG)
30. Ministério Público de MG pede informações ao STF para apurar envolvimento de mineiros em atos antidemocráticos (G1 MINAS, 2023).
31. MPMG protocola representação disciplinar na OAB-MG contra advogado que participou de atos antidemocráticos em Brasília (MPMG, 2023).
32. Ministério Público de MG cria força tarefa contra atos terroristas no Estado (MALHEIRO, 2023).
33. Promotor que apoiou atos antidemocráticos é alvo de investigação da Corregedoria (JURINEWS, 2023).
34. Servidor do MP de Minas que participou de atos antidemocráticos vai pagar multa e se retratar (FONSECA, 2023).

Ministério Público do estado do Pará
35. MPF recomenda medidas contra eventual paralisação de serviços essenciais por atos antidemocráticos no Pará (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO PARÁ, 2022).
Ministério Público do estado da Paraíba (MPPB)
36. MPPB repudia atos antidemocráticos e acompanha ação das forças de segurança (MPPB, 2023).
37. Ministério Público Federal participa de esforços conjuntos para desmobilizar manifestações antidemocráticas na Paraíba (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA PARAÍBA, 2023).
38. Procuradores do MPF monitoram atos antidemocráticos de bolsonaristas na PB (PARAÍBA JÁ, 2022).
Ministério Público do estado do Paraná (MPPR)
39. MP cria canal para denúncias de atos antidemocráticos no Paraná (G1 PR, 2023).
40. MPPR envia ao Grupo Estratégico de Combate aos Atos Antidemocráticos do MPF informações sobre 71 pessoas que teriam participado de ilegalidades (MPPR, 2023a).
41. MP cria programa de rádio que trata de Estado Democrático de Direito e atos antidemocráticos (MPPR, 2023a).
42. Ministério Público do Paraná oficializa autoridades sobre ordem do STF contra atos antidemocráticos (JACOMINI, 2023).
Ministério Público do estado de Pernambuco (MPPE)
43. O Ministério Público de Pernambuco repudia veementemente os atos criminosos ocorridos nas sedes dos Poderes da República, no Distrito Federal (CARVALHO, 2023).
44. MPF fala em ‘inibir e desmobilizar atos antidemocráticos em Pernambuco (AGOSTINHO, 2023).
Ministério Público do estado do Piauí
45. MPF instaura procedimento para investigar organização de atos antidemocráticos no Piauí (MORENO, 2022).
Ministério Público do estado do Rio de Janeiro
46. MPF do Rio instaura inquérito para apurar atos antidemocráticos (CORRÊA, 2022).
47. A Polícia Federal (PF) e o Ministério Público Federal (MPF) cumpriram mandados de busca e apreensão em São Pedro da Aldeia, na Região dos Lagos do Rio de Janeiro e relacionados à investigação que apura a realização de atos antidemocráticos (AGÊNCIA BRASIL, 2023).
Ministério Público do estado do Rio Grande do Norte
48. MPF processa União e deputado por estímulo a atos antidemocráticos no RN (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO RIO GRANDE DO NORTE, 2023).
49. PGJ participa de reunião extraordinária do CNPG para reforçar a unidade do MP diante dos atos antidemocráticos em Brasília (AMPERN, 2023).
50. MPF tem investigações abertas contra atos antidemocráticos no RN (NOVO NOTÍCIAS, 2023).
Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul (MPRS)
51. MPRS manifesta repúdio a atos criminosos ocorridos em Brasília (DORNELLES, 2023).

A postura de democracia militante adotada pelo Ministério Público no enfrentamento a atos antidemocráticos

Thiago de Paula Oliveira

Ministério Público do estado de Rondônia
52. O Ministério Público de Rondônia (MPRO) e o Ministério Público Federal no Estado (MPF-RO) abriram canais para que a população denuncie qualquer pessoa que tenha participado da afronta à manutenção do Estado democrático de direito (LIMA, 2023).
53. MP de Rondônia se destaca na vanguarda de resolução de casos sobre atos antidemocráticos após eleições de 2022 (OURO PRETO ONLINE, 2023).
54. Procurador-Geral de Rondônia debate com Moraes atuação conjunta para identificar envolvidos em atos antidemocráticos (RONDÔNIA EM PAUTA, 2023).
Ministério Público do estado de Roraima
55. Ministério Público investiga bloqueios contra o resultado das eleições em rodovia de Roraima (G1 RR, 2022).
Ministério Público do estado de Santa Catarina (MPSC)
56. MP investiga supostos atos antidemocráticos por policiais de Santa Catarina (BORGES, 2021).
57. MP aponta relação de ao menos 12 empresários e agentes políticos em financiamento de bloqueios ilegais em SC (BORGES et al., 2022).
58. MPSC instaura procedimento para apurar conduta de agente de trânsito de Itajaí em manifestação pós-eleição (MPSC, 2022).
59. MP denuncia empresários por obrigar funcionários a ir a atos golpistas (LIMA, 2022).
Ministério Público do estado de São Paulo (MPSP)
60. MPF abre inquérito contra Jovem Pan por incitar atos antidemocráticos (MATHIAS, 2023).
61. Gaecos de todo o país alinham estratégia contra financiadores de atos antidemocráticos (MPSP, 2023).
Ministério Público do Estado de Sergipe (MPSE)
62. MPSE cria grupo de trabalho para monitorar e coibir eventuais atos antidemocráticos em Sergipe (MPSE, 2023c).
63. O Ministério Público do Estado de Sergipe, vem, publicamente, repudiar as invasões aos prédios dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e os atos de vandalismo ali praticados, no dia de hoje, em Brasília (MPSE, 2023d).
64. MPSE e MPF discutem integração de ações para inibir atos de ameaça constitucional (MPSE, 2023a).
65. MPSE – Membros do GTAC e Comando da PMSE se reúnem para alinhar trabalho contra atos antidemocráticos (MPSE, 2023b).
Ministério Público do estado de Tocantins
66. Chefes de MPs e coordenadores de Gaecos discutem estratégias de atuação para identificar e punir envolvidos em atos antidemocráticos (PEDRINI, 2023).

Procuradoria-Geral da República (PGR)
67. PGR apresenta primeiros acordos de não persecução penal com acusados de incitação aos atos antidemocráticos (PGR, 2023a).
68. PGR e AGU discutem providências para garantir reparação dos prejuízos causados por invasores. Objetivo é garantir medidas céleres e seguras para o ressarcimento de danos que já superam R\$ 25 milhões (PGR, 2023b).
69. PGR pede que Supremo declare inconstitucional lei municipal que criou Dia do Patriota (PGR, 2023c).
70. 200 denunciados pela PGR tornam-se réus no Supremo por incitação e execução dos atos antidemocráticos (PGR, 2023d).

Fonte: Elaborado pelo autor, 2024.

Artigo recebido em 20/03/25.

Artigo aprovado em 02/06/25.

DOI: 10.59303/dejure.v23i41.547

209 - 258

Artigo

**EXIGIBILIDADE DE ESTUDOS DE
IMPACTO NO PATRIMÔNIO HISTÓRICO
E CULTURAL, RECURSOS HÍDRICOS
E FAUNA NOS LICENCIAMENTOS
AMBIENTAIS PARA EMPREENDIMENTOS
QUE ENVOLVAM ATIVIDADES
POTENCIALMENTE CAUSADORAS
DE SIGNIFICATIVA DEGRADAÇÃO
AMBIENTAL – APLICAÇÃO DO
PRINCÍPIO DO IN DUBIO PRO NATURA
NOS TRIBUNAIS SUPERIORES**

LUCIANA PERPÉTUA CORRÊA CRAWFORD
RONALDO ASSIS CRAWFORD

EXIGIBILIDADE DE ESTUDOS DE IMPACTO NO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL, RECURSOS HÍDRICOS E FAUNA NOS LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS PARA EMPREENDIMENTOS QUE ENVOJAM ATIVIDADES POTENCIALMENTE CAUSADORAS DE SIGNIFICATIVA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL – APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DO *IN DUBIO PRO NATURA* NOS TRIBUNAIS SUPERIORES

REQUIREMENT OF IMPACT STUDIES ON HISTORICAL AND CULTURAL HERITAGE, WATER RESOURCES AND FAUNA IN ENVIRONMENTAL LICENSING FOR PROJECTS INVOLVING ACTIVITIES THAT COULD POTENTIALLY CAUSE SIGNIFICANT ENVIRONMENTAL DEGRADATION – APPLICATION OF THE *IN DUBIO PRO NATURA* PRINCIPLE IN THE SUPERIOR COURTS

LUCIANA PERPÉTTUA CORRÊA CRAWFORD

Promotora de Justiça
Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)
lucianacorrea@mpmg.mp.br

RONALDO ASSIS CRAWFORD

Promotor de Justiça
Ministério Público do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte/Brasil)
ronaldocrawford@hotmail.com

RESUMO: Este trabalho aborda o conceito moderno de Meio Ambiente, o Direito Comparado e a imprescindibilidade de estudos de impactos ambientais nos recursos hídricos das bacias hidrográficas, no patrimônio histórico-cultural, geopatrimônio e fauna, como condição de validade material constitucional dos licenciamentos de empreendimentos com alto potencial poluidor. Objetiva verificar a aplicação hermenêutica do princípio *in dubio pro natura*, conforme entendimento dos Tribunais Superiores, e refletir sobre a necessidade de que atestados de conformidade ambiental observem o Estatuto da Cidade, a fim de evitar o racismo ambiental. A metodologia inclui estudo de casos (Caeté, Ouro Preto e Serro) e análise bibliográfica nacional e internacional, na doutrina e jurisprudência dos Tribunais Superiores. Os resultados indicam que a construção de um arcabouço teórico pode auxiliar na defesa de direitos difusos e coletivos frente à litigância predatória em grandes empreendimentos, especialmente minerários. Conclui-se pela necessidade de atuação do Judiciário diante da omissão dos demais Poderes.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento Ambiental. Avaliação de impacto ambiental. Estudos ambientais. Princípio *in dubio pro natura*. Tribunais Superiores.

ABSTRACT: This work addresses the concept of the modern Environment, Comparative Law, and the indispensability of environmental impact studies on water resources in hydrographic basins, historical-cultural heritage, geopatrimony, and fauna as a condition for the material constitutional validity of licenses for enterprises with high polluting potential. It aims to verify the hermeneutic application of the *in dubio pro natura* principle, in line with the understanding of the Higher Courts, and to reflect on the need for environmental compliance certificates to observe the City Statute, in order to prevent environmental racism. The methodology includes case studies (Caeté, Ouro Preto, and Serro) and national and international bibliographic analysis, covering doctrine and case law from the Higher Courts. The results indicate that constructing a theoretical framework on the subject may assist in defending diffuse and collective rights in the face of predatory litigation involving large enterprises, especially mining. It concludes by affirming the Judiciary's duty to act in cases of omission by other branches of government.

KEYWORDS: Environmental Licensing. Environmental Impact Assessment. Environmental Studies. In Dubio Pro Natura Principle. Superior Courts.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Aplicação da hermenêutica do *in dubio pro natura* em matéria de licenciamento ambiental de potencial impacto significativo pelos Tribunais Superiores. 2.1 Princípio *in dubio pro natura* e o Direito Comparado. 3. Imprescindibilidade dos estudos de impacto: hídrico, no patrimônio histórico-cultural e geopatrimônio e na fauna para que o licenciamento ambiental de atividades com potencial impacto significativo no meio ambiente cumpra sua função de proteção ambiental. 3.1 Estudos de impactos ao patrimônio histórico-cultural e geopatrimônio nos licenciamentos ambientais de atividades que geram alterações ambientais relevantes. 3.2 Estudos de impactos aos recursos hídricos e bacia hidrográfica nos licenciamentos ambientais de atividades que geram alterações ambientais relevantes. 3.3 Estudos de impactos na fauna nos licenciamentos ambientais de atividades que geram alterações ambientais relevantes. 4. Nulidade do Atestado de Conformidade Ambiental do Município em virtude de violação da Lei n.º 10.257/2001, artigo 182 da Constituição Federal de 1988 em licenciamentos de empreendimentos de potencial impacto ambiental significativo. 5. Posicionamentos Jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal sobre a necessidade de aplicação do princípio *in dubio pro natura* em tema de licenciamento ambiental de atividades com potencial de impacto significativo ao meio ambiente. 6. Conclusão. 7. Referências.

1. Introdução

Esse trabalho aborda o conceito de Meio Ambiente moderno, Direito Comparado e a imprescindibilidade da realização de estudos de impactos ambientais nos recursos hídricos das bacias hidrográficas, no patrimônio histórico-cultural e geopatrimônio, bem como na fauna, para a validade material constitucional dos licenciamentos ambientais para empreendimentos que possuam potencial poluidor de significativa degradação ambiental.

A relevância do tema se justifica porque a maioria das demandas extrajudiciais e judiciais na área ambiental, envolvendo empreendimentos de alto impacto ambiental negativo, principalmente, atividades minerárias, pavimentação de rodovias e outras atividades altamente poluidoras, dizem respeito à ausência de análise sobre os impactos ambientais de forma conglobante, previstos na legislação esparsa ambiental, notadamente: 1) nos recursos hídricos das bacias hidrográficas; 2) impactos nas áreas diretamente e/ou indiretamente afetadas de imóveis com reconhecimento formal de relevância histórico-cultural e geopatrimônio protegido por tombamento; 3) impactos na fauna e ecossistema biótico e abiótico local.

Nota-se que as Resoluções do CONAMA n.º 237/1997¹, n.º 305/2002, n.º 428/2010, n.º 429/2011 e n.º 506/2024, as quais tratam de procedimentos administrativos pelos quais os órgãos competentes analisam os licenciamentos ambientais de obras ou atividades com potencial de significativa degradação ambiental, não exigem expressamente, em seu corpo legislativo e normativo, os estudos de impactos hídrico, no patrimônio histórico-cultural e na fauna, a exigibilidade encontra-se em legislação ambiental esparsa, que será tratada nesse artigo.

Nos empreendimentos envolvendo atividades com potencial degradação ambiental contundente, a observância das normas descritas neste trabalho é imprescindível, tais como atividades minerárias e pavimentação de rodovias estaduais e federais, pelas peculiaridades de recursos minerais utilizados nas atividades, relevante impacto na vegetação e dos seres bióticos e abióticos que compõem o ecossistema e também nas áreas de afetação direta ou indireta de bens histórico-culturais.

Os profissionais especialistas na área ambiental recebem várias demandas coletivas sobre empreendimentos de grande porte altamente poluidores iniciando atividades: 1) sem os estudos de impactos no patrimônio histórico-cultural (EIPC) nas áreas diretamente e indiretamente afetadas; 2) sem os estudos hidrogeológicos que informam o impacto hídrico local e na bacia hidrográfica; 3) sem estudos de impacto na fauna, do que decorre atropelamentos de animais e extinção de espécies.

No mais, em locais onde há instalação de empreendimentos de potencial impacto ambiental vultoso sem observância destes estudos de impactos, notam-se infinidades de demandas extrajudiciais e judiciais individuais, envolvendo falta de água em distritos, atropelamentos de animais, extinção de espécies, acidentes automobilísticos, engarrafamentos nos grandes centros, danos

1 BRASIL, <https://conama.mma.gov.br/atos-normativos-sistema>. Acesso em 24.05.2025.

a imóveis com significativo valor histórico-cultural, bem como comprometimento do geopatrimônio e das estruturas de cavernas de alta relevância pela movimentação da terra.

Atualmente, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal pacificaram entendimento no sentido de que deve ser aplicada na hermenêutica que trata de matéria relativa ao licenciamento ambiental, o princípio *in dubio pro natura*, entendimento normativo mais protetivo à natureza, determinando aos Poderes Públicos que autorizam atividades que possam comprometer a sustentabilidade ambiental, tais como mineração, e também aos empresários, a necessidade de realização prévia dos estudos de impactos ambientais sob a ótica: da conservação hídrica (efeitos nas bacias hidrográficas), do patrimônio histórico-cultural e geopatrimônio, bem como da fauna (seres bióticos e abióticos).

Este artigo traz uma reflexão sobre a importância da implementação de políticas públicas descritas no Estatuto das Cidades, não só como valiosos instrumentos de desenvolvimento e crescimento organizado dos centros urbanos, proporcionando saúde, segurança e bem-estar à população local e proteção aos seres humanos e sencientes (animais), mas também como requisito imprescindível para dar validade formal e material aos atestados de conformidade ambientais emitidos pelos entes públicos aos empreendimentos minerários. Isso porque somente com esses dados o Município pode informar, ao Estado de Minas Gerais ou União, sobre a necessidade de imposição de condicionantes, tais como alça viária, para desvio de trânsito de veículos pesados e outras necessárias à preservação da ordem, segurança, bem-estar da população e preservação ambiental *lato senso*, englobando, a um só tempo, o meio ambiente natural (fauna, flora), urbano e cultural, concebidos todos como direitos difusos da coletividade, passíveis de defesa, através dos instrumentos extrajudiciais e judiciais previstos na Lei Federal n.º 7347/85.

Este artigo utilizou metodologia de análise bibliográfica nacional e internacional sobre o tema, doutrina e jurisprudência dos Tribunais Superiores, além de estudos de casos ambientais da Comarca de Caeté, em fase extrajudicial e judicial, envolvendo discussões sobre licenciamento de empreendimentos com potencial de causarem alterações ambientais relevantes, como pavimentação de rodovias e atividades minerárias de grande porte.

No mais, utilizou-se pesquisa *ex-post facto*, trazendo discussões descritas no Termo de Ajustamento de Conduta firmado pelo MPMG em Ouro Preto, quando foram fixados parâmetros para o trânsito de veículos no Centro Histórico, patrimônio cultural mundial, reconhecido pela UNESCO (Ferraz, 2025, n. p.). Ademais, este trabalho acadêmico, quando discute a nulidade de atestado de conformidade ambiental do Município, quando não há implementação de políticas públicas do Estatuto da Cidade, destaca o início da discussão jurídica em Município de Minas Gerais. Portanto, é indubitável a importância do tema e ampliação da reflexão na área acadêmica.

Destaca-se que a participação dos autores em alguns casos estudados como parte permitiu metodologia descritiva e metodologia pesquisa ação, sendo muito rico o contato direto com oitiva da população atingida pelos efeitos da omissão dos Poderes Públicos, especialmente da ausência de cobrança dos estudos de impactos no patrimônio histórico-cultural, hídrico e fauna em empreendimentos com potencial de causar danos drásticos ao meio ambiente, como atividades minerárias. Os autores também tiveram a oportunidade do contato pessoal *post facto* do aumento as demandas individuais dos cidadãos contra os entes públicos e os gestores dos grandes empreendimentos de impacto significativo, como efeitos de inexistência de medidas preventivas a danos ambientais locais e ausência de condicionantes que contribuíssem com a política de habitação e urbanismo nas cidades.

Os objetivos a serem alcançados perpassam pela construção do arcabouço teórico, ampliação da discussão e reflexão sobre os temas: 1) a imprescindibilidade de exigência dos estudos de impacto no patrimônio histórico-cultural, na fauna e recursos hídricos das bacias hidrográficas nos licenciamentos ambientais de empreendimentos que possuem um impacto significativo no meio ambiente; 2) a importância de políticas públicas descritas no Estatuto das Cidades para validade material do atestado de conformidade ambiental.

Foram reunidos estudos de temas sob a ótica do Direito Comparado, o que pode servir para ampliar o olhar dos profissionais que atuam na área ambiental e de defesa de direitos difusos e coletivos, já que, por razões principiológicas, muitos institutos estrangeiros não se aplicam em muitos casos concretos pátrios. Também é um instrumento de combate à litigância predatória realizada por alguns empreendimentos de grande porte com potencial de alterações ambientais relevantes, tal como atividade minerária, trazendo entendimentos dos Tribunais Superiores Pátrios.

Aporta a relevância do papel do Ministério Público para atuar na proteção dos direitos ambientais difusos e coletivos desde a fase do licenciamento ambiental de atividades altamente poluidoras. Também, ressaltou-se a importância do Poder Judiciário em resguardar os direitos constitucionais em prol da preservação ambiental e da sociedade, para esta e outras gerações, no caso de omissão de outros Poderes Públicos, bem como proficiência global, com a aplicação do princípio *in dubio pro natura*, na matéria de licenciamento ambiental pelos Tribunais Superiores.

2. Aplicação da hermenêutica do *in dubio pro natura* em matéria de licenciamento ambiental de potencial impacto significativo pelos Tribunais Superiores

O artigo 3º, inciso I, da Lei n.º 6.938/81 define meio ambiente natural, como “um conjunto de condições, leis, influências, alterações e

interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (Brasil, 1981, n. p.).

José Afonso da Silva (1998, p. 2), diante da deficiência legislativa, conceitua meio ambiente como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.

Luís Paulo Sirvinskaskas (2003, p. 28) aduz:

a) meio ambiente natural - integra a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna, flora, o patrimônio genético e a zona costeira (art. 225 da CF/88); b) meio ambiente cultural- integra os bens de natureza material e imaterial, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (artigos 215 e 216 da CF/88); c) meio ambiente artificial- integra os equipamentos urbanos, os edifícios comunitários (arquivo, registro, biblioteca, pinacoteca, museu e instalação científica ou similar) (art. 21, XX, 128 e s. e 225 da CF/88); d) meio ambiente do trabalho - integra a proteção do homem e seu local de trabalho, com observância às normas de segurança (arts. 200, VII e VIII, e artigo 7º, XXII, ambos da CF/88).

As regras ambientais devem ser interpretadas à luz dos princípios norteadores, inclusive o *in dubio pro natura*, a fim de garantir a eficácia máxima dos direitos fundamentais constitucionais ambientais. Isso porque os danos ambientais, especialmente os irreversíveis e os reparáveis a longo prazo, comprometem a qualidade de vida e a saúde dos seres humanos e não humanos.

Nesse sentido, a hermenêutica das normas jurídicas e decisões judiciais devem ser firmes no sentido de prevenir as lesões ao meio ambiente, devem eliminar as práticas e atividades que se mostrem causadores de degradação ambiental, bem como se antecipar aos danos ambientais e, assim, impedi-los.

O Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal adotam na interpretação de normas sobre licenciamento ambiental de empreendimentos de potencial impacto significativo ao meio ambiente com fulcro no princípio *in dubio pro natura*, hermenêutica mais protetiva ao meio ambiente, demonstrando proficiência global sobre o tema. Portanto, além das documentações exigidas pelos órgãos ambientais, os empreendedores, gestores públicos, sistemas de segurança e justiça devem levar em consideração os impactos no patrimônio histórico-cultural, na segurança hídrica e na fauna, conforme assentada doutrina e precedentes jurisprudenciais.

O presente trabalho é relevante porque, apesar da vasta jurisprudência dos Tribunais Superiores que aplicam o princípio *in dubio pro natura* em matéria de licenciamento ambiental, há litigância exploratória/predatória dos grandes empreendedores de atividades que geram riscos de causar danos ambientais, e existem, ainda, gestores públicos que se omitem em relação à obrigatoriedade de estudos de impactos na segurança hídrica, na fauna e no patrimônio histórico-cultural. Isso prejudica sobremaneira a população local vulnerável que sofre o racismo ambiental².

2.1 Princípio *in dubio pro natura* e o Direito Comparado

O princípio é a base, o alicerce, a regra fundamental de uma ciência e no Direito ambiental há vários princípios constitucionais norteadores.

2 A expressão racismo ambiental foi criada na década de 1980 pelo Dr. Benjamin Franklin Chavis Jr., em meio a protestos contra depósitos de resíduos tóxicos no condado de Warren, no estado da Carolina do Norte (EUA), onde a maioria da população era negra. Chavis foi químico, reverendo e liderança do movimento dos direitos civis dos negros nos Estados Unidos. Na juventude, foi assistente de Martin Luther King Jr. (1929 – 1968), pastor batista, ativista político e ganhador do Prêmio Nobel da Paz por suas ações voltadas ao combate do racismo nos Estados Unidos através da resistência não-violenta. De acordo com a pensadora negra brasileira Tania Pacheco, o Racismo Ambiental é constituído por injustiças sociais e ambientais que recaem de forma implacável sobre etnias e populações mais vulneráveis.

Os autores Édís Milaré (2008), Luiz Roberto Gomes (1999), Marcelo Abelha Rodrigues (2002) e Luís Paulo Sirvinskas (2003) elencam como princípios fundamentais na área ambiental:

princípio do dever de todos os Estados de proteger o ambiente; obrigatoriedade de informações e consulta prévia; princípio de precaução; princípio do aproveitamento equitativo, ótimo e razoável dos recursos naturais; princípio do poluidor-pagador; princípio da igualdade; princípios da vida sustentável - 1) respeitar e cuidar da comunidade dos seres vivos; 2) melhorar a qualidade da vida humana; 3) conservar a vitalidade e diversidade do planeta Terra; 4) minimizar o esgotamento de recursos não renováveis; 5) permanecer nos limites da capacidade de suporte do planeta Terra; 6) modificar atitude e princípios do direito humano fundamental; princípio da supremacia do interesse público nas práticas pessoais; 7) permitir que as comunidades cuidem de seu próprio ambiente; 8) gerar uma estrutura nacional para a integração de desenvolvimento e conservação; 9) constituir uma aliança global; princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente; princípio da biodiversidade; princípio da responsabilização pelo dano ambiental; princípio da exigibilidade do estudo prévio de impacto ambiental; princípio da educação ambiental; princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito fundamental da pessoa humana; princípio da natureza pública do direito ambiental; princípio do controle do poluidor pelo Poder Público; princípio da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento; princípio da participação comunitária; princípio do poluidor (*polluter pays principle*); princípio da prevenção; princípio da função socioambiental da propriedade; princípio do direito ao desenvolvimento sustentável; princípio da cooperação entre os povos; princípio da ubiquidade; princípio do desenvolvimento sustentável e princípio do poluidor pagador. (Milaré, 2000, p. 818-834).

No Brasil, o Superior Tribunal de Justiça foi pioneiro ao reconhecer em seus julgados o princípio *in dubio pro natura* (interpretação mais benéfica à proteção ambiental) e o Supremo

Tribunal Federal também o adotou para interpretação sobre licenciamento ambiental. Somado aos princípios da prevenção, precaução, poluidor-pagador, traz em si norma hermenêutica que impõem a interpretação mais benéfica à natureza e à conservação ambiental. Como consequência, tem-se um equilíbrio das partes no processo (inversão do ônus da prova), ampliação dos danos àqueles identificáveis aos intersticiais e futuros (danos cumulativos e sinérgicos).

No Direito Comparado, a Corte Suprema da Argentina, em 11 de setembro de 2019, no caso *Majul contra a municipalidade e Pueblo General Belgrano y otros* em ação de amparo para cessar obras de construção de um bairro náutico em espaço especialmente protegido (banhado) e recompor o ambiente, reconheceu o princípio *in dubio pro natura*, considerando-o como um princípio ou postulado hermenêutico.

Na Colômbia, a Sala Plena da Corte Constitucional da Colômbia reconheceu o princípio *in dubio pro natura* como regra de interpretação, nesses termos:

En suma, para la Corte no ofrece duda que el cambio de paradigma que ha venido operando con el paso del tiempo ha implicado un redimensionamiento de los principios rectores de protección del medio ambiente, como su fortalecimiento y aplicación más rigurosa bajo el criterio superior del *in dubio pro ambiente* o *in dubio pro natura*, consistente en que ante una tensión entre principios y derechos en conflicto la autoridad debe propender por la interpretación que resulte más acorde con la garantía y disfrute de un ambiente sano, respecto de aquella que lo suspenda, limite o restrinja. (Zonis, 2020, p. 15)

Na Costa Rica, o princípio *in dubio pro natura* aproxima-se do princípio da precaução.

No Equador, o princípio *in dubio pro natura* está previsto na Constituição Equatoriana, em seu artigo 395.4, nos seguintes termos:

Art. 395 – La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales: (...)

4 - En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, estas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza” (Equador, 2008, n. p.).

Posteriormente, o Código Orgánico del Ambiente, publicado em 12 de abril de 2017, no artigo 9.5, conceitua o princípio *in dubio pro natura* e determina sua aplicação obrigatória pelas autoridades administrativas e judiciais, da seguinte forma:

9.5- In dubio pro natura. Cuando exista falta de información, vacío legal o contradicción de normas, o se presente duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, se aplicará lo que más favorezca al ambiente y a la naturaleza. De igual manera se procederá en caso de conflicto entre esas disposiciones. (Equador, 2017, n. p.).

No Equador, Echeverría entendem que o princípio *in dubio pro natura* não se confunde com o princípio da precaução, porque sua finalidade é interpretar a norma que mais favorece a conservação ambiental.

No México, em 14 de novembro de 2011, proveio uma decisão abarbandando inúmeros temas importantes ao Direito ambiental e fazendo expressa referência ao Acordo de Escazú.

A Primeira Sala da Suprema Corte de Justiça do México, no amparo de revisão n. 307/2016 já incorpora as lições da Opinião Consultiva OC-23-17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos e faz menção expressa ao Acordo de Escazú, reconhecendo a necessidade de flexibilizar as regras do processo. Reconheceu a dupla dimensão do direito humano ao meio ambiente saído, sinalizando

o seu caráter individual e coletivo, admitindo a legitimidade ativa e ampla, incluindo o *in dubio pro natura*, inversão do ônus da prova e a proibição do retrocesso (Peña Chacón, 2020).

Assim, o princípio do *in dubio pro natura*, como um vetor interpretativo, dispõe que: “Em caso de dúvida, todos os processos perante tribunais, órgãos administrativos e outros tomadores de decisão, devem ser resolvidos de forma a favorecer a proteção e conservação do meio ambiente, dando preferência às alternativas menos nocivas.” (Lorenzetti, 2018, p. 10).

Dentro desse novo paradigma, o direito internacional ambiental tem se pautado nos deveres fundamentais decorrentes do princípio da solidariedade e também nos princípios da progressividade, da não regressão, do *in dubio pro natura* intergeracional e interespecies, que cristalizam, no mundo do direito, os valores ecocêntricos, e outorgam às normas jurídicas os ideais que a sociedade tem considerado como desejáveis, e que estão sendo progressivamente plasmados em várias Constituições contemporâneas, como as do Brasil, do Equador, da Bolívia, da Colômbia, todas já inspiradas pelos *ethos* da ecologia profunda.

Assim emerge o chamado “Estado Social e Ecológico de Direito”, que “se afastaria de um olhar exclusivamente antropocêntrico, para adotar uma visão de mundo biocêntrica, e a justiça ecológica seria tridimensional: uma dimensão espacial (local, regional, nacional e transfronteiriça)” (Martínez; Porcelli, 2020, p. 17).

O princípio *in dubio pro natura* é um princípio instrumental hermenêutico, poderá ou não ser conjugado com o princípio da precaução, tudo a depender do caso concreto.

De acordo com Sílvio Capelli (2004) é necessário um princípio de reparação necessária, em um sistema em que os interesses econômicos são exercidos em detrimento dos interesses sociais, culturais e ambientais. Atividades que possam causar risco ao meio ambiente submetem-se, em caso de dúvida, a uma interpretação favorável ao meio ambiente, de forma a equilibrar dita desigualdade.

3. Imprescindibilidade dos estudos de impacto: hídrico, no patrimônio histórico-cultural e geopatrimônio e na fauna para que o licenciamento ambiental de atividades com potencial impacto significativo no meio ambiente cumpra sua função de proteção ambiental

A relação entre a preservação ambiental e o desenvolvimento mundial é uma questão que sempre preocupou a humanidade. No final de Século XVIII, Thomas Malthus previu que a população cresceria em proporção geométrica e a produção de alimentos aritmética. Na reunião do Clube de Roma, em 1971, houve uma conclusão pela desaceleração para evitar um colapso global. Em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, envolveu 113 países, inclusive o Brasil para discutir o ecodesenvolvimento³. Estocolmo, 1972, discutiu-se a racionalização de recursos naturais, gerando menos resíduos sólidos, efluentes líquidos e emissões gasosas⁴. Em 1983, as Nações Unidas criaram uma Comissão Mundial para o meio ambiente e desenvolvimento. Em 1992, Eco 92, cooperação para o desenvolvimento sustentável, com responsabilização dos países pela degradação ambiental. Em 2012, Rio + 20, reafirmou a necessidade de inclusão social e preservação ambiental no processo de desenvolvimento, trazendo as pautas de segurança alimentar, preservação da água, oceanos, mudanças climáticas, energia, consumo e produção sustentáveis.

O artigo 9º da Lei n.º 6.938/81 elenca como instrumento: avaliação dos impactos ambientais; criação de espaços territoriais protegidos como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas. O impacto ambiental é tão relevante que define a competência para analisar o licencia-

3 Maurice Strong chama de ecodesenvolvimento uma política socialmente incluyente, capaz de distribuir riquezas e garantir recursos naturais para gerações futuras. Atualmente, a expressão utilizada é desenvolvimento sustentável.

4 Produzir de forma mais limpa, dessa forma havia imposição de medidas restritivas do desenvolvimento desordenado, para buscar o sustentável.

mento ambiental do empreendimento, no mesmo caminho, o julgamento do Tribunal Regional Federal de 1ª Região, no processo 200501000378659⁵

Ao estudar o licenciamento ambiental na seara internacional, nota-se que no Canadá e na Alemanha os processos de licenciamento são únicos.

Na França, nos moldes da União Europeia, no licenciamento ambiental, exige-se Estudo de Impacto Ambiental e Avaliação Ambiental Estratégica, o aprofundamento dos estudos depende das peculiaridades do caso, como intervenção ou não nos recursos ou segurança hídrica, na agricultura e no uso racional de energia; existência ou não de conservação dos sítios paleontológicos e arqueológico.

Na Itália há previsão de análise de Avaliação Ambiental Estratégica para empreendimentos com significativo impacto, ainda que local, sobre a qualidade do ar, setor agrícola, florestal, pesca, energia, indústria, transporte, turismo, telecomunicações, gestão de resíduos ou de água, unidades de conservação ou zonas de proteção da flora e da fauna silvestres. Naqueles empreendimentos com significativo impacto ambiental, há previsão expressa sobre a necessária avaliação do impacto sanitário.

Nota-se, portanto, que o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal acompanham a tendência mundial, notada de forma mais límpida na União Europeia, primando nos licenciamentos ambientais que envolvam atividades com potencial impacto significativo no meio ambiente pela análise de impactos mais protetivas à natureza.

A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) define impacto ambiental:

Art. 1º Considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente,

5 TRF1.Processo 200501000378659, 6ª T. j. 28.11.2005. Des. Federal Maria Isabel Gallotti Rodrigues.

causada por qualquer forma de matéria e energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I- a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II- as atividades sociais e econômicas; III- biota; IV- as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V- a qualidade dos recursos ambientais. (Brasil, 1986, p. 01).

Paulo Bessa Antunes (2016, p. 581) define impacto ambiental como “modificação brusca no meio ambiente”.

Helita Barreira Custódio (1998, p. 28) em uma definição técnica de impacto ambiental, revela-o como:

o conjunto das repercussões e das consequências que uma nova atividade ou uma nova obra, quer pública ou privada, possa ocasionar ao meio ambiente e associa-o, ainda, a uma forma danosa de alteração do ambiente natural, cultural, social ou econômico, com sérios prejuízos à qualidade ambiental.

Segundo Ramón Martín Mateo (1991, p. 303), a avaliação dos impactos ambientais é imprescindível para que o licenciamento possa cumprir seu papel de prevenção e mitigação de danos.

Segundo Erika Bechara (2009, p. 109),

o órgão ambiental licenciador só terá condições de aprovar ou desaprovar um empreendimento ou de impor medidas mitigadoras ou eliminadora de impactos se conhecer muito bem projeto que se pretende implantar - estamos falando de sua localização, das **características do entorno, do tipo de atividade, dos resíduos a serem gerados, da poluição atmosférica, hídrica, sonora, visual, eletromagnética, etc. a ser produzida, da necessidade do desmatamento, dentre outros aspectos relevantes. Grande parte desse conhecimento sobre o empreendimento o órgão ambiental encontrará na avaliação de impactos ambientais.**⁶

⁶ Licenciamento ambiental, p. 109.

O Tribunal Regional Federal já prolatou decisão que o estudo de impacto ambiental deve ser sério, completo e exaustivo, não somente um estudo formal, mas apontar a eficácia das medidas preventivas e mitigadoras propostas.⁷ Também o Superior Tribunal de Justiça quando deferiu liminar em caso de resíduos siderúrgicos que estavam contaminando água no subsolo e causando poluição atmosférica, não acolhendo um estudo meramente formal e superficial apresentado.⁸

A Nova Lei Geral de Licenciamento Ambiental que foi aprovada na Câmara dos Deputados já consta a necessidade de estudos ambientais nos casos das áreas diretamente afetadas, áreas indiretamente afetadas, bem como análise de outros órgãos nos casos de terras indígenas, quilombolas, bens culturais protegidos, bens culturais tombados, registrados, zonas de amortecimentos de unidades de conservação, em empreendimentos cujos impactos são significativos ao meio ambiente.

O Supremo Tribunal Federal, na linha do princípio *in dubio pro natura* e da União Europeia já decidiu pela reintegração de posse da terra indígena Ibirama-Laklano em Santa Catarina⁹, porque o licenciamento não levou em consideração os impactos ambientais na comunidade indígena. O Ministro Luiz Roberto Barroso, ao relatar os Embargos de Declaração manejados contra Acórdão do Tribunal Pleno:

Por fim, conforme observado pelo Ministro Gilmar Mendes, a relevância da consulta às comunidades indígenas, não significa que as decisões dependam formalmente da aceitação das comunidades como requisito de validade. Os índios devem ser ouvidos e sus interesses devem ser honesta e seriamente considerados. (Brasil, 2009, n. p.)¹⁰

7 TRF4.Reg. Processo 2005040010123840/SC, j. 26.09.2005. rel. Des. Carlos Educarado Thompson Flores Lens.

8 Agint na TP 2.476. 1º Turma. Rel. Ministra Regina Helena Costa.

9 STF RE. 1017365- Repercussão Geral.

10 Petição 3.388/RR.

Os órgãos gestores das unidades de conservação devem ser ouvidos, quando se tratar de área de manejo, nos termos do artigo 15 da Lei n.º 9.985/00, Lei n.º 12651/12 e Lei complementar 140/11.¹¹

3.1 Estudos de impactos ao patrimônio histórico-cultural e geopatrimônio nos licenciamentos ambientais de atividades que geram alterações ambientais relevantes

A discussão sobre a necessidade de se avaliar o impacto no patrimônio histórico-cultural nos licenciamentos de atividades altamente poluidoras não é recente.

Na Conferência da Unesco em Paris, com a publicação da Lei n.º 3.924, de 26 de julho de 1961, dispunha de recomendação para evitar a destruição de sítios arqueológicos nas obras desenvolvimentistas de 1950 e 1960.

Nas Normas de Quito, elaboradas a partir da “Reunião sobre conservação e utilização e monumentos e lugares de interesse Histórico e Artístico, realizada em 1967 pela Organização dos Estados Americanos - OEA, que traz a preocupação com a “conservação e utilização do patrimônio monumental” e a possibilidade desses bens que representam o patrimônio terem “um valor econômico” e serem “suscetíveis de constituir-se em instrumentos do progresso”.

A Constituição Federal de 1988 reafirmou a pluralidade cultural brasileira e demarcou o conceito de meio ambiente, incluindo o patrimônio cultural, passando a salvaguardar os bens de natureza material e imaterial, individualmente ou em conjunto, que se referem à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos que compõem a nação brasileira:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em

11 Estudo de caso, Projeto Apolo no TRF6 – houve anulação das Audiências Públicas por ausência de oitiva do ICMBio.

conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. (Brasil, 1988)

Já no §1º, do art. 216, estabelece que a preservação, conservação e manutenção dos bens pertencentes ao patrimônio cultural não é mera faculdade e sim uma imposição de ordem pública e interesse social em prol do bem coletivo:

§1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. (Brasil, 1988)

A Constituição da República estabelece que cabem aos Poderes Públicos Municipal e Estadual com a colaboração da comunidade, a preservação do patrimônio cultural local e, se necessário, a repressão ao dano e à ameaça aos bens protegidos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (...) IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural. (Brasil, 1988)

Ainda em relação à responsabilidade do ente municipal, dispõe o artigo 30, inciso IX, que “compete ao Município promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”, e o artigo 166, inciso V, que o Município como objetivo prioritário “estimular e difundir o ensino e a cultura, proteger o patrimônio cultural e histórico e o meio ambiente e combater a poluição”¹².

A proteção ao patrimônio cultural, que objetiva a tutela de interesses pertencentes ao gênero humano, trata-se de direito transindividual difuso, uma vez que pertence a todos ao mesmo tempo em que não pertence, de forma individualizada, a qualquer pessoa, não sendo juridicamente admissível qualquer lesão a tal bem jurídico. Com efeito, o legislador constituinte dispensou tratamento especial impondo aos Poderes Públicos Municipal e Estadual o dever de proteger o patrimônio cultural locais, preservando suas singularidades, e de transmiti-lo, em sua integridade, às gerações vindouras.

Por seu turno, a Constituição do Estado de Minas Gerais dispõe:

Art. 207. O Poder Público garante a todos o pleno exercício dos direitos culturais, para o que incentivará, valorizará e difundirá as manifestações culturais da comunidade mineira, mediante, sobretudo: (...) VI - Adoção de ação impeditiva da evasão, destruição e descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, científico, artístico e cultural.¹³

Nos empreendimentos de grande porte com significativos impactos ao patrimônio histórico-cultural, nos termos da Lei 11.726/94, deve o empreendedor elaborar, além do EIA (Estudo de Impacto Ambiental), um Estudo Prévio de Impactos ao Pa-

12 BRASIL. Constituição Federal de 1988 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25.05.2025.

13 BRASIL. Constituição do Estado de Minas Gerais. <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/leis/constituicao-estadual>. Acesso em 25.05.2025.

patrimônio Cultural (EPIC) e o respectivo Relatório de Impactos ao Patrimônio Cultural (RIPC). No mais, deve haver a anuência e aprovação pelo IEPHA (Instituto Estadual de Proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico) e IPHAN (Instituto Nacional de Proteção ao Patrimônio Histórico e Artístico).

Destaca-se que são nulos de pleno direito atestados de conformidade ambiental e licenciamento ambiental, no caso de não existir estudo de impacto ambiental prévio, relatórios de impactos ao patrimônio histórico-cultural, nem anuência/aprovação pelos órgãos IEPHA e/ou IPHAN.

Consoante lição de Gregório Assagra de Almeida e Ricardo Naves Silva Melo (2013): Princípios como o da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva, o da interpretação aberta, ampliativa e flexível da causa de pedir e do pedido, entre outros, que são específicos da tutela processual coletiva, constituem horizontes necessários para a devida tutela do patrimônio cultural como direito fundamental, garantidas pelos tratados e convenções internacionais e pela Constituição Federal de 1988 (Almeida; Melo, 2013, p. 321).

A elaboração do EPIC e a aprovação do RIPC é inafastável, conforme artigos 6º e 7º, *caput*, e §3ª da Deliberação Normativa CONEP n.º 007/2014, e ao artigo 251 da Constituição Estadual. No artigo 6º, CONEP:

Art. 6º O conteúdo do Estudo Prévio de Impacto Cultural (EPIC) deve abordar, pelo menos, os seguintes aspectos:

I. Caracterização do empreendimento, obra ou projeto, considerando sua localização e concepção, atestando a viabilidade e estabelecendo, quando necessário, os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação, no que tange ao patrimônio cultural;

II. Definição e diagnóstico da Área Diretamente Afetada (ADA), bem como da Área de Influência Direta (AID) e da Área de Influência Indireta (AII);

III. Demonstração da compatibilidade do empreendimento, obra ou projeto com a legislação federal, estadual e municipal no que tange ao patrimônio cultural;

IV. Identificação de bens materiais e imateriais portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, ainda não reconhecidos pelo poder público como patrimônio cultural;

V. Identificação dos impactos no patrimônio cultural localizado na Área Diretamente Afetada (ADA), na Área de Influência Direta (AID) e na Área de Influência Indireta (AII) do empreendimento, obra ou projeto que podem decorrer das ações de implantação ou operação;

VI. Elaboração de programa de salvaguarda do patrimônio cultural afetado, que deverá incluir, obrigatoriamente, medidas de prevenção, mitigação e compensação, e projeto de educação patrimonial, e respectivos cronogramas de execução e monitoramento;

VII. Indicação dos responsáveis técnicos pelos estudos. (...)

Art. 7º A elaboração do Estudo Prévio de Impacto Cultural (EPIC) e a aprovação do respectivo Relatório de Impacto no Patrimônio Cultural (RIPC) devem ocorrer na fase de planejamento do empreendimento, obra ou projeto.

§ 1º A análise do EPIC e aprovação ou não do respectivo RIPC devem ser concluídas no prazo de 45 dias, contados da entrega ao IEPHA/MG de todos os documentos exigidos, podendo tal prazo ser prorrogado por igual período mediante decisão fundamentada.

§ 2º A análise do EPIC e aprovação do respectivo RIPC são condições para concessão da licença prévia ambiental pelo órgão ou entidade ambiental responsável.

§ 3º A anuência do IEPHA/MG quanto ao cumprimento das obrigações relacionadas ao patrimônio cultural é condição para concessão da licença de instalação ou licença de operação emitida pelo órgão ou entidade ambiental responsável.

§ 4º A análise do EPIC e aprovação do respectivo RIPC, pelo IEPHA/MG, não desobrigam o empreendedor da obtenção de outras licenças ou autorizações eventualmente exigidas pela

legislação ambiental e do patrimônio cultural. Para cumprir o comando legal o empreendedor deverá apresentar ao IEPHA a documentação relativa ao projeto e solicitar análise técnica com a emissão do respectivo parecer, conforme dispõe a Portaria IEPHA/MG nº 52/2014: Art. 2º A abertura de processo administrativo no IEPHA se dará a partir do protocolo da documentação prevista no artigo 5º desta portaria, para análise e emissão de parecer técnico. § 1º - O IEPHA/MG poderá solicitar documentação e estudos complementares. § 2º - Após a análise da documentação protocolada, o parecer expedido pelo IEPHA/MG poderá: aprovar integralmente o empreendimento e os programas afeitos ao Patrimônio Cultural; aprovar parcialmente o empreendimento e propor medidas condicionantes ou indeferir o empreendimento, obra ou projeto. § 3º - O parecer poderá indicar condicionantes ou adequação de projeto. § 4º - A aprovação do RIPC estará vinculada ao atendimento das condicionantes em fase posterior do licenciamento ambiental. Na análise técnica do IEPHA será avaliada a proteção dos bens acautelados e/ou portadores de valor cultural em nível estadual, bem como analisar a compatibilidade do 35 empreendimento com a legislação cultural!¹⁴ (Brasil, 2014, n. p.).

Ou seja, somente por meio de dessa avaliação poderá ser atestada a viabilidade do empreendimento em relação ao meio ambiente cultural. Em outras palavras, sem a documentação (ausente no procedimento a ser deliberado) é impossível aferir a viabilidade do empreendimento no aspecto do patrimônio histórico e cultural.

O Decreto Estadual nº 47.400/2018, que institui o Estatuto do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA), estabelece:

Art. 2º – O Iepha-MG tem como competência pesquisar, identificar, proteger e promover o patrimônio cultural no estado, assim entendidos os bens de natureza material e imaterial que conte-

14 https://www.iepha.mg.gov.br/images/servicos/DN_CONEP_007_2014__Portaria_IEPHA_52_2014.pdf. Acesso em 25.05.2025.

nam referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade mineira, nos termos do disposto na Constituição da República e na Constituição do Estado, com atribuições de:

(...) XIV – avaliar o impacto no patrimônio cultural, para fins de licenciamento ambiental de obra ou empreendimento público ou privado em área ou bem de interesse cultural ou acautelado pelo Estado, com prerrogativa para exigir medidas compensatórias e mitigadoras de danos, bem como reformulações nos respectivos projetos.”

A Lei nº 11.726/1994, que dispõe sobre a política cultural do Estado de Minas Gerais, por sua vez, estabelece:

Art. 10. A realização de obra ou projeto público ou privado que tenha efeito real ou potencial, material ou imaterial, sobre área ou bem identificado como de interesse histórico, artístico, arquitetônico ou paisagístico pelo Estado depende de estudo prévio de impacto cultural e da aprovação, pelo Conselho Estadual de Cultura, do respectivo relatório de impacto cultural.

§1º - Resolução do Conselho Estadual de Cultura definirá as diretrizes, os critérios, as condições básicas e as responsabilidades para a realização do estudo de impacto cultural, bem como a forma e o conteúdo mínimos do relatório. (Minas Gerais, 1994, n. p.).

Repisa-se que os estudos de impacto no patrimônio histórico-cultural devem ser realizados em relação à área diretamente afetada, bem como à área de influência indireta.

Rachel Carson na mais influente obra literária já escrita em matéria ambiental cai como luvas no presente caso: “as gerações futuras provavelmente não perdoarão nossa falta de preocupação prudente com a integridade do mundo natural que sustenta toda a vida” (Carson, 1962, p. 28)¹⁵.

15 Carson, Rachel. Primavera Silenciosa, 1962.

As zonas de influência dos empreendimentos são divididas em três grupos: ADA, AID e AII.

A ADA é entendida como a área que sofre a ação direta do planejamento, da implantação, da operação e/ou da desativação do empreendimento, incluindo as faixas de servidão e/ou áreas de apoio, sendo a área que apresentará as consequências mais significativas dos impactos diretos ou de primeira ordem.

A AID equivale à área que sofre os impactos diretos do empreendimento, que engloba a ADA e está relacionada às suas proximidades, sendo afetada ou afetando os processos que ocorrem na ADA. A definição correta do limite dessas áreas é de extrema importância, porém complexa, para se estabelecer as ações de controle e mitigação dos impactos, bem como para a determinação correta dos programas ambientais que melhor se aplicam a cada região específica do empreendimento.

Borioni *et al.* (2017) analisaram EIAs licenciados no Brasil e verificaram que apenas 20% desses definiram limites de áreas de estudo no escopo dos estudos ambientais, o que é recomendado como boa prática internacionalmente. Esse panorama mostra que poucos EIAs brasileiros delimitam as áreas de influência no momento ideal durante todo o processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) (Borioni, 2023).

Não menos importante, a AII é a região potencialmente sujeita aos impactos indiretos do empreendimento, englobando as demais áreas de influência, nas quais as consequências dos impactos gerados pelo empreendimento apresentam, em geral, efeito cumulativo e sucessivo, baixa magnitude e um complexo de inter-relações sistêmicas (Sánchez, 2006; Carvalho *et al.*, 2016).

A ausência de estudo sobre os impactos dessas áreas de influência pode afetar o meio físico, biótico e socioeconômico, como no caso em análise. Devem ser levados em consideração, além do desmata-

mento, a degradação de habitats e os impactos na fauna, a emissão de gases e partículas poluentes, bem como os impactos no plano de gerenciamento de trânsito local e no patrimônio histórico-cultural.

Nesse caminho, o Ministério do Meio Ambiente, na Portaria n.º 289, de 16.07.2013, que dispõe sobre o tema, regulamentando os incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, aponta a exigibilidade de apresentação de estudos de impacto indireto no patrimônio histórico-cultural, apresentação de estudos sobre aumento do fluxo de tráfego da rodovia, impactos no tráfego de veículos de pedestres, de forma a possibilitar o tráfego econômico, confortável e seguro.

Como exemplo, citam-se estudos de caso de empreendimento de pavimentação de rodovia em que o aumento de trânsito de veículos pesados impactou o patrimônio histórico-cultural, devendo ser observadas medidas mitigadoras como alças para retirada desses caminhões no centro histórico-cultural, medidas para evitar poluição ambiental (partículas) e trepidação que pode danificar imóveis dos séculos XVII e XVIII, com a finalidade de conservação dos bens imóveis tombados.¹⁶

Salienta-se que a preocupação com o tráfego de veículos em núcleos históricos gerou recomendações constantes em diversas Cartas Patrimoniais, documentos resultantes de encontros entre especialistas e organismos que trabalham com patrimônios culturais, e que contém desde conceitos até diretrizes para ações administrativas.

Nos termos da Carta de Washington:

A circulação de veículos deve ser estritamente regulamentada no interior das cidades e dos bairros históricos; as áreas de estaciona-

16 Nesse caminho, o estudo de caso da Ação Civil Pública do MPMG Caeté em face do empreendimento de pavimentação de rodovia em que os estudos de impacto no patrimônio histórico não foram realizados e nem relatórios de impacto no patrimônio histórico-cultural, maculando a validade do licenciamento ambiental para a obra.

mento deverão ser planejadas de maneira que não degradem seu aspecto nem o do seu entorno. Os grandes traçados rodoviários previstos no planejamento físico territorial não devem penetrar nas cidades históricas, mas somente facilitar o tráfego nas cercanias para permitir-lhes um fácil acesso. Devem ser adotadas nas cidades históricas medidas preventivas contra as catástrofes naturais e contra todos os danos (notadamente, as poluições e as vibrações), não só para assegurar a salvaguarda do seu patrimônio, como também para a segurança e o bem-estar de seus habitantes.

A Carta de Petrópolis, por sua vez, dispõe em seu item VI: “A preservação do SHU (sítio histórico urbano) deve ser pressuposto do planejamento urbano, entendido como processo contínuo e permanente, alicerçado no conhecimento dos mecanismos formadores e atuantes na estruturação do espaço” (Icomos, 1987, n. p.).

Sobre situações semelhantes, vejam-se as seguintes decisões jurisprudenciais do E. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DIREITO CONSTITUCIONAL - COPASA - OBRAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO- PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL - MUNICÍPIO DE BONFIM - ACAUTELAMENTO E PROTEÇÃO - AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DO CONSELHO MUNICIPAL - RECURSO DESPROVIDO. - O Poder Público, conjuntamente com a comunidade, é responsável pela promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro, que pode ser realizada por uma série de mecanismos de acautelamento e preservação, dentre os quais o inventário e o tombamento. - Em virtude da proteção conferida ao centro histórico do Município de Bonfim, tombado por meio do Decreto Municipal nº 21a/97, deve ser mantida a condenação da concessionária na obrigação de obter autorização prévia do Conselho Municipal para realização de obras no calçamento da cidade, a fim de evitar futuros prejuízos. - Recurso desprovido. (TJMG - Apelação Cível nº 1.0000.22.020015-8/001; Relator: Des. Júlio Cezar Guttierrez; Publicação: 18/07/22)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DILAÇÃO DE PRAZO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE NORMAS MUNICIPAIS SOBRE O TRÂNSITO. PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO DE

SANTA LUZIA. AGRAVO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO. “IN CASU”. - **Incensurável é a decisão que na ação civil pública defere pedido de liminar para preservação do patrimônio histórico da cidade de Santa Luzia, evitando a circulação de veículos pesados e permitindo apenas a circulação de veículos leves para abastecimento do comércio local.** - A dilatação do prazo de 30 (trinta) para 60 (sessenta) dias para a regulamentação do trânsito é medida necessária para implementação do que fora estabelecido na decisão recorrida, haja vista que a novel organização do trânsito e tráfego local demanda seguramente prazo superior a um mês. -É legítima a fixação de “astreintes” em decisão judicial que determina ao Município estabelecer normas para regulamentar o trânsito local com objetivo de preservar seu patrimônio histórico, haja vista que referida penalidade impõe à decisão judicial maior carga de imperatividade e executoriedade. (TJMG - Agravo de Instrumento Cv 1.0245.11.010643-3/001, Rel. Des.(a) Belizário de Lacerda, publicação da súmula em 30/03/2012) Também TJMG - APCV 1.0514.08.032058-3/0021; Rel. Des. Bitencourt Marcondes; DJEMG 12/01/2010

A conservação dos bens históricos não está envolvida em um saudosismo, muito menos tem a intenção de “congelar” a cidade; ao contrário, esta ação visa garantir que a população, por meio de seus símbolos, possa continuar ligando o seu passado a seu presente e, assim, exercer seu direito à memória, à identidade, à cidadania.

No mesmo sentido, o geopatrimônio possui proteção ambiental constitucional e legal, notadamente, quando reconhecido o valor cultural da cavidade protegida e encontrados fósseis de eras antigas, porque figuram como patrimônio da Humanidade. Ele consubstancia sítios arqueológicos com valor cultural significativo e rege-se pela Lei n.º 3.942/61, no artigo 3º:

São proibidos em todo o território nacional, o aproveitamento econômico, a destruição ou mutilação, para qualquer fim, das jazidas arqueológicas ou pré-históricas conhecidas como sambaquis, casqueriso, concheiros, birbigueiras ou sernambis, e bem assim dos sítios, inscrições e objetos enumerados nas alíneas *b*, *c* e *d* do artigo anterior, antes de serem devidamente pesquisados, respeitadas as concessões anteriores não caducas.

Reconhecido o valor histórico-cultural das cavidades com valor paleontológico e arqueológico, e encontrando-se resquícios de fósseis ou elementos que amoldam a bens da humanidade de eras pretéritas, a proteção é imprescindível porque nos auxiliam a contar a nossa história na Terra e de ancestrais.

No estudo de caso de Caeté, temos a Paleotoca, que é um geosítio, um componente da geodiversidade, e sua preservação é fundamental não apenas para o Estado, mas para o país como um todo. Seu valor histórico-cultural foi reconhecido por meio de acordo celebrado e liminar deferida, pois foram encontradas marcas de “preguiças-gigantes”, da Era do Gelo, consideradas fósseis sob a ótica técnica da paleontologia/arqueologia.

Há um consenso entre juristas e técnicos de que nos casos em que o valor histórico-cultural for reconhecido por acordo, decisão judicial e iniciativa do executivo, é imprescindível que equipes multidisciplinares realizem estudos técnicos no caso de geopatrimônio, visando verificar se há outros registros arqueológicos e paleontológicos, para delimitar a região do tombamento. Somente após a realização dos estudos é possível delimitar a área de proteção prioritária e o impacto do empreendimento no patrimônio histórico-cultural, imprescindível para o licenciamento ambiental.¹⁷

Delimitado o tombamento, é imperioso que seja realizado o EPIC (Estudo de Impacto do Patrimônio Histórico-Cultural) e o Relatório de Impacto no Patrimônio Histórico-cultural.

Pioneiro do tema no Brasil, Luciano José Alvarenga (2023, p. 40-41) esclarece que o geopatrimônio consiste,

[...] em sentido estrito, a determinados espaços ou componentes da geodiversidade que necessitam de protocolos especiais proteção, mediados pelo direito em alguma medida, devido à singularidade dos atributos que encerram ou dos serviços que prestam — cultural, estético, económico, funcional, científico, educativo.

¹⁷ Estudo de caso – Paleotoca – MPMG Caeté.

Como leciona Marcos Paulo de Souza Miranda (2021, n. p.), componentes da diversidade geológica:

[...] são dotados de um valor especial e singular em razão de atributos educativos, científicos, culturais, estéticos, paisagísticos, recreativos ou turísticos, que lhes conferem destacada relevância. Esses locais, dotados de especial significação e que, por tal, merecem ser preservados, constituem o chamado patrimônio geológico, passível de enquadramento jurídico no art. 216, V, da CF/88 na modalidade de sítios de valor paisagístico ou científico.

A preservação destes sítios é, portanto, um dever constitucional, reconhecido e imposto a bem das gerações atuais e futuras, tendo-se em perspectiva a continuidade *in situ* das condições de produção de conhecimento científico sobre o passado, o presente e o futuro da evolução geológica e da vida na Terra.

Esse mandamento encontra sustentação, para além do texto constitucional, na geoética, que concerne aos “valores que sustentam comportamentos e práticas apropriados, onde quer que as atividades humanas interajam com o ambiente terrestre”, tendo como um dos seus princípios “promover o patrimônio geológico, o qual reúne fatores científicos e culturais que têm valor social e econômico intrínseco, para fortalecer o sentimento de pertença das pessoas pelo seu meio ambiente”.¹⁸

De regresso ao âmbito da legislação federal, cabe ter em conta a Lei 11.904/2009, que institui o Estatuto dos Museus. O art. 5º, §1º, dessa lei considera bens culturais passíveis de musealização, isto é, de conservação mediante processos museológicos, “os bens móveis e imóveis de interesse público, de natureza material ou imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência ao ambiente natural, à identidade, à cultura e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira” (2009, n. p.).

¹⁸ Castor Cartelle manifestou sobre a necessidade de estudo multidisciplinar em toda a área antes de qualquer intervenção.

Importa esclarecer que esse Estatuto e o Decreto 8.124/2013, que regulamenta a lei federal, alcançam os bens de valor científico e se abrem ao desenvolvimento de processos museológicos no território, isto é, *in situ*, visando à valorização e à preservação do patrimônio cultural e ambiental (Lei 11.904, art. 2º, IV).

Concretamente, o Estatuto dos Museus pode ser aplicado à conservação do afloramento de estromatólitos na Serra do Lenheiro. De modo análogo, pode-se aplicar ao sítio em foco uma proteção jurídica similar à que recebem, em Portugal, os Geomonumentos de Lisboa, no âmbito do Exomuseu da Natureza, idealizado por António Galopim de Carvalho.

No país europeu, reserva-se a esses monumentos um tratamento consoante o qual eles devem ser “especialmente tratados e preservados no âmbito dos atos de gestão e planeamento, com vista à respectiva valorização e integração urbana.”

Dessa perspectiva, prescreveu-se expressamente que as intervenções sobre esses sítios musealizados “devem privilegiar a sua conservação e valorização, a longo prazo, de forma a assegurar a sua identidade e a evitar a sua destruição, descaracterização ou deterioração” (Alvarenga, 2023, p; 189).

Segundo comentário de Marcos Paulo de Souza Miranda (2021, n. p.), a redação do §2.º do art. 1.º do decreto-lei amplia o espectro tipológico de bens passíveis de salvaguarda por meio do tombamento, assente no reconhecimento que, “para além dos bens resultantes exclusivamente da produção humana, existem elementos naturais que, em razão de sua importância paisagística e morfológica, merecem ser preservados e conservados.”

Conclui-se que os estudos de impacto no patrimônio histórico-cultural e geopatrimônios (tombados) e respectivos relatórios são inafastáveis para instalação de empresas com significativo impacto ambiental, com anuência do IEPHA e IPHAN, sob pena de gerar nulidade absoluta no licenciamento ambiental.

3.2 Estudos de impactos aos recursos hídricos e bacia hidrográfica nos licenciamentos ambientais de atividades que geram alterações ambientais relevantes

Os estudos de impacto ambientais de recursos hídricos são imprescindíveis, porque preconizam a segurança hídrica, abastecimento para as populações, tratamento do recurso natural, preservação para esta e futuras gerações não só no local da intervenção do empreendimento de significativa atividade poluidora, mas em toda a bacia hidrográfica.

Depreende-se da lei n.º 9433/97 premissas relevantes, indicadoras da preocupação dos legisladores com a importância da água para as futuras gerações, o que é natural, porque quanto maior a escassez do recurso, maior a necessidade de preservação. Extrai-se da normativa que: a) a água é um bem de domínio público; b) a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; c) situações de escassez, do uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e dessedentação de animais; d) a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas.

Ingo Salert, Paulo Affonso Leme Machado e Tiago Fensterseifer (2016):

A proteção dos recursos hídricos em vista dos direitos e interesses das futuras gerações: entre os seus objetivos o diploma estabelece a proteção jurídica dos interesses das futuras gerações, com o propósito de, por meio do uso sustentável dos recursos hídricos, evitar o seu esgotamento e poluição, bem como assegurar a sua disponibilidade para o futuro. Está em jogo o próprio princípio da equidade intergeracional, sinalizando para os deveres jurídicos-ambientais das gerações humanas presentes em face das gerações futuras.

Nota-se que a proteção ambiental auferida às águas perpassa pelo saneamento básico, devendo o empreendedor informar as con-

centrações e cargas de poluentes físicos, químicos e biológicos lançados diariamente no curso d'água, nos termos da Resolução 16/01, do Conselho Nacional de Recursos Hídricos- CNRH, bem como Lei n.º 6.938/81, que classifica como poluição condições adversas biológicas, físicas e químicas da água.

O CONAMA, nas Resoluções n.º 1/86 e 237/97, aduz sobre a necessidade de licenciamento ambiental nas barragens e diques, canais para a drenagem, retificação de curso de água; abertura de barras, embocaduras e cais; transposição de bacias hidrográficas, estações de tratamentos de água, interceptores, emissários, estação elevatória e tratamento de esgoto sanitário, dragagem e derrocamentos em corpos d'água, bem como sobre a obrigatoriedade de Estudos de impactos hídricos e do respectivo Relatório (EIA e RIMA), nos empreendimentos potencialmente poluidores com significativa degradação ambiental, tais como hidrelétricas e mineradoras.

O Superior Tribunal de Justiça, ao se manifestar sobre um projeto de dragagem do Rio Itajaí-Açu, decidiu que a participação do IBAMA era necessária:

A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais. A preocupação que motiva a presente causa não é unicamente o rio, mas, principalmente, o mar afetado. O impacto será considerável sobre o ecossistema marinho, o qual receberá milhões de toneladas de detritos. Está diretamente afetada pelas obras de dragagem do Rio Itajaí-açu toda a zona costeira e o mar territorial, impondo-se a participação do Ibama e a necessidade de EIA/RIMA.¹⁹

19 STJ. RESp 588.022/SC. 1ª T. j. 17.02.2004. rel. Min. José Delgado. A discussão tratava de competência do IBAMA para participar o licenciamento de uma obra em um rio estadual, que nasce e deságua dentro de Estado de Santa Catarina.

Destacam-se várias Resoluções do CONAMA sobre o tema: 1) Resolução n.º 284/01, que versa sobre licenciamento em empreendimentos que tratam de irrigação a ser procedido pelo órgão ambiental competente, estabelecendo sua obrigatoriedade; 2) Resolução n.º 37/04, que estabelece diretrizes específicas para implantação de barragens em corpos d'água, notadamente mecanismos de controle com a finalidade obter a elevação a seu nível de água ou criar um reservatório de acumulação de águas para regularização das vazões; 3) Resolução n.º 302/02, que estabelece as áreas de preservação permanente ao redor dos reservatórios artificiais.

É fato que, em locais em que já existem problemas de segurança hídrica, com ações civis públicas manejadas em face de ente municipal ou Estadual, em virtude de questões climáticas e geográficas, os estudos de impacto ambiental no sistema hídrico são imprescindíveis para garantir o abastecimento de água da população e evitar contaminação das nascentes e rios.²⁰

A inobservância pelos Poderes Executivos e Legislativo sobre a poluição dos rios e da bacia hidrográfica, de forma a comprometer a segurança hídrica e o abastecimento de água, enseja a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público para a conservação deste bem que é indispensável à vida de seres vivos humanos e não humanos. Repise-se que a água é imprescindível à vida dos seres humanos e não humanos (sencientes), portanto o impacto ambiental é significativo.

20 Estudo de Caso de Caeté – Ministério Público ajuizou Ação Civil Pública para garantia da segurança hídrica em virtude de grandes períodos de seca, dificuldades de abastecimento de água nas caixas d'água por caminhões-pipas por causa do relevo, bem como ausência de afluentes de rios que possibilitem abastecimento diversas daquelas nascentes que brotam do local. Expedição de Atestados de Conformidade Ambiental pelo Município de Caeté para empreendimento com significativo impacto na questão hídrica, pela exploração em Áreas de Proteção Ambientais responsáveis pelo abastecimento da cidade. Questionamento em Ação Popular sobre a nulidade de licenciamento ambiental do empreendimento. Nota-se que no local já há Zona de Conflito Estadual sobre recursos hídricos pelos impactos de outorgas concedidas pelo Órgão Ambiental sem o estudo prévio necessário.

3.3 Estudos de impactos na fauna nos licenciamentos ambientais de atividades que geram alterações ambientais relevantes

Houve reconhecimento jurídico da senciência animal e da consequente ascensão do paradigma ético de proteção dos animais, enquanto indivíduos dotados de uma personalidade natural única e de dignidade própria à sua condição de ser senciente não-humano.

Toda esta recente reformulação do ordenamento jurídico teve como base a profunda mudança da própria conformação social no relacionamento com os animais, especialmente os animais domésticos de companhia, como é o caso de cães e gatos, que hoje são predominantemente encarados como verdadeiros membros das famílias brasileiras, em uma relação marcada pelo afeto, pelo respeito e pelo dever de cuidado e proteção.

No plano filosófico, há muito já foi superado o antropocentrismo teleológico enquanto concepção dominante, ancorado no pressuposto da hierarquização da natureza e das relações sociais (teoria da Grande Cadeia do Ser), enquanto base de justificação da escravidão dos animais. Precisamente no ano de 1975, foi publicada, originalmente do inglês, a obra que seria responsável por uma verdadeira guinada no pensamento filosófico tradicional sobre a relação entre os homens e os animais.

Em *Libertação Animal*, Peter Singer (2010) defende o reconhecimento do interesse dos animais contra o sofrimento e a sua significância moral. O filósofo australiano defende o princípio da igual consideração de interesses como um princípio moral básico que se aplica também a membros de outras espécies. A senciência, por outro lado, seria a única fronteira defensável de preocupação com os interesses alheios, já que a escolha de qualquer característica externa seria arbitrária e representaria forma inaceitável de preconceito, contrário ao princípio da igualdade.

Posteriormente à era Singer, outros pensadores, como Tom Regan e Richard Ryder, ajudaram a fortalecer a concepção de que a natureza de ser senciente deve justificar a reformulação da relação tradicional para com os animais, até a formação de considerável consenso filosófico sobre a senciência enquanto fundamento para a afirmação da relevância moral dos animais.

A alteração do estatuto moral dos animais ainda foi impulsionada e respaldada pela evolução da neurociência animal, diante da descoberta de capacidades a determinadas espécies antes atribuídas exclusivamente aos seres humanos, reveladoras de autonomia, senciência, autoconsciência e inteligência. No dia 7 de julho de 2012 este novo paradigma científico restou sedimentado na assinatura da aclamada Declaração de Cambridge sobre a Consciência Animal, cuja redação principal dispõe:

Tendo como premissa a senciência e o princípio da dignidade animal, cabe aos operadores do Direito garantir seus interesses fundamentais, ligados à garantia de seu bem-estar, cujo conceito requer conhecimentos multidisciplinares. Para sistematizar a questão e resguardar aspectos mínimos de bem-estar, foram pensadas as cinco liberdades²¹ (Brambell, 1965, p. 13)

O Relatório Brambell já deixava clara a existência de senciência nos animais.

- A liberdade nutricional, a qual se refere à necessidade do animal viver livre de fome (alimentação adequada e suficiente) e de sede (fornecimento de água limpa e abundante);
- A liberdade psicológica, retratada pela ausência de fontes de estresse, de medo ou de qualquer sentimento negativo;

21 As cinco liberdades foram originalmente pensadas para o bem-estar dos animais de produção. O trabalho liderado por Roger Brambell partiu de uma consulta formulada pelo governo do Reino Unido em 1965, que concluiu que “um animal deve ter ao menos liberdade de movimento suficiente para conseguir, sem dificuldade, virar-se, preparar-se, levantar-se, deitar-se e esticar os membros” (tradução nossa).

- A liberdade ambiental, relacionada com as condições do lugar em que o animal vive, as quais devem ser condizentes com as características naturais de cada espécie.
- A liberdade comportamental, expressada através da possibilidade de o animal viver conforme as suas características físicas e etiológicas, exercitando habilidades e atividades próprias da sua espécie;
- A liberdade sanitária, segundo a qual deve o animal viver livre de dores, lesões, doenças, devendo sempre ter o tratamento médico veterinário adequado

No âmbito do sistema legislativo, a “descoisificação” dos animais, como regra, restou materializada na declaração expressa na natureza senciente dos animais, o que encontra hoje grande reflexo na proliferação de leis estaduais e municipais, algumas das quais, a exemplo da Lei Estadual de Minas Gerais n.º 22231, de 20/07/2016, chegando a afirmar expressamente que “os animais são reconhecidos como seres sencientes, sujeitos de direito despersonalizados, fazendo jus a tutela jurisdicional em caso de violação de seus direitos”.

Foi, contudo, com fundamento na própria Constituição da República que a dignidade animal ganhou o devido reconhecimento e respaldo jurídico, o que se extrai da releitura do sentido da proibição da crueldade animal (art. 225, §1º, VII), com o rompimento da concepção clássica de viés antropocêntrico para o efetivo reconhecimento do valor intrínseco dos seres sencientes não-humanos e o consequente direcionamento da tutela jurídica para seus próprios interesses fundamentais.

A CR/88 reconheceu, portanto, que os animais possuem um valor intrínseco que deve ser respeitado, alçando-os a destinatários diretos dos deveres constitucionais.

O Brasil é signatário da Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies de Flora e da Fauna Selvagens em perigo de extinção, assinada em 1973, na cidade de Washington. Até hoje mais de 130 países aderiram a essa Convenção.

Fensterseifer (2008, p. 55), acerca do alcance do dispositivo do art. 225 da Constituição Federal que prescreve que *todos têm o direito ao meio ecologicamente equilibrado*, admite que não “apenas a vida humana dispõe de proteção constitucional, mas todas as demais formas de vida que compartilham com o ser humano o espaço ambiental (...), caracterizando uma solidariedade ecológica entre as espécies naturais”.

De igual modo, a Constituição do Estado de Minas Gerais deixa clara a obrigação do Poder Público em tutelar a fauna:

Art. 214 – Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras.

§ 1º – Para assegurar a efetividade do direito a que se refere este artigo, incumbe ao Estado, entre outras atribuições: (...).

V – proteger a fauna e a flora, a fim de assegurar a diversidade das espécies e dos ecossistemas e a preservação do patrimônio genético, vedadas, na forma da lei, as práticas que provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais a crueldade. (Minas Gerais, 1989, n. p.).

O maior exemplo dessa mudança de paradigma na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é o célebre julgado de inconstitucionalidade da “vaquejada”, que primou por um olhar essencialmente senciocêntrico do ordenamento constitucional, com foco na capacidade de sofrer dos animais, em detrimento do juízo de valor negativo sobre a conduta humana que impinge sofrimento, noção que é inerente ao conceito de crueldade, como representação de um senso lúdico perverso.

Essa mudança de perspectiva fica evidente a partir da análise dos votos dos Ministros Luís Roberto Barroso e Rosa Weber, que expressamente afirmaram o reconhecimento de uma concepção

de dignidade própria para os animais. O Ministro Luís Roberto Barroso chega a afirmar, em seu voto, a autonomia da proteção dos animais em relação ao Direito Ambiental, dada a relevância conferida ao pressuposto da senciência.

No âmbito da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, essa mudança de interpretação também é latente, valendo citar o paradigmático julgado de março de 2019, no âmbito do REsp nº 1.797.175, no qual a Corte expressamente reconheceu a dignidade dos animais e o consequente estatuto de sujeito de direitos, com base no preceito constitucional anticrueldade animal, a partir do princípio da dimensão ecológica da dignidade humana, afirmando, expressamente, a superação do paradigma de objetivação dos animais estabelecido no Código Civil. Nas palavras do Ministro Og Fernandes:

Destarte, o princípio da dignidade animal já conta com notável reconhecimento doutrinário e jurisprudencial, tratando-se de evidente tendência progressiva. Há, inclusive, expectativa concreta de consolidação legal no futuro próximo, diante da tramitação avançada do PL nº 6.054/2019, já aprovado nas duas Casas Legislativas.²²

Além dos efeitos citados anteriormente, os efeitos que se mostraram em muitos estudos como os mais impactantes são: a fragmentação de hábitat (Forman & Alexander, 1998; Trombulak & Frissel, 2000; Fahrig, 2003; Costa et al., 2004; Laurance et al., 2014), alterações na composição faunística nas regiões de entorno (Forman & Alexander, 1998; Trombulak & Frissel, 2000), efeito de barreira (Ascensão & Mira, 2006) e mortalidade de animais silvestres por atropelamento (Forman et al., 2003; Taylor & Goldingay 2004).

22 A proposta legislativa retornou à Câmara dos Deputados em razão da aprovação com emenda pelo Senado Federal, para efeito de afastar a tutela jurisdicional em relação aos animais empregados na agropecuária, na pesquisa científica e em manifestações culturais, sem afetar, contudo, o dispositivo principal, quanto à alteração da natureza jurídica dos animais. Ver a tramitação detalhada em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/601739>, e cuja redação principal dispõe que “os animais não humanos possuem natureza jurídica sui generis e são sujeitos de direitos despersonalizados, dos quais devem gozar e obter tutela jurisdicional em caso de violação, vedado o seu tratamento como coisa”.

Nesse caminho, os estudos de impacto ambiental na fauna são importantes, porque os critérios para a proteção da fauna não são fixos, dependem do estudo das espécies e ecossistemas locais, para averiguar o risco para extinção. Por exemplo, quando há vários primatas que só locomovem na floresta, a abertura de estradas e desmate por atividade minerária podem causar a extinção da espécie, sendo necessárias as construções de pontes verdes para conectar ecossistemas e possibilitar a passagem de animais. Destaca-se que mais de 30 (trinta) espécies de primatas já foram extintas.

No caso de ecossistema diverso, medidas mitigadoras, que atendam as necessidades daquele ecossistema, devem ser adotadas, já na licença prévia, para prevenir a extinção das espécies.

Para a fauna, estas perturbações revelam-se desde a etapa de construção até a operação da rodovia, implementação de atividades minerárias que aumentam o tráfego de veículos pesados de forma exacerbada, podendo gerar consequências tanto diretamente quanto indiretamente nas populações (Ascensão & Mira, 2006). Pesquisas demonstraram que nos Estados Unidos a mortalidade de fauna por conta dos atropelamentos ultrapassa a contagem de indivíduos mortos pela caça (Forman & Alexander, 1998). Assim, é imprescindível que os Órgãos adotem medidas para mitigação dos efeitos ambientais na fauna e resgate/tratamento e reinserção de animais vítimas de atropelamento.

A Secretaria de Estado de Infraestrutura do Mato Grosso do Sul publicou um Manual de Orientações Técnicas para Mitigação de Colisões Veiculares com Fauna Silvestre nas Rodovias Estaduais do Mato Grosso do Sul, desde 2021.

No referido Manual, há passos para a realização de diagnóstico sobre colisões veiculares com a fauna (esse documento deve ser capaz de responder perguntas como por que, o que, quais os grupos alvos e tipo de medidas para mitigar, tudo de forma detalhada com etapas cronológicas). Em seguida, há instruções

para confecção de catálogos de medidas mitigadoras agrupadas por mecanismos de mitigação. Também há sugestões para que impedir o acesso de animais de médio e grande porte à posta, como enterramento da cerca em 20 a 30 centímetros do tipo saia na base da estrutura, bem como colocação de malhar nos topos para evitar que animais escaladores transponham o obstáculo. Nessa toada, há várias experiências para minimizar impactos sobre anfíbios, mamíferos, exemplos de passagem superior de fauna com múltiplas cordas ligadas às árvores da vegetação do entorno BR 101-RJ.

No mesmo caminho, em 2024, também publicou informativo sobre a implementação de medidas mitigatórias para atropelamento da fauna doméstica e silvestre, plano de destinação de animais vivos e carcaças de animais atropelados, bem como monitoramento do sistema de registro e inspeção de ocorrências de fauna e dos resultados de medidas mitigadoras estruturais.

Imprescindível que os empreendedores adotem as medidas necessárias à proteção da fauna, desde à época da construção da Rodovia e instalação de empreendimentos que geram impactos significativos com degradação ambiental das espécies não humanas, de forma a evitar políticas bem mais onerosas que visam o resgate de animais silvestres, tratamento e recondução para o “habitat natural”.²³

Destaca-se que uma das atribuições da polícia de trânsito, polícia federal, polícia rodoviária federal e polícia civil de trânsito, conforme a Lei n.º 9503/97, é a remoção da animais atropelados em rodovias, com a prevenção de acidentes de trânsito no local.

Os impactos ambientais na fauna devem ser analisados antes do licenciamento ambiental, a fim de evitar a extinção de espécies nativas e comprometimento dos ecossistemas. No mais, garantir

23 Estudo de Caso - Ajuizamento de Ação Civil Pública pelo MPMG Caeté em virtude empreendimento de pavimentação de Rodovia sem observância dos impactos na fauna local.

a segurança dos animais humanos, garantindo a segurança, vida, integridade física e psicológica, porque diminui o risco de atropelamento de animais e impactos na mobilidade urbana.

4. Nulidade do Atestado de Conformidade Ambiental do Município em virtude de violação da Lei n.º 10.257/2001, artigo 182 da Constituição Federal de 1988 em licenciamentos de empreendimentos de potencial impacto ambiental significativo

As questões relativas à sociedade local e à dignidade da coletividade dos habitantes das cidades muitas vezes são tratadas sob a ótica de direitos humanos, mas consubstancia tópico do Direito Ambiental, notadamente o desenvolvimento urbanístico com respaldo constitucional, no artigo 182 da Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade (Lei n.º 10257/2001).

O poder econômico e político sobrepõe-se ao interesse da população local, notadamente, daqueles vulneráveis, da população quilombola, dos indígenas, ocorrendo, assim, o racismo ambiental. O Estatuto das Cidades é importante para a conservação: a) dos elementos do meio ambiente natural e cultural a serem preservados; b) padrões de utilização dos recursos naturais e preservação ambiental; c) traçado do sistema viários principal; d) localização dos terminais dos sistemas de transportes; e) infraestrutura urbana : energia, iluminação pública, saneamento básico (tratamento de resíduos no sistema hídrico, abastecimento de água, coleta seletiva e plano de gerenciamento de resíduos sólido), sistemas de drenagem de águas pluviais; f) áreas preferenciais para ocupação e expansão urbana; g) localização preferencial de atividades econômicas; h) mobilidade urbana; i) gestão do uso e ocupação do solo; j) mapeamento contendo áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrogeológicos correlatos (Monteiro, 1990).

É fato que os atestados de conformidade ambientais que são expedidos pelos Municípios, quando houver proposta de novo empreendimento com significativo impacto ambiental, devem levar em consideração a Lei n.º 10257/2001, a Lei n.º 12608/2012, Lei n.º 6.766/79, a vegetação nativa protegida pela Lei n.º 12.651/2012. Dessa forma, a segurança hídrica, saneamento básico, plano de gerenciamento de resíduos sólidos, revisão do Plano Diretor com a participação popular, Plano de Mobilidade Urbana, recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental, manutenção ou melhoria paisagística, portação de bens e manifestações culturais e impactos na região metropolitana.

É imprescindível que, antes de o gestor público dar um atestado de conformidade ambiental para subsidiar o licenciamento de um empreendimento e impacto significativo de degradação ambiental, sejam realizados estudos de impactos na Mobilidade Urbana local, impactos no patrimônio histórico-cultural, segurança hídrica da Bacia do Rio das Velhas e na fauna. Isso para resguardar a segurança, vida e saúde da população, bem-estar, de seres humanos, notadamente os idosos, crianças e pessoas com deficiência, bem como não humanos (fauna)²⁴.

5. Posicionamentos Jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal sobre a necessidade de aplicação do princípio *in dubio pro natura* em tema de licenciamento ambiental de atividades com potencial de impacto significativo ao meio ambiente

Em decisão proferida em novembro de 2022 no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.529 (ADI 4.529) ajuizada pela

²⁴ Estudo de caso MPMG de Caeté que ajuizou ação civil pública questionando o atestado de conformidade ambiental em relação a empreendimento de pavimentação de rodovia com risco de significativo impacto de degradação ambiental, porque não havia Plano de Mobilidade urbana, nem revisão de plano Diretor e nem estudos hidrogeológicos de segurança hídrica.

Procuradoria-Geral da República (PGR), o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela inconstitucionalidade de norma estadual menos protetiva em relação ao licenciamento ambiental, aplicando o *in dubio pro natura*.

No Superior Tribunal de Justiça também há vários casos de aplicação do *in dubio pro natura*. Vejam-se os exemplos que se seguem.

O Ministro Herman Benjamin, no julgamento do REsp 883656, afirmou:

A responsabilidade de demonstrar a segurança passa para as mãos daqueles que conduzem atividades potencialmente perigosas, o que representa um novo paradigma: antes, o poluidor se beneficiava da dúvida científica; agora, a dúvida funcionará em benefício do meio ambiente.

A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1.285.463, ao discutir um caso que envolvia a queima de canaviais, reafirmou o princípio da precaução: a ausência de certas científicas não pode ser argumento utilizado para postergar a adoção de medidas eficazes para a proteção do meio ambiente. O colegiado deu provimento ao recurso especial interposto pelo Ministério Público (REsp 1.285.463) em processo no qual o órgão pedia a anulação de todas as autorizações para a queima de canaviais na comarca de Jaú (SP) e a proibição de que outras fossem concedidas.

No julgamento do AgInt na TP 2.476, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça entendeu que, no exame de medidas de urgência em matéria ambiental, à luz dos princípios da precaução e da prevenção, o *periculum in mora* milita em favor da proteção do meio ambiente, não sendo possível a adoção de outra solução senão o imediato resguardo da pessoa humana e do meio ambiente, principalmente em situações críticas.

O Superior Tribunal de Justiça não admite a tese de direito adquirido à manutenção de situação que gera prejuízo ao meio ambiente, emergindo a obrigação *propter rem* de restaurar a plenitude e indenizar o meio ambiente degradado²⁵.

No REsp 2.065.347, a Ministra Regina Helena Costa aduziu:

Não se pode adotar outra solução, senão o imediato resguardo da pessoa humana e do meio ambiente, principalmente em quadros fáticos críticos como o presente, no qual, segundo apontou o tribunal de origem, já há constatação de prejuízos à saúde e à segurança da população.

Sob a relatoria do ministro Francisco Falcão, analisando um caso de despejo irregular de esgoto, a Segunda Turma concluiu que a ausência de prova técnica para a comprovação do efetivo dano ambiental não inviabiliza o reconhecimento do dever de reparação ambiental. REsp 2.065.347.

Dessa forma, nota-se que no licenciamento ambiental de atividades com potencial de impacto ambiental significativo deve-se aplicar a norma mais protetiva à natureza, declarando-se a nulidade no caso de ausência de estudos de impactos no patrimônio histórico-cultural e geopatrimônio, fauna, recursos hídricos, que possam causar degradação ambiental significativa, conforme doutrina nacional e internacional e entendimentos dos Tribunais Superiores. Os entes municipais devem-se atentar, nos atestados de conformidade, à observância de todos os estudos, além do Estatuto das Cidades, a fim de combater o racismo ambiental.

6. Conclusão

Conclui-se que, nos empreendimentos de potencial dano ambiental significativo, a necessidade dos estudos nessas áreas de-

25 REsp 1546.415/SC.

corre diretamente da escala e do tipo de impacto gerado por tais projetos, situando essa exigência no contexto do EIA/RIMA, com fulcro no art. 225, §1º, IV, CF/88, e Lei n.º 6.938/81.

Esse trabalho demonstra a necessidade da realização de estudos de impactos ambientais nos recursos hídricos e bacia hidrográfica, no patrimônio histórico-cultural e geopatrimônio, bem como na fauna e ecossistema biótico e abiótico nos empreendimentos de potencial dano ambiental significativo.

Os entes municipais devem atentar, nos atestados de conformidade, para a observância de todos os estudos, além do Estatuto das Cidades, a fim de combater o racismo ambiental.

Dessa forma, nota-se que no licenciamento ambiental de atividades com potencial de impacto ambiental significativo deve-se aplicar a norma mais protetiva à natureza, declarando-se a nulidade no caso de ausência de estudos de impactos no patrimônio histórico-cultural e geopatrimônio, fauna, recursos hídricos, que possam causar degradação ambiental significativa, conforme doutrina nacional e internacional e entendimentos dos Tribunais Superiores.

O Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal (a r. decisão proferida em novembro de 2022 no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.529 -ADI 4.529, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República) já se posicionaram no sentido de que deve ser aplicada a norma mais protetiva ao direito ambiental, com fulcro no princípio *in dubio pro natura*, no licenciamento ambiental.

Nesse sentido, destaca-se a relevância do papel do Ministério Público para atuar na proteção dos direitos ambientais difusos e coletivos desde a fase do licenciamento ambiental de atividades altamente poluidoras.

O trabalho demonstra a importância do Poder Judiciário em resguardar os direitos constitucionais em prol da preservação

ambiental e da sociedade, para esta e outras gerações, no caso de omissão de outros Poderes Públicos, bem como proficiência global, com a aplicação do princípio *in dubio pro natura*, na matéria de licenciamento ambiental pelos Tribunais Superiores, combatendo a litigância predatória.

7. Referências

ACKEL FILHO, Diomar. *Município e prática municipal (à luz da Constituição Federal de 1988)*. São Paulo: RT.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Codificação do direito Processual Coletivo Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Material Coletivo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

ALVARENGA, Luciano. *O lugar do Direito na proteção do patrimônio geológico-paisagístico: uma perspectiva luso-brasileira*. Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Jurídicas. Universidade Minho. Portugal. 2023.

ALVES, Leonardo Barreto; FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. *Temas Atuais do Ministério Público*. São Paulo: Editora JuxPODOVM, 2013.

ANDRADE, Adriano; ANDRADE, Landolfo; MASSON, Cléber. *Interesses difusos e coletivos*. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

ANDRADE, Leandro Teodoro. *Manual de Direito Urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito Ambiental*. São Paulo: Atlas, 2016.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Verbatim, 2012.

ARRUDA ALVIM, José Manuel de; CAMBIER, Everaldo. *Estatuto da cidade*. 2-14. São Paulo: Revista dos Tribunais.

BECHARA, Érika. *Licenciamento e Compensação ambiental na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC)*. São Paulo: Atlas, 2009.

BENJAMIN, Antônio Herman. *Tratado de derecho ambiental*, v. I, p. 93.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BORIONI, Rossana. *Incorporação da biodiversidade na avaliação de impacto ambiental: contribuição para os estudos sobre efetividade*. [S. l.] 2023.

BRAMBELL, Francis William Roger. *Report of the Technical Committee to Enquire into the Welfare of Animals kept under Intensive Livestock Husbandry Systems*. Dez. 1965. Disponível em: <<http://edepot.wur.nl/134379>>. Acesso em: 17 mar. 2021.

Exigibilidade de estudos de impacto no patrimônio histórico e cultural, recursos hídricos e fauna nos licenciamentos ambientais para empreendimentos que envolvam atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental – Aplicação do princípio do *in dubio pro natura* nos tribunais superiores

Luciana Perpétua Corrêa Crawford - Ronaldo Assis Crawford

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)] Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496. ISBN: 978-85-7018-698-0. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. [S. l.]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 25 maio 2025.

BROOM, Donald Maurice; MOLENTO, Carla Forte Maiolino. Bem-estar animal: conceito e questões relacionadas – revisão. *Archives of Veterinary Science*, v. 9, n. 2, p. 1-11, 2004. Disponível em: <<http://revistas.ufrpr.br/veterinary/article/download/4057/3287>>. Acesso em: 25 maio 2025.

CAPELLI, Sylvia. *In dubio pro natura*. *Revista eletrônica do TJDF*. Distrito Federal, 2020.

CARSON, Raquel. *Primavera Silenciosa*. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

CECHARA, Érika. *Licenciamento e Compensação ambiental: na lei do sistema nacional das unidades de conservação*. São Paulo: Atlas, 2009.

COLÔMBIA. Sala Plena da Corte Constitucional. Sentença nº C-449/15 da Sala Plena da Corte Constitucional. Rel. Jorge Iván Palacio, j. em 16 de julho de 2015. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2015/C-449-15.html>>. Acesso em: 1º abr. 2020.

CURT Trennepohl; Terence Rennepohl. *Licenciamento ambiental*. 9. ed. Revista dos Tribunais, 2022.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Avaliação do impacto ambiental no Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista de Direito Civil, 1998.

EQUADOR. Lexis. *Constitución de la Republica del Ecuador*. Disponível em https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesic4_ecu_consti.pdf. Acesso em 21 mar. 2025.

EQUADOR. *Código Orgánico del Ambiente*. Disponível em https://www.ambiente.gob.ec/wocontent/uploads/downloads2018/CODIGO_ORGANICO_AMBIENTE.PDF. Acesso em 21 mar. 2025.

FERRAZ, Bel. Asfalto pode fazer Diamantina perder o título de Patrimônio Histórico. *Estado de Minas*, [S. l.], p. 1, 29 abr. 2025. Disponível em: <<https://www.em.com.br/gerais/2025/04/7129050-asfalto-pode-fazer-diamantina-perder-o-titulo-de-patrimonio-historico.html>>. Acesso em 24 maio 2025.

GOMES, Luís Roberto. Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente. RDA: São Paulo, *Revista dos Tribunais*. 16: 170-188, out./dez. 1999.

ICOMOS, 1987I. Carta de Washington, Carta Internacional para a Salvaguarda das Cidades Históricas – ICOMOS, 1987. *Cadernos de Sociomuseologia*, v. 15, n. 15, 11.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. *O Ministério Público e o Inquérito Civil*. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

MAFFRA, Marcelo. MIRANDA, Marcus Paulo de Souza. *Coordenadoria de Patrimônio Cultural*: 20 anos de atuação especializada do MPMG. Belo Horizonte, CPPC, 2024.

Exigibilidade de estudos de impacto no patrimônio histórico e cultural, recursos hídricos e fauna nos licenciamentos ambientais para empreendimentos que envolvam atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental – Aplicação do princípio do *in dubio pro natura* nos tribunais superiores

Luciana Perpétua Corrêa Crawford - Ronaldo Assis Crawford

MARTÍN MATEO, Ramón. *Tratado de derecho ambiental*. Madrid: Trivium, 1991. ISBN 84-7855-901-9.

MARTÍNEZ, Adriana Norma; PORCELLI, Adriana Margarita. La revalorización de la naturaleza: la integración de la justicia ecológica en el derecho y en la justicia ambiental argentina. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 106, nov. 2020, p. 5-39. Disponível em: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wpcontent/uploads/2020/11/2020_11_Recopilatorio_106_AJA_Noviembre.pdf>. Acesso: 18 jan. 2021.

MAZZILE, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000.

MINAS GERAIS. *Lei nº 11.726, de 30 de dezembro de 1994*. Dispõe sobre a política cultural do Estado de Minas Gerais. [S. l.]. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/11726/1994/?cons=1>>. Acesso em: 25 maio 2025.

MINAS GERAIS. *Decreto nº 47.400, de 17 de abril de 2018*. Contém o Estatuto do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais. [S. l.]. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/47400/2018/>>. Acesso em: 25 maio 2025.

MINAS GERAIS [CONEP]. *Deliberação Normativa nº 007, de 3 de dezembro de 2014*. Estabelece normas para a realização de estudos de impacto no patrimônio cultural no Estado de Minas Gerais. [S. l.]. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/56450/1/CE%20Atualizada%202024-08-34%20aagosto_A.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

MINAS GERAIS. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. 34. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2024. 498 p. ISBN: 978-65-89426-09-7. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/56450/1/CE%20Atualizada%202024-08-34%20aagosto_A.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

MINAS GERAIS [IEPHA]. *Portaria nº 52, de 15 de dezembro de 2014*. Dispõe sobre procedimentos para elaboração de Estudo Prévio de Impacto Cultural (EPIC) e aprovação do respectivo Relatório de Impacto no Patrimônio Cultural (RIPC). [S. l.]. Disponível em: <https://www.iepha.mg.gov.br/images/servicos/PORTARIA_IEPHAMG_N%C2%BA_522014-Completo1.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. *Lei do tombamento comentada: Decreto-lei n. 25/1937 – doutrina, jurisprudência e normas complementares*. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 13.

MONTEIRO, Yara Darcy Police. *Subsídios para elaboração do Plano Diretor*. São Paulo: Cepam, 1990.

NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. São Paulo: Método, 2009.

OLIVEIRA, G. D. de. *A teoria dos direitos animais humanos e não-humanos, de Tom Regan*. ethic@, Florianópolis, v.3, n.3, p. 283-299, dez. 2004. (Acesso em 25.05.2025).

PACHECO, T., and FAUSTINO, C. *A Inludível e Desumana Prevalência do Racismo Ambiental nos Conflitos do Mapa*. In: PORTO, M.F., PACHECO, T., and LEROY, J.P., comps. *Injustiça ambiental e saúde no Brasil: o Mapa de Conflitos* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013, pp. 73-114. ISBN 978-85-7541-576-4. <https://doi.org/10.7476/9788575415764.0004>.

PEÑA CHACÓN, M. *Enverdecimiento De Las Cortes Latinoamericanas: Últimos Avances Jurisprudenciales*. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí (SC), v. 25, n. 3, p. 587–594, 2020. DOI: 10.14210/nej. v.25 n.2. p.586-594. Disponível em: <<https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/17159>>. Acesso em: 21 maio 2025.

Exigibilidade de estudos de impacto no patrimônio histórico e cultural, recursos hídricos e fauna nos licenciamentos ambientais para empreendimentos que envolvam atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental – Aplicação do princípio do *in dubio pro natura* nos tribunais superiores

Luciana Perpétua Corrêa Crawford - Ronaldo Assis Crawford

PINTO, Vitor Carvalho. *Direito Urbanístico*: Plano Diretor e Direito de Propriedade. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2014.

PULZ, Renato Silvano. Ética e bem-estar animal. Canoas: Ulbra, 2013, p. 78.

REGAN, Tom. *Defending animal rights*. University of Illinois Press. Chicago. 2001.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Instituições de direito ambiental: parte geral*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

RYDER, Richard D. Speciesism. In: RYDER, Richard D. *Victims of Science the use of animals in research*. Revisada. Centaur Press. National Anti-Vivisection Society Limited. Londres, 1983.

SARLET, Ingo Wolfgang; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. *Constituição e legislação ambiental comentadas*. São Paulo: Saraiva, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1988.

SILVA, Luciano de Souza. *Licenciamento Ambiental*: Desafios e possibilidades para preservação do patrimônio cultural brasileiro. Rio de Janeiro, 2016.

SINGER, Peter. *Libertação animal*. Tradução de Marly Winckler e Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SOUZA, Mariângela Freitas de Almeida. *Implicações para o bem-estar de equinos usados para tração de veículos*. 2006. Disponível em: <<https://defesadafauna.blog.br/wp-content/uploads/2021/09/artigo-cinco-liberdades-equinos.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2025.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2013.

ZONIS, Federico. *El fallo Majul. Hasta una justicia ecológica*. *Revista de Derecho Ambiental*, Dir. Nestor Caferatta, Buenos Aires: Editorial Abeledo Perrot, n. 61, jan./mar., 2020, p.15.

Artigo recebido em 28/03/25.

Artigo aprovado em 26/05/25.

DOI: 10.59303/dejure.v23i41.552

259 - 271

**NORMAS DE
SUBMISSÃO/PUBLICAÇÃO**

NORMAS DE SUBMISSÃO/PUBLICAÇÃO

A *Revista De Jure* publica artigos (acadêmicos e ensaios de juristas internacionais convidados) de Direito e ciências afins, tendo como foco principal o estudo sobre os temas das áreas de atuação do Ministério Público: Direito Penal, Direito Processual Penal, Direito Civil, Direito Processual Civil, Direito Coletivo, Direito Processual Coletivo, Direito Constitucional e Direito Administrativo.

Os artigos passam por verificação preliminar por parte do editor, oportunidade em que são verificados os aspectos meramente formais: compatibilidade de conteúdo com a linha editorial da revista, **ausência de identificação de autoria (os artigos não podem conter quaisquer informações que permitam a identificação de sua autoria), formatação textual e elementos metodológicos.**

Preenchidos os requisitos preliminares, o artigo é submetido a avaliação qualitativa pelo Conselho Editorial e/ou por revisores *ad hoc*. O processo de avaliação, adotado desde 2007, opera-se pela revisão cega de pares, por meio da qual os artigos são analisados por, no mínimo, dois pareceristas que desconhecem a autoria do trabalho. Em caso de pareceres divergentes, o artigo é submetido à análise de um terceiro parecerista. *Existe o cuidado para que artigos enviados aos pareceristas sejam os de maior conformidade possível com a área de expertise destes.*

Os pareceristas concluirão por: aprovação para publicação (apto), necessidade de reformulação (apto com ressalvas) ou rejeição (inapto). Caso sugiram alterações, o autor é cientificado para fazê-las (se desejar), ou para motivar a desnecessidade delas. O posicionamento do autor será encaminhado ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, para nova verificação a ser feita pelo editor.

Os autores são comunicados sobre os pareceres, garantidos o sigilo e o anonimato dos pareceristas.

Os resultados dos processos de verificação e avaliação dos artigos são inapeláveis em todos os casos.

A revista se reserva o direito de não publicar o artigo, caso o autor discorde da avaliação qualitativa e o editor decida conservar o posicionamento dos pareceristas.

Os ensaios de juristas internacionais convidados poderão ser escritos em português, inglês, espanhol ou italiano.

1. Os artigos deverão ser enviados para www.mpmg.mp.br/dejure.

2. Os artigos devem ser inéditos: não podem ter sido publicados em qualquer outro veículo.

3. Os artigos não podem conter quaisquer informações que permitam a identificação de sua autoria.

4. Os artigos serão submetidos à análise de, pelo menos, dois pareceristas, garantido o anonimato destes e do(s) autor(es). Em caso de pareceres divergentes, o artigo será submetido à análise de um terceiro parecerista.

5. Os artigos serão avaliados quanto a: mérito científico; adequação aos requisitos da Associação Brasileira de Normas Técnicas–ABNT; adequação às demais normas da *De Jure* e à formatação dos artigos por ela adotada. Tais adequações são de responsabilidade dos autores dos artigos.

6. O Ministério Público não se responsabiliza pelas ideias expostas em quaisquer artigos submetidos à *De Jure*, tendo esta os publicado ou não. Tais ideias são de inteira responsabilidade dos autores dos artigos.

7. Os artigos devem adotar as regras do Novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

8. Desde que a *De Jure* tornou-se eletrônica, não há limitação do número de páginas.

Formatação dos artigos adotada pela *De Jure*

I – Obrigatório: fonte *Garamond*, corpo 10.5; parágrafos justificados e com entrelinhas simples; margens superior e inferior 2 cm; margem direita 1.75 cm e margem esquerda 2.25 cm; tamanho do papel 15 cm x 21 cm.

Vedado: deslocamentos com régua; tabulador <TAB> para determinar parágrafos (o próprio <ENTER> já os determina automaticamente).

II – O artigo deve conter **título, resumo e palavras-chave, todos em português e inglês. Também deve conter** sumário, introdução, conclusão ou considerações finais e referências bibliográficas.

III – O resumo deve ter entre 100 e 150 palavras e apresentar ideia geral, objetivos, métodos de pesquisa, resultados e conclusões.

III – As palavras-chave representam o conteúdo e devem ser, no máximo, cinco.

IV – O sumário deve apresentar os itens com até três dígitos, como no exemplo:

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Responsabilidade civil ambiental. 2.1. Legislação. 2.1.2. Legislação aplicada.

V – Destaques, palavras estrangeiras, neologismos e acepções incomuns devem se apresentar em itálico. Jamais deve ser utilizado o negrito.

VI – Unidades de medida devem seguir os padrões do Sistema Internacional de Unidades (SI), elaborados pelo *Bureau International de Pesos e Medidas (BIPM)* [www.bipm.org]. Em casos excepcionais, a unidade adotada deve ser seguida de parênteses contendo a unidade expressa no SI.

VII – Artigos que contenham gráficos, quadros, tabelas ou qualquer tipo de ilustração devem apresentar legendas que citam fonte completa e posição desses no texto. Gráficos, quadros, tabelas ou qualquer tipo de ilustração devem ser encaminhados um a um, em arquivos separados uns dos outros, e separados do arquivo do texto, e, sempre que possível, no formato original do programa de elaboração (exemplos: CAD, CDR, EPS, JPG, TIF, XLS). Artigos que contenham imagens devem apresentá-las com alta definição (mínimo de 150 *dots per inch* [DPIs]). Artigos que contenham mapas e micrografias devem apresentá-los acompanhados de suas marcas de escala.

VIII – Citações com até três linhas podem ser feitas de duas formas:

Oliveira e Leonardos (1943, p. 146) dizem que a “[...] relação da série São Roque com os granitos porfiróides pequenos é muito clara”.

Outro autor nos informa que “[...] apesar das aparências, a desconstrução do logocentrismo não é uma psicanálise da filosofia [...]” (Derrida, 1967, p. 293).

Citações de textos com mais de três linhas devem ser feitas com recuo esquerdo de 4 cm e fonte em tamanho 8, sem aspas.

IX – Notas de rodapé devem ser feitas com fonte *Times New Roman*, corpo 8, e conter somente anotações concernentes ao texto, mas que não se insiram no desenvolvimento lógico deste.

X – As referências bibliográficas listam as obras mencionadas no texto e devem ser feitas de acordo com a NBR 6023/2018 (Norma Brasileira da Associação Brasileira de Normas Técnicas– ABNT) e estar dispostas em ordem alfabética, nas formas seguintes (com elementos separados por vírgulas e na sequência que devem receber):

a) Referências de livro: autor(es), título (título principal em itálico), edição, local, editora e data da publicação.

BUARQUE, C. *Benjamim*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

b) Referências de partes do livro (seção, capítulo etc.): autor(es) da parte, título da parte, autor(es) do livro, título do livro (título principal em *itálico*), edição do livro, local da edição do livro, editora, data da publicação do livro e intervalo de páginas da parte.

DERENGOSKI, P. R. Imprensa na Serra. In: BALDESSAR, M. J.; CHRISTOFOLETTI, R. (org.). *Jornalismo em perspectiva*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2005. p. 13-20.

c) Referências de livro eletrônico: os mesmos do livro e da parte do livro, mas acrescidos do tipo de suporte. Se o meio de acesso for *online*, acrescentar também o endereço eletrônico e a data de acesso.

ASSIS, M. de. *Memórias póstumas de Brás Cubas*. São Paulo: Virtual Books, 2000. *E-book*. Disponível em: http://virtualbooks.terra.com.br/freebook/port/download/Memorias_Postumas_de_Bras_Cubas.pdf. Acesso em: 31 dez. 2004.

FERREIRA, A. B. de H. *Novo dicionário Aurélio*. 3. ed. São Paulo: Positivo, 2004. 1 CD-ROM.

d) Referências de artigo de periódico: autor(es) do artigo, título do artigo, título do periódico (título principal em *itálico*), local de publicação do periódico, fascículo do periódico (número, tomo, volume etc.), intervalo de páginas do artigo, data da publicação do periódico.

BIARNÈS, J. O significado da escola nas sociedades do século XXI: o exemplo da escola francesa. *EccoS: Revista Científica*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 107-128, jul./dez. 2004.

e) Referências de periódico eletrônico: os mesmos de artigo de periódico, porém acrescidos do endereço do periódico eletrônico e da data de acesso ao periódico eletrônico (se o meio de acesso a este for *online*).

BIARNÈS, J. O significado da escola nas sociedades do século XXI: o exemplo da escola francesa. *EccoS: Revista Científica*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 107-128, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://por->

tal.uninove.br/marketing/cope/pdfs_revistas/eccos/eccos_v6n2/eccosv6n2_jeanbianes_traddesire.pdf. Acesso em: 31 dez. 2004.

f) Referências de trabalho acadêmico: autor(es), título (título principal em *itálico*), data da publicação, tipo do trabalho (dissertação, monografia, tese etc.), titulação visada, instituição acadêmica (incluindo a palavra escola ou a palavra faculdade ou a palavra fundação ou palavra afim), local e data da apresentação.

HARIMA, H. A. *Influência da glucana na evolução do lúpus murino*. 1990. Tese (Doutorado) - Escola Paulista de Medicina, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 1990.

XAVIER, E. F. T. *Qualidade nos serviços ao cliente*: um estudo de caso em bibliotecas universitárias da área odontológica. 2001. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

g) Referências de trabalho apresentado em evento: autor(es) do trabalho, título do trabalho, *In*:, nome do evento, numeração do evento (se houver), ano da realização do evento, local da realização do evento, tipo de documento em *itálico* (anais, atas etc.), local do trabalho, editora do trabalho, data da publicação do trabalho, intervalo de páginas da parte utilizada separado por hífen.

DE NIL, L. F.; BOSSHARDT, H-G. Studying stuttering from a neurological and cognitive information processing perspective. *In*: WORLD CONGRESS ON FLUENCY DISORDERS, 3., 2001, Nyborg. *Annals [...]*. Nyborg: IFA, 2001. p. 53-58.

SUBMISSION/PUBLICATION RULES

De Jure publishes articles (academics and essays by invited international jurists) on Law and related sciences, main focus on the study of themes in the areas of activity of the Public Prosecution

Service: Criminal Law, Criminal Procedural Law, Civil Law, Civil Procedural Law, Collective Law, Collective Procedural Law, Constitutional Law and Administrative Law.

The articles go through a preliminary verification made by the editor, in which the purely formal aspects are verified: compatibility of content with the editorial line of the journal, **absence of authorship** (articles cannot contain any information that allows the identification of their authorship) textual format and methodological elements.

Once the preliminary requirements are fulfilled, the article is submitted to a qualitative evaluation by the Editorial Board and/or by *ad hoc* reviewers. The evaluation process, adopted since 2007, operates through blind peer evaluation, whereby the articles are analyzed by at least two evaluators who are unaware of the authorship of the work. In case of divergent opinions, the article is submitted to the analysis of a third evaluator. Care is taken to ensure that the articles sent to evaluators are in line with their area of expertise as much as possible.

The evaluators will conclude by approval for publication (approved) or need for reformulation (approved with reservations) or rejection (inappropriate). If alterations are suggested, the author is informed to make them (if he wishes), or to justify their unnecessary need. The position of the author will be forwarded to Center for Functional Studies and Improvement, for further verification by the editor.

The authors are informed about the opinions, guaranteeing the secrecy and anonymity of the referees.

The results of the article verification and evaluation processes are unappealable in all cases.

The journal reserves the right not to publish the article if the author disagrees with the qualitative assessment and the editor decides to maintain the opinion of the evaluators.

Essays by invited international jurists may be written in Portuguese, English, Spanish or Italian.

1. Articles must be sent to www.mpmg.mp.br/dejure.
2. Articles must be unpublished: they cannot have been published in any other vehicle.
3. The articles cannot contain any information that allows the identification of their authorship.
4. The articles will be submitted to the analysis of at least two referees, guaranteeing the anonymity of these and of the author(s). In case of divergent opinions, the article will be submitted to the analysis of a third evaluator.
5. Articles will be evaluated for: scientific merit; adequacy to the requirements of the Brazilian Association of Technical Standards – ABNT; adequacy to other rules of *De Jure* and to the formatting of the articles adopted by it. Such adjustments are the responsibility of the authors of the articles.
6. The Public Prosecution Service is not responsible for the ideas expressed in any articles submitted to *De Jure*, whether published or not. Such ideas are the sole responsibility of the authors of the articles.
7. The articles must adopt the rules of the New Orthographic Agreement of the Portuguese Language.
8. Since *De Jure* has gone electronic, there is no limitation on the number of pages.

Formatting of articles adopted by *De Jure*

I – Required: *Garamond* font, size 10.5; justified paragraphs with simple spacing; upper and lower margins 2 cm; right margin 1.75 cm and left margin 2.25 cm; 15 cm x 21 cm paper size.

Forbidden: displacements with ruler; <TAB> tab to determine paragraphs (<ENTER> itself already determines them automatically).

II – The article must contain **title, abstract and keywords, all in Portuguese and English**. It should also contain a summary, introduction, conclusion or final considerations and bibliographical references.

III – The abstract must have between 100 and 150 words and present the general idea, objectives, research methods, results and conclusions.

III – The keywords represent the content and must be a maximum of five.

IV – The summary must present the items with up to three digits, as in the example: SUMMARY: 1. Introduction. 2. Environmental Responsibility. 2.1. Legislation. 2.2. Standardization.

V – Highlights, foreign words, neologisms and unusual meanings must be presented in italics. Bold should never be used.

VI – Units of measurement must follow the standards of the International System of Units (SI), prepared by the International Bureau of Weights and Measures (BIPM) [www.bipm.org]. In exceptional cases, the adopted unit must be followed by parentheses containing the unit expressed in SI.

VII – Articles containing graphs, charts, tables or any type of illustration must present descriptive that quote the complete source and their position in the text. Graphs, charts, tables or any type of illustration must be sent one by one, in files separated from each other, and separated from the text file, and, whenever possible, in the original format of the elaboration program (examples: CAD, CDR, EPS, JPG, TIF, XLS). Articles that contain images must present them in high definition (minimum of 150 *dots per inch* [DPIs]). Articles containing maps and micrographs must be accompanied by their scale marks.

VIII – Quotations with up to three lines can be made in two ways:

Jakobs and McArthur (1943, p. 146) argue that “[...] due to eradication of infected cattle and pasteurization of milk *M. bovis* (a zoonotic cause of tuberculosis) is rarely seen in the United States.”

Nevertheless, there has been criticism on that issue:

“[...] The BCG vaccine (*Bacillus de Calmette et Guerin*, an attenuated strain of *M. bovis*) has not been effective. In the US, where the incidence of tuberculosis is low, widespread vaccination is not practiced.” (McGregor; Fox; Jansen, 1999, p. 45).

Citations of texts with more than three lines must be made with a left indentation of 4 cm and font size 8, without quotation marks.

IX – Footnotes must be in *Times New Roman* font, size 8, and contain only notes concerning the text, but that do not fit into its logical development.

X – Bibliographical references list the works mentioned in the text and must be made in accordance with NBR 6023/2018 (Brazilian Standard of the Brazilian Association of Technical Standards–ABNT) and be arranged in alphabetical order, in the following forms (with elements separated by commas and in the sequential order they should be):

a) Book references: author(s), title (main title in italics), edition, place, publisher and date of publication.

O’LEARY, W. M. (org.). *Practical Handbook of Microbiology*. 2nd ed. New York: CRC Press, 1989.

b) References to parts of the book (section, chapter etc.): author(s) of the part, title of the part, author(s) of the book, title of the book (main title in italics), edition of the book, place of edition of the book, publisher, date of publication of the book and page range of the part.

SMILBERT, R. M. The Spirochaetales. In: O'LEARY, W. M. (org.). *Practical Handbook of Microbiology*. 2nd ed. New York: CRC Press, 1989. p. 130-145.

c) Electronic book references: the same as the book and part of the book, but with the addition of the supporting medium. If the mean of access is online, also add the electronic address and the date of access.

ASSIS, M. de. *Memórias póstumas de Brás Cubas*. 1. ed. São Paulo: Virtual Books, 2000. *E-book*. Retrieved from: http://virtualbooks.terra.com.br/freebook/port/download/Memorias_Postumas_de_Bras_Cubas.pdf. Accessed on: 31 Dec. 2004.

d) Journal article references: author(s) of the article, title of the article, title of the journal (main title in italics), place of publication of the journal, issue of the journal (number, tome, volume etc.), page range of the article, publication date of the journal.

BIARNÈS, J. The meaning of education in the societies from the XXI Century (the example of the French School). *Canadian Journal of Education*, Ottawa, v. 6, n. 2, p. 107-128, Jul./Dec. 2004.

e) Electronic journal references: the same as for a journal article, but with the addition of the electronic journal address and date of access to the electronic journal (if the means of accessing it is online).

BIARNÈS, J. The meaning of education in the societies from the XXI Century (the example of the French School). *Canadian Journal of Education*, Ottawa, v. 6, n. 2, p. 107-128, Jul./Dec. 2004. Retrieved from: http://www.cssa.ca/marketing/cope/pdfs_journals/cje_v6n2/eccosv6n2_jeanbianes_traddesire.pdf. Accessed on: 31 Dec. 2004.

f) References of academic work: author(s), title (main title in italics), date of presentation, type of work (dissertation, monograph, thesis etc.), intended title, institution academic (including the word school or the word college or the word foundation or related word), place and date of publication.

HARIMA, H. A. *The influence of glucan in the evolution of murine lupus*. 1990. Thesis (Doctorate) – São Paulo Medical College, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 1990.

g) References of work presented at an event: author(s) of the work, title of the work, *In*:, name of the event, number of the event (if any), year of the event , place where the event was held, type of document in italics (annals, minutes etc.), location of the work, publisher of the work, date of publication of the work, range of pages of the referenced part separated by a hyphen.

DE NIL, L. F.; BOSSHARDT, H-G. Studying stuttering from a neurological and cognitive information processing perspective. *In*: WORLD CONGRESS ON FLUENCY DISORDERS, 3., 2001, Nyborg. *Annals [...]*. Nyborg: IFA, 2001. p. 53-58.

