



ANAI S DE CONGRESSO

XVI CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

História, Constituição e Ministério Público:
memória institucional e desafios dos novos tempos



ASSOCIAÇÃO MINEIRA
DO MINISTÉRIO PÚBLICO



L I V R O D E T E S E S

2026

XVI CONGRESSO ESTADUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

***História, Constituição e Ministério Público:
memória institucional e desafios dos novos tempos***

24 a 26 de junho de 2026

Luz Maria Romanelli de Castro
Presidente da AMMP

Associação Mineira do Ministério Público
Hotel Vila Galé – Ouro Preto / MG
2026

Teses aprovadas na plenária do

**XVI CONGRESSO
ESTADUAL DO
MINISTÉRIO
PÚBLICO DE MINAS
GERAIS**

SUMÁRIO

Área I

Direito Penal, Processual Penal e Criminologia

1. Dosimetria da pena-base: a fração de 1/7 do intervalo entre as penas mínima e máxima como standard
Alderico de Carvalho Júnior 8
2. A obrigatoriedade do debate em plenário para o reconhecimento de agravantes e atenuantes no Tribunal do Júri
Alderico de Carvalho Júnior 15
3. A prescindibilidade de laudo técnico para a valoração negativa da personalidade do agente na dosimetria da pena
Alderico de Carvalho Júnior 20
4. A ação penal na contravenção de vias de fato e o paradoxo criminal
Calixto Oliveira Souza 24
5. A investigação patrimonial como eixo obrigatório da persecução penal econômica pelo Ministério Público
Lucas Eduardo de Lara Ataíde 29

Área II

Direito Civil e Processual Civil

6. O Ministério Público na tutela de incapazes nos CEJUSCs: legitimidade recursal e natureza da sentença homologatória
Leonardo Castro Maia 37
 7. Impossibilidade de desqualificação de ato ímprobo pelo decurso do tempo
*Luciana Kellen Santos Pereira Guedes e
Leonardo Duque Barbabella* 44
 8. Imprescritibilidade de ação ressarcitória fundada em ato nulo
*Luciana Kellen Santos Pereira Guedes e
Leonardo Duque Barbabella* 55
-

Área III

Direito Material e Processual Coletivo

9. O papel indutor do Ministério Público no fomento a protocolos vítima-centrados em estádios de futebol
Ana Tereza Ribeiro Salles Giacomini 67
 10. Estratégias para enfrentamento dos desafios dos novos tempos: a conveniência da participação do MP nos Comitês de Busca Ativa Escolar
Giselle Ribeiro de Oliveira 78
 11. Do momento adequado para os estudos espeleológicos no âmbito do processo de licenciamento ambiental
Giselle Ribeiro de Oliveira 85
 12. O protagonismo do Ministério Público na proteção de crianças e adolescentes no ambiente físico e digital
Graciele de Rezende Almeida 92
 13. A vedação ao acolhimento de crianças e adolescentes em comunidades terapêuticas
*Graciele de Rezende Almeida e
Giovanna Carone Nucci Ferreira 99*
 14. A mesa de diálogo permanente como estratégia de atuação ministerial eficiente
José Ourismar Barros de Oliveira 109
 15. Prova estatística e matriz de danos como instrumentos do MP nos litígios coletivos complexos
José Ourismar Barros de Oliveira 118
 16. Auxílio emergencial e programas de transferência de renda como instrumentos de reparação integral em desastres socioambientais
Leonardo Castro Maia 128
 17. Fortalecimento dos serviços públicos *ut universi* como estratégia de reparação em desastres socioambientais
Leonardo Castro Maia 133
 18. Reparação integral climática em desastres socioambientais: dever de neutralidade e vedação à apropriação de créditos de carbono
Leonardo Castro Maia 139
-

19. A necessidade de um protocolo de especial proteção ao menor autista na atuação do Ministério Público
Marcelo Augusto Rodrigues Mendes **146**
20. Mobilização no direito: criação de comissões de pessoas atingidas e assessoria técnica independente
Shirley Machado de Oliveira e
José Ourismar Barros de Oliveira **155**

Área IV

Desafios do Ministério Público na área Institucional

21. A defesa do direito à saúde pelo Ministério Público: a atuação ministerial dentro das políticas públicas do SUS
Giovanna Carone Nucci Ferreira **164**
22. Equiparação constitucional e sistema de justiça: o acesso dos membros do MP às funções de assessoria nos Tribunais Superiores
José Ourismar Barros de Oliveira e
Rodrigo Iennaco de Moraes **173**
23. Legitimidade social como fundamento da legitimidade política do Ministério Público
José Ourismar Barros de Oliveira e
Rodrigo Iennaco de Moraes **182**
24. Cumprimento dos acordos e termos de compromisso: a necessidade de estruturas especializadas de acompanhamento
Leonardo Castro Maia **189**
25. Infrações administrativas habituais no direito administrativo sancionatório
Ricardo Tadeu Linardi **195**
-



XVI Congresso Estadual do Ministério Público de Minas Gerais

História, Constituição e Ministério Público:
memória institucional e desafios dos novos tempos

Área I

Direito Penal, Processual Penal e Criminologia



Dosimetria da pena-base: a fração de 1/7 do intervalo entre as penas mínima e máxima como standard para exasperação por circunstância judicial negativa – o método cumulativo simples e a superação da loteria judicial

ALDERICO DE CARVALHO JÚNIOR

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – Assessor Especial

Procuradoria de Justiça com atuação nos Tribunais Superiores (PJT/MPMG)

SÍNTESE DOGMÁTICA (ENUNCIADO)

1. Na primeira fase da dosimetria, a exasperação da pena-base por circunstância judicial negativa deve observar, como padrão, a fração de 1/7 (um sétimo) incidente sobre o intervalo entre as penas mínima e máxima cominadas em abstrato no preceito secundário do tipo penal.
2. No caso de pluralidade de vetoriais desfavoráveis, o cálculo deve seguir o método cumulativo simples (aditivo), aplicando-se a fração individualmente para cada circunstância sobre a mesma base de cálculo fixa, somando-se os resultados.
3. É cabível ao magistrado a adoção de patamar diverso ao estabelecido e/ou de metodologia distinta, desde que mediante decisão fundamentada, pautada nas peculiaridades do caso concreto, não sendo suficiente a invocação de conceitos jurídicos indeterminados.

FUNDAMENTAÇÃO

1. A REFORMA PENAL DE 1984 E O MÉTODO TRIFÁSICO DE NELSON HUNGRIA

Os atuais critérios de aplicação da pena privativa de liberdade no Brasil foram delineados pela Reforma Penal de 1984, que expressamente elegeu o método trifásico

preconizado por Nelson Hungria.¹ Conforme se depreende da Exposição de Motivos n.º 211, de 9 de maio de 1983, tal critério permite o completo conhecimento da operação realizada pelo juiz e a exata determinação dos elementos incorporados à dosimetria, com sua respectiva quantificação, assegurando melhor sindicância pelas partes.

A opção pelo sistema trifásico teve por objetivo garantir a plenitude da ampla defesa, permitindo às instâncias superiores a correção de equívocos que, no sistema anterior, permaneciam sepultados no *iter* mental do juiz, quando da fixação da pena. Trata-se de exigência decorrente dos princípios do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), da fundamentação das decisões judiciais (CF, art. 93, IX) e da individualização da pena (CF, art. 5º, XLVI).

2. O ATUAL CENÁRIO DA DOSIMETRIA NO BRASIL SEGUNDO PESQUISA DO CNJ

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu, por meio da Portaria n.º 207/2021, Grupo de Trabalho para a elaboração de diretrizes envolvendo a dosimetria da pena nos processos criminais. O Relatório GT Dosimetria da Pena apresenta pesquisa empírica sobre o atual cenário do Judiciário na atividade de aplicação da pena na primeira fase.²

O relatório aponta que a absoluta maioria dos magistrados utiliza frações para valorar cada uma das circunstâncias judiciais, sendo que **56% afirmaram sempre fazê-lo, e 25% frequentemente, totalizando 81% dos respondentes**. Esse dado revela que, apesar do silêncio legislativo quanto à fixação de frações específicas, a prática judiciária construiu, de forma orgânica, uma metodologia quantitativa para conferir previsibilidade e controlabilidade à primeira fase da dosimetria.

No tocante à fração empregada, o estudo mostrou que **a maior parte dos magistrados participantes (50,3%) utiliza a fração de 1/8**, embora número substancial empregue a **fração de 1/6 (28,2%)**, ao passo que 16,5% não usam nenhuma fração como referência. Verificou-se, ademais, clara divisão quanto à base de incidência: **50,7% entendem que a fração deve incidir sobre a pena mínima cominada, enquanto 44,6% defendem sua incidência sobre o intervalo entre a pena mínima e a pena máxima** cominada em abstrato.

O Relatório revela, ainda, uma correlação significativa entre a fração adotada e a base de incidência: aqueles que adotam a fração de 1/8 a aplicam mais frequentemente sobre o intervalo entre a pena mínima e a pena máxima cominada; entre aqueles que aplicam a fração de 1/6, a incidência se dá mais frequentemente sobre a pena mínima cominada.

A partir desses resultados, o Relatório indica as consequências da falta de uniformidade: a aplicação de penas significativamente díspares para pessoas condenadas criminalmente pela mesma infração penal e que se encontrem em circunstâncias idênticas, apenas em razão da adoção injustificada de critérios distintos, pode vilipendiar o direito fundamental de igualdade substancial (art. 5º, CR/88).³

¹Exposição de Motivos n.º 211, de 9 de maio de 1983: “Decorridos quarenta anos da entrada em vigor do Código Penal, remanescem as divergências suscitadas sobre as etapas da aplicação da pena. O Projeto opta claramente pelo critério das três fases, predominante na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. [...] Tal critério permite o completo conhecimento da operação realizada pelo juiz e a exata determinação dos elementos incorporados à dosimetria. [...] Alcança-se, pelo critério, a plenitude da garantia constitucional da ampla defesa.”

²CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Relatório do Grupo de Trabalho Dosimetria da Pena. Brasília, 2022. Grupo instituído pela Portaria CNJ n.º 207/2021.

³CNJ, Relatório GT Dosimetria da Pena, 2022, p. 7.

3. PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR

A necessidade de uniformização dos critérios de dosimetria não constitui preocupação exclusiva do Direito. Estudos recentes nas áreas da sociologia das organizações judiciais fornecem evidências empíricas robustas de que a ausência de parâmetros objetivos para a fixação da pena gera distorções sistêmicas com consequências deletérias tanto para os jurisdicionados quanto para os próprios magistrados.

Pesquisa publicada na revista *Humanities and Social Sciences Communications* (Nature, 2023), que analisou mais de meio milhão de registros de sentenças no sistema federal norte-americano entre 2006 e 2020, constatou que a disparidade nas sentenças não decorre apenas de fatores individuais dos réus (incluindo perspectiva de raça), mas é significativamente influenciada pela variação entre distritos na aplicação das diretrizes, fenômeno análogo ao que o CNJ identificou no Brasil como “loteria judicial”. Os pesquisadores concluem que **a falta de uniformidade nos critérios de dosimetria constitui, em si mesma, fator gerador de desigualdade, independentemente da intenção do julgador.**⁴

Já a pesquisa publicada na *Frontiers in Sociology* (2024), conduzida pela pesquisadora Mojca M. Plesničar, do Instituto de Criminologia da Universidade de Liubliana (Eslovênia), investigou, por meio de *workshops*, entrevistas semiestruturadas e grupos focais com 96 juízes e 66 promotores, como profissionais do sistema de justiça criminal reagem ao serem confrontados com evidências concretas de disparidade em suas próprias decisões.⁵

Os resultados revelaram **desvios-padrão de 20 a 50% nas sentenças aplicadas por diferentes julgadores para os mesmos casos fictícios**, demonstrando inconsistências substanciais mesmo entre profissionais que operam sob o mesmo ordenamento jurídico e com idêntica base fática. A autora constatou que, diante dessas evidências, os magistrados experimentam **dissonância cognitiva significativa**, um desconforto psicológico decorrente da tentativa de conciliar sua autoimagem como julgadores imparciais e objetivos com a realidade de que suas decisões são influenciadas por fatores subjetivos.

Na ausência de parâmetros formais de dosimetria, os julgadores tendem a desenvolver individualmente seus próprios **códigos pessoais de dosimetria** (*personal sentencing codes*), critérios idiossincráticos que variam amplamente de magistrado para magistrado e comprometem a previsibilidade do sistema. A pesquisa identificou um paradoxo relevante: embora reconheçam a existência de disparidades indesejáveis, muitos profissionais resistem à adoção de diretrizes por receio de restrição da discricionariedade, preferindo, em alguns casos, a chamada “ignorância deliberada” (*deliberate ignorance*), uma opção consciente de não buscar informações sobre inconsistências, como mecanismo de preservação emocional e funcional.

A autora sublinha, contudo, **a necessidade de reformas sistêmicas que mitiguem as disparidades, ofereçam suporte aos profissionais e promovam maior consistência na dosimetria**. Essas conclusões corroboram, no plano empírico, a tese ora apresentada: a fixação de um *standard* como termo médio para exasperação da pena-base não engessa o magistrado,

⁴TOPAZ, Chad M.; NING, Shaoyang; CIOCANEL, Maria-Veronica; BUSHWAY, Shawn. Federal criminal sentencing: race-based disparate impact and differential treatment in judicial districts. *Humanities and Social Sciences Communications*, v. 10, art. 366, 2023. DOI: 10.1057/s41599-023-01879-5. Os autores concluem que a disparidade nas sentenças decorre significativamente da variação entre distritos na aplicação das diretrizes: “The disparity might also stem from variation among federal districts, each of which may choose to apply the sentencing guidelines in its own way (...) there is no reason to assume that the approaches of these actors are uniform across districts” (p. 2); e que, mesmo controladas todas as variáveis legais, persistem diferenças inexplicáveis: “These unexplained differences are evidence of possible differential treatment by judges, prosecutors, and defense attorneys” (p. 1).

⁵PLESNIČAR, Mojca M. The challenges of being imperfect: how do judges and prosecutors deal with sentencing disparity. *Frontiers in Sociology*, v. 9, art. 1488786, 5 dez. 2024. DOI: 10.3389/fsoc.2024.1488786. Indexado em PubMed Central (PMC11655451).

mas oferece-lhe uma baliza racional de partida que reduz a variabilidade injustificada e assegura tratamento mais uniforme.

4. A JURISPRUDÊNCIA ATUAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A jurisprudência do STJ tem se consolidado no sentido de que a exasperação da pena-base deve seguir o parâmetro de 1/6 sobre o mínimo legal ou o critério de 1/8 sobre o intervalo entre as penas mínima e máxima, para cada vetorial desfavorável, frações que se firmaram em observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, ressalvada a apresentação de motivação concreta, suficiente e idônea que justifique a necessidade de elevação em patamar superior.⁶

A Sexta Turma, no AREsp n. 2.724.353-AgR/MT, assentou que, diante da inexistência de critério legal predeterminado para o incremento da pena-base, a jurisprudência estipula como razoáveis tanto a fração de 1/6 sobre a pena mínima como a de 1/8 sobre a média dos extremos, inexistindo direito subjetivo do acusado à aplicação de uma dessas frações ou de qualquer outra.⁷

A Quinta Turma, no REsp n. 2.229.282-AgR/MS, decidiu que a fração de aumento não está limitada, em termos absolutos, aos parâmetros usuais, podendo ser superior quando o julgador apresentar fundamentação concreta, idônea e suficiente, à luz do art. 59 do Código Penal.⁸

5. A COEXISTÊNCIA DE DOIS CRITÉRIOS COMO FONTE DE DESIGUALDADE PUNITIVA

A coexistência dos dois critérios principais não gera diferenças meramente teóricas. Uma análise dos tipos penais da parte especial do Código Penal revela que a adoção de um ou outro critério para o mesmo crime e diante das mesmas circunstâncias judiciais negativadas **pode produzir disparidades de anos na pena-base, com reflexos diretos no regime de cumprimento e na possibilidade de substituição da pena privativa de liberdade por restritivas de direitos.**

Para demonstrar a magnitude dessas disparidades, tome-se a hipótese de dois corréus denunciados pelo mesmo fato, com idênticas circunstâncias judiciais negativadas, mas cujos processos foram desmembrados e julgados por juízes distintos. O Juiz do réu A adota o critério de 1/6 sobre a pena mínima; o Juiz do réu B aplica 1/8 sobre o intervalo. Ambos negativam as mesmas três circunstâncias judiciais (culpabilidade, antecedentes e consequências do crime).

a) Peculato (art. 312, *caput*, do CP) – pena de 2 a 12 anos de reclusão (intervalo = 10 anos):

Pelo critério de 1/6 sobre a pena mínima, cada circunstância judicial negativa resulta em acréscimo de 4 meses. Com três vetorais negativadas, o acréscimo total é de 1 ano, e a pena-base do réu A será fixada em **3 anos de reclusão**. Pelo critério de 1/8 sobre o intervalo, cada circunstância negativa resulta em acréscimo de 1 ano e 3 meses. Com três vetorais negativadas, o acréscimo total é de 3 anos e 9 meses, e a pena-base do réu B será fixada em **5 anos e 9 meses de reclusão**.

⁶STJ, AREsp n. 2.870.741/MG, rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, j. 10/6/2025, DJEN 17/6/2025.

⁷STJ, AREsp n. 2.724.353-AgR/MT, rel. Min. Otávio de Almeida Toledo, Sexta Turma, j. 26/2/2025.

⁸STJ, REsp n. 2.229.282-AgR/MS, rel. Min. Joel Ilan Paciornik, j. 22/4/2026.

A diferença entre os corréus é de 2 anos e 9 meses para o mesmo fato, com as mesmas circunstâncias judiciais, sob o mesmo ordenamento jurídico. Mais grave: o réu A, com pena-base de 3 anos, preenche os requisitos objetivos para substituição da pena privativa de liberdade por restritivas de direitos (art. 44, I, do CP), podendo cumprir a sanção em liberdade. O réu B, com pena-base de 5 anos e 9 meses, não faz jus à substituição e iniciará o cumprimento em regime semiaberto (art. 33, §2º, b, do CP). Para o mesmo crime e idênticas circunstâncias, um réu cumpre pena em liberdade e o outro é recolhido ao cárcere.

b) Homicídio simples (art. 121, caput, do CP) – pena de 6 a 20 anos de reclusão (intervalo = 14 anos):

Pelo critério de 1/6 sobre a pena mínima, cada vetorial negativa equivale a 1 ano. Com cinco circunstâncias negativadas, a pena-base do réu A será de **11 anos**. Pelo critério de 1/8 sobre o intervalo, cada vetorial equivale a 1 ano e 9 meses, resultando em pena-base de **14 anos e 9 meses**. A diferença é de 3 anos e 9 meses, equivalente a mais de 60% da pena mínima do tipo.

c) Extorsão mediante sequestro (art. 159, caput, do CP) – pena de 8 a 15 anos (intervalo = 7 anos): a inversão da lógica punitiva:

Pelo critério de 1/6 sobre a pena mínima, cada vetorial resulta em 1 ano e 4 meses. Com três circunstâncias: pena-base de **12 anos**. Pelo critério de 1/8 sobre o intervalo, cada vetorial resulta em 10 meses e 15 dias. Com três circunstâncias: pena-base de aproximadamente **10 anos e 8 meses**. Neste tipo penal, o critério de 1/6 da mínima resulta em pena **1 ano e 4 meses superior** ao critério de 1/8 do intervalo – relação inversa à observada no peculato e no homicídio. **Não é sequer possível afirmar, em abstrato, qual dos dois critérios é mais favorável ao réu: a resposta varia conforme o tipo penal.** Tal aleatoriedade viola frontalmente o princípio da isonomia.

6. O CRITÉRIO IDEAL: A FRAÇÃO DE 1/7 DO INTERVALO

O art. 59 do Código Penal elenca oito circunstâncias judiciais: culpabilidade, antecedentes, conduta social, personalidade do agente, motivos, circunstâncias e consequências do crime, bem como comportamento da vítima. A fração ideal seria, a princípio, de 1/8. Todavia, a jurisprudência consolidou-se no sentido de que o vetor *comportamento da vítima* é circunstância ligada à vitimologia, que deve ser **necessariamente neutra ou favorável ao réu**, sendo descabida sua utilização para incrementar a pena-base.⁹

Nessa linha, **o uso da fração de 1/8 para cada circunstância judicial negativa configura um erro lógico-matemático**, porquanto, ainda que fossem negativadas todas as circunstâncias judiciais passíveis de exasperação (sete, e não oito), nunca se chegaria à pena máxima cominada no tipo legal. **Para preservar os parâmetros estabelecidos pelo legislador infraconstitucional, deve ser utilizada a fração de 1/7** para cada circunstância judicial passível de ser negativada (culpabilidade, antecedentes, conduta social, personalidade do agente, motivos, circunstâncias e consequências do crime).

Quanto à base de incidência, **o parâmetro do intervalo da pena mínima e máxima é o único que assegura proporcionalidade com a escala penal estabelecida pelo legislador**, enquanto a opção pela incidência sobre a pena mínima cinge-se a esta, ignorando a pena máxima.

⁹STJ, HC 541.177/AC, rel. Min. Ribeiro Dantas, Quinta Turma, j. 4/2/2020.

Não se vislumbra motivo razoável para existirem dois padrões. Conforme leciona Barroso, no plano objetivo, a segurança jurídica envolve a clareza e a inteligibilidade dos enunciados normativos.¹⁰ Como pontua Teresa Arruda Alvim, há padrões para decidir porque se valoriza a segurança e a previsibilidade, constituindo garantia contra o arbítrio, contra a influência de pontos de vista pessoais, possibilitando controle do raciocínio do juiz e maior grau de previsibilidade.¹¹

Enfatiza-se: o que se busca é um **padrão**, um **termo médio**, sendo possível que tal critério não seja utilizado no caso concreto, desde que seja apresentada motivação concreta e idônea que justifique outro aumento.

7. MÉTODO CUMULATIVO SIMPLES

O método que se harmoniza com a legislação e a jurisprudência é o **cumulativo simples (aditivo)**: calcula-se o valor fixo correspondente a cada circunstância judicial negativa e, havendo mais de uma vetorial desfavorável, os acréscimos individuais são **somados entre si e adicionados à pena mínima**. O referencial de cálculo permanece sempre o mesmo (o intervalo abstratamente previsto), independentemente da quantidade de circunstâncias negativas.¹²

Deve-se rechaçar o **método progressivo (em cascata)**, pelo qual cada fração subsequente incidiria sobre a pena já acrescida pelas anteriores, à semelhança do cálculo de juros compostos, produzindo efeito exponencial incompatível com a natureza da primeira fase da dosimetria.

Igualmente descabido é o **método sucessivo (escalonamento de frações)**, que transporia para a primeira fase o sistema empregado no crime continuado (art. 71 do CP). **A transposição desse modelo carece de fundamento normativo e lógico**. No crime continuado, o escalonamento se justifica pela pluralidade de fatos delitivos autônomos. Na primeira fase, ao contrário, o magistrado analisa diferentes facetas de um mesmo fato e de um mesmo agente. As circunstâncias judiciais são vetores qualitativamente distintos – culpabilidade não é antecedente, que não é conduta social, que não é personalidade – e não guardam entre si relação de progressão ou reiteração.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, propõe-se a aprovação do seguinte enunciado:

“1. Na primeira fase da dosimetria, a exasperação da pena-base por circunstância judicial negativa deve observar, como padrão, a fração de 1/7 (um sétimo) incidente sobre o intervalo entre as penas mínima e máxima cominadas em abstrato no preceito secundário do tipo penal.

¹⁰BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2026, p. 418.

¹¹ALVIM, Teresa Arruda. Precedentes, recurso especial e recurso extraordinário. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 36-37.

¹²STJ, AgRg nos EDel na PET no REsp 1852897/RS, rel. Min. Ribeiro Dantas, Quinta Turma.

2. No caso de pluralidade de vetoriais desfavoráveis, o cálculo deve seguir o método cumulativo simples (aditivo), aplicando-se a fração individualmente para cada circunstância sobre a mesma base de cálculo fixa, somando-se os resultados.

3. É cabível ao magistrado a adoção de patamar diverso ao estabelecido e/ou de metodologia distinta, desde que mediante decisão fundamentada, pautada nas peculiaridades do caso concreto, não sendo suficiente a invocação de conceitos jurídicos indeterminados.”

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E JURISPRUDENCIAIS

ALVIM, Teresa Arruda. Precedentes, recurso especial e recurso extraordinário. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2026.

BRASIL. Código Penal. Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

BRASIL. Exposição de Motivos n.º 211, de 9 de maio de 1983, da Reforma Penal de 1984.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Relatório do Grupo de Trabalho Dosimetria da Pena. Brasília, 2022.

PLESNIČAR, Mojca M. The challenges of being imperfect: how do judges and prosecutors deal with sentencing disparity. *Frontiers in Sociology*, v. 9, art. 1488786, 2024. DOI: 10.3389/fsoc.2024.1488786.

TOPAZ, Chad M.; NING, Shaoyang; CIOCANEL, Maria-Veronica; BUSHWAY, Shawn. Federal criminal sentencing: race-based disparate impact and differential treatment in judicial districts. *Humanities and Social Sciences Communications*, v. 10, art. 366, 2023. DOI: 10.1057/s41599-023-01879-5.

STJ, AREsp n. 2.870.741/MG, rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, j. 10/6/2025, DJEN 17/6/2025.

STJ, AREsp n. 2.724.353-AgR/MT, rel. Min. Otávio de Almeida Toledo, Sexta Turma, j. 26/2/2025.

STJ, REsp n. 2.229.282-AgR/MS, rel. Min. Joel Ilan Paciornik, j. 22/4/2026.

STJ, HC 541.177/AC, rel. Min. Ribeiro Dantas, Quinta Turma, j. 4/2/2020.

STJ, AgRg nos EDcl na PET no REsp 1852897/RS, rel. Min. Ribeiro Dantas, Quinta Turma.

A obrigatoriedade do debate em plenário para o reconhecimento de agravantes e atenuantes no Tribunal do Júri: interpretação do art. 492, I, “b”, do CPP à luz do contraditório e da segurança jurídica

ALDERICO DE CARVALHO JÚNIOR

*Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – Assessor Especial
Procuradoria de Justiça com atuação nos Tribunais Superiores (PJTS)*

SÍNTESE DOGMÁTICA (ENUNCIADO)

No Tribunal do Júri, o reconhecimento de quaisquer circunstâncias agravantes ou atenuantes exige, como *conditio sine qua non*, que a respectiva tese tenha sido expressamente alegada e efetivamente debatida na fase processual própria dos debates orais em plenário (arts. 476 a 481 do CPP), com registro em ata (art. 495, XIV, do CPP), não bastando a simples referência a fatos em fases anteriores do procedimento, como a qualificação do acusado, o interrogatório ou a instrução, por força da norma prevista no art. 492, I, “b”, do Código de Processo Penal.

FUNDAMENTAÇÃO

1. CONTEXTO NORMATIVO: A REFORMA DA LEI N.º 11.689/2008 E O ART. 492, I, “B”, DO CPP

A Lei n.º 11.689/2008 promoveu profunda reestruturação no procedimento do Tribunal do Júri. Dentre as alterações mais significativas, destaca-se a transferência, dos jurados para o Juiz Presidente, da competência para apreciar as circunstâncias agravantes e atenuantes na

dosimetria da pena.¹ Com isso, o legislador extinguiu a quesitação sobre tais circunstâncias e inseriu, no art. 492, I, “b”, do CPP, a regra segundo a qual o Juiz Presidente, ao proferir a sentença condenatória, “considerará as circunstâncias agravantes ou atenuantes alegadas nos debates”.²

A expressão “alegadas nos debates” não é ociosa. Ela vincula o reconhecimento das circunstâncias legais a um momento processual específico e formalmente delimitado: a fase dos debates orais em plenário, disciplinada nos arts. 476 a 481 do CPP.³ Trata-se de norma cogente, de observância obrigatória, que condiciona o exercício do poder decisório do magistrado ao prévio submetimento da matéria ao contraditório das partes.

2. A DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NO STJ E A NECESSIDADE DE UNIFORMIZAÇÃO

Não obstante a clareza do texto legal, a matéria tem sido objeto de intensa controvérsia no Superior Tribunal de Justiça. Levantamento realizado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais identificou, entre março de 2021 e março de 2026, nada menos que 3.119 decisões do STJ sobre o tema, distribuídas entre 34 acórdãos e 3.085 decisões monocráticas.⁴

A análise desse panorama revela a coexistência de, ao menos, três linhas interpretativas distintas. A primeira sustenta a desnecessidade de alegação em debates, sob o argumento de que a reforma legislativa teria esvaziado a finalidade prática do dispositivo. A segunda propõe uma distinção entre circunstâncias objetivas e subjetivas, dispensando a alegação apenas para aquelas aferíveis documentalmente. A terceira, que constitui a posição mais recente e consolidada de ambas as Turmas penais do STJ, exige, em qualquer caso, a alegação nos debates orais em plenário, entendidos como fase processual específica e formalmente delimitada.

3. A ORIENTAÇÃO CONSOLIDADA: EXIGÊNCIA UNIVERSAL DO DEBATE EM PLENÁRIO

A Terceira Seção do STJ, ao julgar os EREsp n. 2.085.628/MG, reafirmou que a jurisprudência mais recente de ambas as Turmas penais converge para o entendimento de que a confissão espontânea somente pode ser considerada na dosimetria da pena no Tribunal do Júri se efetivamente debatida em plenário.⁵ Esse entendimento foi corroborado em múltiplos precedentes recentes.

No âmbito da Quinta Turma, o Min. Joel Ilan Paciornik assentou que agravantes e atenuantes, mesmo de ordem pública ou de caráter objetivo, devem ser debatidas em plenário para serem consideradas na dosimetria, não bastando a simples qualificação do acusado na denúncia ou em plenário para suprir a exigência legal.⁶ No mesmo sentido, o Min. Reynaldo

¹ A Lei n.º 11.689/2008 transferiu a competência para apreciar agravantes e atenuantes do Conselho de Sentença para o Juiz Presidente do Tribunal do Júri.

² BRASIL. Código de Processo Penal. Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. Art. 492, I, “b”.

³ Art. 476 do CPP: “Encerrada a instrução, o presidente concederá a palavra ao Ministério Público, que fará a acusação, nos limites da pronúncia ou das decisões posteriores que julgaram admissível a acusação [...]”.

⁴ Levantamento realizado pelo MPMG entre 24/03/2021 e 24/03/2026, com base na combinação dos termos “atenuante e debate e plenário” e “reincidência e debate e plenário”, identificou 3.119 decisões no STJ (34 acórdãos e 3.085 decisões monocráticas).

⁵ STJ, AgRg nos EREsp n. 2.085.628/MG, rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Terceira Seção, j. 5/6/2025, DJEN 10/6/2025.

⁶ STJ, AgRg n. 2.231.483/MG, rel. Min. Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, j. 4/3/2026, DJEN 9/3/2026.

Soares da Fonseca fixou que a atenuante da confissão espontânea somente incide se houver efetivo debate em plenário sobre essa circunstância subjetiva.⁷

Na Sexta Turma, o Min. Sebastião Reis Júnior decidiu que a referência do acusado, em interrogatório, a condenações anteriores não configura debate em plenário, pois subverteria o princípio da não autoincriminação.⁸ Desde 2010 e 2012, a Corte já firmava que a circunstância atenuante não alegada pela defesa e não debatida em plenário não pode incidir na dosimetria.^{9,10}

4. DECISÕES DIVERGENTES E A NECESSIDADE DE SUPERAÇÃO

Pontualmente, identificam-se decisões que destoam dessa orientação. No HC n. 894.721/SP, a Min. Daniela Teixeira consignou que a agravante da reincidência, por ter cunho objetivo, poderia ser reconhecida pelo magistrado ainda que não debatida em plenário.¹¹ Na mesma direção, no AgRg no REsp n. 2.218.580/MG, a Min. Maria Marluce Caldas admitiu a confissão qualificada como atenuante desde que alegada pelo réu em interrogatório, independentemente de debate em plenário.¹²

Tais entendimentos, com a devida vênia, não merecem prevalecer. A distinção entre circunstâncias objetivas e subjetivas para fins de exigência do debate não encontra amparo no texto legal. O art. 492, I, “b”, do CPP não faz qualquer ressalva quanto à natureza da circunstância: todas, sem distinção, devem ser “alegadas nos debates”. Criar uma exceção jurisprudencial onde a lei não distingue equivale a legislar em matéria processual penal, em violação ao princípio da legalidade estrita.

5. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E PROCESSUAIS DA TESE

A exigência universal do debate em plenário se ampara em sólidos fundamentos constitucionais e processuais.

Primeiro: o **princípio do contraditório** (art. 5º, LV, da CR/88). A fase dos debates é o momento em que as partes exercem, de forma plena e oral, o contraditório sobre as teses jurídicas que influenciarão a dosimetria da pena. Dispensar o debate para determinadas circunstâncias significa subtrair da parte contrária a oportunidade de impugná-las, o que é incompatível com o modelo constitucional de processo.

Segundo: o **princípio da ampla defesa**. Admitir que uma circunstância agravante seja reconhecida sem debate em plenário implica permitir ao Juiz Presidente que agrave a situação do réu sem que a defesa tenha tido a oportunidade de se manifestar especificamente sobre o ponto.

Terceiro: a **segurança jurídica** e a **coerência do sistema de precedentes**. A existência de linhas interpretativas contraditórias gera incerteza quanto à extensão do dever de alegação,

⁷STJ, AgRg no REsp n. 2.226.860/RS, rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, j. 17/3/2026, DJEN 24/3/2026.

⁸STJ, REsp n. 2.224.294/PR, rel. Min. Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, j. 11/2/2026, DJEN 19/2/2026.

⁹STJ, HC n. 140.042/RJ, rel. Min. Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, j. 19/11/2012, DJe 27/11/2012.

¹⁰STJ, REsp n. 1.157.292/MG, rel. Min. Felix Fischer, Quinta Turma, j. 2/9/2010, DJe 4/10/2010.

¹¹STJ, HC n. 894.721/SP, rel. Min. Daniela Teixeira, Quinta Turma, j. 10/12/2024, DJEN 16/12/2024; STJ, REsp n. 1.762.868/MT, rel. Min. Sebastião Reis Júnior, DJe 30/11/2018.

¹²STJ, AgRg no REsp n. 2.218.580/MG, rel. Min. Maria Marluce Caldas, Quinta Turma, j. 12/11/2025, DJEN 17/11/2025.

com reflexos diretos na atuação das partes em plenário e na dosimetria de milhares de sentenças proferidas anualmente pelo Tribunal do Júri.

Quarto: a **formalidade e a documentalidade do rito do Júri**. O art. 495, XIV, do CPP impõe o registro em ata de todas as ocorrências verificadas em plenário.¹³ A exigência de debate formal e registrado garante a rastreabilidade e a controlabilidade das razões que informam a sentença, permitindo às partes e às instâncias superiores fiscalizar a adequação entre o que foi debatido e o que foi reconhecido.

6. A CONFISSÃO ESPONTÂNEA E A CONFISSÃO QUALIFICADA: NÃO HÁ EXCEÇÃO À REGRA DO DEBATE

A confissão espontânea (art. 65, III, “d”, do CP) constitui circunstância de índole subjetiva. Como tal, sujeita-se, com maior razão, à exigência de debate em plenário. A Súmula 545/STJ e o Tema 1.194/STJ, que reconhecem o caráter de direito subjetivo da atenuante, não afastam a peculiaridade do rito do Júri. Conforme consignou a Terceira Seção¹⁴, a evolução jurisprudencial sobre a confissão não dispensa a discussão em plenário das circunstâncias subjetivas a serem consideradas na dosimetria.

No que tange à confissão qualificada, eventual entendimento de que bastaria a alegação em interrogatório para dispensá-la do debate desconsidera que o interrogatório é ato de defesa, anterior à fase dos debates, e que o contraditório sobre a incidência da atenuante somente se aperfeiçoa quando ambas as partes têm a oportunidade de se manifestar, com argumentação específica, na fase processual própria.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, propõe-se a aprovação do seguinte enunciado:

“No Tribunal do Júri, o reconhecimento de quaisquer circunstâncias agravantes ou atenuantes – sejam de natureza objetiva ou subjetiva, inclusive a confissão espontânea e a confissão qualificada – exige, como *conditio sine qua non*, que a respectiva tese tenha sido expressamente alegada e efetivamente debatida na fase processual própria dos debates orais em plenário (arts. 476 a 481 do CPP), com registro em ata (art. 495, XIV, do CPP), não bastando a simples referência a fatos em fases anteriores do procedimento, como a qualificação do acusado, o interrogatório ou a instrução, por força da norma prevista no art. 492, I, ‘b’, do Código de Processo Penal.”

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E JURISPRUDENCIAIS

BRASIL. Código de Processo Penal. Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941.

BRASIL. Código Penal. Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

BRASIL. Lei n.º 11.689, de 9 de junho de 2008.

¹³ Art. 495, XIV, do CPP: “A ata descreverá fielmente todas as ocorrências [...]”.

¹⁴ STJ, AgRg nos EREsp n. 2.085.628/MG, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Terceira Seção, julgado em 5/6/2025, DJEN de 10/6/2025.

STJ. Súmula 545: “Quando a confissão for utilizada para a formação do convencimento do julgador, o réu fará jus à atenuante prevista no art. 65, III, d, do Código Penal”.

STJ, AgRg nos EREsp n. 2.085.628/MG, rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Terceira Seção, j. 5/6/2025, DJEN 10/6/2025.

STJ, AgRg no REsp n. 2.226.860/RS, rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, j. 17/3/2026, DJEN 24/3/2026.

STJ, AgRg no REsp n. 2.231.483/MG, rel. Min. Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, j. 4/3/2026, DJEN 9/3/2026.

STJ, REsp n. 2.224.294/PR, rel. Min. Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, j. 11/2/2026, DJEN 19/2/2026.

STJ, AgRg no HC n. 1.028.588/SC, rel. Min. Ribeiro Dantas, Quinta Turma, j. 17/12/2025, DJEN 22/12/2025.

STJ, AgRg no REsp n. 2.218.580/MG, rel. Min. Maria Marluce Caldas, Quinta Turma, j. 12/11/2025, DJEN 17/11/2025.

STJ, HC n. 894.721/SP, rel. Min. Daniela Teixeira, Quinta Turma, j. 10/12/2024, DJEN 16/12/2024.

STJ, REsp n. 1.762.868/MT, rel. Min. Sebastião Reis Júnior, DJe 30/11/2018.

STJ, HC n. 140.042/RJ, rel. Min. Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, j. 19/11/2012, DJe 27/11/2012.

STJ, REsp n. 1.157.292/MG, rel. Min. Felix Fischer, Quinta Turma, j. 2/9/2010, DJe 4/10/2010.

A prescindibilidade de laudo técnico para a valoração negativa da personalidade do agente na dosimetria da pena: o princípio da persuasão racional e a jurisprudência consolidada do STJ

ALDERICO DE CARVALHO JÚNIOR

*Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – Assessor Especial
Procuradoria de Justiça com atuação nos Tribunais Superiores (PJTTS)*

SÍNTESE DOGMÁTICA (ENUNCIADO)

Na análise da circunstância judicial da personalidade do agente (art. 59, caput, do Código Penal), não se exige laudo técnico elaborado por profissional de saúde, sendo suficiente que o julgador, com fundamento no princípio da persuasão racional (art. 155 do CPP), considere elementos concretos extraídos dos autos – tais como o comportamento do agente antes, durante e após o crime, depoimentos testemunhais e demais provas produzidas em contraditório – que evidenciem traços de personalidade dotados de maior periculosidade, perversidade ou insensibilidade, desde que a fundamentação seja idônea e baseada em dados concretos, vedada a utilização de expressões genéricas.

FUNDAMENTAÇÃO

1. O PROBLEMA: A EXIGÊNCIA DE LAUDO TÉCNICO COMO OBSTÁCULO À DOSIMETRIA ADEQUADA

O art. 59, *caput*, do Código Penal elenca a personalidade do agente como uma das circunstâncias judiciais a serem consideradas pelo julgador na fixação da pena-base.¹ Não obstante, persiste em setores da jurisprudência estadual o entendimento de que a valoração negativa dessa vetorial demandaria, necessariamente, análise técnica por profissional habilitado da área de saúde, sob pena de nulidade da fundamentação.

Essa compreensão tem sido recorrentemente adotada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais para afastar a valoração negativa da personalidade fixada em primeiro grau, mesmo

¹Art. 59, caput, do CP: “O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime [...]”.

quando o magistrado sentenciante aponta elementos concretos extraídos dos autos – como o comportamento agressivo e possessivo do réu, a frieza na execução do crime e a fuga para o exterior – considerando que tais aspectos somente poderiam ser aferidos mediante laudo pericial.²

Tal entendimento, além de conflitar com a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, viola o sistema de apreciação probatória adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro e gera consequências graves na dosimetria da pena, conduzindo a condenações com penas aquém do necessário para a reprovação e prevenção do crime.

2. O PRINCÍPIO DA PERSUASÃO RACIONAL E A AUTONOMIA DO JULGADOR NA APRECIÇÃO DA PROVA

O sistema processual penal brasileiro adota, como regra geral de apreciação probatória, o princípio da persuasão racional, positivado no art. 155 do CPP.³ Por esse princípio, o juiz forma livremente sua convicção com base na prova produzida em contraditório, devendo apenas fundamentar suas conclusões. Não há, portanto, hierarquia entre meios de prova, e o magistrado não está subordinado a nenhum deles em particular.

No mesmo sentido, o art. 182 do CPP estabelece expressamente que o juiz não ficará adstrito ao laudo pericial, podendo aceitá-lo ou rejeitá-lo, no todo ou em parte.⁴ Se o julgador pode contrariar laudo pericial existente, com maior razão pode formar convicção sobre a personalidade do agente a partir de outros elementos probatórios.

Como leciona Humberto Theodoro Junior, o perito é apenas auxiliar da Justiça e não substituto do juiz na apreciação do evento probando. Seu parecer não constitui sentença, mas sim fonte de informação, e o magistrado pode formar sua convicção de modo diverso com base em outros elementos do processo. Caso contrário, o laudo pericial deixaria de ser meio de prova para assumir traços de decisão arbitral, colocando o perito em posição superior à do próprio juiz.⁵

Exigir laudo técnico como condição para a valoração da personalidade equivale a instituir, por via jurisprudencial, um sistema de prova tarifada para essa circunstância judicial específica, em manifesta contradição com o modelo constitucional de processo e com o princípio do livre convencimento motivado.

3. A JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO STJ: PRESCINDIBILIDADE DO LAUDO

Ambas as Turmas penais do Superior Tribunal de Justiça firmaram compreensão sólida e reiterada no sentido da prescindibilidade de laudo técnico para a valoração negativa da personalidade do agente.

A Quinta Turma, em decisão relatada pelo Min. Joel Ilan Paciornik, assentou que a personalidade pode ser valorada negativamente com base em dados concretos, sem

²Exemplos dos acórdãos proferidos nos autos n.º 1.0000.24.378.658-9/003 e 1.0000.25.394456-5/002, ambos do TJMG.

³Art. 155 do CPP: “O juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial, não podendo fundamentar sua decisão exclusivamente nos elementos informativos colhidos na investigação [...]”.

⁴Art. 182 do CPP: “O juiz não ficará adstrito ao laudo, podendo aceitá-lo ou rejeitá-lo, no todo ou em parte”.

⁵THEODORO JUNIOR, Humberto. Curso de Direito Processual Civil. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2010, p. 434.

necessidade de laudo técnico.⁶ No mesmo sentido, a Min. Daniela Teixeira consignou que a fundamentação baseada em elementos concretos dos autos – como frieza, desvio de caráter e indiferença diante das consequências do crime – dispensa laudo técnico, alinhando-se ao entendimento de que o juízo sobre a personalidade pode se basear no conjunto probatório.⁷

A Sexta Turma, por sua vez, em decisão relatada pelo Min. Carlos Pires Brandão, afirmou que a valoração negativa da personalidade pode ser realizada com base em elementos concretos dos autos, independentemente de perícia, desde que fundamentada de forma idônea e sem reprodução de expressões genéricas.⁸

Ainda na Quinta Turma, o Min. Ribeiro Dantas destacou que a análise desfavorável da personalidade não está adstrita à realização de laudos técnicos elaborados por especialistas da área de saúde, podendo o julgador, baseado em elementos concretos, aferir se o comportamento do agente se reveste de maior perversidade ou insensibilidade.⁹

4. ELEMENTOS CONCRETOS ADMISSÍVEIS E LIMITES DA FUNDAMENTAÇÃO

A tese aqui proposta não autoriza a valoração genérica ou arbitrária da personalidade. Ao contrário, exige que o julgador aponte, de forma fundamentada, elementos concretos extraídos dos autos que revelem traços de personalidade desviantes. Entre os elementos admissíveis, a jurisprudência do STJ tem reconhecido: o comportamento do agente antes, durante e após o crime; depoimentos testemunhais sobre o temperamento e a conduta habitual do réu; a frieza, crueldade ou indiferença demonstradas na execução do delito; a tentativa de dissimulação ou de transferir a culpa para a vítima; e a fuga ou outros atos reveladores de desprezo pela ordem jurídica.

O que se veda é a utilização de expressões genéricas, desacompanhadas de sustentação fática, como a mera asserção de que o réu possui “personalidade voltada para o crime” sem indicar em que elementos essa conclusão se funda. A exigência é de fundamentação idônea, não de laudo pericial.

5. A TESE À LUZ DO TEMA DO CONGRESSO: DESAFIOS DOS NOVOS TEMPOS NA ATUAÇÃO MINISTERIAL

A proposição conecta-se diretamente ao tema do XVI Congresso Estadual – “História, Constituição e Ministério Público: memória institucional e desafios dos novos tempos”. A dosimetria da pena é momento crucial da *persecutio criminis*, e a atuação do Ministério Público em defesa de uma individualização penal adequada constitui missão institucional que remonta às origens do parquet. Assegurar que o julgador possa valorar a personalidade com base no conjunto probatório, sem ficar refém de laudos técnicos nem sempre disponíveis, fortalece a efetividade da resposta penal e a própria credibilidade do sistema de justiça.

⁶STJ, AgRg no AgRg no AREsp n. 3.087.497/DF, rel. Min. Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, j. 3/3/2026, DJEN 10/3/2026.

⁷STJ, HC n. 772.044/SP, rel. Min. Daniela Teixeira, Quinta Turma, j. 4/2/2025, DJEN 14/2/2025.

⁸STJ, AgRg no REsp n. 2.202.192/PB, rel. Min. Carlos Pires Brandão, Sexta Turma, j. 12/11/2025, DJEN 18/11/2025.

⁹STJ, AgRg no AREsp n. 2.364.840/TO, rel. Min. Ribeiro Dantas, Quinta Turma, j. 12/9/2023.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, propõe-se a aprovação do seguinte enunciado:

“Na análise da circunstância judicial da personalidade do agente (art. 59, caput, do Código Penal), não se exige laudo técnico elaborado por profissional de saúde, sendo suficiente que o julgador, com fundamento no princípio da persuasão racional (art. 155 do CPP), considere elementos concretos extraídos dos autos – tais como o comportamento do agente antes, durante e após o crime, depoimentos testemunhais e demais provas produzidas em contraditório – que evidenciem traços de personalidade dotados de maior periculosidade, perversidade ou insensibilidade, desde que a fundamentação seja idônea e baseada em dados concretos, vedada a utilização de expressões genéricas.”

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E JURISPRUDENCIAIS

BRASIL. Código Penal. Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

BRASIL. Código de Processo Penal. Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941.

THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*. 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

STJ, AgRg no AgRg no AREsp n. 3.087.497/DF, rel. Min. Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, j. 3/3/2026, DJEN 10/3/2026.

STJ, AgRg no REsp n. 2.202.192/PB, rel. Min. Carlos Pires Brandão, Sexta Turma, j. 12/11/2025, DJEN 18/11/2025.

STJ, HC n. 772.044/SP, rel. Min. Daniela Teixeira, Quinta Turma, j. 4/2/2025, DJEN 14/2/2025.

STJ, AgRg no AREsp n. 2.364.840/TO, rel. Min. Ribeiro Dantas, Quinta Turma, j. 12/9/2023.

A ação penal na contravenção de vias de fato e o paradoxo criminal

CALIXTO OLIVEIRA SOUZA

Promotor de Justiça de Divinópolis

SUMÁRIO: Introdução – 1. Contexto histórico – 2. A alteração jurisprudencial e sua fundamentação – 3. Exemplo de extensão da Lei em benefício da vítima e em prejuízo do réu – 4. Refazendo o raciocínio de 1.995 – 5. A orientação da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais – Conclusão.

SÍNTESE DOGMÁTICA

O delito de vias de fato, previsto no artigo 21 da Lei das Contravenções Penais, quando cometido fora do âmbito da Lei 11.340/06, deve continuar a ser de ação penal pública condicionada por analogia ao crime de lesões corporais leves, em razão da similaridade das condutas e do entendimento utilizado por ocasião da entrada em vigor da Lei 9099/95, segundo o qual “quem pode o mais pode o menos”, e também por analogia às inúmeras extensões de proteções e até de punições criminais pela via jurisprudencial, devendo ser considerada ainda a orientação da Carta de Brasília e da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que apontam no sentido da busca, pelos membros do Ministério Público, da atuação resolutiva, da consensualidade e da eficiência social, devendo ser tentada a composição civil e requerida a extinção da punibilidade pela composição dos danos ou pela decadência nos casos em que não houver representação.

SÍNTESE DOGMÁTICA COM ALTERAÇÃO

A contravenção penal de vias de fato, previsto no artigo 21 do DL 3.688/41, quando aplicável a Lei 9.099/95, continua a ser de ação penal pública condicionada por analogia ao crime de lesões corporais leves, em razão da similaridade das condutas e do entendimento, segundo o qual “quem pode o mais pode o menos, devendo ser considerada ainda a orientação da Carta de Brasília e da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que apontam no sentido da busca, pelos membros do Ministério Público, da atuação resolutiva, da consensualidade e da eficiência social, devendo ser tentada a composição civil e requerida a extinção da punibilidade pela composição dos danos ou pela decadência nos casos em que não houver representação.

INTRODUÇÃO

A tese que ora se apresenta nasceu de um estudo a respeito da ação penal na contravenção penal de vias de fato, prevista no artigo 21 do Decreto-lei 3688/41, analisando-se o entendimento jurisprudencial iniciado com a chegada da Lei 9.099/95 e alterado recentemente ao argumento de que se voltou a uma interpretação literal da Lei. O estudo faz uma comparação com o que ocorre em relação à lei 11.340/06 no que se refere às extensões de proteção e de punição. O trabalho está de acordo com o tema do XVI Congresso Estadual do Ministério Público de Minas Gerais, “História, Constituição e Ministério Público: memória institucional e desafios dos novos tempos”, ao enfrentar importante alteração de um entendimento com três décadas de história e que tem impacto direto nas relações humanas, mostrando-se atento às recentes orientações da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais no sentido de se buscar a composição. O objetivo é comparar o tratamento dado a situações parecidas, mostrando os paradoxos da jurisprudência criminal, que ora altera a Lei para a defesa da vítima, ora para a defesa do réu, e em outros momentos diz que só pode valer a letra da Lei, criando, em muitas oportunidades, uma disparidade que se afasta da coerência sistêmica, o que se verifica facilmente com a recente mudança de rumo acima mencionada.

1. CONTEXTO HISTÓRICO

A Lei das Contravenções Penais é de 3 de outubro de 1941, mesma época de nosso Código Penal (de 1940) e de nosso Código de Processo Penal (1941). Desde então ela sofreu poucas alterações legais, como nas questões da mendicância e da perturbação da tranquilidade, tendo sido mantidas sem alteração, até a presente data, a impossibilidade de punição por tentativa e a ação penal, que é pública incondicionada para todos os delitos.

Ocorre que com a vinda da revolucionária Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, em 1995, os Tribunais, de forma pacífica, entenderam que a alteração trazida por essa Lei na ação penal do crime de lesão corporal leve e culposa, que era pública incondicionada e passou a exigir representação, deveria se aplicar à contravenção de vias de fato. O raciocínio era simples e lógico: a mesma conduta poderia gerar lesão ou não, mas em um caso a vítima deveria pedir providências para viabilizar o processo e em outro, não. E o mais interessante: com lesão, a vítima poderia autorizar ou não o Ministério a propor transação penal ou oferecer denúncia; sem lesão, o Ministério Público não necessitaria dessa autorização, além de ser inclusive obrigado a dar início ao procedimento, por não poder dispor da ação penal.

Os Tribunais, diante do problema trazido pela Lei 9099/95, decidiram criar uma exceção para a LCP, passando a exigir a representação para a contravenção prevista no artigo 21 desta. O Ministério Público agiu dessa forma durante décadas, sem nenhum problema e sem oposição da sociedade. Recentemente, porém, os ventos da jurisprudência passaram a soprar para outro lado

2. A ALTERAÇÃO JURISPRUDENCIAL E SUA FUNDAMENTAÇÃO

Com o advento da Lei Maria da Penha em 2006, o País passou a ter uma importante ferramenta para a defesa das mulheres e punição de seus agressores. Havia uma dificuldade, porém, no que diz respeito à ação penal, pois muitas mulheres, pressionadas não apenas por seus algozes, mas também por outros inúmeros fatores, viam-se compelidas a não oferecerem

representação ou a se retratarem. Chegamos então ao momento da mudança para permitir o início da ação penal sem dependência da vontade da vítima.

E essa mudança veio com facilidade, pois percebeu-se que a exigência de representação para o crime de lesão corporal estava na Lei 9.099/95, mas esta não se aplicava à Lei 11.340/06. Assim, a Lei Maria da Penha continuou buscando o crime de lesão corporal no Código Penal, mas deixou de condicionar a ação penal em obediência à Lei dos Juizados Especiais, pois esta não se aplica àquela. Raciocínio perfeito, justo e defensável.

O problema surgiu quando se percebeu que a contravenção de vias de fato no âmbito da Lei que defende as mulheres também não exigia representação (pois esta vinha de analogia com a lesão corporal) e decidiu-se que esse entendimento, por uma questão de legalidade, afastando-se a analogia também fora do alcance da Lei Maria da Penha, aplicava-se a qualquer caso, independentemente de tratar-se de violência doméstica contra mulher ou não. Foi como se estivéssemos diante de algo novo. Feita nova análise, agora sob a influência da Lei 11.340/06, concluiu-se pela aplicação literal da Lei das Contravenções Penais, isolada da analogia com a exceção trazida pela lei dos Juizados Especiais.

Vejamos a decisão do STJ que deu início ao novo entendimento:

PROCESSUAL PENAL. RECURSO ORDINÁRIO CONSTITUCIONAL EM HABEAS CORPUS. VIAS DE FATO. CONTRAVENÇÃO PENAL. AÇÃO PENAL PÚBLICA INCONDICIONADA. PLENO VIGOR DA LEI DE CONTRAVENÇÕES PENAS. ILEGALIDADE NÃO EVIDENCIADA. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O artigo 88 da Lei n.º 9.099/95, que tornou condicionada à representação a ação penal por lesões corporais leves e lesões culposas, não se estende à persecução das contravenções penais. A contravenção penal de vias de fato, insculpida no artigo 21 da Lei de Contravenções Penais (Decreto Lei n.º 3.688/41), ainda que de menor potencial ofensivo em relação ao crime de lesão corporal, não foi incluída nas hipóteses do artigo 88 da Lei n.º 9.099-95.

2. A Lei de Contravenções Penais (Decreto Lei n.º 3.688/41) continua em pleno vigor e nela há expressa previsão legal de que a ação penal é pública incondicionada, conforme disciplina o seu artigo 17.

3. Recurso ordinário desprovido. (RHC 47.253/MS, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 04/12/2014, DJe 17/12/2014)

Em seguida os Tribunais Estaduais passaram a adotar o entendimento, tendo este chegado ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que passou a orientar as decisões dos Juízes do Estado nesse sentido.

Dessa forma, toda a discussão ocorrida por ocasião da entrada em vigor da Lei 9.099/95, com seu artigo 88, havia sido sepultada. O argumento parecia irrefutável, pois era fundamentado na letra da Lei.

Ocorre que A Lei nunca está sozinha. É necessária uma interpretação sistêmica.

3. EXEMPLO DE EXTENSÃO DA LEI EM BENEFÍCIO DA VÍTIMA E EM PREJUÍZO DO RÉU

Fiquemos no exemplo mais próximo do tema aqui discutido e que, inclusive, deu origem ao problema: o caso da Lei Maria da Penha. Esta Lei, aqui tomada apenas como exemplo, a seguir o raciocínio jurisprudencial acima, estaria sendo aplicada, então, de forma errada, pois não vem sendo adotado rigorosamente o que está em seus dispositivos legais. A Lei só fala em mulher como vítima. E mais: agredida física e psicologicamente por um homem.

O que vemos, porém, é a inclusão de homens como vítimas e de mulheres como autoras, em uma profusão de exceções concedidas por nossos Tribunais. Não se está aqui discordando, que fique muito claro. Afinal, o que estão fazendo os Tribunais? Tentando ser justos ao aumentarem o alcance da Lei para proteger pessoas que se veem na mesma situação das mulheres biológicas.

Com isso nossas cortes fazem algo aparentemente impensável em Direito Penal, mas que vem sendo aceito sem nenhum questionamento: agravam, por extensão, a punição ao autor do delito, mesmo se a vítima não for mulher ou o autor não for homem. Não está sendo aplicada a letra fria da Lei, mas há um consenso no sentido de que é justo. A aplicação das sanções, assim, extrapola a Lei.

Ora, poder-se-ia dizer, como na decisão acima, que *a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06) continua em pleno vigor e nela há expressa previsão legal de que a proteção se limita à mulher, tendo como autores apenas homens, conforme disciplinam dezenas de seus artigos*.

Ninguém, em sã consciência, faz tal afirmativa, por sabermos que a Lei não quis excluir as exceções que os Tribunais aceitam, acolhem e defendem. Enfim, a Lei não é aplicada literalmente por ser sabido que assim não se faria justiça.

Os exemplos com outras leis são infinitos. Por isso ao aplicador do Direito não basta conhecer as leis: é preciso estar em dia com a jurisprudência, com seus acórdãos e súmulas que em muitos casos, em interpretações sistêmicas, modificam as Leis.

Cai por terra, portanto, o argumento segundo o qual só se aplica “o que tem expressa previsão legal”.

Dito isso, voltemos aos primórdios da Lei 9099/95.

4. REFAZENDO O RACIOCÍNIO DE 1995

Quando a Lei 9099/95 passou a exigir a representação como condição para a ação penal nos casos de lesões corporais leves, alguns operadores do direito perceberam que iria ser criado um problema com a contravenção de vias de fato. A comparação era inevitável: alguém agride uma pessoa com um murro, por exemplo. Se causa lesão corporal, a vítima pode optar por não autorizar o Ministério Público a processar; na mesma situação, se não houver lesão, a vítima não tem mais o poder de escolha, ficando o Ministério Público com a obrigação de oferecer transação penal ou processar o autor. E se as vítimas forem duas? Uma com lesão e outra sem? Nesse caso, uma pode dizer que prefere que não haja processo e a outra deverá ser obrigada a ver seu caso prosseguir, com audiências, testemunhos, todo o *stress* de um processo, ainda que não queira, às vezes com piora das relações com o agressor, o qual poderia desejar perdoar (ou nunca mais ver) e seguir a vida. E não estamos falando de relações domésticas ou afetivas. Podemos estar falando inclusive de pessoas que nunca mais se encontrarão e não têm interesse em ver o outro processado.

Uma frase muito dita em 1995, quando surgiu a dúvida sobre a ação penal pública condicionada em contravenção, o que era uma novidade, foi: “quem pode o mais pode o menos”, perfeita nesse caso.

Por isso defende-se aqui que a recente alteração jurisprudencial representa um paradoxo no Direito Penal. Utiliza-se o argumento de que algo não pode ser aplicado, embora aparente ser justo e esteja inserido em um sistema, porque está escrito de forma diferente na Lei, mas em outros momentos chega-se a diminuir penas, descriminalizar condutas ou até a aumentar punições, em oposição ao que diz a Lei, sempre rendendo-se ao contexto em que ela está inserida.

Não se está expressando discordância aqui com os incontáveis ajustes feitos pelos Tribunais. Apenas se está ressaltando que o argumento segundo o qual “pode não ser justo, mas é a Lei” às vezes pode se mostrar equivocado e simplista.

5. A ORIENTAÇÃO DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais tem entre suas principais metas orientar os membros a privilegiarem o consenso, o acordo, a composição, a solução sem litígio, ou seja, evitar a judicialização. Enfim, a meta é perseguir a atuação resolutiva, a consensualidade e a eficiência social.

Nesse ponto o entendimento jurisprudencial aqui defendido, pacificado por décadas, era perfeito. Atualmente, então, após as orientações da Corregedoria e do contido na Carta de Brasília, aprovada no 7º Congresso de Gestão do CNMP, em 22 de setembro de 2016, ele se mostra ainda mais atual e necessário.

No caso em foco, entra em cena a contribuição para a eficiência social. Não se está aqui propondo a paz ao preço da impunidade ou da desobediência a um dispositivo legal. O que se propõe é apenas que haja a tentativa de composição civil, como ocorre atualmente, sempre que possível, em delitos de ação penal privada ou pública condicionada, seguida, caso frustrada, da representação, assim como ocorre nos crimes de lesões corporais leves ou culposas. Ao promover a tentativa de composição civil já se consegue, muitas vezes, evitar o desgaste de um procedimento criminal, que muitas vezes piora a relação entre os envolvidos. Não obtida essa almejada paz, possibilita-se à vítima, obviamente, expor sua vontade, autorizando o Ministério Público, caso assim deseje, a propor a transação penal ou oferecer a denúncia. Não há prejuízo à Lei. Apenas se busca uma equiparação aos casos de lesões corporais leves e culposas e dá-se uma oportunidade de busca da eficiência social.

Registre-se que a prática já mostrou o sucesso desse procedimento, o que recomenda aos Tribunais voltarem a adotar a forma que privilegia a vontade da vítima, sempre lembrando que nos casos da Lei Maria da Penha permanece a ação penal pública incondicionada.

CONCLUSÃO

O delito de vias de fato, previsto no artigo 21 da Lei das Contravenções Penais, quando cometido fora do âmbito da Lei 11.340/06, deve continuar a ser de ação penal pública condicionada por analogia ao crime de lesões corporais leves, em razão da similaridade das condutas e do entendimento utilizado por ocasião da entrada em vigor da Lei 9.099/95, segundo o qual “quem pode o mais pode o menos”, e também por analogia às inúmeras extensões de proteções e até de punições criminais pela via jurisprudencial, devendo ser considerada ainda a orientação da Carta de Brasília e da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que apontam no sentido da busca, pelos membros do Ministério Público, da atuação resolutiva, da consensualidade e da eficiência social, devendo ser tentada a composição civil e requerida a extinção da punibilidade pela composição dos danos ou pela decadência nos casos em que não houver representação.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Superior Tribunal de Justiça - RHC 47.253/MS, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 04/12/2014, DJE 17/12/2014.

A investigação patrimonial como eixo obrigatório da persecução penal econômica pelo Ministério Público

LUCAS EDUARDO DE LARA ATAIDE¹

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA DA PROPOSIÇÃO

Nas investigações de criminalidade econômica, organizada ou lucrativa, o Ministério Público deve incorporar a investigação patrimonial como eixo obrigatório e autônomo da persecução penal, destinado à identificação de produtos, proveitos e benefícios derivados da infração, bens equivalentes, beneficiários econômicos finais e patrimônio incompatível com rendimentos lícitos, com vistas à adoção tempestiva de medidas cautelares reais, reparação do dano, confisco definitivo, confisco alargado e recuperação de ativos.

EXPOSIÇÃO E JUSTIFICATIVA

A tese relaciona-se diretamente com o tema central do Congresso - História, Constituição e Ministério Público: memória institucional e desafios dos novos tempos -, pois propõe a atualização metodológica da atuação criminal ministerial diante da criminalidade econômica contemporânea. O desafio institucional dos novos tempos consiste em superar uma persecução penal exclusivamente centrada na autoria e na materialidade, incorporando, desde o início da investigação, a dimensão patrimonial do delito.

A criminalidade econômica, organizada ou lucrativa não se esgota na prática do fato típico. Aliás, a prática forense revela que a privação de liberdade, embora necessária, não se

¹ Especialista em Direito Penal e Criminologia pelo Instituto de Criminologia e Política Criminal (ICPC), coordenado pelo Prof. Dr. Juarez Cirino dos Santos. Especialista em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDCONST). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Currículo lattes: <https://lattes.cnpq.br/8855328551572158>. Email: lataide@mpmg.mp.br

mostra suficiente para enfrentar adequadamente a criminalidade organizada². Ela se estrutura em torno da obtenção, ocultação, circulação, fruição e reinvestimento de vantagens patrimoniais ilícitas. Em tais contextos, a resposta estatal que se limita à identificação do autor e à descrição do crime é incompleta: pode alcançar a responsabilização pessoal do agente, mas deixa preservado o benefício econômico que motivou a infração e que frequentemente financia a continuidade delitiva. Sendo assim, a partir de uma escolha racional³, o autor faz uma ponderação de risco-utilidade e decide contrariamente ao bem jurídico. É justamente por isso que tem se afirmado, especialmente em crimes econômicos, que a prisão não é mais considerada um fracasso da empreitada criminosa, mas rito de passagem.⁴

Por isso, a persecução penal de infrações penais produtoras⁵ - aquelas capazes de gerar bens, direitos ou valores - deve ser compreendida como persecução de autoria, de materialidade e de patrimônio. É necessário investigar quem lucrou, quanto lucrou, onde está o ativo, por quais estruturas foi ocultado, se houve interposição de terceiros, quem é o beneficiário econômico final e quais bens podem responder pela reparação do dano, pelas medidas cautelares reais, pela perda de bens, pelo confisco definitivo ou pelo confisco alargado.

A presente tese justifica-se porque a atuação do Ministério Público na persecução do patrimônio ilícito encontra fundamento não apenas na Constituição Federal e nos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, mas também na própria conformação constitucional do Ministério Público após 1988. A concepção originária do Promotor de Justiça era associada à figura de um burocrata incumbido de representar os interesses de um poder soberano, concepção esta que perdurou à época do contratualismo na revolução francesa do século XVIII, ainda que por interesses distintos.⁶ Com o surgimento da Constituição Federal de 1988 e avanços teóricos sobre o papel reformador da Carta Republicana, o Ministério Público sofreu profundas modificações, ganhou autonomia e deslocou o eixo de sua atuação para a tutela dos interesses públicos primários, ainda que em contraposição eventual aos interesses administrativos ou governamentais⁷. Com a globalização e o reconhecimento de problemas comuns entre as nações, em especial a necessidade de enfrentamento à corrupção, à lavagem de dinheiro e às organizações

² NEPOMUCENO, Rafael Ramos. **A persecução patrimonial como estratégia central no combate às organizações criminosas: uma análise à luz do confisco alargado no ordenamento penal**. Fortaleza: Escola Superior do Ministério Público do Ceará. p. 146. 2025.

³ À luz da Teoria da Escolha Racional, o potencial agente criminoso pondera a rentabilidade que poderia obter com a alocação de seu tempo no mercado lícito ou formal e a compara com os ganhos esperados caso direcione esse mesmo tempo à prática de atividades ilícitas. Paralelamente, avalia o risco de responsabilização penal decorrente da conduta criminosa. A partir dessa equação entre ganhos esperados, oportunidades disponíveis e riscos de punição, o indivíduo pode optar, ou não, pela inserção no mercado criminal. Nesse sentido: SOUZA, Maria Augusta Oliveira de; RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. **Escolha racional e sistema punitivo**. Porto Alegre: UFRGS. p.85. 2019.

⁴ NEPOMUCENO, Rafael Ramos. **A persecução patrimonial como estratégia central no combate às organizações criminosas: uma análise à luz do confisco alargado no ordenamento penal**. Fortaleza: Escola Superior do Ministério Público do Ceará. p. 147. 2025.

⁵ LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de legislação criminal especial**. Volume único. – 13ª ed. – São Paulo: Juspodivm. p. 1008. 2025.

⁶ MACHADO, Bruno Amaral. **Ministério Público e o controle penal na globalização econômica**. Revista de Direito UPIS, Brasília, ano 1, n. 1, p. 83-96, jan. p.84. 2003.

⁷ PEREIRA, André Estêvão Ubaldino. **Investigação criminal pelo Ministério Público e acesso à jurisdição no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. p. 132. 2010.

criminosas, fortaleceu-se a ideia de poder constituinte supranacional⁸, bem como um cosmopolitismo ético⁹.

A criminalidade forjada a partir do atual modelo de sociedade de riscos impôs novos desafios à persecução penal e, consequentemente, ao próprio Ministério Público. A ordem econômica constitui bem jurídico e deve ser protegida em sua integralidade. Para tanto, como afirmado alhures, a imposição de pena privativa de liberdade é insuficiente. A não persecução do patrimônio ilícito, além de não efetivar a função preventiva geral da pena, mantém incólumes as complexas estruturas econômicas criminosas e impede a reparação dos danos causados. Faz-se necessário, portanto, a construção de uma política criminal econômica voltada à definição de parâmetros de proteção da ordem econômica como bem jurídico penalmente relevante¹⁰. Caso contrário, a atuação ministerial será deficitária, gerando proteção insuficiente do bem jurídico, em violação ao princípio da proibição de proteção insuficiente¹¹.

FUNDAMENTAÇÃO

No plano internacional, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) dispõe que a recuperação de ativos integra o núcleo da resposta estatal à criminalidade organizada transnacional, pois impõe aos Estados a adoção de medidas voltadas à identificação, rastreamento, congelamento, apreensão e confisco dos produtos do crime, dos bens de valor equivalente e dos instrumentos utilizados ou destinados à prática delitiva (art. 12). Ainda em âmbito estrangeiro, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida) dispõe que a restituição de ativos é princípio fundamental da Convenção (art. 51), prevendo nos arts. 52 a 58 a disciplina da prevenção e detecção de transferências ilícitas, recuperação direta de bens, cooperação internacional para confisco, restituição e disposição de ativos e estruturação de unidade de inteligência financeira.

A Constituição Federal logo no art. 1º afirma a livre iniciativa como fundamento da República. Repete-se a livre iniciativa no capítulo destinado à ordem econômica (art. 170). Em relação a este capítulo próprio, extrai-se, portanto, que a ordem econômica brasileira se estrutura sobre a liberdade de iniciativa e assegura a propriedade privada dos meios de produção. Essa liberdade, contudo, não é absoluta: submete-se a princípios constitucionais expressos que limitam e orientam o processo econômico, de modo a direcioná-lo à realização do bem-estar social e à melhoria da qualidade de vida da coletividade¹².

⁸ “Uma série de mudanças ocorridas na sociedade ao longo das últimas décadas – ligadas a fenômenos como a globalização econômica, a corrosão da soberania dos Estados nacionais, o fortalecimento da proteção dos direitos humanos na esfera internacional e o advento de novas e poderosas instituições supranacionais – teria dado ensejo ao surgimento de um constitucionalismo localizado fora do Estado, mas que interage com as constituições estatais, em relações complexas que podem envolver diálogo e cooperação, mas também tensão e conflito”. SOUZA NETO, Claudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**/Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento. Belo Horizonte. Fórum. p. 275. 2014.

⁹ “(...) se desenvolve na sociedade global, desde o final da II Guerra Mundial, um “cosmopolitismo ético”, que cobra dos Estados mais respeito aos direitos humanos, não aceitando a invocação da soberania ou de particularismos culturais como escusa para as mais graves violações à dignidade humana.” Ibidem. p. 89.

¹⁰ RAMIDOFF, Mário Luiz; RAMIDOFF, Luísa Munhoz Bürgel. **Bem jurídico no direito penal econômico: uma abordagem criminológica-crítica**. Revista Internacional CONSINTER de Direito. Juruá. p. 141. 2018.

¹¹ CHEMIM, Rodrigo. **Processo penal: fundamentos dos fundamentos** / Rodrigo Chemim – Porto Alegre. Citadel. pg. 161. 2023.

¹² FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador. Juspodivm. p.1917. 2019.

As atribuições constitucionais do Ministério Público estão insculpidas no art. 127 da Constituição Federal. A ordem econômica constitucional brasileira é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por finalidade assegurar existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social. Nesse contexto, o mercado interno, qualificado pela Constituição como integrante do patrimônio nacional, deve ser protegido contra práticas ilícitas que distorçam a livre concorrência, comprometam a regularidade das relações econômicas e permitam a acumulação ou circulação de vantagens patrimoniais indevidas. A atuação do Ministério Público, portanto, não se volta à intervenção ordinária na atividade econômica lícita, mas à tutela da ordem jurídica, do patrimônio público e social e dos serviços de relevância pública quando atingidos por condutas criminosas ou ilícitas de repercussão econômica¹³.

O cumprimento dessas obrigações internacionais e constitucionais impõe disciplina normativa interna que as torne juridicamente executáveis. O Código Penal disciplina os efeitos da condenação criminal. Para os fins deste trabalho, interessam especialmente seus efeitos patrimoniais. O primeiro deles consiste em tornar certa a obrigação de reparar o dano causado pela infração penal, nos termos do art. 91, I, do Código Penal. A sentença penal condenatória transitada em julgado, por sua vez, constitui título executivo judicial, conforme o art. 515, VI, do Código de Processo Civil. Já a perda de bens, instrumentos ou produtos do crime, prevista no art. 91, II, do Código Penal, configura efeito extrapenal da condenação, de natureza patrimonial, e não pena autônoma, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (RTJ 101/516)¹⁴.

Além da perda clássica de bens, existe a perda por equivalente, prevista no art. 91, § 1º, do Código Penal. Posteriormente, foi introduzido o denominado confisco alargado, previsto no art. 91-A do Código Penal. Esses dois últimos, especialmente o confisco alargado, são instrumentos relevantes contra a criminalidade reditícia. Por terem natureza civil, o standard probatório não é tão rigoroso como o penal. Aplica-se a lógica da preponderância probatória (*preponderance of evidence*), buscando a hipótese mais provável dentre as apresentadas.¹⁵

A introdução de novas modalidades de confisco decorre da insuficiência dos instrumentos penais clássicos diante da expansão da criminalidade econômica e organizada, marcada pela obtenção, ocultação e reinvestimento de vantagens ilícitas. Nesse contexto, a resposta estatal não pode limitar-se à sanção pessoal do agente, devendo também alcançar a dimensão patrimonial da atividade criminosa, sobretudo quando o delito afeta a ordem econômica, a confiança nas relações de mercado e a regularidade das interações entre agentes públicos e privados.¹⁶

Não obstante, medidas urgentes e provisórias são necessárias para garantir os provimentos judiciais que vão declarar estes efeitos. O Código de Processo Penal prevê medidas assecuratórias patrimoniais especialmente destinadas a garantir a futura restituição de bens, reparação do dano, indenização dos prejuízos causados, pagamento de multa e custas processuais, bem como ao perdimento de bens como efeito da condenação.¹⁷

¹³ FONSECA, Antonio. **O papel do Ministério Público na política da concorrência**. Brasília: Revista de Direito Econômico. P. 71. 1997.

¹⁴ DOTI, René Ariel. **Curso de direito penal**: parte geral. 6ª ed. São Paulo. Thomson Reuters Brasil. p. 807. 2018.

¹⁵ NEPOMUCENO, Rafael Ramos. **A persecução patrimonial como estratégia central no combate às organizações criminosas: uma análise à luz do confisco alargado no ordenamento penal**. Fortaleza: Escola Superior do Ministério Público do Ceará. p. 154. 2025.

¹⁶ VIEIRA, Roberto D'Oliveira. **Pelo MP: confisco alargado**. [S. l.]: [s. n.], [s. d.], p.5.

¹⁷ MAEDA, Gustavo Koji. **Medidas assecuratórias penais: fundamentos, critérios e limites de imposição sobre o patrimônio de pessoas jurídicas**. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. p. 28. 2022

Além do regramento geral, leis penais especiais ampliam o arsenal de medidas voltadas à persecução patrimonial, especialmente em matéria de lavagem de dinheiro, drogas e organizações criminosas. Especial relevância assume a Lei n.º 12.850/2013, ao prever que a colaboração premiada pode ter como um de seus resultados a recuperação total ou parcial do produto ou proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa, nos termos do art. 4º, IV. A previsão reforça que a recuperação de ativos não é consequência lateral da persecução penal, mas finalidade expressamente incorporada à resposta estatal contra a criminalidade organizada.

A investigação patrimonial exige competências técnicas próprias, distintas daquelas tradicionalmente empregadas na investigação criminal convencional. O rastreamento de ativos, a análise de fluxos financeiros e a identificação de estruturas de ocultação patrimonial demandam conhecimentos específicos, especialmente em contabilidade forense, análise financeira e direito tributário.¹⁸ Essa complexidade, contudo, não afasta a obrigatoriedade da persecução patrimonial nos crimes econômicos, organizados ou lucrativos; ao contrário, reforça a necessidade de sua estruturação como eixo autônomo da investigação.

É precisamente essa a racionalidade adotada pela Resolução Conjunta PGJ/CGMP n.º 3/2025, especialmente em seus arts. 19 e 20, ao prever que a persecução patrimonial voltada à localização de benefícios derivados da infração penal, bens equivalentes, medidas cautelares reais, confisco definitivo e identificação do beneficiário econômico final seja realizada em anexo autônomo do procedimento investigatório criminal.

CONCLUSÃO

Conclui-se que, nas investigações de criminalidade econômica, organizada ou lucrativa, a persecução patrimonial deve ser tratada como eixo obrigatório, autônomo e simultâneo à apuração da autoria e da materialidade.

Essa obrigatoriedade decorre da própria natureza da criminalidade econômica contemporânea, estruturada em torno da obtenção, ocultação, circulação e reinvestimento de vantagens ilícitas; dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de identificação, bloqueio, confisco e recuperação de ativos; da tutela constitucional da ordem jurídica, da ordem econômica, do patrimônio público e social; e da função institucional do Ministério Público de promover resposta penal efetiva, proporcional e integral.

No âmbito do Ministério Público de Minas Gerais, essa diretriz encontra concretização normativa inicial nos arts. 19 e 20 da Resolução Conjunta PGJ/CGMP n.º 3/2025, que preveem a persecução patrimonial em anexo autônomo do procedimento investigatório criminal, inclusive para localização de benefícios derivados da infração penal, bens equivalentes, beneficiário econômico final, medidas cautelares reais, confisco definitivo e confisco alargado. A previsão normativa demonstra que o caminho institucional já começou a ser trilhado, mas também evidencia a necessidade de novos avanços, especialmente quanto à consolidação de

¹⁸ NEPOMUCENO, Rafael Ramos. **A persecução patrimonial como estratégia central no combate às organizações criminosas: uma análise à luz do confisco alargado no ordenamento penal**. Fortaleza: Escola Superior do Ministério Público do Ceará. p. 160. 2025.

fluxos procedimentais, capacitação técnica continuada, integração com órgãos de inteligência financeira e estruturação de apoio especializado à recuperação de ativos.

Assim, propõe-se que o Ministério Público incorpore, como diretriz institucional, a instauração de eixo patrimonial próprio nas investigações de infrações penais produtoras de bens, direitos ou valores, com metodologia destinada a identificar quem se beneficiou economicamente da infração, qual foi a vantagem obtida, onde se encontra o ativo, se houve interposição de terceiros e quais bens podem responder pela reparação do dano, pelas medidas cautelares reais, pelo confisco definitivo, pelo confisco alargado e pela recuperação de ativos.

A efetividade da persecução penal econômica não se mede apenas pela responsabilização pessoal do agente, mas também pela capacidade do sistema de justiça de impedir que o crime preserve sua rentabilidade, mantenha sua estrutura econômica e continue financiando novas práticas ilícitas.

A persecução patrimonial do dinheiro ilícito não é uma opção: é condição de efetividade contra o crime lucrativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHEMIM, Rodrigo. **Processo penal: fundamentos dos fundamentos**. Porto Alegre: Citadel, 2023.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2019.

FONSECA, Antonio. **O papel do Ministério Público na política da concorrência**. Brasília: Revista de Direito Econômico, 1997. Artigo científico.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de legislação criminal especial**. 13. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. Volume único.

MACHADO, Bruno Amaral. **Ministério Público e o controle penal na globalização econômica**. Revista de Direito UPIS, Brasília, ano 1, n. 1, p. 83-96, jan. 2003.

MAEDA, Gustavo Koji. **Medidas assecuratórias penais: fundamentos, critérios e limites de imposição sobre o patrimônio de pessoas jurídicas**. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2022. Dissertação de mestrado.

NEPOMUCENO, Rafael Ramos. **A persecução patrimonial como estratégia central no combate às organizações criminosas: uma análise à luz do confisco alargado no ordenamento penal**. Fortaleza: Escola Superior do Ministério Público do Ceará, 2025. Artigo científico.

PEREIRA, André Estêvão Ubaldino. **Investigação criminal pelo Ministério Público e acesso à jurisdição no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2010. Tese de doutorado.

RAMIDOFF, Mário Luiz; RAMIDOFF, Luísa Munhoz Bürgel. **Bem jurídico no direito penal econômico: uma abordagem criminológico-crítica**. Revista Internacional CONSINTER de Direito. Curitiba: Juruá, 2018.

SOUZA, Maria Augusta Oliveira de; RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. **Escolha racional e sistema punitivo**. Porto Alegre: UFRGS, 2019. Artigo científico.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

VIEIRA, Roberto D'Oliveira. **Pelo MP: confisco alargado**. [S. l.]: [s. n.], [s. d.]. Artigo científico.



XVI Congresso Estadual do Ministério Público de Minas Gerais

História, Constituição e Ministério Público:
memória institucional e desafios dos novos tempos

Área II

Direito Civil e Processual Civil



O Ministério Público na tutela de incapazes nos CEJUSCs: legitimidade recursal, natureza jurídica da sentença homologatória e o desafio institucional frente à autocomposição

LEONARDO CASTRO MAIA

Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA

Proposição 1. O Ministério Público detém legitimidade autônoma para recorrer de sentença homologatória de acordo firmado no âmbito do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), quando envolva interesse de incapaz ou de direito indisponível transigível, na qualidade de *custos iuris*, nos termos dos arts. 178, I, 179, II, e 996 do CPC/2015, do art. 11 da Resolução n. 125/2010-CNJ e da Súmula 99 do STJ, sendo irrelevante a ausência de recurso das partes.

Proposição 2. A decisão homologatória de acordo extrajudicial proferida pelo Juiz do CEJUSC, inclusive em fase pré-processual, tem natureza jurídica de sentença judicial, por constituir exercício do poder jurisdicional do Estado em procedimento de jurisdição voluntária (arts. 719, 724 e 725, VIII, do CPC/2015), sendo passível de recurso de apelação, nos termos dos arts. 487, III, "b", e 1.009 do CPC/2015.

Proposição 3. É vedado ao juiz de primeiro grau exercer o juízo de admissibilidade de recurso de apelação interposto contra sentença homologatória proferida no âmbito do CEJUSC, competência reservada exclusivamente ao Tribunal *ad quem*, nos termos expressos do art. 1.010, §3º, do CPC/2015, que determina a remessa automática independentemente de qualquer apreciação prévia pelo juízo *a quo*.

EXPOSIÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO

1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E INSTITUCIONAL

O rompimento da barragem de Fundão, ocorrido em 5 de novembro de 2015, no Complexo Minerário de Germano, Mariana-MG, desencadeou o maior desastre socioambiental da história brasileira, afetando diretamente comunidades ao longo de toda a bacia do Rio Doce. Na cidade de Governador Valadares, a chegada da lama de rejeitos contaminou o manancial hídrico, privando a população do acesso à água por semanas – afetação que atingiu inclusive os mais vulneráveis: crianças, idosos, pessoas com deficiência.

Em resposta a tal contexto, a Fundação Renova, criada pelos causadores do dano para gerir as reparações, implementou o denominado Programa de Indenização Mediada (PIM), por meio do qual ofereceu indenização padronizada de R\$ 1.000,00 por residente adulto e R\$ 1.100,00 por residente vulnerável, mediante termo de adesão único, sem negociação do *quantum* e sem a presença de mediador neutro – circunstâncias que, a rigor, desnaturavam a mediação conforme definida na Lei n. 13.140/2015.

Acordos celebrados extrajudicialmente e envolvendo incapazes foram submetidos ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Governador Valadares (CEJUSC/GV), onde o Ministério Público do Estado de Minas Gerais foi instado a se manifestar previamente à homologação dos acordos, na forma do art. 178, I, do CPC/2015 e do art. 3º, §2º, da Lei n. 13.140/2015. O MPMG, então, em cumprimento estrito de suas funções constitucionais, apresentou pareceres favoráveis à homologação, mas com ressalvas expressas quanto a cláusulas excessivamente onerosas e abusivas, visando à efetiva proteção dos interesses dos incapazes.

A questão central que ensejou a presente tese emerge do que se passou a seguir: o Juiz do CEJUSC, embora acolhesse o parecer ministerial e as ressalvas dele constantes no bojo da fundamentação das sentenças homologatórias, deixou de inseri-las no dispositivo das decisões, tornando-as ineficazes para fins de coisa julgada e de eventual execução. Ao ser provocado por embargos de declaração para sanar a omissão, o Juízo os rejeitou. O MPMG, então, interpôs recursos de apelação, pleiteando a incorporação das ressalvas no dispositivo sentencial. O Juiz Coordenador do CEJUSC, todavia, por meio de uma única decisão coletiva, rejeitou todas as apelações interpostas pelo Ministério Público, ao argumento de que não haveria previsão legal para interposição de apelação em sede pré-processual, e ainda determinou que nenhum outro recurso fosse protocolado sobre a matéria.

Diante desse cenário, o MPMG impetrou Mandado de Segurança perante o TJMG (convertido em Reclamação), que foi julgado improcedente pela 12ª Câmara Cível. O Ministério Público interpôs Recurso Especial (REsp n. 1.806.339/MG), admitido pelo Tribunal de origem. O Ministério Público Federal, em parecer, opinou pelo provimento do Recurso Especial.

Este caso ilustra, com precisão, os novos desafios que se apresentam ao Ministério Público contemporâneo: a expansão dos métodos autocompositivos, a criação dos CEJUSCs e a eventual erosão das garantias constitucionais dos vulneráveis em nome da celeridade e da desjudicialização.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO GUARDIÃO CONSTITUCIONAL – MEMÓRIA E DESAFIO INSTITUCIONAL

A Constituição Federal de 1988 representou um divisor de águas na história do Ministério Público brasileiro. O art. 127 consagrou a Instituição como "essencial à função jurisdicional do Estado", incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O art. 129 ampliou significativamente as atribuições ministeriais, conferindo ao *Parquet* legitimidade ativa para a promoção de ações civis públicas e para a defesa de direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos.

Na memória institucional do Ministério Público mineiro, a atuação do MPMG no caso do rompimento da Barragem de Fundão representa um marco da defesa intransigente dos direitos dos atingidos, muitos deles em situação de hipervulnerabilidade. O presente caso, aparentemente circunscrito a uma questão processual de admissibilidade recursal, revela, em sua essência, o enfrentamento do risco de esvaziamento das funções constitucionais do Ministério Público, em prejuízo de incapazes.

Não se trata apenas de saber se cabe ou não apelação contra sentença homologatória de acordo no CEJUSC. Trata-se de definir se, na engenharia institucional dos métodos alternativos de solução de conflitos, há espaço para a atuação plena e eficaz do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica, ou se, em nome da desjudicialização, os direitos dos vulneráveis podem ser transacionados sem qualquer controle judicial, sem o devido processo legal e sem a possibilidade de manejo de recursos pelo Ministério Público.

3. DA LEGITIMIDADE RECURSAL AUTÔNOMA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O art. 179, II, do CPC/2015 é categórico: nos processos em que o Ministério Público atua como fiscal da ordem jurídica, *"incumbe-lhe [...] recorrer, ainda que não o faça a parte."* A Súmula 99 do Superior Tribunal de Justiça consolida essa orientação: *"O Ministério Público tem legitimidade para recorrer no processo em que oficiou como fiscal da lei, ainda que não haja recurso da parte."*

A legitimidade recursal do Ministério Público, nessas hipóteses, não é subsidiária ou dependente do comportamento das partes – é autônoma. Daniel Amorim Assumpção Neves anota que "nos processos em que atua como fiscal da ordem jurídica, a legitimidade recursal do Ministério Público é autônoma, significando dizer que, mesmo que as partes no processo não interponham recurso, é admissível o recurso interposto pelo Ministério Público."

O art. 3º, §2º, da Lei n. 13.140/2015 (Lei de Mediação) impõe expressamente que *"o consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público."* O Enunciado n. 24 do Fórum Nacional de Mediação e Conciliação reforça: *"Em casos de família onde haja menor ou incapaz, o Ministério Público deverá, obrigatoriamente, se manifestar sobre o acordo antes do Juiz homologá-lo."*

Seria logicamente incoerente – e constitucionalmente inaceitável – exigir a manifestação do Ministério Público para depois negar-lhe o direito de recorrer quando a decisão judicial não acolhe as ressalvas por ele apresentadas. A intervenção obrigatória do Parquet perderia inteiramente sua razão de ser se se limitasse a uma formalidade decorativa, sem qualquer efetividade prática.

De nada adiantaria ao Ministério Público e à lógica jurídica que determina sua intervenção nos expedientes de incapazes, que o Parquet recebesse os autos com vista, pudesse neles lançar manifestação em sentido diverso da simples homologação total do acordo e não pudesse recorrer de decisão judicial proferida noutra direção.

4. DA NATUREZA JURÍDICA DA SENTENÇA HOMOLOGATÓRIA PROFERIDA NO CEJUSC

O argumento central utilizado para negar cabimento do recurso foi a natureza "*pré-processual*" do procedimento desenvolvido no CEJUSC, da qual derivaria a inexistência de processo e, conseqüentemente, de recurso.

Este argumento não resiste a uma análise sistemática do ordenamento vigente.

O art. 725, VIII, do CPC/2015, inserido na Seção de Procedimentos de Jurisdição Voluntária, prevê expressamente o "*pedido de homologação de autocomposição extrajudicial, de qualquer natureza ou valor.*" Trata-se, portanto, de procedimento judicial, ainda que de jurisdição voluntária. O art. 724 do mesmo diploma estatui que "*da sentença caberá apelação.*" A leitura sistemática e teleológica desses dispositivos não deixa margem para dúvida.

As decisões homologatórias de acordos proferidas pelo Juiz Coordenador do CEJUSC enquadram-se no art. 487, III, "b", do CPC/2015, que arrola, entre os casos em que o juiz resolverá o mérito, a "*homologação do reconhecimento da procedência do pedido formulado na ação ou na reconvenção, da transação e da renúncia à pretensão formulada na ação ou na reconvenção.*" Tais decisões são, portanto, sentenças. E o art. 515, II e III, do CPC/2015 confere-lhes força de título executivo judicial.

O art. 28, parágrafo único, da Lei n. 13.140/2015 é expresso: "*o juiz homologará o acordo, por sentença, e o termo final da mediação e determinará o arquivamento do processo.*" O próprio texto legal denomina sentença o ato homologatório, tornando insustentável a tese de que se trata de ato insusceptível de impugnação recursal.

Conforme decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, em orientação com a qual se alinha a doutrina majoritária:

"O Ministério Público, como fiscal da lei, tem legitimidade para recorrer de sentença homologatória de acordo obtido em procedimento pré-processual de mediação em CEJUSC, nos termos do art. 996 do NCPC e do art. 11 da Resolução 125/2010 do CNJ." (TJ-GO – Apelação n. 01985167120168090072, Rel. Des. Carlos Alberto França, 2ª Câmara Cível, j. 15/07/2019).

O próprio voto vencido na Câmara julgadora do TJMG identificou o equívoco do acórdão recorrido:

"Juízo de admissibilidade de apelação é reservado ao Tribunal ad quem, impedindo negativa de seguimento na própria origem. É apelável homologação judicial de acordo, inclusive quando isso ocorre perante o CEJUSC." (TJMG – Agravo Interno Cv n. 1.0000.19.111898-3/001, voto vencido, j. 17/03/2021).

A circunstância de o procedimento ser denominado "*pré-processual*" pela Resolução n. 125/2010-CNJ tem relevância apenas administrativa e organizacional, não servindo para afastar a natureza processual da sentença judicial que o encerra e que produz coisa julgada, gerando título executivo judicial.

5. DA VEDAÇÃO AO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE PELO JUIZ DE PRIMEIRO GRAU

O art. 1.010, §3º, do CPC/2015 é norma processual de textura fechada e sem exceções: "*o juiz de primeiro grau, independentemente de juízo de admissibilidade, remeterá os autos ao tribunal.*" A lei processual não criou qualquer exceção para sentenças homologatórias ou para procedimentos realizados em CEJUSCs.

A conduta do Juiz Coordenador, ao exercer o juízo de admissibilidade e rejeitar as apelações, configurou usurpação de competência do Tribunal, em nítida violação ao dispositivo legal mencionado. O argumento de que o CEJUSC não teria estrutura suficiente para processar e encaminhar os recursos é irrelevante do ponto de vista jurídico: a inexistência de estrutura administrativa não revoga norma processual cogente, e muito menos justifica a supressão do direito ao duplo grau de jurisdição em processos envolvendo interesse de incapazes.

Como bem destacou o Ministério Público Federal em seu parecer nos autos do REsp n. 1.806.339/MG, trata-se de sentença que extingue o processo com resolução de mérito (art. 487, III, "b", do CPC/2015), sendo cabível o recurso de apelação com juízo de admissibilidade reservado ao Tribunal, nos termos do art. 1.010, §3º, do CPC/2015.

6. O PRINCÍPIO DO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Os incapazes não podem, via seus representantes, deliberar pela escolha do local em que firmam o acordo e sobre se haverá ou não possibilidade de questionamento e recurso pelo Ministério Público. Tampouco seria razoável que a parte adversa – no caso, empresa multinacional – pudesse, pela via da designação do procedimento como "*pré-processual*", afastar o controle recursal independente do *Parquet*.

O art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal assegura o devido processo legal e o contraditório. O art. 8º do CPC/2015 determina que o juiz atenderá "*aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana.*" O Anexo III da Resolução n. 125/2010-CNJ elenca entre os princípios fundamentais dos mediadores e conciliadores o "*respeito à ordem pública e às leis vigentes – dever de velar para que eventual acordo entre os envolvidos não viole a ordem pública, nem contrarie as leis vigentes.*"

A possibilidade de o Ministério Público recorrer tem, nos casos envolvendo incapazes, o mesmo fundamento e a mesma importância da exigência de homologação judicial do acordo, qual seja, a proteção dos vulneráveis contra a prepotência econômica e o desequilíbrio de forças que marcam as reparações por grandes desastres.

CONCLUSÃO

Com fundamento nas razões expostas, conclui-se:

I. O Ministério Público tem legitimidade autônoma para recorrer de sentença homologatória de acordo firmado no CEJUSC, quando envolva interesse de incapaz ou de direito indisponível transigível, nos termos dos arts. 178, I, 179, II, e 996 do CPC/2015, do art. 11 da Resolução n. 125/2010-CNJ e da Súmula 99 do STJ.

II. A decisão homologatória de acordo extrajudicial proferida em CEJUSC tem natureza de sentença judicial, sendo passível de recurso de apelação, nos termos dos arts. 487, III, "b", 724 e 1.009 do CPC/2015, independentemente de o procedimento ser classificado como pré-processual.

III. É vedado ao juiz de primeiro grau exercer o juízo de admissibilidade de recurso de apelação, competência exclusiva do Tribunal *ad quem*, nos termos do art. 1.010, §3º, do CPC/2015.

IV. A restrição ao poder recursal do Ministério Público, em processos envolvendo incapazes e direitos indisponíveis, representa violação ao princípio do duplo grau de jurisdição, ao devido processo legal (art. 5º, LIV, CF) e às funções constitucionais do Parquet (art. 127 c/c art. 129 da CF/1988), devendo ser rechaçada pelo Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E JURISPRUDENCIAIS

Legislação:

- Constituição Federal de 1988, arts. 5º, LIV e LV; 127; 129.
- Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), arts. 178, I; 179, II; 487, III, "b"; 515, II e III; 719; 724; 725, VIII; 996; 1.009; 1.010, §3º.
- Lei n. 13.140/2015 (Lei de Mediação), arts. 3º, §2º; 20; 24 a 29.
- Resolução n. 125/2010-CNJ e Anexo III.
- Lei n. 8.625/1993, art. 32, I.
- Lei Complementar Estadual n. 34/1994, art. 74, I.

Jurisprudência:

- STJ – REsp n. 1.806.339/MG, Rel. Min. Marco Buzzi, 4ª Turma (Recurso Especial do MPMG, com parecer favorável do MPF).
- TJMG – Reclamação n. 1.0000.17.086204-9/000, Rel. Des. Saldanha da Fonseca, 12ª Câmara Cível, j. 20/06/2018.
- TJMG – Agravo Interno Cv n. 1.0000.19.111898-3/001, Rel. Des. Saldanha da Fonseca, 12ª Câmara Cível, j. 17/03/2021 (voto vencido).
- TJGO – Apelação n. 01985167120168090072, Rel. Des. Carlos Alberto França, 2ª Câmara Cível, j. 15/07/2019.
- STJ – Súmula n. 99.
- Fórum Nacional de Mediação e Conciliação – Enunciados n. 24, 29 e 30.

Doutrina:

- BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil*, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2011.
- DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento*. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil – Volume Único*. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.
- TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos Conflitos Cíveis*. 4. ed. São Paulo: Método, 2018.
- BARBI, Celso Agrícola. *Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. I, tomo II. Rio de Janeiro: Forense, 1975.
- NERY JUNIOR, Nelson. *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Processual Civil Extravagante em Vigor*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- CNJ. *Guia de Conciliação e Mediação – Orientações para Implantação de CEJUSCs*. Brasília: CNJ, 2015.

Impossibilidade de desqualificação de ato ímprobo pelo decurso do tempo: prescrição incide sobre a ação e não sobre a natureza do ato

LUCIANA KELLEN SANTOS PEREIRA GUEDES*

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

LEONARDO DUQUE BARBABELLA*

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Patrimônio Público. Imprescritibilidade das ações ressarcitória fundadas em ato de improbidade doloso. A prescrição do ato ímprobo doloso não desqualifica sua natureza e atinge somente a ação por improbidade administrativa. Impossibilidade de aplicação do tema 666/2016 às ações ressarcitória fundadas em ato ímprobo sob a alegação de inexistência prévia de reconhecimento do ilícito qualificado. O escopo do tema STF 897 é exatamente proteger o erário público, por meio das ações ressarcitórias imprescritíveis, de atos ímprobos dolosos mesmo quando estes estejam prescritos. Inteligência do tema STF 897 e do art. 37, § 5º, da CRFB/1988.

1. INTRODUÇÃO

Julgadores de primeira instância, valendo-se do tema STF 897/2019, vem chegando a uma conclusão equivocada: extinguindo processos com julgamento do mérito pelo reconhecimento da prescrição quinquenal de ação reparatória fundada em ato de improbidade administrativa sob o fundamento de que a prescrição do ato ímprobo o desclassifica em ilícito comum, sobre o qual incide a prescrição quinquenal de suas respectivas ações reparatórias.

Partindo de premissa conceitualmente equivocada acerca do conteúdo e do alcance do tema STF 897/2019, sobrepondo os princípios da segurança jurídica e do devido processo legal aos princípios da moralidade administrativa, da probidade administrativa, da

* Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais. Doutora e Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialista em Direito Administrativo pelas Faculdades Santo Agostinho e em Ciências Penais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Autora de capítulos de livro e de artigos científicos. Pesquisadora do Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional (PPGD PUC Minas).

* Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais. Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público de 2011 a dezembro de 2016. Coordenador da 17ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Belo Horizonte desde 2020.

indisponibilidade do interesse público e da legalidade e em total contradição ao precedente constitucional (Tema STF 897 fixado no RE 852.475), julgadores tem desclassificados atos ímprobos em ilícitos comuns pelo simples decurso do tempo e, sucessivamente, extinguido suas respectivas ações ressarcitórias nos termos do tema STF 666/2016 fixado no julgamento RE 669.069.

Desclassificar ato de improbidade administrativa pelo decurso do prazo prescricional para aplicar o prazo prescricional quinquenal sobre suas respectivas ações ressarcitórias é decisão errônea. Um ato não muda sua natureza pelo decurso do tempo, o qual atinge a ação e não a essência do ato, sua qualificação e tipificação.

Essa matéria envolve tipificação de atos ímprobos, controle judicial de atos administrativos, tutela do patrimônio público e observância da moralidade administrativa e da ordem jurídica. Trata-se de desdobramento da aplicação do tema STF 897/2019.

2. O TEMA STF 897/2019

Em 2018, ao julgar o RE 852475¹, que versa sobre fraude licitatória, o STF fixou a seguinte tese:

São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. (STF, tema 897, 2019)

Partindo das premissas da importância da prescrição para a estabilização das relações sociais e de sua relevante dimensão para o princípio da segurança jurídica, da existência de exceções constitucionais expressas à prescritibilidade, da previsão constitucional de que a lei estabelecerá prazos prescricionais para ilícitos que gerem prejuízo ao erário e da ressalva existente na segunda parte do art. 37, § 5º, da CRFB/1988, o Min. Edson Fachin, redator do acórdão, decidiu pela imprescritibilidade das ações reparatórias fundadas em ato de improbidade administrativa em defesa da tutela dos bens públicos e da boa governança. “Eis que não rara a prescrição é o biombo por meio do qual se encobre a corrupção e o dano ao interesse público.”²

O comando em referência é composto de duas partes. Na primeira parte, na qual estabelece que a lei estabelecerá prazos prescricionais para ilícitos que gerem prejuízo ao erário, o legislador constitucional excluiu dessa lei as ações de ressarcimento, as quais são as ressalvas da segunda parte do comando.³ Essa dimensão normativa reforça o compromisso constitucional de que a coisa pública deve ser protegida por todos.⁴

A exceção prevista no art. 37, § 5º, da CRFB/1988 é um compromisso republicano.⁵ O agente não se isenta da responsabilização pelo ressarcimento independentemente da natureza

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

do ilícito que tenha praticado. A segurança jurídica não autoriza proteção, pelo decurso do lapso temporal, àquele que causar prejuízo ao erário, locupletando da coisa pública.⁶ Interpretação histórica, sistêmica e doutrinária evolutiva conduzem a essa conclusão.

A divergência do Min. Edson Fachin foi acompanhada pelos Ministros Rosa Weber, Celso de Mello, Carmen Lúcia, bem como pelos Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso, que retificaram seus votos. Vencidos os Ministros Alexandre de Moraes (Relator), Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio.

A prescrição atinge as punições do agente público por cometimento de ato ímprobo, mas não, a ação de ressarcimento de dano causado ao erário por ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. A Min. Rosa Weber lembra que um dos substitutivos apresentado empregava expressamente o vocábulo imprescritíveis e isso também revela, por interpretação teleológica e histórica, a preocupação do legislador constituinte com a coisa pública. A ação reparatória fundada em improbidade é imprescritível e, para a condenação do agente, público ou particular, ao ressarcimento, é necessário o reconhecimento do ato de improbidade administrativa autorizador de uma condenação (premissa) por ação declaratória, que é também imprescritível (CPC, arts. 19 e 20).⁷

A CRFB/1988 excepcionalizou com a imprescritibilidade o crime de racismo, (CRFB/1988, art. 5º, inciso XLII), a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (CRFB/1988, art. 5º, inciso XLIV), assim como excepcionou com cláusula de imprescritibilidade as ações reparatórias decorrentes de ilícito civil conforme dispõe o art. 37, § 5º, segunda parte, da CRFB/1988.

Partindo dos regimes monárquicos, cujas formulações teóricas ou jurídico-positivas proclamam a absoluta irresponsabilidade pessoal do rei e do imperador, o Min. Celso de Mello lembra que a responsabilidade dos agentes estatais é uma das cláusulas essenciais à configuração do primado republicano num sistema constitucional de poderes limitados. Para conter o arbítrio, excessos e abuso, é preciso um sistema de responsabilização daqueles que exercem poder. O regime republicano exige a sujeição dos agentes públicos às consequências jurídicas de seus atos, consagra o dogma de que todos os agentes públicos são responsáveis perante a lei.⁸

O princípio da moralidade administrativa qualifica-se como valor constitucional e regente das atividades do Poder Público. A probidade administrativa, espécie da moralidade administrativa, é parâmetro ético-jurídico a ser observado na atividade estatal. Seus limites legitimam o controle jurisdicional dos atos do Poder Público que transgridam a probidade administrativa.

A Min. Carmen Lúcia lembra que a segurança jurídica não ampara somente os agentes, públicos ou particulares, que cometem ilícitos, como também o cumprimento da Constituição

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

quanto às cláusulas da probidade administrativa e da proteção do patrimônio público.⁹ Sustenta a visão dicotômica dos prazos prescricionais: “de um lado, o prazo prescricional relativo à pretensão de punição do agente ímprobo e, de outro, a imprescritibilidade da ação de ressarcimento patrimonial decorrente de improbidade administrativa.” Chegando a essa decisão a partir de interpretação sistêmica da ordem jurídica pátria conjugada com a leitura dos princípios da supremacia do interesse público, da segurança jurídica e da moralidade administrativa.

O Min. Luiz Fux parte da ideia de que o art. 37, § 5º, da CRFB/1988 retrata a responsabilidade objetiva do Estado, que tem o direito de regresso contra o servidor.¹⁰ Para reconhecer a responsabilidade do agente, as instâncias ordinárias precisam apreciar o mérito do caso concreto (pedido e causa de pedir), cuja improbidade administrativa deve ser definida por uma decisão judicial. Caso o juiz descarte a improbidade administrativa, descarta, consequentemente, a ação de reparação de danos. Para a ação de ressarcimento do dano, pode ser ajuizada uma ação específica não sancionatória. Todas as sanções podem ser prescritíveis, exceto a de ressarcimento, como assinalado juntamente o Min. Teori no julgamento RE 669069.

O Min. Barroso, partindo do impacto que a solução pela prescribibilidade redundaria no enfrentamento aos atos de improbidade e os valores fundamentais envolvidos, reconsidera seu entendimento para entender imprescritibilidade da ação de ressarcimento de danos fundadas em atos de improbidade doloso.¹¹ Lembra da impossibilidade de usucapião de bem público, caso emblemático mencionado pela PGR e por Fachin, para mostrar que, se nem mesmo o possessor de boa-fé pode se tornar proprietário de um bem público, mesmo que sua posse seja prolongada e de boa-fé, a posse de um bem desviado (de má-fé) não poderia deixar de ser objeto de ação judicial para reavê-lo pelo decurso de tempo.

Assim, o STF, por maioria de votos, apreciando o tema 897 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso extraordinário para afastar a prescrição quanto à ação de ressarcimento e determinar o retorno dos autos ao tribunal recorrido para o órgão judicial apreciar o mérito da ação quanto à pretensão de ressarcimento.

3. O ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS SANÇÕES

O ato de improbidade administrativa é um ilícito qualificado. Encontra-se tipificado na Lei n.º 8.429, 2 de junho de 1992, que foi alterada pela Lei n.º 14.230, 25 de outubro de 2021. O bem jurídico tutelado é a probidade administrativa e a integridade do patrimônio público.

Ato de improbidade administrativa compõem-se de elementos objetivos, subjetivo e normativos. São elementos do ato de improbidade administrativa: conduta ilícita ímproba (comissiva ou omissiva), dolo (com fim ilícito), resultado (enriquecimento ilícito, dano ao patrimônio público ou violação aos princípios da Administração Pública), nexo causal e sujeito passivo.

O elemento subjetivo do tipo de improbidade sofreu profunda reforma com a edição da Lei n.º 14.230/ 2021, que excluiu a possibilidade de ato ímprobo culposo e exigiu, para sua configuração, o *dolus malus*, chamado pela jurisprudência de dolo específico. Muito menos

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 25 mar. 2019.

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 25 mar. 2019.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, 25 mar. 2019.

haverá responsabilização do agente se o resultado danoso decorrer de fatores externos à conduta do agente.

O sujeito passivo é elemento objetivo das figuras de improbidade administrativa. Ele está previsto expressamente nas tipologias dos atos que importam enriquecimento ilícito e dano ao erário (Lei n.º 8.429/1992, art. 9º e 10), os quais fazem referência expressa às entidades referidas no art. 1º da Lei: administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, além das entidades privadas que recebem subvenção. O tipo de improbidade previsto no art. 11, muito embora não faça referência expressa a essas entidades, a conduta ilícita é dirigida contra aos princípios da administração pública e a cláusula geral prevista no art. 1º, §§ 5º e 6º, da Lei n.º 8.429/1992, define quem é o sujeito passivo do ato de improbidade administrativa.

As condutas ilícitas previstas nos art. 9º e 10 da Lei n.º 8.429/1992 são exemplificativas. As condutas receber, perceber, utilizar, adquirir, aceitar, incorporar, usar, que são núcleos dos tipos ilícitos previstos nos incisos I a XII, não esgotam as hipóteses de atos ímprobos que importam enriquecimento ilícito. Igualmente, as condutas facilitar, concorrer, permitir, doar, realizar, conceder, frustrar, ordenar, agir, liberar, celebrar, facilitar, aplicar e manter, que são núcleos dos tipos ilícitos previstos nos incisos I a XII, não esgotam as hipóteses de atos ímprobos lesivos ao erário. Nessas estruturas normativas, foi adotada técnica legislativa de utilização de cláusulas abertas que permitem adequação fática não especificamente prevista à hipótese legal: “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida”, “qualquer ação ou omissão” e “e notadamente”.

Diferentemente, as condutas ilícitas previstas no seu art. 11, com a redação dada pela Lei n.º 14.230/2021, são taxativas. Revelar, negar, frustrar, deixar, permitir, descumprir, nomear e praticar, que são núcleos dos tipos ilícitos previstos nos incisos III a XII, esgotam as hipóteses de atos ímprobos violadores dos princípios administrativos. Nessa estrutura normativa, foi adotada uma tipologia fechada, que restringe a adequação fática às hipóteses legais previamente previstas em razão da utilização da expressão “caracterizada por uma das seguintes condutas”.

Levando em consideração a consequência do ato de improbidade, o legislador, ao estabelecer as normas cíveis proibitivas, dividiu a improbidade administrativa em três tipos principais: enriquecimento ilícito, lesividade ao patrimônio público e violação aos princípios da Administração Pública.

O enriquecimento ilícito e vantagem patrimonial indevida são elementos normativos do tipo previsto no art. 9º da Lei n.º 8.429/1992. Para sua caracterização, exige-se ausência de justa causa para o enriquecimento ilícito e relação de causalidade entre a vantagem indevida e o exercício do cargo; o dano ao erário, nessa espécie de improbidade, é jogado para segundo plano por ser consequência do enriquecimento ilícito do agente público. Vantagem patrimonial indevida consiste tanto em prestação positiva (ensejam acréscimo ao patrimônio do agente) quanto negativa (evitam a diminuição dos bens ou valores existentes no patrimônio do agente), recebidas direta ou indiretamente pelo agente público.¹²

A natureza da relação mantida pelo agente com o sujeito passivo é elemento objetivo do ato ímprobo que importa enriquecimento ilícito. A relação mantida pelo agente com o sujeito passivo pode ser exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade. A redação do art. 2º, *caput*, da Lei n.º 8.429/1992, ao definir agente público, também

¹² GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

trata da natureza da relação (mandato, cargo, emprego ou função), da origem da relação (eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo), do tempo de exercício de atividade (transitório ou permanente) e da contraprestação pelas atividades (gratuitas ou remuneração). Então, esse dado na tipificação do art. 9º da Lei n.º 8.429/1992 não é fundamental ou essencial para a existência dessa espécie de improbidade.

O conceito legal de sujeito ativo não se restringe ao agente público (agente político, servidor público), é mais amplo pela existência da cláusula de extensão de autoria. Sujeitam-se também as sanções previstas na lei de improbidade o particular, pessoa física ou jurídica, conveniado ou parceiro (Lei 8.429/1992, art. 2º, parágrafo único), além daqueles que, mesmo não sendo agente público, induzam ou concorram dolosamente para a prática do ato de improbidade (Lei 8.429/1992, art. 3º), bem como do sucessor ou herdeiro daquele que causar dano ao erário ou que se enriquecer ilicitamente quanto à obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido ((Lei 8.429/1992, art. 8º).

Lesividade ao erário é o principal parâmetro do tipo de improbidade previsto no art. 10 da Lei n.º 8.429/1992. Essa tipologia permanece, se o prejuízo ao erário for decorrente de enriquecimento ilícito de terceiros, e somente muda para os tipos ímprobos previstos no art. 9º da Lei n.º 8.429/1992 na hipótese de enriquecimento ilícito de agente público¹³. Erário é “o conjunto de bens e interesses de natureza econômico-financeira pertencentes ao Poder Público”, mas pode designar também (o que parece tenha sido a designação adotada pela legislação), sujeito passivo do ato de improbidade – pessoas jurídicas que compõem a administração pública, direta e indireta.¹⁴ O vocábulo erário previsto nessa modalidade refere-se ao sujeito passivo do ato de improbidade, assim como está previsto também no art. 1º, § 7º, art. 8º, no título da seção II do capítulo II, art. 11, inciso XII e § 4º, art. 16, *caput* e § § 4º e 10, da Lei n.º 8.429/1992.

Nessa tipologia, o prejuízo ao patrimônio público advindo da conduta do agente pode-se ocorrer por perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres. Com a alteração dada pela Lei n.º 14.230/2021, os termos “efetiva” e “comprovadamente” foram incluídos para caracterizar o resultado do ato, e isso afasta a presunção de perda patrimonial e estringe a aplicação dessa espécie de improbidade tão somente aos atos que importem prejuízo econômico-financeiro. Essa ideia é reforçada pela exclusão expressa da aplicação da lei de improbidade aos casos de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social (Lei n.º 8.429/1992, art. 17-D, parágrafo único).

Atentado aos princípios da Administração Pública é elementar das figuras ímprobadas previstas no art. 11 da Lei n.º 8.429/1992. Isso ocorre quando há violação aos deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade que são elementares dessa modalidade de improbidade. Além das condutas previstas nessa lei, constituiu também atos de improbidade violadores de princípios da administração pública aqueles previstos na Lei Geral de Telecomunicações (Lei n.º 9.472/1997, art. 30), na Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/1997, art. 73 e § 7º), na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2001, art. 73), na Lei da ANTT e ANTAQ (Lei n.º 10.233/2001, art. 59, parágrafo único), no Estatuto da Cidade (Lei n.º

¹³ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

¹⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 281.

10.527/2001, art. 52), na Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011, art. 32, *caput* e § 2º), na Lei de Conflito de Interesses (Lei n.º 12.813/2013, at. 12 c/c arts. 5º e 6º) e no Estatuto das Empresas Estatais (Lei n.º 13.303/2016, at. 29, inciso XV e § 2º).¹⁵

Com a edição da Lei n.º 14.230/2021, passou-se a exigir especial finalidade de agir e outros elementos para a configuração de atos ímprobos que violam os princípios administrativos. A especial finalidade de agir consiste em obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade (Lei n.º 8.429/1992, at. 11, § 1º). Exige-se também lesividade relevante ao bem jurídico tutelado (Lei n.º 8.429/1992, at. 11, § 4º) e demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas (Lei n.º 8.429/1992, at. 11, § 3º). O *dolus malus* é reforçado para a configuração de ato de improbidade relacionado a nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos (Lei n.º 8.429/1992, at. 11, § 5º).

Sem o nexo de causalidade não há responsabilização do agente. Exige-se o nexo de causalidade entre a conduta do agente e o enriquecimento ilícito nos tipos previstos no art. 9º da Lei n.º 8.429/1992, entre a conduta do agente e o prejuízo ao erário nos tipos previstos no 10 da Lei n.º 8.429/1992, e entre a conduta do agente e a contrariedade aos princípios da administração pública nos tipos previstos no art. 11 da Lei n.º 8.429/1992.

As sanções dos atos de improbidade administrativas são constitucionais e legais. A CRFB/1988, prevê a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário (art. 37, , § 4º). Para os atos ímprobos previstos nos arts. 9º e 10, a Lei n.º 8.429/1992 prevê perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil (art. 12), bem como ressarcimento dos danos e perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos (art. 18). Para os atos ímprobos previstos no art. 11, o diploma legal prevê multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, que deve ser inscrita no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) (art. 12, inciso III e § 8º).

Portanto, um ilícito civil será ato de improbidade administrativa se o fato que o envolver possuir as elementares previstas nos tipos ímprobos da Lei n.º 8.429/1992, cujas sanções estão previstas em seu art. 12.

4. A PRESCRIÇÃO DESQUALIFICA O ATO ÍMPROBO?

Para a responsabilização do agente pela prática do ato ímprobo, o Ministério Público deve propor ação por improbidade administrativa, que é repressiva, de caráter sancionatório e destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal prevista na lei de improbidade (Lei n.º 8.429/1992, art. 17-D, *caput*).

Condenação por ato de improbidade na hipótese da prática de ato ímprobo que importe em enriquecimento ilícito (Lei n.º 8.429/1992, art. 12, inciso I), sujeitará o agente às sanções de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de

¹⁵ HOLANDA JUNIOR, André Jackson de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**. São Paulo: JusPodivm, 2023.

pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Na hipótese da prática de ato ímprobo que cause dano ao erário (Lei n.º 8.429/1992, art. 12, inciso II), sujeitará o agente às sanções de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Na hipótese da prática de ato ímprobo que viola princípio da administração pública (Lei n.º 8.429/1992, art. 12, inciso II), sujeitará o agente às sanções de pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. As sanções aplicadas somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado (Lei n.º 8.429/1992, art. 12, § 9º).

De acordo com o tema STF 897, a prescrição do ato de improbidade administrativa atinge suas sanções e não à pretensão de ressarcimento ao erário. Como bem enfatizou o Min. Barroso o ressarcimento ao erário não é sanção, “o ressarcimento ao erário é a reposição da situação ao *status quo ante*. Devolver aquilo que alguém se apropriou indevidamente não é sanção. Sanção pode ser multa, sanção pode ser reclusão, sanção pode ser perda de direito, mas devolver o que não deveria ter tomado não considero que seja uma sanção.”¹⁶ A atual redação do art. 12 da Lei n.º 8.429/1992 distingue o ressarcimento integral do dano patrimonial das demais cominações e impõe a dedução do ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos (Lei n.º 8.429/1992, art. 12, § 6º).

O prazo prescricional atual dos atos ímprobos é de 8 anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (Lei n.º 8.429/1992, art. 23, *caput*, dado pela Lei n.º 14.230/2021). Causas de suspensão e de interrupção da prescrição, hipótese de prescrição intercorrente da pretensão sancionadora encontram-se previstas no art. 23, §§ 1º, 4º e 8º, da lei, enquanto prazo para a conclusão das investigações, propositura da ação, contagem de prazo na hipótese de interrupção, extensão pessoal e por atos conexos dos efeitos da prescrição encontram-se no art. 23, §§ 2º, 3º, 5º, 6º e 7º, da Lei n.º 8.429/1992.

No tema STF 897/2019, o STF abordou a distinção entre ação por improbidade administrativa e ação ressarcitória fundada em ato de improbidade administrativa, sobretudo quanto à incidência de prescrição. A ação por improbidade administrativa é prescritível, enquanto a ação ressarcitória fundada em ato de improbidade administrativa, não. Ação por improbidade administrativa prescreve nos termos da lei, conforme regulamentado pelo art. 23 da Lei n.º 8.429/1992, enquanto ação ressarcitória fundada em ato administrativo doloso é imprescritível nos termos do disposto no art. 37, § 5º, 2ª parte, da CRFB/1988 e do precedente constitucional firmado no tema STF 897/2019.

Ação por improbidade administrativa e ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa se diferem também quanto à pretensão e ao rito. A pretensão na ação por improbidade administrativa é sancionatória, punitiva e repressiva, enquanto a da ação ressarcitória fundada em ato de improbidade administrativa, não: ressarcimento de dano não é sanção e sim reparação, restituição do *status quo* do Poder Público lesado. O procedimento da ação ressarcitória fundada em ato de improbidade administrativa é comum (CPC, art. 318), enquanto o da ação por improbidade é misto, conforme determinado no art.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

17 da Lei n.º 8.429/1992: procedimento comum previsto na Lei n.º 13.105/2015, derogado pelas disposições estabelecidas na Lei n.º 8.429/1992.

Ambas as ações são condenatórias, mas as imposições que decorrem da procedência delas são diversas. Na ação por improbidade administrativa, condena-se para impor pena, sanções previstas no art. 12 da Lei n.º 8.429/1992; enquanto, na ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa, condena-se para impor ao réu uma prestação, que consiste na obrigação de pagar (restituir o erário), por ter reconhecido o direito de reparação do Poder Público.

No âmbito da ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa, discute-se o ato ímprobo doloso ainda que prescrito. Isso exige, na ação reparatória, dilação probatória. É despicienda prévia condenação por improbidade dolosa para a propositura da ou condenação do agente em ação reparatória fundada em ato ímprobo. Ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa e ação por improbidade administrativa são independentes e a prescrição desta não atinge aquela. Logo a prescrição da ação por improbidade não interfere em nada na ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa.

Para a condenação do agente na ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa, precisa-se comprovar a improbidade administrativa dolosa, mas não de condenar o agente nas sanções previstas no art. 12 da Lei n.º 8.429/1992, as quais podem não ser mais passíveis de serem imposta pela incidência da prescrição. Para a condenação do agente na ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa, precisa-se reconhecer o ato de improbidade praticado, mas não, impor sanções ao agente pela prática desse ato. Para a condenação do agente na ação ressarcitória fundada em ato doloso de improbidade administrativa, precisa-se comprovar a existência do ato ímprobo (premissa) para, então, impor a obrigação de pagar (reparação e não sanção). Para a condenação do agente na ação ressarcitória fundada em ato de improbidade doloso, precisa-se de uma decisão composta de duas partes, nas quais uma é premissa da outra: declaratória no tocante ao reconhecimento do ato de improbidade administrativo doloso e condenatória no tocante a imposição da prestação de restituir o ente lesado. Então, a condenação do infrator por ato de improbidade administrativa doloso não é *conditio sine qua non* para sua condenação em ação de ressarcimento fundada de ato de improbidade doloso.

A prescritibilidade do ato ímprobo não impede a ação reparatória fundada em ato de improbidade administrativa doloso. A pretensão punitiva se extingue pelo tempo, mas isso não impede discutir o ato de improbidade administrativo doloso para fins de ação reparatória, que é imprescritível. Esse é o conteúdo do Tema STF 897/2019.

Não viola princípio da segurança jurídica e do devido processo legal a ação reparatória fundada em ato de improbidade doloso prescrito. Esse argumento foi defendido nos votos vencidos, mas a tese vencedora que fixou o tema STF 897/2019 protegeu o princípio da moralidade e da probidade administrativa e tutelou o patrimônio público. A tese vencedora afastou qualquer violação aos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, mesmo porque, em uma interpretação sistemática da CRFB/1988, verificou-se que se um bem público não pode ser usucapido por um possessor de boa-fé, o qual não pode se tornar proprietário de bem público; muito menos poderia um particular, que age com má-fé, se tornar proprietário de bem público. Isso é o que ocorreria no caso de se permitir a prescrição de ação reparatória fundada em ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Sabe-se que a prescrição incide sobre a ação, impedindo a formulação da pretensão (CC, art. 189). O decurso do tempo não atinge o conteúdo do ato e nem é capaz de atingir sua natureza. Ações reparatórias fundadas em ato de improbidade são imprescritíveis. Portanto, prescrição da ação de improbidade administrativa não transforma o ato ímprobo em ilícito comum.

Sabe-se também que o que qualifica um ilícito em ato de improbidade administrativa (ilícito civil qualificado) é sua tipificação na Lei de Improbidade Administrativa. O enquadramento de um ilícito civil nos tipos civis previstos na Lei n.º 8.429/19 torna o fato em um ato ímprobo. Um ato de improbidade administrativa não pode ser desqualificado pelo decurso do tempo. Portanto, a previsão legal do fato como ato de improbidade administrativa nos termos da Lei n.º 8.429/1992 é o elemento determinante para configurar se um ilícito civil é ou não ato de improbidade administrativa.

Decisão judicial que extingue por prescrição ação reparatória fundada em ato ímprobo doloso prescrito contraria precedente constitucional e o ordenamento jurídico. Ação reparatória fundada em atos dolosos de improbidade é imprescritível conforme Tema STF 897/2019, e a regra da prescritibilidade fixada no Tema STF 666 atinge ações reparatórias fundadas em ilícito comum. A tese firmada no tema STF 897/2019 protege da prescrição ações ressarcitórias fundadas em atos ímprobos mesmo quando esses atos já se encontram prescritos. Portanto, decisões extintivas assim motivadas contraria o tema STF 897/2019, esvaziando-o, e viola comando constitucional.

Assim, a natureza de ato ímprobo não se desqualifica com a incidência da prescrição da ação por improbidade, cuja pretensão é aplicação das sanções punitiva da Lei n.º 8.429/1992.

5. CONCLUSÃO

A qualificação de um ilícito civil em ato de improbidade (ilícito civil qualificado) ocorre em razão de sua tipificação nos termos da Lei n.º 8.429/1992.

A prescrição de um ato ímprobo não o desqualifica. A prescrição incide sobre a ação, impedindo a formulação da pretensão. O decurso do tempo não possui o condão de desqualificar um ato ímprobo – ilícito qualificado por estar tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – em um ilícito civil comum. A prescrição da ação por ato de improbidade não atinge a natureza do ato ímprobo e nem o transforma em ilícito comum, sua natureza não é atingida pelo decurso do tempo. A desclassificação de ato de improbidade administrativa em ilícito civil pelo decurso do tempo não é possível.

O tema STF 897 veio proteger as ações reparatórias fundadas em atos de improbidade justamente quando estes encontram-se prescritos. Decisão que extingue, nos termos do art. 487, inciso II, do CPC, ação ressarcitória fundada em ato de improbidade administrativa doloso, sob o fundamento de que a prescrição do ato de improbidade transforma o fato desse ato em ilícito comum e aplica sobre aquele ato a prescricional quinquenal, distorce a tese firmada pelo STF no tema 897/2019, cuja redação resguarda a propositura de ação reparatória fundada em ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Esse tipo de decisão vai de encontro ao precedente constitucional estabelecido no tema STF 897/2019. O STF, ao fixar o tema STF 897, defendeu a imprescritibilidade da ação reparatória decorrente de ato

ímprobo doloso, mesmo diante da prescrição desse mesmo ato ímprobo, hipótese na qual fica vedada a condenação do infrator nas sanções impostas pela Lei n.º 8.429/92.

Portanto, o tema STF 897 protege exatamente ações reparatórias fundadas em atos administrativo dolosos que se encontram prescritos, ato de improbidade não se desqualifica em ilícito civil comum pela incidência da prescrição, e decisões que extingue com resolução do mérito essas ações reparatórias sob o fundamento da incidência da prescrição do ímprobo contraria o precedente constitucional e a ordem jurídica brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 8.429, 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm#art1. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 669069, de 3 de fevereiro de 2016. Relator: Min. Teori Zavascki. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 28 abr. 2016. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>. Acesso em: 8 maio 2026.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

HOLANDA JUNIOR, André Jackson de; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**. São Paulo: JusPodivm, 2023.

Imprescritibilidade de ação ressarcitória fundada em ato nulo

LUCIANA KELLEN SANTOS PEREIRA GUEDES*

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

LEONARDO DUQUE BARBABELLA*

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Patrimônio Público. Imprescritibilidade das ações ressarcitórias. Tema STF 897/2019 não excluiu outras hipóteses de imprescritibilidade de ação reparatória. A cláusula de imprescritibilidade de ações de ressarcimento prevista no art. 37, § 5º, da CRFB/1988 permite outras ressalvas à prescritibilidade. Ações de ressarcimento fundada em ato nulo são imprescritíveis por ser corolário lógico da própria natureza invalidável do ato nulo.

1. INTRODUÇÃO

Julgadores de primeira instância, valendo-se de teses firmadas pelo STF, vem chegando a uma conclusão equivocada: extinguindo processos com julgamento do mérito pelo reconhecimento da prescrição quinquenal de ação reparatória fundada em ato nulo.

Partindo de premissa conceitualmente equivocada acerca do conteúdo e do alcance do tema STF 897/2019, e em contradição com os princípios da indisponibilidade do interesse público, da legalidade e da moralidade administrativa, julgadores tem conferido estabilidade jurídica a atos absolutamente nulos, impedindo ou extinguindo ações ressarcitórias ao erário de danos deles decorrentes.

Aplicar prescrição quinquenal à ação reparatória fundada em ato nulo, invocando a tese firmada pelo STF no Tema 666 do STF, é decisão errônea. Isso equivaleria a convalidar o ato nulo e impedir a respectiva ação reparatória.

* Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais. Doutora e Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialista em Direito Administrativo pelas Faculdades Santo Agostinho e em Ciências Penais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Autora de capítulos de livro e de artigos científicos. Pesquisadora do Grupo de Estudos Avançados em Direitos Fundamentais, Processo Democrático e Jurisdição Constitucional (PPGD PUC Minas).

* Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais. Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público de 2011 a dezembro de 2016. Coordenador da 17ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Belo Horizonte desde 2020.

Essa matéria envolve controle judicial de atos administrativos, tutela do patrimônio público e observância da moralidade administrativa e da ordem jurídica. Trata-se de desdobramento da aplicação do tema STF 897/2019.

2. A CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DA IMPRESCRITIBILIDADE DE AÇÕES REPARATÓRIAS FUNDADAS EM ATOS ILÍCITOS QUE CAUSEM LESÃO AO ERÁRIO E OS TEMAS 666/2016 E 897/2019 DO STF

O art. 37, § 5º, da CRFB/1988 estabelece que os prazos prescricionais para ilícitos praticados por agentes são estabelecidos por lei, e excepciona de qualquer prazo prescricional as respectivas ações de ressarcimento.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

A intenção do constituinte era garantir que ações de reparação ao erário não se prescrevessem, permitindo a cobrança a qualquer tempo. A Assembleia Nacional Constituinte estava imbuída do espírito de moralização da Administração Pública.

No anteprojeto da Constituição, que foi objeto de análise pela Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte, já se notava esse empenho com a tutela do patrimônio público.

Art. 80 - Os atos de corrupção administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos de cinco a dez anos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal correspondente.

§ 1º - O ato será declarado pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador Geral da República ou de qualquer cidadão, conferindo-se ao acusado o direito de ampla defesa.

§ 2º - São imprescritíveis os ilícitos praticados por qualquer agente, servidor público ou não, que causem prejuízo ao erário, bem como as respectivas ações de ressarcimento¹.

Essa disposição voltada a resguardar e reparar qualquer dano causado aos cofres públicos permaneceu no projeto de Constituição proposto por Relator Constituinte Bernardo

¹ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Anteprojeto de Constituição**. Presidente: Constituinte Afonso Arinos. Rel.: Constituinte Bernardo Cabral. Centro Gráfico do Senado, Brasília, vol. 19, junho de 1987a.

Cabral, que apenas reenumerou essa normatização para o art. 81.² O § 2º do art. 81 do Projeto de Constituição recebeu as seguintes Emendas: 1725, 15250, 15904, 16083, 18828, 18902.³

Houve resistência à ideia de imprescritibilidade total, com argumentos sobre a necessidade de estabilidade das relações jurídicas, mas o texto promulgado estabeleceu a imprescritibilidade das ações de ressarcimento e a definição por lei de prazos prescricionais para atos ilícitos. Quando da votação do 1º turno, o Projeto de Constituição “A” contava com seguinte redação:

Art. 44 A administração pública, direta ou indiretamente, de qualquer dos Poderes, obedecerá os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, exigindo-se, como condição de validade dos atos administrativos, a motivação suficiente e, como requisito de sua legitimidade, a razoabilidade.

§ 3º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal correspondente.

§ 4º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, que serão imprescritíveis.⁴

Essa redação da norma prevendo que a lei estabeleceria prazos prescricionais para ilícitos, excepcionando de qualquer prescrição as ações reparatórias de danos causados ao erário deles decorrentes, passou por depuração e reenumeração, prosseguindo para o 2º turno de discussão e votação com a seguinte redação:

Art. 43 A administração pública, direta ou indiretamente, de qualquer dos Poderes, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

§ 2º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 3º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que cause prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.⁵

² BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Projeto de Constituição**: do relator constituinte Bernardo Cabral. Presidente: Constituinte Afonso Arinos. Rel.: Constituinte Bernardo Cabral. Centro Gráfico do Senado, Brasília, vol. 223, julho de 1987c

³ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Índice, por artigo, das Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição**: Emendas de Plenário ao projeto de Constituição. Centro Gráfico do Senado, Brasília, vol. 233, ago. 1987b.

⁴ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Projeto de Constituição (A)**. Centro Gráfico do Senado, Brasília, vol. 271, jan. 1988.

⁵ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Quadro comparativo entre o texto aprovado em 1º turno, o texto renumerado e revisado, e a redação para o 2º turno, organizado pelo Relator, Constituinte Bernardo Cabral**. Centro Gráfico do Senado, Brasília, vol. 298, jul. 1988.

O disposto no § 3º do art. 43 não sofreu mais alterações nos projetos C (art. 36, § 5º)⁶ e D (art. 37, § 5º)⁷, apenas seu *caput* foi alterado para incluir a referência expressa dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O projeto de Constituição “D” foi aprovado em 22 de setembro de 1988 e a CRFB/1988 promulgada em 5 de outubro de 1988.

Em 2016, o STF, ao julgar o RE 669069⁸, firmou a seguinte tese:

É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil (STF, tema 666, 2016).

Essa tese estabelece uma regra geral quanto à prescritibilidade de ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, que foi firmada em um caso no qual se discutia ação de ressarcimento por dano causado à Fazenda Pública em acidente de veículo.

O STF decidiu pela prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, mas não definiu o prazo por ser questão infraconstitucional que dependeria de cada caso. O relator do RE 669069, no qual foi fixada a tese do tema 666, vale-se, para o caso da controvérsia constitucional, da redação do art. 177 do CC/1916 e do art. 206, § 3º, V, do CC/2002, que estabelecem respectivamente o prazo vintenário e o prazo trienal para a pretensão de reparação civil. O Min. Tofolli lembra do prazo quinquenal da redação original do art. 23, inciso I, da Lei 8.429/1992, que vigia na época. O Min. Fux lembra do prazo quinquenal do disposto no artigo 1º-C da Lei n.º 9.494. O Min. Barroso aduz que o prazo prescricional seria de 10 anos, que é o prazo máximo permitido no direito brasileiro hoje. Logo, não havia consenso dos ministros quanto à definição do prazo prescricional a ser aplicado.

A controvérsia decorria da ausência de previsão legal do prazo extintivo, havia uma lacuna no ordenamento jurídico brasileiro. Para uns, nessa hipótese em que não há prazo para o desfazimento ou para a reparação do ato, a ação seria imprescritível. Para outros, o estado de infinita pendência é inadmissível. Para uma terceira corrente, deve-se aplicar analogicamente o prazo quinquenal previsto no Decreto n.º 20.910/1932, que disciplina a prescrição judicial contra a Fazenda Pública. Nesse julgado, o STF apenas definiu a prescritibilidade das ações reparatórias fundadas em atos ilícitos sem fixação de prazo.

Em 2019, o STF, ao julgar o RE 852475⁹, fixou a seguinte tese:

São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. (STF, tema 897, 2019)

A tese firmada pelo STF no tema 897 – a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em ato de improbidade doloso – abordou a segunda parte do disposto na

⁶ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. **Projeto de Constituição (C)**: redação final. Centro Gráfico do Senado, Brasília, vol. 314, set. 1988.

⁷ BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. **Projeto de Constituição (D)**: redação final. Centro Gráfico do Senado, Brasília, vol. 316, set. 1988.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 669069, de 3 de fevereiro de 2016. Relator: Min. Teori Zavascki. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 28 abr. 2016.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019.

norma constitucional prevista no art. 37, § 5º, da CRFB/1988 no contexto de ações reparatórias fundadas e atos de improbidade administrativa, excluindo dessa imprescritibilidade os atos culposos.

3. PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA NO DIREITO ADMINISTRATIVO: A INEXTINGIBILIDADE DOS ATOS NULOS

A prescrição e a decadência possuem prazos extintivos, mas são institutos diversos. Na prescrição, o prazo extintivo incide sobre a ação, impedindo a formulação da pretensão (CC, art. 189). Na decadência, o prazo extintivo incide sobre o direito material, perdendo o direito potestativo (CC, art. 207).

No direito administrativo, os prazos extintivos são previstos tanto para o administrado quanto para a Administração Pública. Os prazos extintivos são diversos e normatizados em diferentes diplomas legais.

A prescrição de ações contra a Fazenda Pública e autarquias é regida pelo Decreto n.º 20.910/1932 (prazo quinquenal) e pelo Decreto-lei n.º 4.597/1942 (prazo quinquenal).

A prescrição administrativa para a Administração Pública exercer seu poder punitivo de polícia e seu poder disciplinar no âmbito federal é regida respectivamente pela Lei n.º 9.873/1999 (execução fiscal) e pela Lei n.º 8.112/1990 (demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade). Em ambos os casos, o prazo prescricional também é quinquenal.

No caso de ausência de previsão legal do prazo extintivo, uns entendem que, nessa hipótese, não há perda do exercício da ação ou perda do direito, enquanto outros afirmam que, na hipótese de silêncio, deveria se aplicar analogicamente o Decreto n.º 20.910/1932 (prazo quinquenal).

O prazo para a Administração Pública anular seus próprios atos, quando decorrem efeitos favoráveis para os administrados, **ressalvadas as hipóteses de má-fé**, é decadencial quinquenal e regido pelo art. 54 da Lei n.º 9.784/1999, que estabelece:

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.

Não se admite no ordenamento jurídico brasileiro a convalidação de ilegalidades administrativas eivadas de má-fé por decurso do tempo, de atos inexistentes e de atos nulo, os quais estão contaminados por vícios insanáveis.¹⁰

Enquanto falta ao ato inexistente um dos elementos qualificadores do ato administrativo, o ato inválido possui esses elementos, mas o ato foi praticado em desconformidade às normas legais que regem a matéria.

Há corrente que diferencia ato inexistente de ato inválido, aduzindo que “o ato inexistente não produz efeitos enquanto que o ato viciado os produz até a declaração de sua nulidade ou de sua anulação. Acresce-se que os atos viciados ou inválidos, em certas

¹⁰ CARVALHO Filho, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 39 ed. Bauri: Atlas, 2025.

circunstâncias podem ser convalidados e o ato inexistente, não.”¹¹ Entretanto, Carvalho Filho entende que ato inexistente e ato inválido não se diferem e inexistente importância prática na sua distinção, pois os efeitos que deles derivam são rigorosamente idênticos.¹²

A anatomia do ato administrativo é matéria pacificada no direito. Ele é composto por sujeito (competência), objeto (conteúdo), forma, motivo e fim. Há uma pequena divergência tão somente quanto à classificação desses componentes em pressupostos (sujeito, motivo e finalidade) e elementos (objeto e forma) do ato administrativo.¹³ De toda forma, tanto os pressupostos quanto os elementos são intrínsecos ao ato e vícios nesses componentes são passíveis de nulidade ou anulação.¹⁴

O sistema dicotômico das nulidades no Direito Privado – composto por nulidade e anulabilidade, no qual se admite uma gradação quanto ao repúdio do vício – foi levado para o Direito Administrativo.¹⁵ No Direito Administrativo aplicava-se a teoria monista, na qual o ato administrativo é ou válido ou nulo, e vícios no ato conduzem necessariamente na sua nulidade.¹⁶ Com a teoria dualista no Direito Administrativo, se o vício for de menor gravidade, o ato defeituoso pode ser convalidado.

Vícios no motivo, objeto e finalidade do ato ensejam sua nulidade. Esses vícios não são suscetíveis a convalidação. Quanto à forma, o ato é nulo se a forma for essencial e anulável se a forma não for essencial.¹⁷ Quanto ao sujeito, o ato é nulo se a competência for exclusiva (impossibilidade de delegação ou avocação) ou se a matéria for exclusiva de determinada pessoa pública, e é anulável se a competência não for exclusiva, hipótese na qual o ato poderá ser ratificado pela autoridade competente.¹⁸

Embora adote a teoria dualista das nulidades, Carvalho Filho entende que “a regra geral deve ser a da nulidade, considerando-se assim graves os vícios que inquinam o ato, e somente por exceção pode dar-se a convalidação do ato viciado, tipo como anulável. Sem dúvida é o interesse público que rege os atos administrativos, e tais interesses são indispensáveis como regra.”¹⁹ Caso contrário, seria admitir que a invalidade pudesse produzir efeitos jurídicos válidos. Ato viciado que produz efeito na esfera jurídica de terceiros não pode ser convalidado.²⁰

No caso de atos inexistentes (praticado por pessoa que não é agente administrativo ou despido de forma) e de atos nulos (vícios de maior gravidade) contaminados por vício insanável, não há a incidência de qualquer prazo prescricional ou decadencial.

São inextinguíveis o prazo decadencial e prescricional de atos inexistentes e atos nulos, que são insuscetíveis de convalidação, bem como que essas características também estão presentes nos atos nulos:

¹¹ FARIA, Edimur Ferreira de. **Controle do mérito do ato administrativo pelo Judiciário**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

¹² CARVALHO Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 39 ed. Bauri: Atlas, 2025.

¹³ FARIA, Edimur Ferreira de. **Controle do mérito do ato administrativo pelo Judiciário**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

¹⁴ FARIA, Edimur Ferreira de. **Controle do mérito do ato administrativo pelo Judiciário**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

¹⁵ CARVALHO Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 39 ed. Bauri: Atlas, 2025.

¹⁶ CARVALHO Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 39 ed. Bauri: Atlas, 2025.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

¹⁹ CARVALHO Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 39 ed. Bauri: Atlas, 2025, p. 133.

²⁰ CARVALHO Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 39 ed. Bauri: Atlas, 2025.

O mesmo se pode dizer dos atos nulos com vício absolutamente insanável, como aquele, por exemplo, cujo objeto expresse a autorização para a prática de um delito. Em tais hipóteses, não haverá mesmo ensejo para que haja convalidação em virtude do tempo.²¹

A doutrina administrativista é clara ao afirmar que atos ilegais não se consolidam com o decurso do tempo, o tempo não possui o condão de sequer convalidar o ato anulável. Até mesmo na doutrina civilista, não é possível a convalescência do negócio jurídico nulo pelo decurso do tempo, sendo esse vício insuscetível de confirmação (CC, art. 169).

Portanto, ato nulo é inextinguível.

4. A IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES REPARATÓRIA FUNDADAS EM ATOS NULOS E O TEMA STF 897/2019

No tema STF 666/2016, o STF apenas reafirmou a primeira parte do disposto na norma prevista no art. 37, § 5º, da CRFB/1988, que trata da prescritibilidade de ilícitos praticados por agente público que causem dano ao erário, enquanto, no tema 897/2019, abordou as ações reparatórias fundadas em ato de improbidade, fixando a tese da imprescritibilidade das ações reparatórias fundadas ao ato de improbidade doloso.

A ação reparatória fundada em ato nulo difere de ação reparatória fundada em ato ímprobo doloso, cuja imprescritibilidade encontra guarida na tese firmada no tema 897 pelo STF. Difere também da ação reparatória decorrente de ilícito civil tratada no tema STF 666/2016.

No tema 666/2016, o STF decidiu pela prescritibilidade das ações reparatória decorrentes de ilícito civil, cujo caso era um acidente de trânsito. A ilicitude do ato nulo é de outra natureza, não decorre de um evento e, sim, de uma manifestação de vontade da Administração Pública cujo vício não é convalidável.

Ações reparatórias fundadas em ato nulo são insuscetíveis de prescrição pela própria natureza invalidável do ato nulo. O ato nulo é inextinguível e, como corolário lógico dessa premissa, os danos ao erário causados por ele também o são. Sendo invalidável, a ação que visa a reparação do ato nulo é imprescritível.

Ação reparatória fundada em ato nulo fundamenta-se na ressalva prevista na segunda parte do art. 37, § 5º, da CRFB/1988. Com uma simples interpretação literal da norma constitucional chega-se a essa conclusão. Além disso, a vontade do legislador constituinte, norteado pela moralidade da Administração Pública, é bem clara nesse sentido. Em toda as fases do processo constituinte, desde o anteprojeto de Constituição, a previsão era a imprescritibilidade das ações reparatórias.

O STF, ao reconhecer a imprescritibilidade das ações reparatórias fundadas em ato de improbidade, não excluiu outras hipóteses de imprescritibilidade fundadas na mesma norma. A tese firmada pelo STF no tema 897 – a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em ato de improbidade doloso – não esgota as ressalvas constitucionais quanto às respectivas ações de ressarcimento.

²¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Barueri: Atlas, 2025, p. 829.

Ao afirmar a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato ímprobo doloso, o STF não decidiu que a imprescritibilidade recai apenas sobre as ações reparatórias fundadas em ato de improbidade doloso. O STF, ao julgar o caso, abordou tão somente o tema das ações reparatórias fundadas em ato de improbidade.

O autocontrole da Administração pública de seus atos viciados, decorrente de seu poder hierárquico e de seu poder de tutela e autotutela, é inextinguível pelo decurso do tempo. De igual maneira, o controle judicial dos atos administrativos viciados também não se extingue porque o ato viciado não se convalesce pelo decurso do tempo. Portanto, controle externo da Administração Pública dos atos administrativos nulos não é passível de ser atingido pela prescrição da ação.

A Súmula STF 473 é enfática em afirmar que dos atos nulos não nascem direitos: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos”. Atos nulos, por sua natureza, não geram direitos e não se convalidam pelo decurso do tempo, sendo passíveis de invalidação a qualquer momento pela Administração Pública, no exercício de seu poder-dever de autotutela/tutela, ou pelo Poder Judiciário, mediante provocação.

Atos nulos, enquanto não invalidados, produzem efeitos contínuos, os quais podem ser lesivos ao patrimônio público, cuja pretensão de reparação não se sujeita a prazo extintivo conforme estabelece a norma constitucional prevista no art. 37, § 5º, da CRFB/1988. Enquanto não se invalida o ato nulo, seus efeitos se protraem no tempo e a pretensão de reparar os cofres públicos do dano causado permanece. Não há direito adquirido nem proteção jurídica a situações jurídicas ilegais e inconstitucionais, cujos vícios não se convalescem.

Portanto, o ato eivado de nulidade absoluta é insuscetível de convalidação; nem o tempo é capaz de convalidá-lo. Consequentemente, ação reparatória fundada em ato nulo também é imprescritível e encontra proteção na segunda parte do art. 37, § 5º, da CRFB/1988.

5. CONCLUSÃO

Decisão judicial que parte da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em ato de improbidade doloso e aplica a regra geral da prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil é equivocada.

As ações reparatórias fundadas em atos nulos são imprescritíveis por não haver cláusula restritiva nesse sentido, de que somente as ações reparatórias fundadas na prática de ato ímprobo doloso são imprescritíveis, e o STF não eliminou outras hipóteses de imprescritibilidade de ação reparatória.

Ao decidir pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em ato de improbidade doloso, o STF decidiu apenas por uma das hipóteses de imprescritibilidade de ações de ressarcimento à Fazenda Pública por atos ilícitos, que causem prejuízo ao erário. O STF não vedou outras hipóteses de imprescritibilidade de ações de ressarcimento à Fazenda Pública.

Somado a isso, a segunda parte da norma constitucional prevista no art. 37, § 5º, CRFB/1988 ressalva genericamente as ações reparatórias, encontrando-se no plural, e a intenção do legislador constituinte é bastante clara no sentido de que as ações reparatórias fundadas em ilícitos são imprescritíveis.

Além disso, não se admite a incidência de prescrição ou decadência sobre atos nulos. Por sua própria natureza, atos nulos são inextinguíveis e não se convalidam, sequer com o decurso do tempo. Consequentemente, são imprescritíveis suas ações reparatórias.

Assim, a revisão do ato administrativo nulo e a reparação dele decorrente podem ser feitas, a qualquer momento, pela própria Administração Pública, via poder de autotutela e tutela de suas manifestações de vontade, e pelo Judiciário, e via controle judicial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Barueri: Atlas, 2025.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Controle do mérito do ato administrativo pelo Judiciário**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Anteprojeto de Constituição**. Presidente: Constituinte Afonso Arinos. Rel.: Constituinte Bernardo Cabral. Centro Gráfico do Senado, Brasília, vol. 19, junho de 1987a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>. Acesso em: 8 de maio 2026.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Índice, por artigo, das Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição**: Emendas de Plenário ao projeto de Constituição. Centro Gráfico do Senado, Brasília, vol. 233, ago. 1987b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-233.pdf>. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Projeto de Constituição**: do relator constituinte Bernardo Cabral. Presidente: Constituinte Afonso Arinos. Rel.: Constituinte Bernardo Cabral. Centro Gráfico do Senado, Brasília, vol. 223, julho de 1987c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-223.pdf>. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Quadro comparativo entre o texto aprovado em 1º turno, o texto remunerado e revisado, e a redação para o 2º turno, organizado pelo Relator, Constituinte Bernardo Cabral**. Centro Gráfico do Senado, Brasília, vol. 298, jul. 1988a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-298.pdf>. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Sistematização. **Projeto de Constituição (A)**. Centro Gráfico do Senado, Brasília, vol. 271, jan. 1988b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-271.pdf>. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. **Projeto de Constituição (C)**: redação final. Centro Gráfico do Senado, Brasília, vol. 314, set. 1988c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-314.pdf>. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Comissão de Redação. **Projeto de Constituição (D)**: redação final. Centro Gráfico do Senado, Brasília, vol. 316, set. 1988d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-316.pdf>. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Decreto-lei n.º 4.597, 19 de agosto de 1942. Dispõe sobre a prescrição das ações contra a Fazenda Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 20 ago. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4597.htm. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Decreto n.º 20.910, de 6 janeiro de 1932. Regula a prescrição quinquenal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 8 jan. 1932. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm#:~:text=DECRETA%3A,fato%20do%20qual%20se%20originarem. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 5 jan. 1916. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 8.429, 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 9.494, 10 de setembro de 1997. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 dez. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9494.htm. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 9.784, 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 fev. 1999. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Instituiu o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Lei n.º 14.230, 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm#art1. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 669069, de 3 de fevereiro de 2016. Relator: Min. Teori Zavascki. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 28 abr. 2016. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 852475, de 8 de agosto de 2018. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Red. do Acórdão: Min. Edson Fachin. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 mar. 2019. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>. Acesso em: 8 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Súmula n.º 473, de 21 de setembro de 2011. Recurso Extraordinário 594.296. Relator: Min. Dias Toffoli. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 13 fev. 2012. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>. Acesso em: 8 maio 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2000.



XVI Congresso Estadual do Ministério Público de Minas Gerais

História, Constituição e Ministério Público:
memória institucional e desafios dos novos tempos

Área III

Direito Material e Processual Coletivo



O papel indutor do Ministério Público no fomento a protocolos vítima-centrados em estádios de futebol: fundamentos constitucionais, lacunas normativas e a experiência pioneira da sala lilás do Mineirão

Ana Tereza Ribeiro Salles Giacomini

*Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Coordenadora da Casa Lilian — Centro Estadual de Apoio às Vítimas/MPMG.*

SÍNTESE DOGMÁTICA

A violência de gênero, a importunação sexual, o racismo e outras formas de discriminação em estádios de futebol constituem fenômenos estruturais, potencializados pela dinâmica específica desses ambientes, que demandam respostas institucionais permanentes, integradas e orientadas pela perspectiva centrada na vítima, superando modelos exclusivamente repressivos e incorporando o triplo ciclo vitimológico (vitimização primária, secundária e terciária) no parâmetro de atuação ministerial. O Ministério Público, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127), possui fundamento constitucional e normativo para atuar de forma proativa, preventiva e articulada no fomento de protocolos vítima-centrados para atendimento de mulheres e outras vítimas de especial vulnerabilidade em grandes eventos esportivos.

1 INTRODUÇÃO

A violência contra mulheres não cessa às portas dos estádios de futebol — ela adentra as arquibancadas, os corredores e os espaços de lazer, potencializada pela dinâmica específica desses ambientes: anonimato das multidões, consumo de álcool, intensa carga emocional, rivalidade esportiva e reprodução de padrões culturais historicamente marcados pela masculinização do esporte. Em 2025, o Brasil registrou 1.568 feminicídios (crescimento de 4,7% em relação ao ano anterior), 141.573 crimes sexuais consumados com 88,2% de vítimas mulheres e meninas (FBSP, 2025a) e 19.835 novos processos de importunação sexual — média de 54 casos

por dia levados à Justiça (CNJ, 2025c). Em dias de jogos de futebol, pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública aponta aumento de quase 24% nas ameaças e de 21% nas agressões físicas contra mulheres (FBSP; Instituto Avon, 2022).

É nesse cenário que a presente tese examina o papel indutor do Ministério Público na construção de protocolos vítima-centrados em estádios de futebol, a partir da experiência concreta da Sala Lilás do Mineirão, desenvolvida pela Casa Lilian/MPMG. O objetivo é demonstrar que essa atuação não é facultativa, mas constitucionalmente imposta — e propor conclusões que fortaleçam a atuação ministerial no campo da proteção de vítimas em grandes eventos esportivos, com especial atenção à Copa do Mundo de Futebol Feminino FIFA 2027.

2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E NORMATIVOS DA ATUAÇÃO MINISTERIAL

2.1 O MANDATO CONSTITUCIONAL

A Constituição Federal, em seu art. 127, atribui ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Lido à luz dos arts. 1º, III (dignidade da pessoa humana), 3º, IV (promoção do bem de todos sem discriminação) e 5º, I (igualdade) esse mandato projeta obrigação institucional clara de atuar proativamente na proteção de vítimas de violência de gênero e discriminação em ambientes esportivos. O direito ao esporte seguro, inclusivo e livre de violência constitui desdobramento direto da dignidade da pessoa humana — valor que não se suspende na entrada do estádio.

Essa compreensão encontra respaldo também na teoria dos deveres positivos de proteção dos direitos fundamentais. Em sua dimensão contemporânea, os direitos fundamentais não impõem ao Estado apenas obrigações de abstenção, destinadas a evitar interferências indevidas na esfera individual. Impõem igualmente deveres de atuação, prevenção e organização institucional voltados à proteção efetiva das pessoas contra violações praticadas por terceiros ou decorrentes de falhas estruturais dos próprios sistemas de proteção.

Nessa perspectiva, a proteção das vítimas não pode ser compreendida como atividade meramente assistencial ou facultativa. Trata-se de expressão concreta do dever estatal de assegurar condições reais para o exercício dos direitos fundamentais à dignidade, à segurança, ao acesso à justiça e à proteção integral. Os protocolos integrados de atendimento constituem, portanto, instrumentos de materialização desses deveres positivos de proteção. Ao estabelecer fluxos previamente definidos, mecanismos de coordenação interinstitucional e estratégias destinadas à prevenção da revitimização, tais protocolos representam formas de organização administrativa orientadas à efetividade dos direitos fundamentais.

Em outras palavras, não se trata apenas de responder adequadamente quando a violência ocorre. Trata-se de estruturar previamente as instituições para que a proteção seja possível, acessível e efetiva quando necessária.

Essa atuação ministerial desdobra-se em ao menos quatro dimensões constitucionais: (i) fiscalização do cumprimento das normas de segurança e proteção a grupos vulneráveis; (ii) promoção da tutela coletiva dos direitos fundamentais; (iii) articulação interinstitucional para a construção de redes integradas de proteção; e (iv) indução de boas práticas voltadas à prevenção da revitimização e ao fortalecimento de protocolos vítima-centrados.

2.2 O ARCABOUÇO NORMATIVO INFRACONSTITUCIONAL

A Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023) estabelece, em seu art. 2º, XVI, que a proteção da integridade das pessoas constitui princípio estruturante da prática esportiva, e, em seu art. 179, que os promotores de eventos respondem pela adoção de medidas eficazes de prevenção da violência — incluindo expressamente, no inciso XVII, a erradicação de "racismo, xenofobia, homofobia, o sexismo e qualquer outra forma de discriminação". A Lei nº 14.786/2023, que instituiu o Protocolo "Não é Não", ampliou esse dever para arenas e estádios, estabelecendo diretrizes de acolhimento e proteção a mulheres em situação de violência em ambientes de entretenimento.

No plano institucional, a Resolução PGJ/MPMG nº 33/2022 instituiu a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e de Apoio às Vítimas, regulamentada pela Resolução PGJ nº 38/2023, que criou a Casa Lilian. Tais normas incorporam as diretrizes da Resolução CNMP nº 243/2021, que garante às vítimas proteção contra a vitimização secundária e terciária, apoio multidisciplinar e encaminhamento adequado às redes externas de proteção. A Carta de Brasília (CNJ, 2025b), resultante do Encontro Nacional dos Juizados do Torcedor, recomenda expressamente a instalação de salas de acolhimento com equipe multidisciplinar nos Juizados do Torcedor. A Resolução CNJ nº 662/2025 consolida esse mandato em nível nacional, criando regras uniformes e incorporando recortes de gênero e raça.

2.3 A PERSPECTIVA DE GÊNERO E RACIAL COMO IMPERATIVO INSTITUCIONAL

A Recomendação de Caráter Geral nº 3/2025 da Corregedoria Nacional do Ministério Público consolidou o dever ministerial de incorporar a perspectiva de gênero, com fundamento na CEDAW, na Convenção de Belém do Pará e no ODS nº 5 da Agenda 2030 da ONU. A Resolução CNJ nº 492/2023 estende esse mandato ao Poder Judiciário. A dimensão racial é igualmente vinculante: a Resolução CNJ nº 598/2024 institui diretrizes para a perspectiva racial no Judiciário, reconhecendo o racismo estrutural e seus impactos no acesso à justiça. Dados do Relatório Anual da Discriminação Racial no Futebol 2023 (Castro et al., 2024) revelam que 74% das 250 ocorrências de discriminação no esporte brasileiro naquele ano foram episódios de racismo, com 222 casos no futebol — a ampla maioria dentro dos estádios. A natureza interseccional da violência, que acomete mulheres negras com particular intensidade, exige que os protocolos de atendimento a vítimas incorporem simultaneamente perspectiva de gênero e racial.

3 A VITIMIZAÇÃO EM ESTÁDIOS: DIMENSÃO EMPÍRICA E FUNDAMENTOS VITIMOLÓGICOS

3.1 OS DADOS DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO EM AMBIENTES ESPORTIVOS

A magnitude do problema exige ser anunciada em números. Em 2024, foram registrados 71.892 casos de estupro no Brasil — média de 196 por dia — e 37.972 casos de importunação sexual (taxa de 17,9 por 100 mil habitantes, com crescimento de 4,7% em relação a 2023). No recorte histórico entre 2015 e 2024, contabilizam-se

591.495 registros de estupro de mulheres (RASEAM, 2025). A tipificação do crime de importunação sexual pela Lei nº 13.718/2018 revelou a dimensão do fenômeno: de 13.576 casos registrados em 2019 (primeiro ano de consolidação dos dados), chegou-se a 41.371 em 2023 — mais que o triplo (FBSP, 2024). Estimativas populacionais do FBSP (2025b) indicam que, em

2025, cerca de 4,3 milhões de mulheres foram sujeitas a tentativas de aproveitamento por estarem alcoolizadas; 5,7 milhões foram abordadas de forma agressiva em locais de lazer; e 4,4 milhões foram agarradas ou beijadas sem consentimento.

No ambiente específico dos estádios, consulta realizada pela Casa Lilian/MPMG com lideranças femininas de torcidas organizadas em março de 2026 evidenciou relatos recorrentes de puxões de cabelo, abordagens invasivas, comentários de cunho sexual e hipervigilância permanente. As participantes relataram adotar estratégias de autoproteção — frequentar jogos acompanhadas de homens, evitar setores do estádio, não usar roupas curtas — que revelam a naturalização da violência nesses espaços. Em dissertação de mestrado sobre o Mineirão, Lopes (2023) constata que o assédio sexual foi o tipo de violência mais recorrente, atingindo mulheres em todos os setores do estádio, acompanhadas ou sozinhas. Pesquisa do W.Lab, Locomotiva e Pinion (2024) aponta que 40% das mulheres que não frequentam estádios indicam a insegurança como razão principal. Segundo Elias e Dunning (1992), o esporte funciona como espaço social de produção e controle de tensões emocionais, podendo favorecer manifestações de violência coletiva; Murad (2012) complementa que a naturalização dessas práticas no Brasil contribui para a reprodução de comportamentos agressivos nas arquibancadas.

3.2 O CICLO DE VITIMIZAÇÕES: PRIMÁRIA, SECUNDÁRIA E TERCIÁRIA

A análise vitimológica revela que a violência em estádios não se esgota no ato de violência em si — ela atravessa as vítimas em três dimensões articuladas. A vitimização primária compreende os danos diretos: físicos, psicológicos e sociais. Os dados do Sistema de Avaliação de Vitimização Eletrônico (SAVE), desenvolvido e aplicado nos atendimentos da Casa Lilian/MPMG, revelam impactos severos — 93,18% das vítimas reportam impactos na saúde e 98,36% relatam impactos psicológicos na integração social. A Declaração dos Princípios Básicos de Justiça relativos às Vítimas da Criminalidade e de Abuso de Poder (ONU, 1985) e a Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu consolidaram o reconhecimento das vítimas como sujeitos de direitos — não meros objetos do processo penal.

A vitimização secundária — a violência institucional — manifesta-se por atendimentos inadequados, julgamentos morais, omissões e falhas dos agentes públicos que deveriam proteger. Em estádios, esse risco se potencializa: ausência de fluxos claros, exposição pública em espaços de grande circulação, percepção de que determinadas violências são naturalizadas. A vitimização terciária opera pela estigmatização social — banalização das ocorrências, minimização das violências e reprodução de discursos que tratam o assédio como "parte da cultura do futebol". As barreiras ao acesso são múltiplas: medo de não ser acreditada, receio de exposição, descrença nas instituições, temor de retaliações, culpabilização social. O próprio Código Penal de 1940 — com seus dispositivos sobre "mulher honesta" e "crimes contra os costumes" — legou um histórico de discriminação negativa que ainda ecoa nas práticas institucionais.

3.3 RACISMO, LGBTFOBIA E OUTRAS VÍTIMAS DE ESPECIAL VULNERABILIDADE

A Resolução CNMP nº 243/2021 estabelece que o atendimento às vítimas deve considerar situações de especial vulnerabilidade. No contexto dos estádios, são vítimas em situação de especial vulnerabilidade: mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas LGBTQIA+ e vítimas de racismo. Das 250 ocorrências de discriminação no esporte brasileiro em 2023, 74% foram racismo, 16% LGBTfobia e 4% machismo (Castro et al., 2024). A experiência da Sala Lilás confirmou esse pluralismo: 3,8% dos atendimentos

envolveram vítimas de injúria racial, e casos envolvendo crianças e adolescentes corresponderam a 19,2% do total, evidenciando a necessidade de protocolos que transcendam o recorte exclusivo de gênero.

4 OS PROTOCOLOS VÍTIMO-CENTRADOS: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E ESPECIFICIDADES DOS ESTÁDIOS

4.1 DA CRIMINOLOGIA AMBIENTAL À PREVENÇÃO SITUACIONAL

A implementação de protocolos vítima-centrados em espaços de lazer encontra sólida fundamentação teórica na criminologia ambiental e nas teorias de prevenção situacional. Ambientes que dispõem de supervisão ostensiva, comunicação clara de normas e canais acessíveis de denúncia tendem a elevar a percepção de risco por parte de potenciais agressores, ao mesmo tempo em que fortalecem a sensação de segurança e encorajam a atuação das vítimas e de terceiros. Protocolos públicos e amplamente divulgados não apenas orientam a resposta institucional — desempenham função simbólica e pedagógica, contribuindo para a construção de uma cultura de respeito e intolerância à violência.

No âmbito constitucional, a dignidade da pessoa humana irradia efeitos sobre a proteção da autodeterminação corporal e da liberdade sexual. No plano internacional, o dever estatal de prevenir, investigar e sancionar violações de direitos humanos pela lógica da devida diligência — consagrado pela CEDAW e pela Convenção de Belém do Pará — impõe a adoção de medidas antecipatórias que reduzam riscos e ampliem a proteção, não apenas a resposta repressiva posterior. Sob a ótica vitimológica, protocolos estruturados reduzem a margem de discricionariedade, padronizam procedimentos e asseguram acolhimento inicial qualificado — instrumentos de contenção da vitimização secundária e terciária.

4.2 ESPECIFICIDADES DOS ESTÁDIOS DE FUTEBOL

Os estádios de futebol apresentam especificidades que tornam ainda mais urgente a construção de protocolos vítima-centrados. O ambiente sociocultural é historicamente masculinizado: como apontam Elias e Dunning (1992), o esporte funciona como espaço de produção de identidades, favorecendo a manifestação de masculinidades hegemônicas — hostilidade, dominação, homofobia e misoginia. A alta densidade populacional e a mobilidade restrita dificultam pedidos de ajuda e intervenções rápidas. A limitação de privacidade — ausência de espaços reservados para acolhimento e escuta — recomenda canais remotos (como WhatsApp e QR Codes) e locais discretos com equipe treinada. A maior resistência cultural à denúncia, com temor de retaliação de torcedores, descrédito e percepção de impunidade, exige campanhas permanentes de incentivo à denúncia com sigilo garantido.

A diversidade de atores que atuam simultaneamente, especialmente em estádios com Juizado do Torcedor atuante — segurança privada, Polícia Militar, Polícia Civil, MPMG, TJMG, Defensoria Pública, serviços de saúde, assistência social — reforça a necessidade de fluxos previamente construídos, definição clara de responsabilidades e capacitação permanente. A experiência revelou que a ausência desse alinhamento produz fragmentação revitimizante: vítimas submetidas a reinquirições sucessivas, orientações contraditórias e deslocamentos desnecessários.

5 LACUNAS NORMATIVAS E O PAPEL INDUTOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

5.1 O VÁCUO NOS PROTOCOLOS INSTITUCIONAIS

O Manual de Atuação do Ministério Público na Tutela Coletiva da Segurança de Grandes Eventos (CNMP, 2024), embora reconheça o dever ministerial de atuar como fiscal da lei e implementador de política criminal preventiva, não desenvolve diretrizes operacionais específicas para o enfrentamento da violência de gênero, sexual e racial em estádios, tampouco contempla abordagem vítima-centrada. O documento concentra-se em aspectos de segurança pública e gestão de riscos coletivos, refletindo a inexistência, até o momento, de atuação implementada de forma uniforme nos estádios e arenas do país. Embora o Protocolo "Não é Não" (Lei nº 14.786/2023) e a Sala Lilás prevista na Resolução CNJ nº 662/2025 representem avanços normativos relevantes, sua implementação prática efetiva depende justamente da atuação indutora do Ministério Público.

5.2 A FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E A QUESTÃO DA COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS

A ausência de competência expressa dos Juizados Especiais do Torcedor para processar crimes como importunação sexual e injúria racial — cuja pena máxima ultrapassa dois anos, excluindo a incidência da Lei nº 9.099/1995 — gera fragmentação revitimizante: vítimas precisam ser deslocadas a delegacias especializadas, com todos os prejuízos para a proteção imediata e a coleta de provas. A experiência do Mineirão revelou que esse deslocamento amplifica o desgaste emocional, alimenta a descrença institucional e, em vários casos, levou à desistência da formalização. A Resolução CNJ nº 662/2025, em seu art. 7º, V, avança ao prever que o Juizado deverá "analisar e, sendo o caso, aplicar medidas de urgência referentes à proteção da mulher, do idoso e da criança e do adolescente", mas a efetividade desta previsão ainda depende de construção de fluxos concretos. A Carta de Brasília (CNJ, 2025b) recomenda ainda a alteração da Recomendação CNJ nº 45/2013 para incluir a competência para medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha em regime de plantão.

5.3 A FUNÇÃO INDUTORA COMO VOCAÇÃO CONSTITUCIONAL

É nesse vácuo que se projeta a função indutora do Ministério Público. Incumbe à instituição não apenas fiscalizar normas existentes, mas articular redes interinstitucionais, produzir conhecimento técnico, desenvolver e disseminar protocolos, capacitar equipes e transformar experiências pontuais em políticas institucionais permanentes. A Casa Lilian/MPMG exerceu essas funções pioneiramente no Mineirão: ofertou equipe multidisciplinar quando da inauguração da Sala Lilás; desenvolveu e ministrou capacitações para equipes da Minas Arena e bares do entorno; articulou fluxos interinstitucionais; sistematizou dados para aprimoramento da política; e elaborou a Nota Técnica ora referenciada como instrumento de disseminação de boas práticas. O Acórdão nº 523/2026-TCU-Plenário reconheceu expressamente essa atuação como modelo a ser replicado, recomendando capacitação continuada, campanhas educativas, protocolos integrados e fortalecimento das estruturas de acolhimento como legado social da Copa do Mundo Feminino FIFA 2027.

6 A SALA LILÁS DO MINEIRÃO: MODELO DE GOVERNANÇA E APRENDIZADOS PRÁTICOS

6.1 CONSTRUÇÃO DO PROTOCOLO EM TRÊS CAMADAS

A implantação da Sala Lilás em julho de 2025, no âmbito do Juizado Especial do Torcedor do Mineirão, decorreu da articulação entre MPMG, Minas Arena, TJMG, Defensoria Pública, Polícia Militar e Polícia Civil. O protocolo estrutura-se em três camadas integradas. Na camada preventiva: QR Codes em pontos estratégicos do estádio, anúncios em telões e televisores internos, campanhas conjuntas com os clubes e capacitações das equipes de controle de acesso, segurança privada e bares do entorno — inclusive com reuniões de alinhamento operacional antes de cada partida. Na camada de acolhimento imediato: a equipe de segurança — previamente capacitada em perspectiva de gênero e racial — conduz a vítima com prioridade e discrição ao espaço reservado da Sala Lilás, onde a equipe multidisciplinar da Casa Lilian/MPMG realiza escuta ativa, acolhimento humanizado, mapeamento dos impactos da vitimização e articulação dos encaminhamentos. Na camada de continuidade: a Casa Lilian/MPMG realiza acompanhamento posterior, busca ativa e suporte às demandas remanescentes — psicológicas, jurídicas e de assistência social.

6.2 OS DADOS DE 24 PARTIDAS: PERFIL E APRENDIZADOS

No período de setembro de 2025 a maio de 2026, a Casa Lilian/MPMG atuou em 24 partidas realizadas no Mineirão, com média de 45.433 torcedores por partida no Campeonato Brasileiro e 50.000 pagantes nos clássicos Atlético x Cruzeiro. Os atendimentos revelaram: 65,4% dos casos corresponderam a mulheres e meninas em situação de violência (vias de fato/lesão corporal, importunação sexual, tumulto e violência doméstica); 19,2% envolveram crianças como vítimas indiretas; 11,5% homens responsáveis por crianças e adolescentes; 3,8% vítimas de injúria racial. A maioria das vítimas chegou à Sala Lilás por condução da Polícia Militar — não pelo acionamento espontâneo via QR Code —, dado que evidencia a necessidade de ampliar o acesso preventivo e qualificado ao protocolo.

As vítimas apresentavam elevado grau de abalo emocional: estado de choque, medo, confusão, vergonha, dificuldade de verbalização dos fatos e comprometimento momentâneo da capacidade de tomada de decisão. Foi unânime o relato de que outras mulheres, em situações semelhantes, deixaram de buscar auxílio por "não saberem que havia um espaço de acolhimento" ou por "receio do tratamento institucional". O acompanhamento posterior revelou que o suporte continuado após o plantão foi fundamental para que as vítimas compreendessem melhor os desdobramentos. Há casos que ainda permanecem em acompanhamento pela Casa Lilian/MPMG, incluindo denúncias já formalizadas pelo Ministério Público na esfera criminal por importunação sexual e racismo.

6.3 OS SEIS EIXOS ESTRUTURANTES DO MODELO

A sistematização da experiência evidencia seis eixos estruturantes. (i) Governança integrada: canais permanentes de diálogo entre administração da arena, forças de segurança, sistema de justiça, serviços de saúde e rede de proteção, com fluxos mínimos de comunicação e definição de responsabilidades operacionais. (ii) Protocolos e fluxos de encaminhamento: rotas claras desde a identificação da situação até o encaminhamento pós-evento, com rastreabilidade dos casos. (iii) Atendimento humanizado e prevenção da revitimização: acolhimento sem

julgamento, respeito à autonomia da vítima, confidencialidade e cautelas específicas para estados de desorganização emocional. (iv) Capacitação continuada: treinamentos regulares com letramento em gênero, raça e direitos humanos, mecanismos simplificados de divulgação dos protocolos a cada novo plantão. (v) Comunicação institucional preventiva: QR Codes, anúncios em telão e som, campanhas com clubes e torcidas — a comunicação como componente estruturante da prevenção, não apenas instrumento de divulgação. (vi) Estruturas especializadas integradas ao Juizado do Torcedor: a Sala Lilás articulada a fluxos definidos de responsabilização, com equipe multidisciplinar permanente e mecanismos de acompanhamento posterior.

7 O RECONHECIMENTO PELO TCU, OS DESAFIOS INSTITUCIONAIS E O POTENCIAL DE REPLICABILIDADE

7.1 O ACÓRDÃO Nº 523/2026-TCU-PLENÁRIO

O Acórdão nº 523/2026-TCU-Plenário — proferido no âmbito da fiscalização do planejamento governamental para a Copa do Mundo de Futebol Feminino FIFA 2027, Processo TC 015.743/2025-0 — representa marco institucional relevante. Ao identificar como risco crítico a ausência de protocolos uniformes de prevenção ao assédio, racismo e discriminação nos estádios brasileiros, o TCU realizou visita técnica ao Mineirão e descreveu a atuação da Casa Lilian/MPMG como exemplo positivo de integração institucional. O acórdão destacou: a estrutura de atendimento especializado e multidisciplinar da Sala Lilás; a articulação entre MPMG, Minas Arena, TJMG, Defensoria Pública e forças de segurança; o potencial de replicabilidade do modelo; e a necessidade de capacitação continuada de agentes públicos, equipes de acolhimento e operadores do sistema de justiça. O Tribunal também apontou as limitações da competência restrita dos Juizados Especiais Criminais para crimes mais graves, reforçando a necessidade de reforma normativa.

7.2 OS QUATRO DESAFIOS INSTITUCIONAIS

A experiência revelou quatro desafios estruturais que o papel indutor do Ministério Público deve enfrentar. O primeiro é a fragmentação institucional: a multiplicidade de órgãos que atuam nos estádios sem fluxos previamente alinhados produz desencontros, insegurança operacional e respostas desiguais. O segundo é a limitação operacional e jurídica: a restrição de competência dos Juizados Especiais Criminais para crimes com pena máxima acima de dois anos obriga deslocamentos que revitimizam. O terceiro é a capacitação e continuidade das equipes: a elevada rotatividade dos profissionais em cada plantão exige estratégias permanentes de formação e disseminação dos protocolos. O quarto é a ausência de padronização mínima: a inexistência de referenciais uniformes entre diferentes arenas esportivas resulta em respostas desiguais e dificuldades de integração — problema especialmente grave em um país com dezenas de estádios de grande porte recebendo partidas semanalmente.

7.3 URGÊNCIA DA REPLICABILIDADE NACIONAL

O Brasil conta com dezenas de estádios de grande porte que concentram, a cada rodada, dezenas de milhares de torcedores sem canais estruturados de proteção vítima-centrada. A Copa do Mundo de Futebol Feminino FIFA 2027 ampliará exponencialmente esse desafio — e

a oportunidade. O TCU reconheceu que estratégias de capacitação, protocolos integrados e estruturas de acolhimento possuem potencial para constituir legado social permanente do evento, servindo de referência para outros estádios, arenas e eventos esportivos do país. O Ministério Público — pela sua transversalidade no sistema de justiça, pela sua capacidade de articulação interinstitucional e pelo seu mandato constitucional de defesa dos interesses sociais indisponíveis — é ator bem posicionado para auxiliar a garantir que esse legado se materialize.

8 CONCLUSÃO

A proteção de vítimas de violência em estádios de futebol é missão constitucional do Ministério Público — não tema periférico. A experiência da Sala Lilás do Mineirão demonstra que é possível, por meio de atuação articulada e vítima-centrada, transformar ambientes historicamente hostis em espaços de proteção efetiva. Demonstra também a imprescindibilidade da função indutora ministerial: sem ela, espaços físicos de acolhimento permanecem estruturas simbólicas sem efetividade real.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 13.718, de 24 de setembro de 2018. Tipifica os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro. Diário Oficial da União, Brasília, 25 set. 2018.
- BRASIL. Lei nº 14.597, de 14 de junho de 2023. Lei Geral do Esporte. Diário Oficial da União, Brasília, 15 jun. 2023.
- BRASIL. Lei nº 14.786, de 29 de dezembro de 2023. Institui o Protocolo "Não é Não". Diário Oficial da União, Brasília, 29 dez. 2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 523/2026 – TCU – Plenário. Processo TC 015.743/2025-0. Brasília: TCU, 11 mar. 2026.
- BRASIL. Senado Federal. Instituto de Pesquisa DataSenado. Pesquisa nacional de violência contra a mulher 2025. Brasília: DataSenado, 2025.
- BRASIL. Ministério das Mulheres. Relatório anual socioeconômico da mulher: RASEAM. Brasília: Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, mar. 2025.
- CASTRO, Elton de et al. (orgs.). Relatório anual da discriminação racial no futebol 2023. Porto Alegre: Observatório da Discriminação Racial no Futebol; UFRGS, 2024.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Carta de Brasília 2025: paz nas arenas. Brasília: CNJ, mar. 2025b. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2025. Brasília: CNJ, 2025c.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 253, de 4 de setembro de 2018. Define a política do Poder Judiciário de atenção e apoio às vítimas. Brasília: CNJ, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 353, de 16 de novembro de 2020. Regime de plantão judiciário. Brasília: CNJ, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 492, de 17 de março de 2023. Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero. Brasília: CNJ, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 598, de 2024. Perspectiva racial no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 662, de dezembro de 2025. Diretrizes para os Juizados Especiais do Torcedor e dos Grandes Eventos. Brasília: CNJ, 2025e.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 243, de 26 de outubro de 2021. Política Nacional de Apoio e Proteção às Vítimas. Brasília: CNMP, 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Manual de Atuação do Ministério Público na Tutela Coletiva da Segurança de Grandes Eventos. Brasília: CNMP, 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Recomendação de Caráter Geral nº 3, de 6 de março de 2025. Perspectiva de gênero na atuação ministerial. Brasília: CNMP, 2025.

ELIAS, Norbert; DUNNING, Eric. A busca da excitação: desporto e lazer no processo civilizacional. Lisboa: Difel, 1992.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário brasileiro de segurança pública 2025. São Paulo: FBSP, 2025a.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil. 5. ed. São Paulo: FBSP, 2025b.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; INSTITUTO AVON. Violência contra mulheres e o futebol. São Paulo: FBSP, 2022.

GIACOMINI, Ana Tereza Ribeiro Salles; NATIVIDADE, Cláudia (orgs.). Guia metodológico Casa Lilian. Belo Horizonte: MPMG/Casa Lilian/CEAF, 2024.

GIACOMINI, Ana Tereza Ribeiro Salles; RESENDE, Juliana Marques. Nota técnica: o papel do Ministério Público no fomento de protocolos vítima-centrados para atendimento a mulheres em situação de violência em estádios de futebol. Belo Horizonte: Casa Lilian/MPMG, 2026.

LOPES, Amanda Maria Ramos. Assédio sexual em estádios de futebol: experiências e percepções de mulheres torcedoras no Mineirão. 2023. 154 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – FAFICH/UFMG, Belo Horizonte, 2023.

MINAS GERAIS. Ministério Público. Resolução PGJ nº 33/2022. Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e de Apoio às Vítimas. Belo Horizonte: MPMG, 2022.

MINAS GERAIS. Ministério Público. Resolução PGJ nº 38/2023. Implantação da Casa Lilian. Belo Horizonte: MPMG, 2023.

MURAD, Mauricio. A violência no futebol: novas pesquisas, novas ideias, novas propostas. São Paulo: Benvirá, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração dos princípios básicos de justiça relativos às vítimas da criminalidade e de abuso de poder. Resolução nº 40/34 da Assembleia Geral. Nova York: ONU, 1985.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher — Convenção de Belém do Pará. OEA, 1994.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Resolução nº 765, de 28 de abril de 2014. Juizados do Torcedor e de Grandes Eventos. Belo Horizonte: TJMG, 2014.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu. Normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade. Jornal Oficial da União Europeia, L 315, p. 57-73, 14 nov. 2012.

W.LAB; IDEIA INSTITUTO; LOCOMOTIVA; PINION. Mulheres & futebol. São Paulo: W.Lab, 2024.

Estratégias para enfrentamento dos desafios dos novos tempos: a conveniência da participação do Ministério Público no fomento e composição dos Comitês Intersetoriais de busca ativa escolar

GISELLE RIBEIRO DE OLIVEIRA

Promotora de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA

A participação do Promotor de Justiça no fomento e na composição dos Comitês Intersetoriais de Busca Ativa Escolar configura opção conveniente, estratégica e institucionalmente adequada, alinhada ao dever constitucional e legal do Ministério Público de atuar no enfrentamento da infrequência, do abandono e da evasão escolares. Tais comitês representam o locus privilegiado para o exercício da missão ministerial a montante — quando as soluções são construídas —, permitindo atuação preventiva, coletiva e estruturante, em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). A participação deve observar parâmetros que preservem a independência funcional da Instituição e afastem qualquer risco de subalternidade em relação ao Poder Executivo.

FUNDAMENTAÇÃO

1. CONTEXTUALIZAÇÃO: OS FENÔMENOS DA INFREQUÊNCIA, DO ABANDONO E DA EVASÃO ESCOLAR

A educação constitui direito público subjetivo, cuja garantia é dever compartilhado entre o Estado, a família e a sociedade, nos termos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990). A materialização desse direito, no entanto, enfrenta barreiras históricas e estruturais manifestadas nos fenômenos da infrequência, do abandono e da evasão escolar. Esses três fenômenos, embora distintos,

compõem um espectro progressivo de exclusão: a infrequência é o estágio inicial, caracterizado por faltas reiteradas sem justificativa; o abandono ocorre quando o estudante deixa de frequentar as aulas durante o ano letivo; e a evasão se configura quando o aluno não efetiva a matrícula no ano subsequente (MINAS GERAIS, 2023a).

A exclusão escolar acarreta consequências que vão muito além do campo pedagógico. A criança ou adolescente afastado do ambiente escolar perde o olhar protetivo dos profissionais de educação e fica exposta a outros riscos: dificuldades de acesso à saúde, trabalho infantil, maus-tratos, exploração sexual e negligência. Dados do UNICEF (2022) registraram, em novembro de 2020, mais de cinco milhões de crianças e adolescentes sem acesso a atividades escolares, cenário agravado pela pandemia de Covid-19 e que afeta desproporcionalmente populações vulneráveis — pretos, pardos, indígenas, pessoas com deficiência e moradores de áreas rurais.

A multicausalidade do fenômeno impõe que a resposta do Estado seja necessariamente intersetorial. As principais motivações para a evasão dividem-se entre a falta de interesse pela escola (40,3%), a necessidade de inserção no mercado de trabalho (27,1%) e fatores como violência doméstica, gravidez na adolescência, trabalho infantil e ausência de transporte escolar (NERI, 2009; UNICEF, 2022). Nenhum órgão isolado, nem mesmo a escola, consegue remover todas essas barreiras sem articulação com a rede de proteção.

2. O DEVER INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO COMBATE À EVASÃO ESCOLAR

O Ministério Público possui indubitável dever constitucional e legal de atuar no enfrentamento da infrequência, do abandono e da evasão escolares. Esse dever encontra fundamento primário no art. 227 da Constituição Federal de 1988, que estabelece como obrigação da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à educação, incumbindo ao Parquet, nos termos do art. 129, inciso II, da mesma Carta, a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção de interesses difusos e coletivos, incluída a tutela do direito à educação (BRASIL, 1988).

A lógica da atuação ministerial pode ser organizada em dois níveis: o individual e reativo — em que o Promotor atua após a comunicação pelo Conselho Tutelar, em resposta a casos concretos — e o coletivo e estruturante — em que o Promotor induz e fiscaliza as políticas públicas voltadas à prevenção (MPMG, 2026b).

No plano infraconstitucional, o art. 136, incisos III, alínea "b", e IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) determina que o Conselho Tutelar, esgotadas suas possibilidades de intervenção sem que o estudante evadido seja reintegrado à escola, deve obrigatoriamente comunicar o fato ao Ministério Público ou à autoridade judiciária para as devidas providências protetivas e de responsabilização (BRASIL, 1990). O Parquet figura, portanto, como a última instância do Sistema de Garantia de Direitos no atendimento individual dos casos de evasão.

No âmbito de Minas Gerais, a Lei Estadual 15455/05 prevê que o poder público estadual zelar pela permanência na escola dos alunos de 4 a 17 anos matriculados na educação básica, mediante o desenvolvimento de ações integradas entre estabelecimentos de ensino, órgãos estaduais de educação, o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Ministério Público Estadual, que adotarão, no âmbito de sua competência, as medidas necessárias à consecução dos objetivos estabelecidos na lei a Lei Estadual n.º 24.482/2023

estabelece em seu art. 1.º que a permanência do aluno na educação básica será zelada por meio de ações integradas envolvendo os órgãos do Poder Executivo responsáveis pelas políticas públicas de educação, saúde, trabalho, cultura, assistência social e por outras políticas que possam contribuir para o êxito das ações de prevenção e combate ao abandono e à evasão escolar, nos termos de regulamento. Complementarmente, a Resolução SEE/MG n.º 4.692/2021, em seus arts. 23 e 24, normatiza que o Ministério Público da comarca deve ser formalmente acionado pela escola e integrar os esforços de localização e mobilização da família quando a unidade de ensino não lograr êxito na reintegração do estudante (MINAS GERAIS, 2021; MINAS GERAIS, 2023b).

Lado outro, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) firmou o entendimento de que a exclusão escolar exige atuação sistêmica. A Recomendação CNMP n.º 94/2022 recomenda formalmente aos membros do Ministério Público a adoção de medidas para promover a busca ativa e a recomposição de aprendizagens, enfatizando a necessidade de criação e participação em comitês estaduais e municipais intersetoriais e a fiscalização do financiamento da política de educação (CNMP, 2022).

No mesmo sentido, o Enunciado n.º 01/2017 da COPEDUC/GNDH já orientava que o Ministério Público deve priorizar a atuação extrajudicial no âmbito coletivo, mediante a instauração de procedimentos administrativos por rede de ensino para identificar as causas da evasão e fomentar ações resolutivas junto aos gestores (GNDH, 2017). Essa diretriz foi aprofundada pelo Enunciado n.º 02/2021, que impõe ao Parquet o dever de primar pelo fomento à implementação intersetorial da estratégia "Busca Ativa Escolar" (GNDH, 2021).

O Ato CGMP n.º 2/2024 do Ministério Público do Estado de Minas Gerais também determina que o órgão de execução adote medidas extrajudiciais ou processuais que assegurem a implementação de programas eficazes de combate à evasão escolar.

Essas diretrizes refletem o reconhecimento institucional de que a intervenção individual, conquanto necessária, é insuficiente para enfrentar um fenômeno de natureza sistêmica como a evasão escolar. As diretrizes do CNMP são inequívocas ao afirmar que o segundo nível é mais eficiente, efetivo e recomendado.

3. A ESTRATÉGIA DE BUSCA ATIVA EM MINAS GERAIS E O PAPEL DOS COMITÊS INTERSETORIAIS

Em Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Educação (SEE/MG) estruturou a Política Estadual de Prevenção e Combate ao Abandono e à Evasão Escolar, detalhada no Plano de Enfrentamento ao Abandono e à Evasão Escolar (2023) e consolidada pelo Programa "Lugar de Estudante é na Escola" (2024). A estratégia opera por meio de um ciclo contínuo estruturado em cinco etapas: acolhimento preventivo, identificação de estudantes infrequentes por ferramentas tecnológicas (Diário Escolar Digital, SIMADE e sistema Monitora Busca Ativa), contato e mobilização pela escola, acionamento da rede de busca ativa e acolhimento de retorno com recomposição das aprendizagens (MINAS GERAIS, 2023a).

No topo dessa arquitetura institucional situa-se o Comitê Estadual Intersectorial Central de Busca Ativa Escolar "Lugar de Estudante é na Escola", instituído pela Resolução SEE n.º 5.133/2025. Esse comitê é composto por representantes de oito órgãos — SEE, Conselho Estadual de Educação (CEE), UNDIME, CAOEDUC (representando o Ministério Público), SEJUSP, PMMG, SEDESE e SES — e atua como a mais alta instância mobilizadora e articuladora política do Estado para o enfrentamento da exclusão escolar (MINAS GERAIS,

2025). A norma prevê expressamente a descentralização desta estrutura em Comitês Estaduais Intersetoriais Regionais, constituídos pelas Superintendências Regionais de Ensino (SREs), com autonomia para acionar outros órgãos regionais além dos listados para o comitê central.

Os Comitês não são instâncias meramente operacionais. Suas funções incluem: a pactuação de fluxos intersetoriais de atendimento entre os órgãos da rede de proteção; o apoio técnico e operacional à utilização qualificada da Plataforma Busca Ativa Escolar do UNICEF; a gestão baseada em evidências, mediante análise de dados locais para subsidiar decisões regionais; e o fortalecimento de toda a rede de proteção integral à criança e ao adolescente (MINAS GERAIS, 2025). Trata-se, portanto, de instâncias de governança intersetorial — espaços em que se define como o Estado, em suas múltiplas dimensões, responderá ao fenômeno da evasão em determinada região.

Iniciativas de igual teor podem ser adotadas pelas redes municipais de educação, seja através da criação de comitês municipais, seja através da adesão ao sistema Busca Ativa da UNICEF.

4. A CONVENIÊNCIA E A JURIDICIDADE DA PARTICIPAÇÃO DO(A) PROMOTOR(A) DE JUSTIÇA

No plano da legalidade, é certo que a Resolução SEE n.º 5.133/2025, editada pelo Poder Executivo estadual, não possui aptidão normativa para criar obrigações funcionais ao Ministério Público, instituição autônoma que não integra a estrutura do Poder Executivo e cuja organização e atribuições são disciplinadas por legislação específica de hierarquia constitucional e complementar. A previsão da participação do Ministério Público em Comitês de Busca Ativa tem natureza de convite institucional qualificado — e não de imposição normativa. A participação é, portanto, facultativa.

Por outro lado, defende-se a conveniência da participação do Ministério Público, com assento em duas ordens de razões.

Primeira: a superioridade da atuação preventiva e estruturante sobre a intervenção individual a posteriori. A ausência do Ministério Público nos espaços de governança implicaria a perda de uma oportunidade estratégica de influenciar, em momento anterior à lesão do direito, a arquitetura das respostas institucionais à evasão escolar. Diferentemente da intervenção judicial ou extrajudicial individual — que ocorre sempre após a violação do direito à educação —, a participação nos comitês permite ao Ministério Público exercer sua função de fiscal da lei e indutor de políticas públicas no momento em que as soluções são construídas, e não apenas quando os danos já se consumaram.

Segunda: a racionalização da atuação ministerial como vetor de eficiência institucional. Quanto mais estruturada e eficiente for a rede de proteção — com fluxos intersetoriais bem definidos, dados analisados coletivamente e respostas articuladas entre os órgãos competentes —, menor será o número de casos individuais que chegará ao Ministério Público por esgotamento das instâncias anteriores do Sistema de Garantia de Direitos. Ao contribuir para o fortalecimento da rede no âmbito dos comitês, o Parquet reduz a pressão sobre sua atuação individual e judicial, canalizando seus recursos para as situações verdadeiramente residuais e para a indução de políticas públicas estruturantes.

5. PARÂMETROS PARA UMA PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONALMENTE ADEQUADA

Reconhecida a conveniência da participação, impõe-se delimitar as condições em que ela deve ocorrer, a fim de preservar a independência funcional e afastar o risco de subalternidade a outras instituições:

(a) Participação como indutor e fiscalizador, não como gestor: o Ministério Público não é corresponsável pela execução das políticas públicas de educação — essa é atribuição do Poder Executivo. Sua presença nos comitês deve se dar na condição de indutor do cumprimento dos deveres constitucionais do Estado e fiscal da regularidade dos fluxos de proteção.

(b) Preservação da independência funcional: a participação não pode vincular o Promotor de Justiça a decisões colegiadas que contradigam suas convicções jurídicas ou limitem sua atuação extrajudicial e judicial. O membro do Ministério Público deve participar sem renunciar à prerrogativa de instaurar procedimentos administrativos ou propor ações civis públicas sempre que identificar omissões ou irregularidades na política pública.

(c) Clareza quanto à natureza não vinculante das deliberações do comitê: o Ministério Público deve deixar registrado, quando de sua adesão, que as deliberações colegiadas do órgão não possuem caráter vinculante para a Instituição, a qual permanece livre para adotar as medidas que julgar necessárias no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais.

Observadas essas condições, a participação do Ministério Público nos Comitês de Busca Ativa Intersetorial configura uma escolha institucionalmente responsável e alinhada com as melhores práticas recomendadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público para o enfrentamento da evasão escolar (CNMP, 2022).

CONCLUSÃO OBJETIVA

Com fundamento nas razões expostas, propõe-se a aprovação da seguinte conclusão:

I — A participação do Promotor de Justiça no fomento e na composição dos Comitês Intersetoriais de Busca Ativa Escolar não é obrigação jurídica imposta por normativa do Poder Executivo, dada a autonomia constitucional do Ministério Público e a hierarquia superior das normas que disciplinam sua organização e atribuições — notadamente a Constituição Federal de 1988, a Lei n.º 8.625/1993 e a Lei Complementar Estadual n.º 34/1994.

II — O Ministério Público possui dever constitucional e legal inequívoco de atuar no combate à infrequência, ao abandono e à evasão escolares, decorrente dos arts. 227 e 129, II, da Constituição Federal e do art. 136 do ECA, reforçados pela Lei Estadual n.º 24.482/2023 e da Resolução SEE/MG n.º 4.692/2021.

III — É conveniente e recomendável a participação do Promotor de Justiça com atribuição na defesa da infância, da juventude e da educação nos Comitês Intersetoriais de Busca Ativa Escolar, dado o papel estratégico dessas instâncias para a prevenção da evasão, a racionalização da atuação ministerial e a efetividade da tutela dos direitos de crianças e adolescentes, em consonância com a Recomendação CNMP n.º 94/2022 e os Enunciados n.º 01/2017 e n.º 02/2021 da COPEDUC/GNDH.

IV — A participação deve ser coadunada com a preservação da independência funcional e da posição institucional do Ministério Público como fiscal e indutor das políticas públicas, sendo os comitês a plataforma privilegiada para o exercício de uma missão que é, ao mesmo tempo, preventiva, coletiva e estruturante.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação n.º 94, de 11 de outubro de 2022. Brasília: CNMP, 2022.

GNDH. Grupo Nacional de Direitos Humanos. Enunciado n.º 01/2017. Comissão Permanente de Educação (COPEDUC). Brasília: CNMP, 2017.

GNDH. Grupo Nacional de Direitos Humanos. Enunciado n.º 02/2021. Comissão Permanente de Educação (COPEDUC). Brasília: CNMP, 2021.

MINAS GERAIS. Lei n.º 24.482, de 4 de outubro de 2023. Institui a política estadual de prevenção e combate ao abandono e à evasão escolar nos estabelecimentos de educação básica da rede pública estadual. Belo Horizonte: ALMG, 2023a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Plano de Enfrentamento ao Abandono e à Evasão Escolar nas Instituições Estaduais de Ensino de Minas Gerais. Belo Horizonte: SEE/MG, jun. 2023b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Resolução SEE/MG n.º 4.692, de 29 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do ensino nas Escolas Estaduais de Educação Básica de Minas Gerais. Belo Horizonte: SEE/MG, 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. Resolução SEE n.º 5.133, de 11 de março de 2025. Institui o Comitê Estadual Intersectorial Central de Busca Ativa Escolar "Lugar de Estudante é na Escola" no Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: SEE/MG, 2025.

MPMG. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. CAOEDUC. Informação Técnico-Jurídica: Enfrentamento da Infrequência, do Abandono e da Evasão Escolares. Belo Horizonte: MPMG, jan. 2026a.

MPMG. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. CAOEDUC. Nota Jurídica CAOEDUC n.º 07/2026: participação de membro do Ministério Público no Comitê Regional de Busca Ativa Intersetorial. Belo Horizonte: MPMG, abr. 2026b.

NERI, Marcelo (Coord.). Motivos da Evasão Escolar. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009.

UNICEF. Busca Ativa Escolar: contexto geral da busca ativa no Brasil. 2. ed. Brasília: UNICEF, 2022.

Do momento adequado para os estudos espeleológicos no âmbito do processo de licenciamento ambiental: crítica ao procedimento adotado em Minas Gerais

GISELLE RIBEIRO DE OLIVEIRA

Promotora de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA

Em processo de licenciamento ambiental, todos os estudos espeleológicos — incluindo a identificação, caracterização de atributos, classificação de relevância das cavidades naturais e definição da área de influência real — devem ser realizados e apreciados pelo órgão ambiental durante a fase de Licença Prévia, como pressuposto inafastável à aferição da viabilidade ambiental do empreendimento, consoante o art. 3º, §1º, do Decreto Federal nº 10.935/2022 e os princípios constitucionais da precaução e da prevenção. A Instrução de Serviço SEMAD nº 08/2017, ao dispensar, como regra, a plena caracterização das cavidades e ao permitir a postergação dos estudos espeleológicos para fases posteriores, afronta o sistema constitucional e legal de proteção ao patrimônio espeleológico, violando os princípios da precaução, da prevenção e da proteção ambiental suficiente, expondo o patrimônio espeleológico a riscos de perdas irreparáveis.

1. INTRODUÇÃO

Em um processo de licenciamento, dentre outros instrumentos de gestão ambiental, são exigidos estudos do patrimônio espeleológico que visam a identificar a ocorrência, características e atributos das cavidades naturais existentes na área do empreendimento, para fins de classificação de sua relevância e, conseqüentemente, dos tipos de impactos que esses ambientes poderão sofrer.

O presente estudo aborda o momento adequado da realização e apresentação dos estudos espeleológicos e da classificação de relevância das cavidades, bem como para definição de suas áreas de influência reais durante o procedimento de licenciamento ambiental, realizando análise crítica do procedimento adotado em Minas Gerais, padronizado pela Instrução de Serviço SEMAD 08/2017.

2. DO PATRIMÔNIO ESPELEOLÓGICO E SUA PROTEÇÃO JURÍDICA

As cavidades naturais têm importância fundamental para o meio ambiente: desempenham papel estratégico no armazenamento e recarga de aquíferos; viabilizam pesquisas sobre processos geológicos e paleoclima; protegem minerais raros e formações geológicas diferenciadas; servem como *habitats* de espécies endêmicas e ameaçadas de extinção; conservam sítios fossilíferos e arqueológicos; e exercem relevante função socioeconômica e cultural.

As cavidades naturais, para além de patrimônio natural, são também sítios ecológicos de relevância cultural (conforme disposto no art. 3º da Resolução CONAMA 004/87), razão pela qual recebem no direito brasileiro regramento especial, inclusive no âmbito do licenciamento ambiental.

O Decreto Federal nº 99.556/90 determinava que as cavidades naturais subterrâneas não podiam ser objeto de impactos negativos irreversíveis, sendo que sua utilização deveria ocorrer somente dentro de condições que assegurassem a integridade física e o equilíbrio ecológico. Esse diploma foi alterado pelo Decreto nº 6.640/2008 e depois revogado pelo Decreto Federal nº 10.935, de 12 de janeiro de 2022, atualmente em vigor, que dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional. O Decreto nº 10.935/2022 manteve a sistemática do Decreto nº 6.640/2008 e determina a classificação das cavernas em graus de relevância — máximo, alto, médio e baixo —, o que é feito pela análise de atributos ecológicos, biológicos, geológicos, hidrológicos, paleontológicos, cênicos, histórico-culturais e socioeconômicos, avaliados sob enfoques regional e local (art. 2º).

A partir dessa classificação, o órgão ambiental — no caso de Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMAD) — definirá: (a) se e de que forma uma cavidade pode ser impactada; e (b) a compensação espeleológica devida pela geração de impactos, nos termos do art. 5º do Decreto nº 10.935/2022.

O Decreto Federal atualmente vigente, com alterações produzidas pela ADPF 935 (ajuizada pela Rede Sustentabilidade) e na ADPF 937 (ajuizada pelo Partido Verde)¹ - que suspendeu a eficácia dos arts. 4º, incisos I a IV, e 6º do Decreto nº 10.935/2022 e determinando a imediata retomada dos efeitos do art. 3º do então revogado Decreto nº 99.556/90 (na redação do Decreto nº 6.640/2008) – determina que pode haver impactos negativos irreversíveis em cavernas que sejam consideradas de baixa, média ou alta relevância, mas não pode haver impactos nas cavidades de máxima relevância ou em suas áreas de influência.

A classificação das cavidades naturais é, portanto, pressuposto inafastável do licenciamento: sem conhecer o grau de relevância de uma cavidade, o órgão ambiental não pode definir se e de que forma ela poderá ser impactada, nem determinar as medidas

¹ O quadro normativo vigente é o seguinte: o Decreto nº 10.935/2022 está em vigor em seus demais dispositivos, regulando a classificação dos graus de relevância (art. 2º), o licenciamento (art. 3º), as compensações para cavidades de relevância alto, médio e baixo (art. 5º) e as competências institucionais (arts. 9º e seguintes); porém, com eficácia suspensa dos arts. 4º (incisos I a IV) e 6º, vigorando, no seu lugar, a proteção absoluta das cavidades de máxima relevância prevista no art. 3º do Decreto nº 99.556/90, que veda impactos negativos irreversíveis nessas cavidades e em suas áreas de influência.

compensatórias cabíveis — exigência que decorre diretamente do art. 3º, §1º, do Decreto nº 10.935/2022, que impõe ao órgão licenciador o dever de avaliar e validar a proposta de classificação apresentada pelo empreendedor.

3. DO MOMENTO ADEQUADO PARA OS ESTUDOS ESPELEOLÓGICOS

O licenciamento ambiental ordinário pode se desenvolver na modalidade trifásica, englobando a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO), rito consolidado tanto pela Resolução CONAMA nº 237/1997 quanto pela nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental (BRASIL, 2025, art. 18, inciso I, e art. 19).

Na fase da LP, atesta-se a viabilidade ambiental da atividade ou do empreendimento quanto à sua concepção e localização, estabelecendo-se requisitos e condicionantes (BRASIL, 2025, art. 3º, inciso XXIX). É obrigatória para a emissão dessa licença a apresentação prévia dos estudos ambientais pertinentes, que devem ser compatíveis com o impacto esperado e apresentar o nível de detalhamento metodológico necessário à tomada de decisão nesta exata etapa do procedimento (BRASIL, 2025, art. 5º, § 1º, inciso I, c/c art. 18, § 3º). Para empreendimentos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, exige-se o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) (Resolução CONAMA nº 01/1986). A novel legislação de 2025 reforça que o EIA deverá trazer o diagnóstico ambiental da área com uma análise integrada dos elementos e atributos dos meios físico, biótico e socioeconômico de suas áreas de influência (BRASIL, 2025, art. 29, inciso III), de modo a caracterizar plenamente a situação do local antes da implantação de qualquer intervenção.

Nesse contexto, os estudos espeleológicos, dado seu caráter diagnóstico — destinados a identificar a existência, características, atributos, relevância e áreas de influência das cavidades —, são parte integrante e indissociável dos estudos ambientais e devem ser exigidos ainda na fase prévia. A definição do grau de relevância de uma cavidade natural subterrânea é estabelecida por meio da apreciação de dezenas de atributos de ordem biológica, física e sociocultural (BERBERT-BORN, 2010), os quais demandam investigação de campo aprofundada. A nova lei coíbe o uso exclusivo de avaliações preliminares genéricas nestes casos, passando a prever expressamente que a autoridade licenciadora exija o levantamento de dados primários in loco para a caracterização da área sempre que os dados secundários existentes forem insuficientes, situação que reflete a realidade do ambiente cavernícola brasileiro (BRASIL, 2025, art. 28, § 6º).

Portanto, em estrito alinhamento à diretriz legal de prevenção do dano ambiental (BRASIL, 2025, art. 1º, § 2º), os estudos espeleológicos devem ser suficientes para caracterizar a real situação ambiental da área antes da implantação do projeto, devendo ser custeados pelo empreendedor e analisados pelo órgão ambiental impreterivelmente durante a avaliação da Licença Prévia.

Somente a partir desses dados precisos é possível à autoridade licenciadora atestar de fato a viabilidade ambiental do empreendimento ou exigir a adoção de alternativas locais cabíveis. Portanto, os estudos espeleológicos devem ser suficientes para caracterizar a situação ambiental da área antes da implantação do projeto, sendo realizados pelo empreendedor e apreciados pelo órgão ambiental durante a avaliação da concessão da Licença Prévia.

4. A INSTRUÇÃO DE SERVIÇO SEMAD Nº 08/2017 E SUAS FRAGILIDADES

Em Minas Gerais, o procedimento foi padronizado pela Instrução de Serviço SEMAD nº 08/2017, com base no Parecer AGE nº 15.652/2016, que admitiu a postergação dos estudos de relevância para fase posterior à da Licença Prévia, desde que comprovada a ausência de impactos negativos irreversíveis sobre as cavidades e suas áreas de influência.

A normativa prevê que, como regra, basta ao empreendedor realizar prospecção espeleológica na Área Diretamente Afetada (ADA) e seu entorno de 250 metros, dispensando a caracterização completa dos atributos das cavidades identificadas. A descrição dos atributos ecológicos, biológicos, geológicos, hidrológicos, paleontológicos, cênicos, histórico-culturais e socioeconômicos somente será requerida mediante decisão técnica fundamentada, caso tal caracterização seja imprescindível à avaliação dos impactos como reversíveis ou irreversíveis. Ademais, a definição da área de influência real só é exigida para cavidades consideradas sujeitas a potencial impacto negativo irreversível.

Tal sistemática padece de grave vício lógico e jurídico: não é possível aferir se um empreendimento ocasionará ou não impactos negativos em uma cavidade, ou se esses serão reversíveis ou irreversíveis, sem que se conheçam as características do meio ambiente cavernícola. Um impacto pode parecer reversível em olhar preliminar, sem os necessários estudos aprofundados, mas revelar-se negativo e irreversível ao se conhecer os atributos ecológicos, biológicos, geológicos e histórico-culturais da cavidade.

Ao permitir que o empreendedor declare a inexistência de impactos ou sua reversibilidade sem prévia caracterização das cavidades, a IS nº 08/2017 concentra no empreendedor o monopólio da informação e o controle sobre a necessidade ou não de aprofundamento dos estudos. Isso não apenas representa risco diante de eventual má-fé, mas sobretudo expõe o patrimônio espeleológico a perdas irreparáveis decorrentes da indisponibilidade de informações aptas a embasar a declaração de ausência de impactos negativos irreversíveis.

Por fim, a adoção do entorno provisório de 250 metros como critério para definição das cavidades potencialmente afetadas, em substituição à área de influência real, é prejudicial ao patrimônio espeleológico. A depender dos atributos considerados — especialmente os hidrológicos —, a distância de 250 metros da ADA pode ser amplamente insuficiente para evitar impactos ocasionados pelas atividades do empreendimento.

5. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS AMBIENTAIS

A Constituição Federal, em seu art. 225, assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público o dever de protegê-lo para as presentes e futuras gerações. O patrimônio espeleológico integra o patrimônio cultural brasileiro, conforme o art. 216, I e II, da CF/88, e o patrimônio natural, merecendo tutela reforçada.

O procedimento adotado pela IS nº 08/2017 viola os princípios da precaução e da prevenção, que exigem a antecipação dos riscos ao meio ambiente antes da tomada de decisão sobre a viabilidade de empreendimentos. Viola igualmente o princípio da proteção ambiental suficiente (proibição do retrocesso ambiental), que veda normas que reduzam o nível de proteção já garantido. Ao dispensar, como regra, a plena caracterização das cavidades na fase de LP, o estado de Minas Gerais adota standard de proteção inferior ao exigido pelo sistema

federal de proteção ao patrimônio espeleológico, incorrendo em inconstitucionalidade material. Esse entendimento encontra respaldo direto na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Na ADPF 935, o STF, por unanimidade, reconheceu que normas que flexibilizam a proteção do patrimônio espeleológico — permitindo impactos negativos irreversíveis em cavidades de máxima relevância — violam o art. 225 e o art. 216, V, da CF/88, bem como os princípios da dignidade da pessoa humana, do direito à vida e à saúde, e da vedação do retrocesso socioambiental. Embora a ADPF 935 tenha por objeto o Decreto Federal nº 10.935/2022, os fundamentos constitucionais assentados pelo STF aplicam-se integralmente para balizar a análise do procedimento estadual mineiro: se o próprio legislador federal não pode criar norma que reduza o nível de proteção das cavidades sem incorrer em inconstitucionalidade, com maior razão não pode fazê-lo instrumento infralegal estadual como a IS nº 08/2017, cuja natureza normativa subalterna lhe impõe estrita observância aos parâmetros constitucionais e federais.

Não conhecer o bem protegido implica em proteção insuficiente, vedada pelo ordenamento jurídico. O órgão licenciador deve contar com a plena caracterização de todas as cavidades potencialmente afetadas desde a fase de LP, para que a decisão sobre a viabilidade ambiental seja fundada em diagnóstico completo e adequado.

6. CONCLUSÃO

Em processo de licenciamento ambiental, todos os estudos referentes ao patrimônio espeleológico — identificação das cavidades, caracterização de seus atributos ecológicos, biológicos, geológicos, hidrológicos, paleontológicos, cênicos, histórico-culturais e socioeconômicos, definição da área de influência real e classificação da relevância — devem ser realizados e apreciados pelo órgão ambiental durante a fase de Licença Prévia, como condição inafastável para a aferição da viabilidade ambiental do empreendimento.

A Instrução de Serviço SEMAD nº 08/2017 merece as seguintes críticas objetivas: (a) a realização dos estudos completos de caracterização de atributos das cavidades e a consequente classificação de relevância deve ser a regra, e não a exceção condicionada a decisão técnica fundamentada; (b) os estudos devem ser feitos em todas as cavidades existentes na área do empreendimento e de sua influência, durante a fase de avaliação de impactos, antes da concessão da LP, e não em fases posteriores, pois apenas quando se conhece os atributos de uma caverna é que se pode dizer se a atividade que será desenvolvida tem o potencial de impactar essas características; (c) a definição da área de influência real das cavidades — e não do entorno provisório de 250 metros — deve ser pressuposto obrigatório para a definição dos impactos do empreendimento sobre o patrimônio espeleológico.

O procedimento adotado no estado de Minas Gerais é insuficiente para a proteção do patrimônio espeleológico, violando os princípios constitucionais da precaução, da prevenção e da proteção ambiental suficiente, ao possibilitar que cavidades não diagnosticadas e suas áreas de influência reais sofram impactos negativos irreversíveis de consequências desconhecidas e irreparáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERBERT-BORN, Mylène. Instrução Normativa MMA 2/09 - método de classificação do grau relevância de cavernas aplicado ao licenciamento ambiental: uma prática possível? *EspeloTema*, v.21, n.1, 2010, p.67-103.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA nº 01*, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA nº 237*, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.

_____. *Decreto Federal nº 99.556*, de 1º de outubro de 1990 (com redação dada pelo Decreto nº 6.640/2008). Dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional. Revogado pelo Decreto nº 10.935/2022, mas com eficácia parcialmente restaurada por força da ADPF 935/STF (art. 3º).

_____. *Decreto Federal nº 10.935*, de 12 de janeiro de 2022. Dispõe sobre a proteção das cavidades naturais subterrâneas existentes no território nacional. Em vigor, com eficácia dos arts. 4º (incisos I a IV) e 6º suspensa por decisão do STF (ADPF 935/DF, Plenário, abril de 2024).

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 935/DF*. Medida Cautelar referendada pelo Plenário. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 26 de abril de 2024. Suspensão dos arts. 4º (incisos I a IV) e 6º do Decreto nº 10.935/2022 e retomada da eficácia do art. 3º do Decreto nº 99.556/90 (redação do Decreto nº 6.640/2008), que veda impactos negativos irreversíveis em cavidades de máxima relevância.

_____. *Lei nº 6.938*, de 02 de setembro de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente.

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. ICMBIO. Orientações Básicas para Realização de Estudos Espeleológicos. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cecav>. Acesso em: 19 jan. 2021.

_____. *Lei nº 15.190*, de 8 de agosto de 2025. Dispõe sobre o licenciamento ambiental; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), 9.985, de 18 de julho de 2000, e 6.938, de 31 de agosto de 1981; revoga dispositivos das Leis nºs 7.661, de 16 de maio de 1988, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 ago. 2025.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Social. *Instrução de Serviço nº 08/2017 – Revisão 1*. Procedimentos para análise dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos causadores de impactos sobre cavidades naturais subterrâneas. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br>. Acesso em: 23 jan. 2021.

_____. Advocacia Geral do Estado. *Parecer AGE nº 15.652*, de 14 de março de 2016.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; CHIODI, C. K. Proteção Jurídica do Patrimônio Espeleológico. In: *Patrimônio Espeleológico em Rochas Ferruginosas*. 2015. Disponível em: <http://www.terrabrasilis.org.br>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SARLET, I.; FENSTERSEIFER, T. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio)ambiental. In: SENADO FEDERAL (ed.). *Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, [s.d.].

O protagonismo do Ministério Público na proteção de crianças e adolescentes no ambiente físico e digital: a atuação integrada das Promotorias de Justiça como condição de efetividade da proteção integral

GRACIELE DE REZENDE ALMEIDA

*Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
(CAODCA/MPMG)*

SÍNTESE DOGMÁTICA

A proteção de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência constitui um dos mais relevantes campos de atuação do Ministério Público brasileiro. Esse protagonismo foi construído a partir do mandato constitucional dos artigos 127, 129, 226, § 8.º e 227 da Constituição Federal e consolidado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069/1990), pela Lei n.º 13.431/2017 e pela Lei n.º 14.344/2022, abrangendo tanto a proteção das vítimas e testemunhas quanto a responsabilização dos autores das violações. Exercido há décadas no ambiente físico, esse protagonismo precisa ser espelhado com igual densidade e compromisso no ambiente digital, espaço onde a pessoa em desenvolvimento vive, socializa e, crescentemente, é vitimizada. O Estatuto Digital da Criança e do Adolescente (Lei n.º 15.211/2025) estendeu a proteção integral a esse novo ambiente e conferiu legitimidade ministerial para a sua devida implementação. Em qualquer dos dois ambientes, a efetividade da proteção pressupõe a atuação integrada e transversal das promotorias de justiça — tanto nos casos concretos de violência quanto na tutela coletiva dos direitos de crianças e adolescentes.

FUNDAMENTAÇÃO

1. O PROTAGONISMO MINISTERIAL NA PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES: FUNDAMENTOS NORMATIVOS E DUPLA DIMENSÃO

A proteção de crianças e adolescentes constitui um dos eixos mais consolidados da atuação ministerial brasileira. Desde a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei n.º 8.069/1990), o Ministério Público assumiu posição central no Sistema de Garantia

de Direitos da Criança e do Adolescente, com atribuições que abrangem as esferas cível, criminal, infracional, protetiva e coletiva. O art. 201 do ECA cataloga essas competências em rol expressamente não taxativo (§ 2.º), revelando um modelo de atuação que vai muito além da função acusatória tradicional. O Ministério Público é, simultaneamente, protetor das vítimas e persecutor dos autores das violações.

A Lei n.º 13.431/2017, ao normatizar o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Víctima ou Testemunha de Violência, instituiu uma nova sistemática de atendimento voltada a evitar a revitimização e a objetificação da vítima como mero instrumento de prova. A norma estabelece que a violência contra crianças e adolescentes, em todas as suas formas, deve ser compreendida como fenômeno complexo, a exigir enfrentamento transversal e qualificado. A Lei n.º 14.344/2022 complementou esse arcabouço ao criar mecanismos específicos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra crianças e adolescentes. Juntas, essas normas reafirmam que a proteção da pessoa em desenvolvimento exige do Ministério Público respostas simultâneas em múltiplas frentes: protetiva, criminal, cível e coletiva.

A dupla dimensão da atuação ministerial, protetiva e repressiva, não é acidental. Proteger a vítima sem responsabilizar o autor permite a reprodução da violência. Responsabilizar o autor sem adotar medidas protetivas expõe a vítima a novos riscos. A proteção integral, na acepção do art. 227 da Constituição Federal, exige ambas as respostas, articuladas e simultâneas. O princípio constitucional da unidade do Ministério Público, consagrado no art. 127, § 1.º, é o fundamento institucional que viabiliza essa resposta. As promotorias de defesa da criança e do adolescente, de defesa da educação, criminal, de família e de violência doméstica não são órgãos independentes que eventualmente se comunicam, devendo ser expressões de uma única instituição que, pela natureza multidimensional da violência contra crianças e adolescentes, precisa atuar em todas essas frentes de forma coordenada.

A Resolução CNMP n.º 287/2024 sistematizou esse mandato de integração em duas dimensões. Na dimensão individual, o art. 2.º, § 2.º determina que o membro que primeiro tiver ciência de criança ou adolescente em situação de violência deve comunicar formalmente os demais acerca das medidas já adotadas, transformando a articulação interna de boa prática institucional em dever normativo. Na dimensão coletiva, o art. 3.º impõe que os membros atuem conjuntamente para exigir do Poder Público a implementação de programas e serviços de atenção integral às vítimas, para fiscalizar o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos em todos os seus âmbitos, saúde, assistência social, educação, segurança pública, conselhos de direitos e sistema de justiça, e para fomentar a formação interdisciplinar continuada dos profissionais encarregados do atendimento. Esse modelo de integração em dupla dimensão é o que o ordenamento jurídico impõe ao Ministério Público tanto no ambiente físico quanto no digital.

2. A ATUAÇÃO INTEGRADA NO AMBIENTE FÍSICO: O MODELO DA LEI N.º 13.431/2017, DA LEI N.º 14.344/2022 E DA RESOLUÇÃO CNMP N.º 287/2024

No ambiente físico, a integração entre promotorias já é uma exigência normativa consolidada. A Lei n.º 13.431/2017 estrutura um sistema de proteção que pressupõe a articulação entre os órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, com fluxos definidos de atendimento e comunicação que visam a evitar a sobreposição de tarefas e a revitimização da criança ou do adolescente. O decurso do tempo e a demora na adoção de providências são

identificados pela própria lei como fatores de agravamento do dano, pois podem contribuir para a permanência da situação de violência ou sua escalada.

A Lei n.º 14.344/2022 reforçou esse imperativo no campo da violência doméstica e familiar, estabelecendo medidas protetivas específicas e fluxos de comunicação entre os órgãos de proteção e o sistema de justiça. Em ambos os diplomas, a efetividade da proteção integral depende de que, ao tomar ciência de uma situação de violência, o membro do Ministério Público acione imediatamente as demais promotorias com atribuições pertinentes ao caso, criminal, de infância e juventude, de família e de violência doméstica, sem aguardar a conclusão de qualquer etapa antes de iniciar as demais.

Fluxos definidos de comunicação entre promotorias, desmembramento de procedimentos quando a demanda envolver mais de uma atribuição, comunicação formal desde o primeiro momento em que a violação chega ao conhecimento de qualquer membro, independentemente de sua atribuição principal, é o modelo de atuação compatível com a exigência constitucional de proteção integral. A integração entre as promotorias de justiça não depende apenas de boa vontade institucional, depende de fluxos estruturados, previamente definidos, que transformem a articulação em rotina e não em exceção.

A atuação integrada no ambiente físico não se esgota nos casos concretos. Na dimensão coletiva, as promotorias com atribuições em saúde, educação e direitos da criança e do adolescente devem atuar conjuntamente para fiscalizar o funcionamento da rede de proteção, exigir do Poder Público a implementação de programas e serviços, e promover a formação continuada dos profissionais. Essa dimensão coletiva é igualmente um dever normativo, extraído do art. 3.º da Resolução CNMP n.º 287/2024 e do art. 201 do ECA, e não uma opção da promotoria individualmente considerada.

3. A EXTENSÃO DO PROTAGONISMO AO AMBIENTE DIGITAL: O ESTATUTO DIGITAL COMO RESPOSTA NORMATIVA

Esse modelo de atuação integrada, construído para o ambiente físico, precisa ser transposto ao ambiente digital com a mesma densidade normativa e o mesmo compromisso institucional. O ambiente digital tornou-se importante espaço de socialização da pessoa em desenvolvimento e, por consequência, um dos principais espaços de sua vitimização. Conteúdos de abuso e exploração sexual, cyberbullying, aliciamento, incentivo à automutilação e exposição a material nocivo proliferam nas plataformas digitais com velocidade e alcance sem paralelo no espaço físico. A Constituição Federal não estabelece ressalvas tecnológicas ao mandato ministerial. O art. 127 impõe a defesa dos direitos individuais indisponíveis, e o art. 227 determina a proteção da criança e do adolescente contra toda forma de violência, com prioridade absoluta.

Por mais de uma década, o art. 19 da Lei n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) impôs um obstáculo relevante à efetividade desse protagonismo no espaço digital. O dispositivo condicionava a responsabilização civil dos provedores de aplicações à existência de ordem judicial específica para a remoção de conteúdo gerado por terceiros. Seu efeito prático era tornar a resposta do Estado à violação digital dependente de uma cadeia judicial incompatível com a velocidade do dano: até a prolação de uma decisão judicial, o conteúdo ofensivo continuava acessível, replicando-se e ampliando o prejuízo à vítima.

O Estatuto Digital da Criança e do Adolescente (Lei n.º 15.211/2025) superou esse entrave ao criar, com fundamento no princípio da proteção integral, um regime de responsabilidade

extrajudicial para os fornecedores de produtos ou serviços de tecnologia da informação direcionados a crianças e adolescentes ou de acesso provável por eles. O art. 29, caput, determina que esses fornecedores têm o dever de retirar conteúdo violador de direitos de crianças e adolescentes assim que comunicados, independentemente de ordem judicial, conferindo ao Ministério Público legitimidade expressa para essa comunicação. O Estatuto Digital é, assim, o instrumento normativo que estende ao ambiente digital o protagonismo que o ECA, a Lei n.º 13.431/2017 e a Lei n.º 14.344/2022 já conferiam ao Ministério Público no ambiente físico.

O âmbito de aplicação do Estatuto Digital é definido pelo art. 1.º da Lei n.º 15.211/2025. Aplica-se aos produtos e serviços de tecnologia da informação direcionados a crianças e adolescentes. O parágrafo único amplia esse alcance por meio do conceito de acesso provável: são considerados de acesso provável os produtos ou serviços que apresentem suficiente probabilidade de uso e atratividade por crianças e adolescentes, considerável facilidade de acesso por esse público, ou significativo grau de risco ao seu desenvolvimento biopsicossocial — especialmente quando permitam interação social e compartilhamento de informações em larga escala. O critério é fático, não declaratório. Nenhum fornecedor se exonera das obrigações do Estatuto Digital por meio de autodeclarações de faixa etária.

O art. 43 do Decreto n.º 12.880/2026 confirma a legitimidade ministerial e a estende à polícia judiciária, no exercício das competências previstas no art. 144 da CF/1988 (inciso III), e à vítima e seus representantes legais (inciso I). As entidades representativas da sociedade civil de reconhecida atuação nacional também integram o rol (inciso IV), mas sua legitimidade está condicionada à habilitação prévia pela ANPD, nos termos do art. 44 do aludido Decreto. O Conselho Tutelar foi expressamente excluído do rol de legitimados diretos. O art. 43, parágrafo único, do Decreto nº 12.880/26 determina que os conselhos tutelares devem provocar o Ministério Público para que este notifique os fornecedores.

O Estatuto Digital equilibrou a celeridade protetiva com a preservação da liberdade de expressão. O art. 29, § 2.º exige que a notificação contenha, sob pena de nulidade, a identificação técnica específica do conteúdo violador, significando, na prática, a URL ou o código identificador da postagem, além da identificação do notificante, vedada a denúncia anônima. O art. 30 assegura ao usuário que publicou o conteúdo o direito de contestação *a posteriori*, sem suspender a retirada imediata. O art. 32 impõe aos fornecedores o dever de identificar e coibir o uso abusivo dos mecanismos de denúncia, inclusive o *mass reporting*. O art. 33 obriga os fornecedores a informar os usuários sobre as hipóteses e sanções do uso indevido. O sistema é simultaneamente célere na proteção e robusto na prevenção de abusos.

4. A ATUAÇÃO INTEGRADA NOS DOIS AMBIENTES: CONDIÇÃO DE EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO INTEGRAL

A violência contra crianças e adolescentes no ambiente físico e no digital compartilha a característica essencial de ser multidimensional. O mesmo fato pode exigir, simultaneamente, a proteção imediata da vítima, a responsabilização penal do autor, providências cíveis de natureza familiar ou protetiva, e medidas estruturais de tutela coletiva. A efetividade da proteção integral pressupõe, portanto, que as promotorias com atribuições pertinentes ao caso atuem articuladas desde o primeiro momento em que qualquer membro toma ciência da violação.

No ambiente físico, essa articulação se impõe desde a primeira notícia da violação do direito, quer seja a denúncia advinda de revelação espontânea, quer tenha sido notificada por órgão integrante do Sistema de Garantia de Direitos ou mesmo por denúncia de terceiros diretamente ao Ministério Público. O promotor que toma ciência de uma situação de violência doméstica contra uma criança deve, simultaneamente, adotar as medidas protetivas urgentes cabíveis (art. 9.º, Resolução CNMP n.º 287/2024 e arts. 201, VII e VIII, ECA), comunicar a promotoria com atribuição criminal para a investigação e o eventual ajuizamento de ação cautelar de produção antecipada de prova, preservando a qualidade da prova e evitando a revitimização da vítima (art. 5.º, Resolução CNMP n.º 287/2024) e acionar, conforme o caso, a promotoria de família ou de defesa dos direitos da criança e do adolescente para as providências cíveis pertinentes. Quando a conduta se revelar sistêmica ou decorrer de falha estrutural da rede de proteção, a promotoria responsável pela tutela coletiva deve ser acionada para a propositura das medidas cabíveis (art. 201, V, ECA).

No ambiente digital, essas mesmas frentes se apresentam com uma agravante: o dano cresce enquanto o conteúdo permanece acessível. O conteúdo que registra o abuso sexual de uma criança demanda, ao mesmo tempo, a remoção imediata da plataforma para cessar o dano em curso (art. 29, Lei n.º 15.211/2025), a preservação como prova para a responsabilização penal do autor, as medidas protetivas urgentes para a vítima. E, quando a conduta se revelar sistêmica, a atuação coletiva para exigir mudanças estruturais da plataforma. A demora na comunicação interna entre promotorias não é uma falha administrativa — é uma lacuna na proteção da pessoa em desenvolvimento, com consequências diretas e mensuráveis.

A integração entre promotorias não se esgota, em nenhum dos dois ambientes, na resposta ao caso concreto. Na dimensão coletiva, as promotorias devem atuar conjuntamente para fiscalizar o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos, nos âmbitos da saúde, da assistência social, da educação e da segurança pública, exigir a implementação de políticas públicas de proteção, e fomentar a formação interdisciplinar dos profissionais da rede (art. 3.º, Resolução CNMP n.º 287/2024). No ambiente digital, essa dimensão coletiva abrange adicionalmente o monitoramento do cumprimento das obrigações do Estatuto Digital pelos fornecedores, como a disponibilização de canais de notificação acessíveis (art. 29, § 3.º, Lei n.º 15.211/2025) e a publicação de relatórios semestrais de transparência pelas plataformas com mais de um milhão de usuários na faixa etária infantojuvenil (art. 31, Lei n.º 15.211/2025).

5. O PROTAGONISMO INTEGRADO COMO IMPERATIVO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONAL

O ECA, a Lei n.º 13.431/2017, a Lei n.º 14.344/2022 e o Estatuto Digital constroem, em conjunto, um arcabouço normativo que reconhece a multidimensionalidade da violência contra crianças e adolescentes no espaço físico e no digital e atribui ao Ministério Público instrumentos para enfrentá-la em todas as suas dimensões. No ambiente físico, as medidas protetivas de urgência, a ação cautelar de produção antecipada de prova, as providências cíveis e a ação civil pública estrutural. No ambiente digital, a legitimidade direta do art. 29 da Lei n.º 15.211/2025 para a remoção extrajudicial do conteúdo, combinada com os mesmos instrumentos do ambiente físico para a responsabilização do autor e a proteção da vítima. Cada um desses instrumentos protege uma dimensão do dano. Todos eles, articulados pelas promotorias com atribuições pertinentes, protegem a vítima de forma integral.

Assumir esse protagonismo integrado nos espaços físico e digital, na dimensão protetiva e na repressiva, no caso individual e na tutela coletiva, não é uma opção institucional. É a

consequência necessária do mandato constitucional dos artigos 127, 129, 226, § 8.º e 227 da CF/1988 e da arquitetura normativa que o legislador construiu para a proteção integral da pessoa em desenvolvimento.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, propõe-se a aprovação das seguintes conclusões:

I – O Ministério Público detém protagonismo constitucional e legal na proteção de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, conferido pelos artigos 127, 129, 226, § 8.º e 227 da CF/1988 e consolidado pelo ECA (Lei n.º 8.069/1990), pela Lei n.º 13.431/2017, pela Lei n.º 14.344/2022 e pelo Estatuto Digital da Criança e do Adolescente (Lei nº15.211/25), abrangendo tanto a proteção das vítimas e testemunhas quanto a responsabilização dos autores das violações, nos ambientes físico e digital.

II – A Lei n.º 13.431/2017 e a Lei n.º 14.344/2022 impõem, no ambiente físico, a atuação integrada e transversal das promotorias de justiça com atribuições pertinentes ao caso concreto, tanto na dimensão individual, de proteção da vítima e responsabilização do autor, quanto na dimensão coletiva, de fiscalização da rede de proteção e exigência de políticas públicas. Esse modelo de integração, operacionalizado pela Resolução CNMP n.º 287/2024, é condição de efetividade da proteção integral.

III – O Estatuto Digital da Criança e do Adolescente (Lei n.º 15.211/2025) e o Decreto n.º 12.880/2026 estenderam ao ambiente digital os instrumentos do protagonismo ministerial, conferindo ao Ministério Público legitimidade expressa para postular diretamente aos fornecedores de produtos ou serviços de tecnologia da informação direcionados a crianças e adolescentes ou de acesso provável por eles a retirada imediata de conteúdos violadores, independentemente de ordem judicial, superando o entrave do art. 19 do Marco Civil da Internet.

IV – A efetividade da proteção integral de crianças e adolescentes no ambiente físico e no digital pressupõe a atuação integrada e transversal das promotorias de justiça tanto nos casos concretos de violência quanto na tutela coletiva dos direitos de crianças e adolescentes. O mesmo fato pode exigir, simultaneamente, a remoção do conteúdo, a investigação criminal, as medidas protetivas urgentes e a ação civil pública estrutural, respostas essas que somente se efetivam plenamente quando as promotorias atuam articuladas, nos termos da Resolução CNMP n.º 287/2024.

VI – É necessário que o Ministério Público conserve o protagonismo da proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital com a mesma organização interna e o mesmo compromisso que o ordenamento jurídico já exige no ambiente físico, utilizando de forma integrada os instrumentos do ECA, das Leis n.º 13.431/2017 e n.º 14.344/2022 e do Estatuto Digital, em suas dimensões individual e coletiva, imediata e estrutural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E JURISPRUDENCIAIS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF, 1990.

BRASIL. Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014. Marco Civil da Internet. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Lei n.º 13.431, de 4 de abril de 2017. Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Víctima ou Testemunha de Violência. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Lei n.º 14.344, de 24 de maio de 2022. Lei Henry Borel. Brasília, DF, 2022.

BRASIL. Lei n.º 15.211, de 17 de setembro de 2025. Estatuto Digital da Criança e do Adolescente. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Decreto n.º 12.880, de 18 de março de 2026. Regulamenta a Lei n.º 15.211/2025. Brasília, DF, 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução n.º 287, de 12 de março de 2024. Atuação integrada do Ministério Público na defesa de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência. Brasília, DF, 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. CAOPIJE. Protocolo Integrado de Atuação em Crimes contra Crianças e Adolescentes. Palmas, TO, 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n.º 1.037.396/SP (Tema 987). Constitucionalidade do art. 19 do Marco Civil da Internet. Rel. Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial n.º 1.306.157/SP. Responsabilidade civil dos provedores de internet. Rel. Min. Nancy Andrighi. Brasília, DF, 2012.

LIMA, Renata Mantovani de; BRINA, Marina Martins da Costa. O Ministério Público e a tutela dos direitos da criança e do adolescente. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

A vedação ao acolhimento de crianças e adolescentes em comunidades terapêuticas: fundamentos constitucionais, sanitários e institucionais para a atuação do Ministério Público

GIOVANNA CARONE NUCCI FERREIRA

*Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Saúde (CAOSAÚDE/MPMG)*

GRACIELE DE REZENDE ALMEIDA

*Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Coordenadora do Centro de Apoio Operacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
(CAODCA/MPMG)*

SÍNTESE DOGMÁTICA

1- A Resolução nº 249/2024 do CONANDA constitui ato normativo vinculante, editado no exercício de competência constitucional e legal expressamente atribuída ao órgão, vedando, em todo o território nacional, o acolhimento, tratamento e acompanhamento de crianças e adolescentes em Comunidades Terapêuticas ou instituições congêneres, em consonância com as diretrizes das políticas públicas de saúde mental, assistência social, direitos humanos e proteção integral da infância e da adolescência.

2- A vedação ao acolhimento de crianças e adolescentes em Comunidades Terapêuticas decorre diretamente do sistema constitucional de proteção integral (art. 227 da Constituição Federal), da Lei nº 10.216/2001, do Estatuto da Criança e do Adolescente e das diretrizes da Rede de Atenção Psicossocial – RAPS, que impõem a oferta de cuidado em saúde mental por serviços especializados do Sistema Único de Saúde, incompatibilizando o encaminhamento para estruturas não integrantes das políticas públicas destinadas a esse público.

3- O Ministério Público, na condição de instituição incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, caput, da Constituição Federal), não pode postular, judicial ou extrajudicialmente, o acolhimento, tratamento ou acompanhamento de crianças e adolescentes em Comunidades Terapêuticas, por constituir providência incompatível com o ordenamento jurídico vigente e com sua missão constitucional de proteção integral da infância e da adolescência.

4- O princípio da independência funcional (art. 127, § 1º, da Constituição Federal) não autoriza a atuação ministerial em desconformidade com normas jurídicas vigentes ou com políticas públicas estruturadas de proteção integral da infância e da adolescência, devendo ser exercido em harmonia com o princípio da unidade institucional, que impõe coerência entre a atuação dos membros e a missão constitucional do Ministério Público.

5- O direcionamento de recursos públicos para o custeio de vagas em Comunidades Terapêuticas destinadas ao acolhimento de crianças e adolescentes mostra-se incompatível com as diretrizes da política nacional de saúde mental infantojuvenil, da Rede de Atenção Psicossocial e do sistema de proteção integral, além de comprometer a coerência do planejamento sanitário e suscitar relevantes desafios relacionados à fiscalização, ao controle da qualidade assistencial e à adequada aplicação dos recursos públicos.

1. INTRODUÇÃO

A proteção integral de crianças e adolescentes é imperativo constitucional e convencional que permeia toda a atuação do Ministério Público. Nesse campo, as normas de direito material e as diretrizes normativas dos órgãos competentes vinculam a conduta institucional, não apenas dos gestores e operadores da rede de saúde e assistência social, mas também dos membros do parquet que integram o Sistema de Garantia de Direitos.

A proliferação de ações judiciais em que Promotores de Justiça postulam o encaminhamento de crianças e adolescentes a Comunidades Terapêuticas, mesmo após a edição da Resolução n.º 249/2024 do CONANDA, suscita questão institucional relevante: pode o membro do Ministério Público, sob o escudo da independência funcional, adotar postura contrária às normas legais e às diretrizes normativas que proíbem expressamente tal prática? A resposta, à luz do direito constitucional e da teoria institucional do Ministério Público, é negativa.

2. A RESOLUÇÃO N.º 249/2024 DO CONANDA E SUA FORÇA NORMATIVA

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente — CONANDA — é órgão de deliberação colegiada criado pela Lei n.º 8.242/1991, com competência constitucional para elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (art. 2.º, I, da Lei n.º 8.242/1991, c/c arts. 87 e 88 do ECA). Trata-se de instância máxima de formulação e controle da política pública relativa à infância e adolescência no Brasil.

A Resolução n.º 249, de 10 de julho de 2024, publicada no Diário Oficial da União, proibiu expressamente, em todo o território nacional, o acolhimento, atendimento, tratamento e acompanhamento de crianças e adolescentes em Comunidades Terapêuticas ou em instituições que prestam serviços de atenção a pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas em regime de residência (art. 1.º da Resolução).

O ato normativo tem fundamento na Constituição Federal (art. 227), no Estatuto da Criança e do Adolescente (arts. 3.º, 4.º, 7.º, 17, 18 e 101), na Lei n.º 10.216/2001, na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e em diversas outras normas nacionais e internacionais de proteção à infância. Sua edição resulta de um diagnóstico consistente sobre os riscos que as CTs representam para a população infanto-juvenil, incluídos relatos de trabalhos forçados, contenções físicas, castigos, intolerância religiosa e violação sistemática de direitos, constatados em inspeções nacionais realizadas pelo Conselho Federal de Psicologia, pela PFDC/MPF e pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura.

Resoluções normativas do CONANDA têm natureza jurídica de atos normativos secundários com eficácia vinculante para os agentes públicos no campo das políticas de atendimento à criança e ao adolescente. Não se trata de simples recomendação: cuida-se de norma emanada de órgão com competência legal expressa para disciplinar o tema, cujo descumprimento configura atuação contrária ao ordenamento jurídico.

A proibição não é inovação exclusiva da Resolução n.º 249/2024. A Portaria n.º 3.008/2011 do Ministério da Saúde já impedia o acolhimento de adolescentes em CTs; a Resolução CNAS/MDS n.º 151/2024 vedou o reconhecimento dessas entidades como integrantes do SUAS; e a Recomendação Conjunta n.º 01/2020 do CNS, CONANDA e CNDH indicara medidas em sentido contrário à regulamentação de tal acolhimento. O quadro normativo é, portanto, coeso e reforça a vedação em múltiplas frentes.

3. A PROTEÇÃO INTEGRAL DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O DEVER INSTITUCIONAL DE OBSERVÂNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE MENTAL

A vedação ao acolhimento de crianças e adolescentes em Comunidades Terapêuticas não decorre apenas de opção normativa do CONANDA, mas representa consequência lógica do sistema constitucional e legal de proteção integral da infância e adolescência.

A Constituição da República, em seu artigo 227, estabelece que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, impondo à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar, com absoluta prioridade, sua proteção integral. O Estatuto da Criança e do Adolescente, por sua vez, adota a doutrina da proteção integral como fundamento de todo o sistema de garantia de direitos.

No campo da saúde mental, a proteção integral exige que o cuidado ofertado a crianças e adolescentes observe as diretrizes da Lei nº 10.216/2001, da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), das políticas públicas de saúde mental infantojuvenil e dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

O modelo assistencial brasileiro abandonou progressivamente as práticas de segregação institucional e passou a substituí-las por estratégias territoriais, comunitárias, intersetoriais e baseadas em evidências científicas. Crianças e adolescentes com sofrimento

psíquico ou sofrimento decorrente do uso de álcool e outras drogas devem ser atendidos prioritariamente por serviços especializados do Sistema Único de Saúde, especialmente pelos Centros de Atenção Psicossocial Infantojuvenis (CAPSi), equipes multiprofissionais da atenção básica, serviços hospitalares quando necessários e demais dispositivos integrantes da Rede de Atenção Psicossocial. A Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), instituída pela Portaria nº 3.088/2011 do Ministério da Saúde, foi concebida precisamente para superar modelos de cuidado centrados no isolamento social, na institucionalização prolongada e na ruptura dos vínculos familiares e comunitários. Em consonância com os princípios da Reforma Psiquiátrica Brasileira e com a Lei nº 10.216/2001, a RAPS prioriza estratégias de cuidado territorializadas, comunitárias e intersetoriais, voltadas à promoção da autonomia, da inclusão social e da permanência do usuário em seu contexto de vida. A lógica assistencial que orienta a rede substitui progressivamente os modelos segregacionistas por dispositivos de cuidado em liberdade, especialmente relevantes quando se trata de crianças e adolescentes em condição peculiar de desenvolvimento.

A Resolução nº 249/2024 do CONANDA não criou uma vedação inédita. Ao contrário, consolidou diretrizes já presentes nas políticas públicas nacionais de saúde mental, assistência social e direitos humanos, refletindo evidências acumuladas ao longo de anos de inspeções institucionais realizadas por órgãos públicos, entidades de controle e organismos de defesa dos direitos humanos, que identificaram graves violações de direitos em comunidades terapêuticas destinadas ao acolhimento de crianças e adolescentes.

Nesse contexto, o Ministério Público, enquanto instituição incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, possui o dever institucional de atuar em conformidade com as políticas públicas constitucionalmente instituídas para a proteção da infância e adolescência.

Não se trata apenas de respeitar um ato normativo emanado do CONANDA. Trata-se de observar o modelo de proteção integral adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro e de garantir que a atuação ministerial esteja alinhada às diretrizes técnicas, sanitárias e jurídicas construídas para assegurar o melhor interesse da criança e do adolescente.

Da mesma forma que o direito à saúde não se concretiza à margem do Sistema Único de Saúde, a proteção da saúde mental infantojuvenil não pode ser promovida mediante encaminhamento para estruturas expressamente incompatíveis com as políticas públicas vigentes. A atuação ministerial deve buscar soluções para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade dentro das redes públicas constitucionalmente instituídas, fortalecendo os serviços da RAPS, da assistência social e do Sistema de Garantia de Direitos, e não por meio de encaminhamentos para equipamentos cuja utilização foi expressamente vedada pelo ordenamento jurídico.

A proteção integral exige não apenas a defesa de direitos individuais em situações concretas, mas também a preservação das instituições, políticas públicas e arranjos assistenciais construídos para assegurar tais direitos de forma universal, contínua e compatível com a condição peculiar de desenvolvimento da criança e do adolescente.

4. INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL, UNIDADE INSTITUCIONAL E OS LIMITES DA ATUAÇÃO MINISTERIAL NA POSTULAÇÃO DE INTERNAÇÕES DE ADOLESCENTES EM COMUNIDADES TERAPÊUTICAS

A discussão acerca da possibilidade de membros do Ministério Público postularem judicial ou extrajudicialmente a internação de adolescentes em Comunidades Terapêuticas transcende o debate sobre a validade da Resolução nº 249/2024 do CONANDA e alcança tema mais amplo relacionado ao próprio desenho constitucional da Instituição Ministério Público.

O artigo 127, § 1º, da Constituição da República estabelece como princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. Tais princípios não devem ser interpretados isoladamente, mas de forma harmônica e complementar, de modo a preservar simultaneamente a autonomia intelectual dos membros e a coerência institucional necessária ao cumprimento da missão constitucional do Ministério Público.

A independência funcional constitui garantia fundamental destinada a assegurar que o membro do Ministério Público forme livremente seu convencimento jurídico, sem submissão a ordens hierárquicas quanto ao conteúdo de seus atos funcionais. Todavia, essa garantia não possui caráter absoluto. Como ensina Hugo Nigro Mazzilli, a independência funcional significa liberdade para decidir dentro dos limites do ordenamento jurídico, não podendo ser confundida com arbítrio ou com autorização para atuação contrária à lei.

Nessa perspectiva, a independência funcional protege a liberdade de interpretação do direito, mas não autoriza a negação de normas válidas e vigentes nem o afastamento de diretrizes jurídicas construídas a partir de políticas públicas constitucionalmente instituídas. O membro do Ministério Público pode divergir de teses doutrinárias, de estratégias de atuação ou de orientações administrativas desprovidas de suporte normativo, mas não pode invocar sua autonomia funcional para sustentar providências incompatíveis com o sistema jurídico de proteção integral da criança e do adolescente.

A internação de adolescentes em Comunidades Terapêuticas encontra-se atualmente incompatibilizada com o ordenamento jurídico brasileiro. A Resolução nº 249/2024 do CONANDA, as diretrizes da Rede de Atenção Psicossocial, a Lei nº 10.216/2001, as normas do Sistema Único de Assistência Social e os instrumentos internacionais de proteção dos direitos da criança convergem para a vedação dessa modalidade de acolhimento. Trata-se, portanto, de opção normativa construída a partir de fundamentos jurídicos, sanitários e de direitos humanos.

Nesse contexto, a postulação ministerial de internação compulsória de adolescentes em Comunidades Terapêuticas não representa exercício legítimo da independência funcional, mas atuação em desconformidade com as diretrizes normativas que regem a matéria. A liberdade funcional não se presta a legitimar condutas incompatíveis com o ordenamento jurídico nem a transformar cada órgão de execução em um centro autônomo de formulação de políticas públicas.

A unidade institucional não significa uniformidade mecânica de pensamento nem supressão da independência funcional. Significa, porém, que a Instituição deve atuar de forma coerente com sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica. Não é compatível com esse dever que o Ministério Público, ao mesmo tempo em que reconhece institucionalmente a vedação ao acolhimento de adolescentes em Comunidades Terapêuticas, promova judicialmente providências destinadas a viabilizar justamente a prática proibida.

A independência funcional constitui garantia essencial ao exercício das funções ministeriais, assegurando que o membro do Ministério Público forme livremente seu convencimento jurídico e atue sem sujeição a interferências internas ou externas indevidas. Entretanto, como observa Emerson Garcia (2017), essa independência não possui caráter absoluto, encontrando limites no próprio ordenamento jurídico e nos deveres funcionais inerentes ao exercício do cargo. Trata-se de prerrogativa destinada à defesa do interesse público e da ordem jurídica, e não de instrumento legitimador de atuações dissociadas das normas vigentes.

Por sua vez, o princípio da unidade institucional impõe o reconhecimento de que os membros do Ministério Público integram uma única instituição, orientada por finalidades constitucionais comuns. Conforme lecionam Hugo Nigro Mazzilli (2018) e Marcelo Zenkner (2015), a unidade não implica hierarquia funcional ou uniformidade mecânica de posicionamentos jurídicos, mas exige que a atuação dos membros seja compreendida como expressão de um único organismo institucional voltado à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nesse contexto, a independência funcional não pode ser interpretada de forma dissociada da unidade institucional. Como demonstrado por Kerche (2009), a ausência de mecanismos de construção coletiva de posicionamentos institucionais tende a ampliar a fragmentação da atuação ministerial, comprometendo a coerência e a efetividade da Instituição. Na mesma linha, Bucci (2013) adverte que o modelo de independência funcional amplamente fortalecido pela Constituição de 1988 produziu, em determinados contextos, um déficit de coordenação interna, com a pulverização de iniciativas frequentemente ancoradas em convicções individuais, nem sempre compatíveis com estratégias institucionais voltadas à concretização de políticas públicas.

Dessa forma, a independência funcional não pode ser compreendida como autorização para que cada membro formule autonomamente políticas públicas ou atue em desconformidade com diretrizes jurídicas expressamente estabelecidas pelo ordenamento. Ao contrário, como ressaltado por Mazzilli (2018), a liberdade funcional deve ser exercida dentro dos limites da lei e da Constituição, não se confundindo com arbítrio. A atuação ministerial exige compatibilização permanente entre independência funcional e unidade institucional, de modo a assegurar coerência, legitimidade democrática e efetiva proteção dos direitos fundamentais.

A coerência institucional é requisito de legitimidade democrática. Assim como não há independência funcional para atuar contra a Constituição ou contra a lei, também não há independência funcional para afastar, por convicção pessoal, políticas públicas estruturadas de proteção integral da infância e da adolescência. A liberdade interpretativa do membro do Ministério Público encontra seu limite na própria ordem jurídica que a Constituição lhe atribuiu a missão de defender.

5. DECISÕES JUDICIAIS QUE DETERMINAM AO MUNICÍPIO O CUSTEIO DE VAGAS EM COMUNIDADES TERAPÊUTICAS: INCOMPATIBILIDADE COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE MENTAL INFANTOJUVENIL E DESAFIOS DE CONTROLE DO GASTO PÚBLICO

Uma outra faceta das internações de crianças e adolescentes em Comunidades Terapêuticas merece especial atenção. Parcela significativa desses encaminhamentos não decorre de iniciativa administrativa dos gestores públicos, mas de decisões judiciais proferidas

em ações propostas pelo Ministério Público ou em processos nos quais houve manifestação ministerial favorável à medida. Em tais situações, o Poder Judiciário determina ao Município — e, por vezes, ao Estado — o custeio de vagas em instituições privadas, geralmente sob o fundamento da proteção integral da criança e do adolescente ou da necessidade de tratamento relacionado ao uso de álcool e outras drogas.

A questão ultrapassa a discussão acerca da legalidade formal do gasto público e alcança tema mais amplo relacionado à própria organização constitucional do Sistema Único de Saúde e das políticas públicas de saúde mental infantojuvenil.

A Constituição da República estabeleceu um modelo de atenção à saúde estruturado a partir dos princípios da universalidade, integralidade, equidade e das diretrizes de regionalização e hierarquização dos serviços. A Lei nº 8.080/1990 e o Decreto nº 7.508/2011 reforçam que a oferta de ações e serviços de saúde deve ocorrer de forma planejada, integrada em redes de atenção e orientada pelas necessidades sanitárias da população.

No campo da saúde mental, esse modelo se materializa por meio da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), como já argumentado acima, instituída para assegurar cuidado territorializado, interdisciplinar, comunitário e articulado com os demais pontos da rede de saúde. No caso de crianças e adolescentes, o atendimento deve observar as diretrizes específicas da política nacional de saúde mental infantojuvenil, priorizando intervenções realizadas pelos Centros de Atenção Psicossocial Infantojuvenis (CAPSi), pela Atenção Primária à Saúde, pelos serviços hospitalares quando necessários e pelos demais dispositivos públicos integrantes da rede.

A determinação judicial de custeio de vagas em Comunidades Terapêuticas destinadas a crianças e adolescentes desloca recursos públicos para equipamentos que não integram a política pública de saúde mental infantojuvenil e que se encontram em desconformidade com as diretrizes atualmente vigentes. Além disso, promove solução individual dissociada dos mecanismos ordinários de planejamento, programação e organização da rede assistencial, fragilizando a coerência sistêmica das políticas públicas concebidas para a proteção integral dessa população.

O problema torna-se ainda mais relevante quando se considera que a Resolução nº 249/2024 do CONANDA consolidou entendimento segundo o qual o acolhimento, tratamento ou acompanhamento de crianças e adolescentes em Comunidades Terapêuticas é incompatível com o sistema de proteção integral e com as políticas públicas destinadas a esse público. Assim, o direcionamento de recursos públicos para tais instituições passa a ocorrer em contexto de manifesta desconformidade com as diretrizes nacionais de saúde mental, assistência social e direitos humanos.

Não se trata, portanto, apenas de discutir a destinação de recursos financeiros, mas de reconhecer que o financiamento público deve guardar compatibilidade com as políticas públicas legitimamente instituídas pelo ordenamento jurídico. O direito fundamental à saúde não se concretiza por meio de soluções paralelas ou desvinculadas do Sistema Único de Saúde, mas mediante o fortalecimento dos serviços que compõem a rede pública responsável pela atenção integral à criança e ao adolescente.

Nesse contexto, a atuação do Ministério Público deve priorizar o fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial, a ampliação da oferta de serviços especializados, a qualificação das linhas de cuidado e a fiscalização da efetividade das políticas públicas existentes, em vez

da promoção de encaminhamentos para equipamentos expressamente incompatíveis com o modelo assistencial adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

O aspecto mais relevante da controvérsia, contudo, não reside apenas na forma de contratação dessas entidades. O problema central consiste na destinação de recursos públicos para modalidade assistencial incompatível com as diretrizes da política nacional de saúde mental infantojuvenil e da Rede de Atenção Psicossocial. Ao direcionar recursos para estruturas expressamente vedadas pelas normas que regem a proteção integral da infância e adolescência, deixa-se de fortalecer os serviços públicos territorializados previstos na RAPS, comprometendo a coerência do planejamento sanitário e a implementação das políticas públicas constitucionalmente instituídas para o cuidado em saúde mental de crianças e adolescentes.

Ao determinar ao Município o custeio de vagas em entidades cuja utilização é incompatível com as diretrizes atualmente vigentes para a proteção integral da infância e adolescência, a decisão judicial produz efeitos que tensionam a coerência das políticas públicas de saúde mental e assistência social. A execução dessas decisões impõe ao gestor público a destinação de recursos para modalidade assistencial situada fora da rede oficialmente estruturada para o atendimento de crianças e adolescentes, gerando dificuldades de planejamento, monitoramento, avaliação de resultados e controle da qualidade da atenção prestada.

A responsabilidade do Ministério Público nesse ciclo é direta e inescapável. Quando o membro do parquet propõe a ação ou emite parecer favorável ao encaminhamento, contribui decisivamente para a formação do título executivo judicial que compele o Município ao gasto incompatível com as diretrizes das políticas públicas vigente. A Instituição que tem por missão constitucional a defesa da ordem jurídica e do patrimônio público (art. 127, caput, da CF) não pode ser, simultaneamente, o agente que impulsiona decisões judiciais determinantes de despesa pública cuja conformidade com o ordenamento jurídico e com as políticas públicas vigentes é objeto de questionamento com entidades não credenciadas, sem controle de qualidade e em violação à normativa protetiva dos direitos da criança e do adolescente.

6. CONCLUSÕES

O ordenamento jurídico brasileiro, composto pela Constituição da República, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, pela Lei nº 10.216/2001 e pela Resolução nº 249/2024 do CONANDA, veda o acolhimento, tratamento e acompanhamento de crianças e adolescentes em Comunidades Terapêuticas, impondo que o cuidado em saúde mental seja ofertado por serviços especializados e articulados no âmbito da Rede de Atenção Psicossocial, estruturada para assegurar atenção territorializada, comunitária, interdisciplinar e orientada pela preservação dos vínculos familiares e comunitários.

O Ministério Público é instituição constitucionalmente incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, cabendo-lhe atuar em conformidade com as normas e políticas públicas destinadas à proteção integral da infância e da adolescência. Nessa perspectiva, mostra-se incompatível com sua missão constitucional a postulação judicial ou extrajudicial de medidas expressamente vedadas pelo ordenamento jurídico vigente.

O princípio da independência funcional não autoriza a atuação ministerial em desconformidade com a lei ou com políticas públicas estruturadas de proteção integral, devendo ser exercido em harmonia com os princípios da unidade institucional e da indivisibilidade, que asseguram coerência entre a atuação dos membros e a finalidade constitucional da Instituição.

Quando o Ministério Público propõe ações ou emite manifestações favoráveis ao encaminhamento de crianças e adolescentes para Comunidades Terapêuticas, contribui para a formação de decisões judiciais que determinam o direcionamento de recursos públicos para modalidade assistencial incompatível com as diretrizes da política nacional de saúde mental infantojuvenil, da Rede de Atenção Psicossocial e do sistema de proteção integral da infância e da adolescência. Tal atuação fragiliza a integridade das políticas públicas constitucionalmente instituídas e compromete a racionalidade do planejamento sanitário voltado ao cuidado dessa população.

O papel constitucional do Ministério Público consiste em promover o fortalecimento das redes de proteção, especialmente da Rede de Atenção Psicossocial e do Sistema de Garantia de Direitos, assegurando que crianças e adolescentes recebam cuidado adequado, compatível com sua condição peculiar de desenvolvimento e orientado pelos princípios da proteção integral, da prioridade absoluta e do melhor interesse da criança e do adolescente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. Lei n.º 8.242, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Brasília: Diário Oficial da União, 1991.

BRASIL. Lei n.º 10.216, de 6 de abril de 2001. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Brasília: Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Diário Oficial da União, 2000.

BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. CONANDA. Resolução n.º 249, de 10 de julho de 2024. Dispõe sobre a proibição do acolhimento de crianças e adolescentes em comunidades terapêuticas. Brasília: Diário Oficial da União, Edição 133, Seção 1, p. 78, 12 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria n.º 3.088, de 23 de dezembro de 2011. Institui a Rede de Atenção Psicossocial. Brasília: Diário Oficial da União, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA; MECANISMO NACIONAL DE PREVENÇÃO E COMBATE À TORTURA; PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO. Relatório da Inspeção Nacional em Comunidades Terapêuticas. Brasília, 2017.

GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

KERCHE, Fábio. Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: Edusp, 2009.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Regime Jurídico do Ministério Público. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

ZENKNER, Marcelo. Ministério Público e efetividade constitucional. 2015.

A mesa de diálogo permanente como estratégia de atuação ministerial eficiente

JOSÉ OURISMAR BARROS DE OLIVEIRA

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA

A atuação extrajudicial tradicional do Ministério Público produz ineficiência estrutural: ciclos episódicos de ofícios recíprocos inadequados, procedimentos isolados sem sincronização com constrangimentos administrativos reais, falta de responsabilidade compartilhada entre instituições, conflitos não resolvidos e acesso meramente formal à justiça. A Mesa de Diálogo Permanente entre o Ministério Público e a Administração Pública Municipal de Martinho Campos constitui estratégia institucional que inverte essa lógica mediante separação qualificada de procedimentos complexos — aqueles que demandam entendimento aprofundado, solução criativa ou estruturada — e sua deliberação em encontros temáticos permanentes e estruturados onde, através de diálogo genuíno com representantes competentes presentes com poder decisório real, constroem-se soluções viáveis formalizadas em atas monitoradas sistematicamente. Fundamentalmente, a Mesa cria responsabilidade compartilhada (ownership) entre Ministério Público e Administração: ao participar genuinamente da construção da solução, com direito de questionar, sugerir alternativas e expor constrangimentos reais, a Administração desenvolve comprometimento visceral com a implementação, transformando conformidade formal e relutante em adesão substantiva e política. Em consequência, propõe-se que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais reconheça a Mesa de Diálogo Permanente como estratégia de atuação capaz de auxiliar a atuação extrajudicial dos membros do Ministério Público, em especial nos procedimentos extrajudiciais de difícil solução.

1. O DIAGNÓSTICO: INEFICIÊNCIA ESTRUTURAL DA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL TRADICIONAL E O PROBLEMA DA AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA

A atuação extrajudicial clássica do Ministério Público em comarcas brasileiras segue padrão que se perpetua indefinidamente, produzindo uma dinâmica de baixa resolutividade e relação adversarial entre instituições. Recebe-se denúncia; instaura-se procedimento; envia-se ofício à Administração solicitando informações ou conformidade; aguarda-se resposta. A resposta frequentemente não vem, ou vem inadequada. Novo ofício é enviado. Silêncio novamente. O ciclo prolonga-se meses ou anos sem resolução real do conflito. Procedimentos terminam em arquivo pela prescrição, falta de resultado, ou judicialização — esta última custando recursos públicos substanciais ao Judiciário e muitas vezes não resolvendo o problema fundamental porque a decisão foi construída isoladamente, sem participação qualificada de quem deveria implementá-la.

O problema estrutural não reside na ausência de instrumentos jurídicos. O Ministério Público dispõe de ferramentas sofisticadas: recomendações formais, inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta, ações civis públicas. O problema é anterior ao instrumental: é a falta de responsabilidade compartilhada entre as instituições. Quando o Ministério Público envia um ofício, a Administração recebe como imposição externa, não como oportunidade de participação. Não há espaço para que o gestor público contribua com conhecimento de constrangimentos reais, de viabilidade orçamentária genuína, de dinâmicas administrativas complexas. O Promoter, por sua vez, frequentemente não compreende — porque não interage — as realidades que impedem conformidade: limites orçamentários que não são desculpa, mas realidade factual; conflitos intersetoriais internos que fragmentam capacidades; dinâmicas políticas que viabilizam ou inviabilizam certas soluções. Resultado: duas instituições operando em silos verticais, sem sincronização, sem corresponsabilidade pela solução.

Nesse contexto, a "responsabilidade" fica nominal. A Administração é responsável formalmente por descumprir a lei; o Ministério Público é responsável formalmente por fiscalizar. Mas ninguém é verdadeiramente responsável pela transformação da realidade. Ninguém tem "ownership" — sentimento de pertencimento e comprometimento genuíno — sobre a solução. O conflito permanece, a população continua vulnerável, e ambas as instituições se frustram com ineficácia que nenhuma delas consegue sozinha reverter.

2. O CONCEITO DE RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA (OWNERSHIP) COMO FUNDAMENTO INSTITUCIONAL

Responsibility (responsabilidade) e ownership (responsabilidade compartilhada ou pertencimento) são conceitos distintos em teoria organizacional. Responsabilidade é obrigação formal de prestar contas; é atribuída por norma. Ownership é comprometimento visceral com o resultado; é conquistado através de participação na construção da solução. Uma pessoa pode ser formalmente responsável por algo que não deseja; mas ownership exige que ela tenha participado da decisão sobre aquilo.

No contexto da atuação ministerial, a ausência de ownership produz conformidade formal e efetividade zero. A Administração cumpre a recomendação porque teme sanção, mas

cumprir minimamente, sem qualidade, sem investimento genuíno. A população sofre com a solução pior que viável. Quando há *ownership* — quando a Administração participou da construção da solução, quando a reconhece como viável e própria — o cumprimento é qualitativo, é implementado com zelo, é integrado nas políticas públicas de forma estruturada.

O documento sobre legitimidade social menciona "compartilhamento de poder": a instituição não monopoliza as decisões "com base em sua interpretação isolada do que é certo, mas as compartilha com a comunidade. Compartilhar poder não é enfraquecer a instituição; é fortalecê-la". Esse princípio aplica-se igualmente à relação entre Ministério Público e Administração. Quando o Promotor compartilha poder decisório com o gestor municipal — não impõe, mas delibera conjuntamente — cria-se *ownership*. O gestor deixa de ser alvo de acusação e passa a ser parceiro. A solução resultante é viável, é sua, é defendida internamente no governo municipal com convicção.

3. A ESTRUTURA DA MESA DE DIÁLOGO PERMANENTE: SEPARAÇÃO QUALIFICADA DE PROCEDIMENTOS E DELIBERAÇÃO TEMÁTICA

É nesse contexto que a Mesa de Diálogo Permanente operacionaliza inovação institucional fundamental. Não propõe que todo procedimento seja deliberado em mesa redonda — isso seria caótico. Propõe que procedimentos complexos, aqueles que demandam "entendimento mais aprofundado e solução criativa ou estruturada", sejam separados do fluxo ordinário e tratados mediante metodologia distinta.

O critério de separação é operacional: um procedimento é candidato a ser trazido à Mesa quando (1) envolve múltiplos setores da Administração, exigindo coordenação interna; (2) apresenta conflito entre o que a lei exige e o que a Administração consegue fazer nos prazos e orçamentos disponíveis, demandando negociação realista; (3) há reiterações estereis de ofícios sem produção de resultado; (4) requer criatividade — não há solução pronta, precisa-se construir em diálogo.

Exemplos concretos da terceira reunião de Martinho Campos (12 de março de 2026) ilustram: parcelamento irregular de solo envolvia ordenamento urbano, fiscalização, cadastro — exigia coordenação interna; loteamento com esgoto a céu aberto apresentava questão técnica de como notificar proprietários, viabilizar saneamento, em que prazos — exigia negociação; desassoreamento irregular demandava solução inovadora de recuperação ambiental — era questão criativa.

Procedimentos lineares permanecem no fluxo ordinário. Os complexos são separados e agendados para reunião temática.

4. METODOLOGIA DE DELIBERAÇÃO: PREPARAÇÃO PRÉVIA, PRESENÇA QUALIFICADA, DIÁLOGO ESTRUTURADO

A Mesa opera mediante metodologia precisa que garante que a deliberação seja genuína, não meramente formal. Realizam-se reuniões mensais, temáticas, organizadas por setores administrativos — saúde, educação, meio ambiente, urbanismo. Essa divisão temática

permite que secretários competentes estejam presentes com conhecimento profundo e poder decisório real. Não é encontro consultivo; é deliberativo.

Crucialmente, há preparação prévia. A pauta — composta pelos procedimentos já separados — é elaborada pelo Ministério Público e encaminhada à Administração com antecedência de sete dias. Isso não é formalidade: permite que a Administração chegue informada, com dados, com possibilidade real de diálogo técnico qualificado. Cada questão é sintetizada de forma acessível.

Na reunião, cada procedimento é tratado um a um. Não há leitura mecânica de ofício. Há apresentação pelo Promotor do problema — contexto fático, violação de norma, interesse público, titulares afetados. Apresentação em linguagem acessível.

Aqui, a Administração tem espaço genuíno para questionar, sugerir alternativas, expor constrangimentos reais. "Esse saneamento demorará dois anos, não seis meses?"; "Essa questão envolve a Secretaria de Obras; precisamos de coordenação". Essas manifestações não são obstáculos ao diálogo. São subsídios essenciais para construir solução que seja eficaz e viável. É nesse momento que nasce a responsabilidade compartilhada: a Administração não apenas recebe ordem, participa.

5. DINÂMICA DE DELIBERAÇÃO: DO CONFRONTO PARA A COOPERAÇÃO DELIBERATIVA E A GERAÇÃO DE OWNERSHIP

O grande diferencial é o deslocamento paradigmático de relação. Não é confrontação — "eu tenho razão, vou fazer valer". É cooperação deliberativa. O Ministério Público reconhece que a Administração tem conhecimento local, experiência acumulada, compreensão de constrangimentos que a instituição, de fora, não acessa. A Administração reconhece que o Ministério Público traz perspectiva de direitos públicos, conhecimento jurídico, capacidade de fiscalização que coloca a questão em prioridade institucional.

Nessa dinâmica, soluções emergem que não seriam identificadas isoladamente. Sobre cães de rua, em vez de ordem simplista de "castrarem", a Mesa deliberou por "verificação de possibilidade de parcerias para castração" — reconhecendo que a solução técnica estava clara, mas era necessário explorar viabilidade. Sobre parcelamento irregular, em vez de judicialização automática, construiu-se alternativa de "Município apresentar proposta amigável de composição" — reconhecendo que há lotes já vendidos e a rescisão total pode gerar mais dano. Sobre empreendimentos sem licença ambiental, construiu-se "abertura de negociações para Termo de Ajustamento de Conduta com cronograma de regularização".

Nessas soluções construídas dialogicamente, surge ownership: o Município participou, reconhece como viável, defende internamente porque é sua. A solução não é imposta; é negociada. Não é fruto de poder dominante; é fruto de deliberação.

6. FORMALIZAÇÃO DE COMPROMISSOS E MONITORAMENTO: INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA

O resultado de cada deliberação é formalizado em atas circunstanciadas. Nelas constam: problema, discussões, compromissos, responsáveis, prazos, indicadores. Atas públicas, consultáveis, divulgáveis. Essa formalização cumpre funções múltiplas simultâneas.

Primeira, memória institucional: mudança de gestão não apaga compromisso. Continuidade administrativa é garantida.

Segunda, responsabilização positiva: a Administração sabe que será cobrada, em reunião futura, sobre cumprimento do que prometeu. Mas não é cobrada de forma punitiva — é cobrada no espaço dialogal da Mesa, onde podem explicar dificuldades, negociar ajustes, demonstrar boa-fé.

Terceira, transparência: comunidade pode saber o que está sendo feito, por quem, em que prazo. Exigir cumprimento com conhecimento de causa.

Na reunião temática seguinte, a Mesa retoma compromissos anteriores. "Como ficou aquele saneamento? Qual foi o progresso?" Essa retomada é demonstração de que a Mesa está atenta, que os compromissos não foram esquecidos, que o Ministério Público mantém vigilância ativa. Se houve cumprimento, formaliza-se. Se há dificuldades, discute-se: o que impediu? É factual ou retórica? É possível ajustar prazo mantendo compromisso? Se recalcitrância manifesta — desonestidade da Administração — aí sim, Promoter aciona instrumentos mais robustos: recomendação formal específica, abertura de inquérito, proposta de TAC com cláusulas estruturadas. Mas frequentemente, cumprimento ocorre porque solução foi viável e porque ambas instituições estão sincronizadas no objetivo.

A formalização e retomada sistemáticas institucionalizam ownership: não é mais episódio isolado, é processo permanente de construção e manutenção de responsabilidade compartilhada.

7. EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL OPERACIONALIZADO

O princípio de eficiência (art. 37, CF/88) não é mero ideal gerencial. É mandamento constitucional que vincula toda administração — e por reflexão, Ministério Público como instituição essencial. Eficiência significa: produção de resultados relevantes com menor dispêndio de recursos institucionais.

A Mesa é eficiente porque reduz drasticamente iterações comunicativas. Procedimento que demandaria doze ofícios ao longo de ano é resolvido em uma reunião. Tempo de resolução passa de meses/anos para semanas/meses. Número de pessoas envolvidas reduz: em vez de ofícios fragmentados, há reunião integrada. Qualidade da solução melhora: porque construída em diálogo, enfrenta realidades. Adesão à solução é maior: porque Administração participou, tem ownership, está comprometida não formalmente mas politicamente.

Toda essa eficiência é constitucional. É cumprimento do mandamento de eficiência. Uma instituição que gasta recursos em ciclos estéreis, que demora anos para resolver conflitos

negociáveis em semanas, que judicializa questões consensualizáveis, não é eficiente — ainda que cumpra formalmente procedimentos. A Mesa reverte ineficiência. Operacionaliza eficiência como princípio constitucional vinculante.

8. ACESSO À JUSTIÇA REDIMENSIONADO: DA JUDICIALIZAÇÃO À RESOLUTIVIDADE SUBSTANTIVA

Constituição Federal prescreve (art. 5º, XXXV): "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Historicamente interpretado como direito ao processo judicial — interpretação correta mas incompleta. Acesso à justiça é mais amplo: é possibilidade concreta de resolução de conflitos e tutela de direitos. Pode ocorrer judicialmente, mas também extrajudicialmente — e extrajudicialmente frequentemente é mais eficaz, rápido, menos custoso.

A Mesa operacionaliza concepção expandida de acesso à justiça. Quando conflito é resolvido consensualmente — porque Administração e Ministério Público, em diálogo, identificaram solução viável — o cidadão acessa justiça. Seu direito é tutelado. Sua demanda é respondida. Não demora anos em processo. Demora semanas/meses em deliberação temática. Justiça não é retardada; é antecipada.

Paralelamente, Judiciário não é congestionado com demandas estruturais que poderiam ter sido negociadas. Recursos limitados do Judiciário ficam disponíveis para casos que genuinamente exigem julgamento contencioso.

Além disso, Mesa garante acesso à justiça de forma substantiva, não apenas formal. Não é suficiente que cidadão tenha "direito" a saneamento; é preciso que o saneamento seja implementado. Não é suficiente que lei reconheça dever da Administração; é preciso que o dever seja cumprido. A Mesa, ao exigir cronogramas, responsáveis nomeados, indicadores de resultado, garante que acesso à justiça é efetivo — que tutela de direito é acompanhada de realização concreta.

9. A MESA NÃO ELIMINA COERCITIVIDADE: A OTIMIZA ESTRATEGICAMENTE

Objeção óbvia é que Ministério Público abdicaria de posição crítica, transformando-se em parceiro complacente. Objeção repousa em leitura equivocada. Mesa não elimina coercitividade; a otimiza estrategicamente.

Instrumentos coercitivos — recomendação formal, inquérito civil, ação civil pública — não desaparecem do arsenal ministerial. Deslocam-se estrategicamente. Passam a ser acionados quando via dialogal fracassa ou quando objeto é tão grave que não admite consenso. Administração sabe disso. Sabe que se não cumprir compromissos assumidos na Mesa, Ministério Público disporá desses instrumentos — que ata, violada, pode fundamentar inquérito, que compromissos formalizados violados podem suportar ação judicial posterior. Ameaça latente, nunca verbalizada agressivamente mas estruturalmente presente, cria incentivo poderoso para cumprimento.

Ao mesmo tempo, via consensual nunca é fraca. Soluções construídas na Mesa são formalizadas em atas públicas que valem como prova de falta de cumprimento. Atas podem ser usadas como fundamento para instrução de procedimentos posteriores. Se houver necessidade de judicialização, atas demonstram boa-fé do Ministério Público, tentativa genuína de negociação, tentativa séria de cooperação que foi desonrada pela Administração. Promoter não perde poder jurídico; apenas o exerce de forma mais inteligente.

De fato, coercitividade é potencializada quando suportada por tentativa séria de negociação formalizada. Um juiz observa que Ministério Público passou meses tentando ofícios recíprocos estéreis, depois "resolveu" processar — pode questionar diligência anterior. Mas se observa que Ministério Público instituiu mesa permanente de diálogo, que pauta foi preparada, que Administração foi ouvida, que alternativas foram discutidas, que compromissos foram formalizados e monitorados, e somente diante de desobediência manifesta o Ministério Público acionou instrumentos coercitivos — aí a posição judicial é muito mais forte. Há demonstração de razoabilidade, de tentativa genuína, de respeito ao outro lado mesmo mantendo vigilância crítica. A coercitividade resultante, se necessária, é mais legítima, mais eficaz.

10. A MESA COMO PRÁTICA DE EFICIÊNCIA NA ROTINA EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Mesa de Diálogo Permanente representa, concretamente, uma prática de atuação que se revela extraordinariamente eficiente para a gestão da rotina extrajudicial do Ministério Público. Os membros que atuam em comarca, particularmente aqueles com atuação ampla em matérias de interesse público difuso e coletivo, enfrentam quantitativo volumoso de procedimentos extrajudiciais em estado de baixa resolutividade. A Mesa permite, primeiro, que esses procedimentos sejam classificados de forma racional: quais podem ser resolvidos mediante instrumento clássico isolado, quais demandam deliberação estruturada. Essa separação já reduz drasticamente o volume de procedimentos que demandam ciclos iterativos de comunicação.

Segundo, a Mesa produz ganho de tempo ministerial. Promoter que precisava dedicar meses a ofícios recíprocos agora dedica uma ou duas horas por mês à reunião temática, onde resolve múltiplos procedimentos simultaneamente. Tempo gasto em preparação de pauta é significativamente menor que tempo que seria gasto em ofícios individuais subsequentes. Secretaria do promoter é desobrigada de acompanhar ciclos de não-resposta, de registrar ofícios, de tentar contatos alternativos. Fluxo processual é linearizado.

Terceiro, a Mesa produz ganho de qualidade na atuação. O promoter, ao participar de deliberação qualificada com secretários competentes, aprende sobre as realidades administrativas, sobre viabilidades orçamentárias, sobre dinâmicas políticas. Esse conhecimento permite que, em futuras atuações, o promoter já antecipe constrangimentos e proponha soluções viáveis — ao contrário do modelo tradicional em que o promoter descobre limitações após meses de ofícios. Qualidade técnica das soluções melhora porque são construídas com conhecimento.

Quarto, a Mesa reduz procedimentos que terminam em arquivo ou que são judicializados por ineficiência extrajudicial. Procedimento que seria arquivado porque o promotor não conseguiu resultado agora é resolvido. Tempo que seria gasto com defesa em ação judicial é economizado. Relatório de desempenho do promotor melhora — taxa de resolutividade aumenta, taxa de judicialização reduz, tempo médio de resolução de procedimentos diminui. Mensurável, portanto.

Quinto, a Mesa permite que o promotor dedique tempo a questões verdadeiramente emergenciais, a violações graves que demandam resposta urgente. Se ciclos estéreis são eliminados pela via da Mesa, o promotor tem capacidade psicológica e temporal para enfrentar casos mais agudos com atenção qualificada. Distribuição de atenção ministerial torna-se mais racional.

CONCLUSÃO

A Mesa de Diálogo Permanente de Martinho Campos constitui modelo institucional de atuação ministerial que operacionaliza, simultaneamente, três princípios constitucionais fundamentais e complementares. Primeiro, o princípio de eficiência (art. 37, CF/88): ao separar procedimentos complexos, deliberá-los em encontros temáticos estruturados com presença qualificada, formalizar compromissos e acompanhá-los sistematicamente, a Mesa reduz drasticamente ciclos estéreis de comunicação, diminui tempo de resolução, melhora qualidade de soluções e otimiza investimento de recursos institucionais. Segundo, o direito de acesso à justiça (art. 5º, XXXV, CF/88): ao resolver consensualmente conflitos que poderiam demandar anos de litígio, a Mesa amplia concretamente a possibilidade de resolução de conflitos e efetiva tutela de direitos de forma rápida e substantiva, liberando recursos do Judiciário para questões que genuinamente exigem julgamento contencioso. Terceiro, o dever de efetividade ministerial (art. 127, CF/88): ao obrigar à retomada sistemática de compromissos, à avaliação de se direitos se realizaram, à reformulação se objetivos não foram alcançados, a Mesa garante que atuação do Ministério Público não é meramente formal, mas produz transformação real nas condições de vulnerabilidade.

Além disso, a Mesa operacionaliza princípio subjacente que integra esses três: o princípio de responsabilidade compartilhada (*ownership*). Ao disponibilizar espaço para que a Administração Pública participe da construção de soluções — não como alvo de acusação, mas como parceira na deliberação — a Mesa cria comprometimento genuíno das partes com a implementação. A Administração não apenas cumpre a lei porque teme sanção, mas porque a solução é sua, foi deliberada conjuntamente, é reconhecida como viável. Esse *ownership* transforma conformidade formal em adesão substantiva, conformidade em qualidade, cumprimento relutante em engajamento institucional.

Decisivamente, a Mesa constitui prática de atuação que auxilia membros do Ministério Público no desenvolvimento mais eficiente de sua rotina de trabalho afeta às atividades extrajudiciais. Ao separar procedimentos de acordo com complexidade, ao eliminar ciclos iterativos estéreis de ofícios, ao permitir deliberação simultânea com múltiplos atores competentes, ao formalizar compromissos e acompanhá-los sistematicamente, a Mesa reduz drasticamente o tempo que o promotor dedica a questões de baixa resolutividade, melhora a

qualidade das soluções produzidas, aumenta a taxa de resolução extrajudicial, diminui judicialização por ineficiência processual, e permite que o membro ministerial dedique atenção prioritária a questões verdadeiramente emergenciais e graves. Trata-se, portanto, de prática recomendável não apenas por seu fundamento constitucional, mas por sua utilidade pragmática na efficientização da rotina ministerial.

Prova estatística e matriz de danos como instrumentos de atuação do Ministério Público em litígios coletivos complexos

JOSÉ OURISMAR BARROS DE OLIVEIRA

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA

O Ministério Público enfrenta um desafio estrutural em litígios coletivos complexos: a coexistência de asserções de fato único e múltiplo, de fácil e difícil comprovação, que se intrincam na instrução probatória e tornam inaplicáveis os métodos convencionais de prova desenvolvidos para o processo individual. A resposta não reside em replicar o procedimento individual em escala ampliada, mas em reconhecer que o litígio coletivo complexo apresenta especificidades probatórias que exigem instrumentos diferenciados. A categorização matricial das asserções pelos critérios da quantidade de fatos e do esforço para sua comprovação (categorias A, B, C, D) permite que o Ministério Público organize sistematicamente a matéria probatória e identifique qual o instrumento adequado para cada tipo de asserção. Nesse contexto, a prova estatística emerge como instrumento de verificação científica de danos massivos e causalidades complexas, resolvendo o "problema da escala" — como validar a ocorrência, causalidade e extensão de danos que afetam múltiplos sujeitos; enquanto a matriz de danos operacionaliza a transição entre prova coletiva e reparação individual, resolvendo o "problema da individualização" — como transformar a conclusão científica sobre danos coletivos em reparação concreta para cada titular de direito. Esses dois instrumentos são funcionalmente complementares e essenciais ao cumprimento da missão constitucional do Ministério Público em litígios que envolvem grupos massivos. O MPMG deve reconhecer a prova estatística e a matriz de danos como instrumentos institucionais, criar estrutura de suporte técnico especializado, desenvolver protocolos de organização probatória baseados na categorização das asserções, e formar continuamente seus membros no domínio desses instrumentos como competência fundamental da atuação em litígios coletivos complexos.

EXPOSIÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO

1. O PROBLEMA DA PROVA EM LITÍGIOS COLETIVOS COMPLEXOS: A DIFERENÇA INERENTE E CIRCUNSTANCIAL

O direito processual coletivo brasileiro historicamente negligenciou uma questão fundamental: **qual é o problema específico da prova em processos coletivos?** Os manuais discutem legitimidade processual, coisa julgada, relação entre demandas — mas raramente enfrentam de frente as especificidades probatórias que diferenciam o processo coletivo do processo individual. Essa omissão teórica reflete-se em prática: promotores e juízes frequentemente tentam simplesmente ampliar os métodos de prova do processo individual para dimensão coletiva, o que produz ineficiência, dilação processual e, no limite, a inviabilidade prática de resolver litígios de grande escala.

Para superar essa deficiência, é necessário começar com uma pergunta simples, mas raramente formulada: **o que se prova e qual a finalidade da prova?**

No discurso argumentativo processual, as partes fazem asserções — enunciados que afirmam ou negam a validade de uma relação predicativa (sujeito + predicado). Em ambos os processos — individual e coletivo — a finalidade fundamental da prova é a mesma: convencer os demais interlocutores processuais (juiz, jurados, a outra parte) de que as asserções formuladas merecem crédito. Esse convencimento, contudo, tem uma finalidade ainda maior, extraída dos princípios que orientam o direito processual: a tutela efetiva dos direitos.

Essas conclusões aplicam-se ao processo individual e ao processo coletivo indistintamente. O que há, então, de diferente?

A resposta reside em duas ordens de diferença: uma **inerente** e outra **circunstancial**.

A **diferença inerente** está ligada à estrutura do processo coletivo: como regra, os titulares dos direitos não são as partes formais do processo. O autor é um legitimado legal que representa os interesses do grupo. Isso cria um problema fundamental — e ainda mal resolvido — de participação do titular do direito na dialética procedimental. Não há espaço nesta tese para aprofundar essa questão, que será objeto de investigação futura e que já está sendo tratada em outras pesquisas sobre processo coletivo e participação.

A **diferença circunstancial**, contudo, diz respeito especificamente à prova — e ao conteúdo das asserções que precisam ser comprovadas. Não é algo inerente ao processo coletivo (pode ocorrer também em processos individuais), mas é muito mais comum e marcante nos litígios coletivos complexos. Refere-se à **coexistência de asserções relativas a fatos de natureza diversa, que demandam esforços probatórios completamente distintos**.

2. A CATEGORIZAÇÃO MATRICIAL DAS ASSERÇÕES: O FUNDAMENTO PARA A ORGANIZAÇÃO SISTEMÁTICA DA PROVA

As asserções de fato que precisam ser comprovadas em litígios coletivos complexos podem ser categorizadas segundo dois critérios: (i) **quantidade de fatos** — se se trata de fato único ou de fatos múltiplos (repetitivos); e (ii) **esforço para comprovação** — se exigem apenas meios ordinários de verificação (documentos, testemunhas, inspeção, raciocínio comum) ou exigem perícia, modelagem, inferências estatísticas, integração de bases de dados, conhecimento científico ou técnico especializado.

Combinando esses dois critérios, obtemos **quatro categorias matriciais**:

- **Categoria A: Fato único e de fácil comprovação**

Trata-se de asserção de um evento unitário, específico em tempo e lugar, e de fácil constatação. Exemplos: "houve rompimento da barragem no dia X"; "a propaganda foi veiculada no dia X"; "ocorreu interrupção no fornecimento de água". Esses fatos enquadram-se no conceito de fato notório ou podem ser comprovados por documentação ordinária. Nesses casos, os métodos tradicionais de prova (testemunha, documento, inspeção) são suficientes e adequados.

- **Categoria B: Fato único, mas de difícil comprovação**

Trata-se de asserção de um evento único, mas que exige muito esforço técnico ou intelectual para sua validação: inferências, simulações, estudos de engenharia, cálculos complexos etc. Exemplos: "a extensão da poluição no rio foi causada pelo lançamento de descarga de esgoto"; "o algoritmo utilizado pela plataforma é discriminatório e reproduz práticas racistas"; "o derramamento de petróleo foi o causador da morte de peixes em determinada extensão". Nessas asserções, a perícia técnica é o instrumento adequado, ainda que os fatos sejam únicos.

- **Categoria C: Fatos múltiplos e de fácil constatação**

Refere-se a asserções sobre diversos fatos (repetidos) que são todos de fácil constatação — ou seja, cada um deles pode ser verificado por meios ordinários: documentos, testemunhos, raciocínio comum. Exemplos: "diversos correntistas de um banco tiveram cobrada uma taxa indevida"; "casas foram destruídas pela água"; "diversas atividades comerciais deixaram de funcionar". A dificuldade aqui não está na natureza de cada fato individual (que é simples), mas na **multiplicidade** deles. Se fossem apenas alguns casos, testemunhas e documentos poderiam ser suficientes. Mas quando são centenas, milhares, essa abordagem torna-se impraticável — demandaria milhares de interrogatórios, validação individual de cada caso.

- **Categoria D: Fatos múltiplos e de difícil constatação**

Trata-se de asserções sobre diversos fatos que são, cada um deles, de difícil validação — exigem perícia técnica complexa, formação de bases de dados, inferências e modelagens com muito esforço intelectual. Exemplos: "houve dano moral pela morte de cada parente afetado, valorado individualmente"; "o dano às plantações de cada agricultor deve ser mensurado considerando a safra perdida, custos de replantio e tempo de recuperação"; "houve diminuição das atividades econômicas e comerciais em cada negócio, devendo ser mensuradas as perdas específicas de cada um, considerando faturamento anterior, sazonalidade, cadeia produtiva". Essa é a categoria mais exigente: multiplicidade de fatos e complexidade técnica na verificação de cada um.

A novidade dessa categorização não é meramente acadêmica. Ela oferece ao Ministério Público um mapa sistemático para organizar a matéria probatória e definir estratégias de atuação. Um litígio coletivo complexo raramente contém apenas uma categoria de asserção; tipicamente, há coexistência de todas elas ou de pelo menos três ou duas. O caso de Brumadinho exemplifica bem: a asserção sobre "rompimento da barragem" é categoria A (fato único, fácil); as asserções sobre "danos aos imóveis" combinam facilidade de constatação da ocorrência mas dificuldade na individualização (mistura C e D); as asserções sobre "impactos econômicos" são claramente categoria D. Essa coexistência e intricação é o que torna difícil a instrução — e é isso que diferencia o litígio coletivo complexo do processo individual tradicional.

3. O PROBLEMA DA ESCALA E O PROBLEMA DA INDIVIDUALIZAÇÃO

A categorização acima descrita permite identificar com precisão **dois problemas distintos** que caracterizam a dificuldade probatória em litígios coletivos complexos:

O problema da escala: Como validar cientificamente a ocorrência, causalidade e extensão de danos que afetam centenas, milhares, às vezes milhões de pessoas? Como converter a conclusão genérica "houve dano massivo" em formulação que permita ao juiz formar convencimento sobre cada asserção específica (ocorrência, causalidade, extensão) sem que para isso seja necessário produzir prova individual e exaustiva sobre cada afetado?

No processo individual, a prova de cada fato é relativamente simples: uma testemunha, um documento, uma inspeção resolvem. Em litígios coletivos com milhares de afetados, essa estratégia é simplesmente impossível. Seria necessário tomar depoimento de cada vítima, produzir documento sobre cada dano, fazer inspeção em cada imóvel. Isso tornaria o processo indefinidamente custoso e longo — e, na prática, transformaria a tutela efetiva dos direitos em tutela meramente formal.

O problema da individualização: Mesmo que o Ministério Público consiga provar cientificamente que "houve danos coletivos massivos", como materializar essa conclusão em reparação concreta para cada titular de direito? Como transformar "dano coletivo" em "indenização para João, para Maria, para José"?

Esse problema é ainda mais agudo quando os danos não são homogêneos. No caso do Brumadinho, não basta saber que "houve dano aos imóveis"; é necessário saber o valor de reparação para o imóvel de cada afetado, considerando suas características específicas. Não basta saber que "houve diminuição das atividades econômicas"; é necessário quantificar a perda específica de cada comerciante, agricultor, pescador, considerando seu faturamento anterior, sua sazonalidade, seus custos operacionais específicos.

Esses dois problemas (escala e individualização) são **funcionalmente distintos** e exigem **instrumentos diferenciados** para sua solução:

- Para resolver o **problema da escala**, o Ministério Público precisa de um instrumento que permita validar cientificamente danos massivos sem necessidade de prova individual exaustiva. Esse instrumento é a **prova estatística**.
- Para resolver o **problema da individualização**, o Ministério Público precisa de um instrumento que permita transformar a conclusão estatística sobre danos coletivos em reparação concreta para cada afetado. Esse instrumento é a **matriz de danos**.

4. A PROVA ESTATÍSTICA COMO INSTRUMENTO DE VERIFICAÇÃO CIENTÍFICA DE DANOS MASSIVOS

Prova estatística, no sentido técnico-jurídico, é uma espécie de prova científica em que o método estatístico é empregado para, a partir da avaliação de um universo de elementos — inteiramente ou por amostragem — extrair conclusões que possam servir como argumentos de prova no processo.

A estatística subdivide-se em duas finalidades: (a) **estatística descritiva**, que coleta, organiza e apresenta dados para descrever e identificar uma situação; e (b) **estatística inferencial**, que realiza raciocínios probabilísticos a partir dos dados coletados para extrair conclusões que extrapolam o conjunto de dados analisados.

Para a realização de um estudo estatístico robusto, dois elementos são fundamentais: a **metodologia de coleta** (como os dados serão coletados, que amostras serão utilizadas, em qual período e espaço geográfico) e o **banco de dados** (a qualidade, confiabilidade e representatividade dos dados). Há, portanto, uma dupla fonte de incerteza: tanto o método pode ser equivocado quanto os dados podem não ser confiáveis ou representativos.

A função específica da prova estatística em litígios coletivos complexos é resolver o problema da escala, operando em conjunto com a categorização das asserções. Ela não é útil para todas as categorias:

- **Categoria A** (fato único, fácil comprovação): desnecessária. Métodos ordinários resolvem.
- **Categoria B** (fato único, difícil comprovação): a perícia técnica tradicional é suficiente.
- **Categoria C** (fatos múltiplos, fácil comprovação): a prova estatística *começa* a ser útil aqui. Em vez de validar individualmente cada fato (impossível quando são milhares), a estatística permite extrair conclusões sobre padrões: "qual é a incidência do dano nesta população?", "qual é a extensão média do dano?". Isso substitui a impossível validação individual por validação de padrões.
- **Categoria D** (fatos múltiplos, difícil comprovação): a prova estatística é **essencial**. Ela permite, por exemplo, validar cientificamente que "houve perda de renda entre os comerciantes" (ocorrência), que "essa perda foi causada pelo rompimento" (causalidade) e "qual foi a magnitude média dessa perda" (extensão), tudo sem necessidade de interrogatório individual de cada comerciante. A pesquisa estatística realizada pela UFMG no caso de Brumadinho exemplifica exatamente isso: foram realizadas 30.674 entrevistas estruturadas, com amostragem probabilística, para validar cientificamente que determinados danos efetivamente ocorreram e qual era sua dimensão.

Mas a prova estatística não funciona sozinha. Ela oferece conclusões sobre danos coletivos, sobre padrões, sobre magnitudes médias — mas não resolve ainda como essas conclusões se traduzem em reparação concreta para cada afetado. Aí entra a matriz de danos.

5. A MATRIZ DE DANOS COMO INSTRUMENTO DE OPERACIONALIZAÇÃO DA INDIVIDUALIZAÇÃO

A matriz de danos é um instrumento metodológico de sistematização, quantificação e valoração econômica dos danos identificados em litígios coletivos complexos. Ela se materializa em uma tabela estruturada contendo:

(i) **Tipologia dos danos organizados por categorias:** materiais (destruição de imóvel, perda de bens móveis), morais (sofrimento psicológico, perda de qualidade de vida), lucros

cessantes (ganhos que deixaram de ser auferidos), danos emergentes (custos efetivamente incorridos para mitigação).

(ii) Critérios objetivos de mensuração: baseados em unidades padronizadas (metro quadrado, hectare, salário-mínimo, valor de referência de mercado). Isso garante que diferentes avaliadores não produzam resultados arbitrários ou inconsistentes.

(iii) Valores monetários de referência: estabelecidos a partir de pesquisas de mercado, precedentes judiciais ou estudos econômicos. Esses valores funcionam como "âncoras" que conferem previsibilidade e fundamentação científica à reparação.

(iv) Multiplicadores variáveis: conforme a extensão específica do dano em cada caso concreto. Esse é o elemento que operacionaliza a individualização: mesmo que dois imóveis destruídos usem a mesma unidade de medida (metro quadrado) e o mesmo valor-base, eles receberão indenizações diferentes porque têm áreas diferentes (multiplicadores diferentes).

A função específica da matriz de danos é operacionalizar a transição entre prova coletiva (produzida pela pesquisa estatística) e reparação individual concreta. Ela é a "ponte" que permite que conclusões estatísticas sobre danos coletivos se transformem em indenizações individualizadas para cada titular de direito.

Exemplifiquemos com o caso das plantações destruídas em Brumadinho: a pesquisa estatística valida cientificamente que "as plantações sofreram danos causados pela água com lama". Esse é um dado coletivo — refere-se ao padrão, à população geral. Mas cada agricultor tem uma plantação específica, com área específica, com tipo específico de cultura, com valor de mercado específico. A matriz de danos oferece a estrutura para converter o dado coletivo em reparação individual:

- Linha 1 da matriz: "Dano ao terreno causado pela água com lama e entulho" — tipo de dano (categoria)
- Coluna 2: "Metro quadrado (m²)" — unidade de mensuração
- Coluna 3: "R\$ 0,22" — valor de referência por unidade
- Coluna 4: "2.500" — multiplicador (a extensão específica da plantação de João é 2.500 m²)
- Coluna 5: R\$ 550,00 — resultado (0,22 × 2.500)

Cada agricultor afetado recebe um cálculo similar, com seus próprios multiplicadores (a extensão específica de sua plantação), gerando uma indenização individualizada mas fundamentada no mesmo critério objetivamente definido.

Deve haver uma complementaridade funcional. A matriz de danos pressupõe que os danos já foram comprovados (pela prova estatística). Ela não prova; operacionaliza a prova. Da mesma forma, a prova estatística, mesmo que conclusiva sobre a existência de danos coletivos, não resolve como esses danos se traduzem em reparação individual. A matriz faz isso.

6. AS DUAS DIFERENÇAS JÁ SISTEMATIZADAS NO CASO BRUMADINHO

O desastre de Brumadinho oferece exemplificação concreta de como a categorização das asserções, a prova estatística e a matriz de danos funcionam no campo:

- **Asserções da ação civil pública:**

- A: "Ocorreu o rompimento da Barragem B-I em 25/01/2019" (categoria A — fato único, fácil)
- B-E: "Acarretou múltiplos danos (imóveis, econômicos, ambientais, institucionais) que devem ser reparados" (categorias que se misturam)

Para as asserções de categoria A, nem prova estatística nem matriz de danos foram necessárias. O rompimento adquiriu status de fato notório.

Para as asserções sobre danos aos imóveis:

- Ocorrência: "casas foram destruídas" (fácil constatação — havia lama visível)
- Causalidade: "foi o rompimento que causou a destruição" (também fácil — relação direta)
- Extensão e reparação: "qual é o valor de reparação para cada imóvel" (difícil — exigia conhecimento de características específicas de cada imóvel, valor de mercado etc.)

A prova estatística foi menos necessária aqui (a causalidade era evidente), mas foi complementada por perícia imobiliária tradicional.

Para as asserções sobre danos econômicos:

- Ocorrência: "houve diminuição de atividades econômicas" (categoria D — fatos múltiplos, difícil constatação. Não é óbvio; exige verificação)
- Causalidade: "essa diminuição foi causada pelo rompimento" (categoria D — difícil distinguir efeito do desastre de outras causas econômicas concorrentes, sazonalidade, crises de mercado)
- Extensão e reparação: "qual é a perda específica de cada comerciante, agricultor, pescador" (categoria D — cada um tem faturamento, custos, sazonalidade diferentes)

Aqui, a **prova estatística foi essencial**. A UFMG realizou pesquisa com 30.674 entrevistas estruturadas, utilizando amostragem probabilística estratificada, para validar cientificamente:

- Que efetivamente ocorreram danos econômicos em diversas atividades
- Que esses danos foram causados pelo rompimento (mediante análise de correlação estatística que separava os efeitos do desastre de outras causas)
- Qual era a magnitude média das perdas por setor econômico

Com essas conclusões estatísticas, tornou-se possível estruturar uma matriz de danos economicamente fundada: definir valores-base por setor (comércio, agricultura, pecuária, pesca), estabelecer critérios de mensuração (faturamento anterior, custos operacionais, sazonalidade) e criar multiplicadores que permitissem que cada afetado recebesse uma indenização individualizada conforme sua situação específica.

7. PROPOSTAS CONCRETAS PARA O MPMG

A investigação desenvolvida permite que se formule propostas concretas para o Ministério Público do Estado de Minas Gerais:

(a) Reconhecimento institucional da prova estatística e da matriz de danos como instrumentos:

O MPMG deve reconhecer formalmente que a prova estatística e a matriz de danos são **instrumentos de atuação institucional**, não metodologias opcionais ou complementares. Eles devem ser integrados nos protocolos de atuação em litígios coletivos complexos, mencionados nos atos normativos da instituição e reconhecidos como parte da competência funcional exigida para atuação nessa área.

(b) Criação de estrutura de suporte técnico especializado:

O MPMG deve constituir ou ampliar estrutura interna de suporte técnico composta por estatísticos e cientistas de dados, responsáveis por desenhar estudos de pesquisa estatística, avaliar metodologias propostas por peritos e validar conclusões estatísticas.

(c) Formalização da matriz de danos como instrumento institucional:

O MPMG deve reconhecer e institucionalizar o uso da matriz de danos em acordos e execuções coletivas. Isso inclui:

- Definição de matriz de danos como instrumento jurídico-processual com eficácia probatória reconhecida
- Estabelecimento de critérios para validação de matrizes (quem as constrói, com base em quais dados, sujeita a quais controles)
- Integração da matriz nos acordos coletivos e na execução de sentenças coletivas
- Reconhecimento de que a matriz, quando bem estruturada, permite individualização reparatoria sem necessidade de ações individuais complementares

(d) Formação continuada em prova estatística e gerenciamento de dados:

O MPMG deve incluir nos programas de formação continuada de seus membros:

- Curso sobre estatística no processo coletivo (conceitos básicos, tipos de pesquisa, avaliação crítica de estudos estatísticos)
- Oficinas sobre construção e operacionalização de matrizes de danos em diferentes contextos (ambiental, cível, consumidor)
- Seminários conjuntos com estatísticos e economistas, para que promotores entendam como essas profissões trabalham e possam dialogar tecnicamente com peritos
- Capacitação em ferramentas de organização probatória, incluindo a categorização das asserções

(e) Articulação com universidades e centros de pesquisa:

O MPMG deve estabelecer **parcerias formais** com universidades (UFMG, UFJF, PUC-Minas) e centros de pesquisa para:

- Realização de pesquisas estatísticas de qualidade em litígios coletivos complexos
- Formação conjunta de peritos estatísticos com expertise jurídica
- Desenvolvimento de metodologias inovadoras de comprovação de danos coletivos
- Capacitação contínua dos membros do MPMG

O caso de Brumadinho oferece o modelo: a nomeação da UFMG como Comitê Técnico-Científico permitiu que estudos de qualidade fossem realizados, com metodologia rigorosa e dados confiáveis.

CONCLUSÃO

Litígios coletivos complexos apresentam especificidades probatórias que diferenciam-nos fundamentalmente do processo individual tradicional. A coexistência de asserções de fato único e múltiplo, de fácil e difícil comprovação — sistematizada na categorização matricial A, B, C, D — oferece mapa preciso para organização da matéria probatória. Essa categorização revela a existência de dois problemas funcionalmente distintos: o problema da escala (como validar cientificamente danos massivos) e o problema da individualização (como transformar prova coletiva em reparação individual concreta).

A prova estatística resolve o primeiro problema: mediante métodos científicos rigorosos, permite validar a ocorrência, causalidade e extensão de danos que afetam centenas ou milhares de pessoas, sem necessidade de prova individual exaustiva. A matriz de danos resolve o segundo: oferece estrutura metodológica para transformar conclusões estatísticas sobre danos coletivos em indenizações individualizadas, respeitando tanto o princípio da reparação integral quanto a eficiência processual. Esses dois instrumentos são funcionalmente complementares: nem a prova estatística isoladamente (que comprova, mas não individualiza) nem a matriz de danos isoladamente (que individualiza, mas pressupõe danos já comprovados) conseguem resolver integralmente o problema probatório dos litígios coletivos complexos.

O domínio desses instrumentos não é luxo teórico ou sofisticação metodológica — é **condição de competência funcional** do Ministério Público para atuar adequadamente em litígios que envolvem grupos massivos e direitos fundamentais. O MPMG, instituição de excelência técnica, deve reconhecer formalmente esses instrumentos, criar estrutura de suporte técnico especializado, desenvolver protocolos de organização probatória, formar continuamente seus membros, e articular-se com universidades para produção de pesquisas de qualidade. Essa agenda institucional permitirá que o Ministério Público cumpra sua missão constitucional com a competência técnica e a fundamentação científica que litígios de alta complexidade demandam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENHART, Sérgio Cruz. A prova estatística e sua utilidade em litígios complexos. *Revista Direito e Praxis*, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 1, 2019, p. 661-677.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de processo civil coletivo*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
- BRASIL. *Lei n. 8.625/1993*. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil, vol. 4: processo coletivo*. 17 ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.
- FIORIN, José Luiz. *Argumentação*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2024.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. *Prova e convicção*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
- MINAS GERAIS. *Lei Complementar n. 34/1994*. Lei Orgânica do Ministério Público de Minas Gerais.
- MOURAD, Laila N.; TEIXEIRA, Aparecida N.; PINHEIRO, Francine D.; ROCHA, Nadeje M. Remoção forçada e reparação justa e integral em territórios populares: a experiência da construção da matriz de danos. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 14, e20210287.
- PASCHOAL, Thaís Amoroso. *Coletivização da prova: técnicas de produção coletiva da prova e seus reflexos na esfera individual*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
- SILVA, Juliane S F.; BERTELLI, Ana L G.; SILVEIRA, Jamur F. *Estatística*. Porto Alegre: SAGAH, 2019.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG). Relatório final do subprojeto nº 03: Caracterização e Avaliação da População Atingida pelo Rompimento da Barragem da Mina Córrego do Feijão em Brumadinho/MG. Disponível em: <http://projetoBrumadinho.ufmg.br/subprojetos/socioeconomico/subprojeto-03>
- VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 284, p. 333-369, out. 2018.
- VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.
- VITORELLI, Edilson. Raciocínios probabilísticos implícitos e o papel das estatísticas na análise probatória. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 76, p. 51-74, abr./jun. 2020.
- VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. *Processo coletivo e direito à participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos*. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.

Auxílio emergencial e programas de transferência de renda como instrumentos de reparação integral em desastres socioambientais: uma diretriz institucional para o Ministério Público do Estado de Minas Gerais

LEONARDO CASTRO MAIA

Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA DA PROPOSIÇÃO

Em desastres socioambientais de efeitos prolongados – especialmente aqueles decorrentes de rompimentos de barragens – o Ministério Público do Estado de Minas Gerais deve promover, desde a fase de emergência e ao longo de todo o processo de reparação, a operação de auxílio emergencial, nos termos do art. 3º, VI, da Lei nº 14.755/2023 (PNAB), voltado à manutenção dos níveis de vida das populações atingidas até o efetivo restabelecimento de condições pelo menos equivalentes às anteriores ao desastre, e, quando possível, a instituição de Programas de Transferência de Renda estruturados, como instrumentos jurídicos autônomos e complementares de reparação integral. Essas medidas constituem direitos fundamentais de natureza assistencial, não se confundindo com indenizações patrimoniais individuais nem com obras de recuperação ambiental, devendo ser exigidas de forma direta, imediata e progressiva pelo MPMG no exercício de sua função constitucional de defesa dos interesses sociais indisponíveis.

FUNDAMENTAÇÃO E JUSTIFICATIVA

1. O CONTEXTO QUE ORIGINA A TESE: A EXPERIÊNCIA DE BRUMADINHO

O rompimento da Barragem B1 da Vale S.A. em Brumadinho, em 25 de janeiro de 2019, causou 272 mortes e afetou mais de 160 mil pessoas em 26 municípios da Bacia do Rio Paraopeba. A resposta institucional liderada pelo MPMG – com a propositura da ação de tutela antecipada em 11/02/2019 e o pleito de fixação judicial dos primeiros critérios de pagamento

emergencial em 20/02/2019 – demonstrou que a transferência direta de renda é o instrumento de reparação que chega mais rápido e de forma mais efetiva às pessoas atingidas.

O Acordo Judicial de Reparação Integral (AJRI), homologado em 04/02/2021 pelo TJMG, incorporou o Programa de Transferência de Renda (PTR) como solução definitiva do pagamento emergencial, com aporte de R\$ 4,4 bilhões da Vale, configurando-se como o maior e mais complexo programa de transferência de renda vinculado à reparação de desastre já operado no Brasil. Gerido pela FGV com governança colegiada do MPMG, MPF e DPMG, o PTR qualificou-se como megaprojeto social, nos parâmetros de Damayanti et al. (2021): custo equivalente a 0,05% do PIB nacional em 2021, duração de quase cinco anos, envolvimento de mais de 26 organizações e 26 municípios, 234.226 pessoas cadastradas, mais de 8,5 milhões de operações de pagamento processadas e índice de satisfação de 4,8 em 5,0.

2. O FUNDAMENTO NORMATIVO: A PNAB E O AUXÍLIO EMERGENCIAL COMO DIREITO AUTÔNOMO

Posteriormente, a Lei nº 14.755/2023, que instituiu a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), elevou o auxílio emergencial à condição de direito fundamental de natureza assistencial, previsto no art. 3º, VI, com o seguinte conteúdo normativo: assegurar "*a manutenção dos níveis de vida até que as famílias e indivíduos alcancem condições pelo menos equivalentes às precedentes*".

Esse instituto é estruturalmente distinto do Programa de Transferência de Renda pactuado em acordos de reparação, como demonstra o seguinte quadro:

Elemento	PTR (AJRI, 2021)	Auxílio Emergencial (PNAB/2023)
Fonte normativa	Acordo judicial	Lei federal
Fato gerador	O rompimento (jan./2019)	Danos continuados – persistência dos efeitos
Natureza jurídica	Obrigação pactuada	Direito fundamental assistencial
Condição de cessação	Esgotamento dos R\$ 4,4 bilhões	Restabelecimento das condições de vida anteriores
Relação com coisa julgada	Abrangido pelo AJRI	Não coberto – dano superveniente
Exigibilidade autônoma	Não, sem revisão do acordo	Sim, com base na lei nova

A aplicação do auxílio emergencial da PNAB não importa retroatividade vedada pelo art. 5º, XXXVI, da CF/88, pois incide sobre situações jurídicas em curso, cujos efeitos danosos se renovam no presente. Nesse sentido, o TJMG, no acórdão prolatado no AI nº 1.0000.25.106323-6/001, assentou com precisão que "*a norma não pretende regular fatos consumados no passado, mas sim disciplinar situações jurídicas ainda em curso, cujos efeitos danosos permanecem produzindo consequências no presente*".

3. O FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL: REPARAÇÃO INTEGRAL, DIGNIDADE E VEDAÇÃO DO RETROCESSO

A exigência do auxílio emergencial e dos Programas de Transferência de Renda como instrumentos de reparação encontra sólido amparo constitucional em quatro eixos:

- a) **Dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III, CF/88): mais de 160 mil pessoas dependem da manutenção da renda para garantir sua subsistência enquanto a reparação definitiva não se completa.
- b) **Mínimo existencial e proteção à vida** (arts. 5º, *caput*, e 6º, CF/88): o colapso das fontes de renda das pessoas atingidas – pela destruição de atividades produtivas, contaminação de recursos hídricos, impossibilidade de uso do território – cria situação de desamparo que exige resposta imediata e continuada do Estado e do responsável pelo dano.
- c) **Reparação integral** (arts. 5º, V e X, e 225, §§ 2º e 3º, CF/88): a obrigação constitucional de reparar integralmente os danos não se exaure com o cumprimento de acordo que expressamente limitou seu objeto aos danos conhecidos ao tempo de sua celebração.
- d) **Vedação do retrocesso socioambiental** (art. 225, CF/88): a supressão de proteção conferida por lei federal a populações em situação de vulnerabilidade continuada, sem que as condições que a justificam tenham cessado, é incompatível com o dever constitucional de progressividade na tutela de direitos socioambientais.

O critério hermenêutico para a aplicação desses preceitos é o **princípio *pro homine*** (CADH, art. 29; CF/88, art. 5º, § 2º): em caso de tensão interpretativa, prevalece a norma que ofereça maior proteção ao ser humano, orientando a correta delimitação do alcance de qualquer instrumento de reparação.

4. A EXPERIÊNCIA DO PTR COMO PARADIGMA: IMPACTO, INOVAÇÃO E REPLICABILIDADE

A experiência do PTR de Brumadinho, rigorosamente documentada pela FGV Projetos (2025), constitui referência empírica indispensável para fundamentar esta tese. Seus resultados principais são:

- **Escala inédita:** Mais de R\$ 5,41 bilhões pagos a mais de 163.500 pessoas, com mais de 8,5 milhões de operações de pagamento e rendimento do fundo de R\$ 1,23 bilhão;
- **Impacto socioeconômico:** Estudo de Menezes et al. (2024) demonstrou que o PTR foi determinante para conter a degradação das condições de vida e estabilizar a economia local, com efeito multiplicador estimado no PIB regional de até R\$ 7,8 bilhões e adicional de consumo familiar superior a R\$ 10 bilhões;
- **Inovação institucional:** Pela primeira vez no Brasil, Instituições de Justiça assumiram governança colegiada de um programa de reparação por transferência de renda, com deliberação por consenso entre MPMG, MPF e DPMG;
- **Replicabilidade comprovada:** O modelo foi reproduzido no Novo Acordo do Rio Doce, com PTR Rural e PTR Pesca, e no PTR Cocais (Barão de Cocais), confirmando que a arquitetura institucional desenvolvida em Brumadinho é exportável para outros contextos de desastre.

5. A DIRETRIZ INSTITUCIONAL PARA O MPMG

A experiência acumulada pelo MPMG, especialmente por meio do NUCARD, e o quadro normativo construído pela PNAB permitem afirmar que a atuação ministerial em desastres socioambientais deve consolidar os seguintes padrões institucionais:

1. **Na fase de emergência imediata:** O MPMG deve promover, por via judicial ou extrajudicial, a implementação célere de auxílio emergencial para as pessoas atingidas, com critérios objetivos de elegibilidade que contemplem a diversidade das formas de atingimento, incluindo povos e comunidades tradicionais;
2. **Na fase de pactuação de acordos de reparação:** O MPMG deve incluir, como elemento essencial dos acordos estruturais, os critérios para o pagamento do Auxílio Emergencial e/ou a instituição de Programas de Transferência de Renda, com dotação adequada, critérios técnicos de inclusão, governança independente do responsável pelo dano e mecanismos de transparência e controle social;
3. **Na fase de monitoramento:** O MPMG deve fiscalizar a execução dos PTRs e, quando persistirem danos continuados após o encerramento do programa pactuado, exigir a aplicação do auxílio emergencial previsto no art. 3º, VI, da Lei nº 14.755/2023, por ser direito autônomo fundado em lei federal e fato gerador distinto;
4. **Na perspectiva legislativa:** O MPMG deve apoiar e propugnar pela regulamentação da PNAB de forma a estabelecer parâmetros claros para a definição da condição resolutiva do auxílio emergencial – "*condições pelo menos equivalentes às precedentes*" –, vinculando-a ao cumprimento integral das medidas de reparação ambiental e socioeconômica pactuadas.

CONCLUSÃO OBJETIVA

Em desastres socioambientais de efeitos prolongados, especialmente os decorrentes de rompimentos de barragens, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais deve promover, desde a fase emergencial e ao longo de todo o processo de reparação, a operação do auxílio emergencial previsto no art. 3º, VI, da Lei nº 14.755/2023 (PNAB) e a instituição de Programas de Transferência de Renda estruturados, como instrumentos autônomos, necessários e complementares de reparação integral, devendo:

- (i) reconhecer que o auxílio emergencial da PNAB é direito fundamental de natureza assistencial, com fato gerador próprio nos danos continuados decorrentes da persistência dos efeitos do desastre, não se confundindo com os programas de transferência de renda pactuados em acordos de reparação nem sendo por eles consumido;
- (ii) promover a exigência do auxílio emergencial sempre que comprovada a persistência de danos socioeconômicos e a não conclusão das medidas de reparação integral capazes de restabelecer condições de vida pelo menos equivalentes às anteriores ao desastre;
- (iii) incluir, como elemento estrutural dos acordos de reparação que negocie ou fiscalize, Programas de Transferência de Renda com critérios técnicos objetivos, governança colegiada independente do responsável pelo dano, mecanismos de transparência e controle social, e gestão especializada, à imagem do paradigma consolidado no PTR da Bacia do Rio Paraopeba, reconhecido como megaprojeto social de referência nacional e internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E JURISPRUDENCIAIS

Legislação e instrumentos normativos:

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, arts. 1º, III; 5º, V, X, XXXVI e §2º; 6º; 127 a 129; e 225.
- Lei nº 14.755/2023 – Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), art. 3º, VI.
- Lei nº 8.625/1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, arts. 25 e 26.
- Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), art. 29.
- Acordo Judicial de Reparação Integral de Brumadinho – TJMG, Processo de Mediação SEI nº 0122201-59.2020.8.13.0000, homologado em 04/02/2021.

Jurisprudência:

- TJMG, AI nº 1.0000.25.106323-6/001, 19ª Câmara Cível, Des. Leite Praça, j. 05/03/2026.
- STF, Pet. 1357, Min. Rel. Luís Roberto Barroso, DJE divulgado em 25/04/2025.

Documentos institucionais do MPMG:

- MPMG – Petição de ingresso como *amicus curiae* na ADPF nº 1.314/DF, STF, Rel. Min. Gilmar Mendes, assinada em 28/04/2026.
- MPMG – Parecer do Ministério Público nos autos da ACP nº 5063550-95.2025.8.13.0024, 15ª Promotoria de Justiça de Belo Horizonte – Meio Ambiente, assinado em 30/04/2025.

Obras científicas e técnicas:

- FGV PROJETOS. *Gestão de Megaprojetos: a experiência do Programa de Transferência de Renda de Brumadinho*. Cadernos FGV Projetos. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2025. ISBN 978-65-01-63358-9.
- MENEZES, A. et al. Socio-Economic Impact of the Brumadinho Landslide: A Hybrid MCDM-ML Approach. *Sustainability*, v. 16, p. 8187, 2024.
- DAMAYANTI, R. et al. Understanding mega-project characteristics in developing countries: a systematic literature review. *Project Leadership and Society*, v. 2, 2021.
- FLYVBJERG, B. What you should Know about Megaprojects and Why: An Overview. *Project Management Journal*, v. 45, n. 2, 2014.
- NERI, M. C. Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

Fortalecimento dos serviços públicos *ut universi* como estratégia de reparação em desastres socioambientais: um modelo a ser adotado pelo Ministério Público brasileiro

LEONARDO CASTRO MAIA

Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA

O fortalecimento dos serviços públicos de fruição coletiva (*ut universi*) – notadamente os de saúde, saneamento básico, segurança pública, mobilidade, educação e proteção do meio ambiente – constitui estratégia juridicamente adequada, socialmente eficaz e institucionalmente recomendável para a reparação de danos coletivos em desastres socioambientais de grande intensidade, quando há coletividade indeterminável de pessoas atingidas. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais deve adotar, em suas negociações, acordos, termos de compromisso e ações civis públicas vinculadas a desastres, o princípio do fortalecimento dos serviços públicos *ut universi* como diretriz central de reparação dos danos coletivos, difusos e de titularidade indeterminável, devendo tal princípio orientar a interpretação, a integração e o preenchimento de lacunas nos instrumentos de reparação celebrados pelo MPMG.

FUNDAMENTAÇÃO

1. INTRODUÇÃO

Os desastres socioambientais de grande intensidade – como os rompimentos das barragens de Mariana (2015) e Brumadinho (2019) – produzem danos de natureza e extensão absolutamente inestimáveis, comprometendo interesses públicos, privados, difusos, coletivos e individuais. Nesse cenário, apresenta-se um desafio de ordem jurídica e prática que desafia os instrumentos tradicionais de reparação civil: como reparar os danos causados a uma coletividade de pessoas indetermináveis, cujo número sequer pode ser precisado?

A experiência construída pelo MPMG no Acordo Judicial de Brumadinho, celebrado em 4 de fevereiro de 2021 e homologado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, sinaliza uma resposta: o fortalecimento dos serviços públicos *ut universi* e o investimento em infraestrutura como um modelo de reparação coletiva capaz de produzir um legado compensatório duradouro à sociedade difusamente considerada.

Este trabalho propõe que tal modelo seja erigido a princípio de atuação do Ministério Público, aplicável a todos os desastres socioambientais em que haja coletividade indeterminável de atingidos.

2. A INSUFICIÊNCIA DOS INSTRUMENTOS TRADICIONAIS DE REPARAÇÃO DIANTE DE COLETIVIDADES INDETERMINÁVEIS

A responsabilidade civil conta, em regra, com a identificação dos sujeitos lesados e a mensuração dos danos sofridos, considerando os mais intuitivos e atemporais princípios de Direito, a exemplo das ideias de viver honestamente (*honeste vivere*), não lesar outrem (*alterum non laedere*) e dar a cada um o que lhe é devido (*suum cuique tribuere*). Nos desastres de grande intensidade, contudo, essa equação não se resolve facilmente: os impactos atingem número indeterminável de pessoas – consumidores de água, usuários de serviços de saúde, populações ribeirinhas, comunidades rurais, pescadores, agricultores – cujos danos individuais se entrelaçam inextricavelmente com os danos coletivos e difusos.

Nesse contexto, a opção por indenizações individuais para toda a coletividade – além de frequentemente inviável – corre o risco de diluir os recursos da reparação, impedindo a associação entre os valores pagos e a ideia de compensação pelo desastre. A experiência do desastre de Mariana demonstrou os percalços de uma estrutura-meio excessivamente burocrática, como a Fundação Renova, que gerou controvérsias e insatisfações entre atingidos, órgãos públicos e as próprias empresas responsáveis.

Diante disso, a doutrina do direito coletivo aponta para a necessidade de mecanismos que atendam à "conflituosidade irradiada" dos grandes desastres (Vitorelli, 2016), permitindo contemplar o maior número possível de pessoas e combinar mecanismos de controle e acompanhamento eficazes.

3. OS SERVIÇOS PÚBLICOS *UT UNIVERSI* COMO INSTRUMENTO DE REPARAÇÃO DE DANOS COLETIVOS

Os serviços públicos *ut universi* – aqueles prestados à coletividade em geral, de forma indivisível, sem usuário determinado, como o serviço de abastecimento de água, a saúde pública, a segurança, a educação e a proteção ambiental – têm por finalidade precípua a satisfação das necessidades essenciais e secundárias da coletividade (Meirelles, 2016; Carvalho Filho, 2017). Por sua natureza, são fruídos por toda a sociedade, independentemente da identificação de seus usuários individuais, o que os torna instrumentos naturalmente aptos a reparar danos sofridos por coletividades indetermináveis.

A noção de qualidade de vida é intimamente relacionada à ideia de satisfação das necessidades das pessoas e à implementação de políticas públicas (Feu, 2005). Os desastres de grande intensidade comprometem diretamente essa qualidade de vida, sobrecarregando as estruturas dos serviços públicos e deteriorando as condições de vida das populações atingidas.

Fortalecê-los representa, portanto, uma resposta direta e proporcional à natureza do dano sofrido pela coletividade.

Do ponto de vista constitucional, o próprio texto da Constituição Federal reconhece a essencialidade dos serviços de relevância pública, ao confiar ao Ministério Público a atribuição de "*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia*" (art. 129, II, da CF). Essa previsão projeta sobre o MPMG não apenas a tutela reativa desses serviços, mas também uma tutela ativa e propositiva, notadamente em contextos de desastre.

4. O PRECEDENTE DO ACORDO DE BRUMADINHO E A CONSOLIDAÇÃO DO MODELO

O Acordo de Brumadinho consolidou o fortalecimento dos serviços públicos como um modelo de reparação coletiva de precedente histórico no Direito brasileiro. Além de um robusto programa de transferência de renda – com R\$ 4,4 bilhões distribuídos diretamente às pessoas atingidas (Anexo I.2 do Acordo) –, o instrumento estabeleceu o fortalecimento dos serviços públicos como princípio de interpretação e integração de todo o acordado, além de destinar recursos específicos para sua implementação:

- **Anexo IV** – Fortalecimento dos serviços públicos: R\$ 3.650.000.000,00 (três bilhões e seiscentos e cinquenta milhões de reais);
- **Anexo III** – Programa de Mobilidade: R\$ 4.950.000.000,00 (quatro bilhões e novecentos e cinquenta milhões de reais);
- **Anexo II.3** – Segurança Hídrica: R\$ 2.050.000.000,00 (dois bilhões e cinquenta milhões de reais), destinados a intervenções para garantir o abastecimento da RMBH.

O fortalecimento dos serviços públicos como princípio interpretativo do acordo revelou-se fundamental também para a superação de dificuldades surgidas no cumprimento das obrigações, permitindo a conversão de obrigações de fazer em obrigações de pagar, sempre orientadas pelo objetivo de fortalecer os serviços à coletividade.

A distribuição de recursos para os 853 municípios mineiros – com aplicação nas categorias de mobilidade e fortalecimento dos serviços públicos (Anexo V da Lei Estadual nº 23.830/2021) – demonstrou a viabilidade da descentralização dos recursos de reparação, com controle pelo Tribunal de Contas e pelo MPMG, sem diluição do nexo entre os recursos e a compensação pelo desastre.

5. PRESSUPOSTOS JURÍDICOS E CONVERGÊNCIA COM O ORDENAMENTO

O modelo proposto encontra ampla convergência com o ordenamento jurídico vigente:

- a) **Direito Constitucional:** O art. 225 da CF assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo. Os serviços públicos *ut universi* são instrumentos de concretização dos direitos sociais previstos no art. 6º da CF – saúde, educação, alimentação, habitação, saneamento – que são diretamente afetados pelos desastres socioambientais.

b) Responsabilidade Civil Ambiental: A responsabilidade objetiva por dano ambiental (art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981) e o princípio da reparação integral autorizam que a reparação dos danos difusos se dê por mecanismos que beneficiem a coletividade como um todo, não necessariamente mediante indenização individual de cada atingido.

c) Ação Civil Pública: A Lei nº 7.347/1985 prevê expressamente a reparação de danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor difuso ou coletivo, podendo a condenação ser revertida ao Fundo para Reconstituição de Bens Lesados (art. 13) ou assumir a forma de obrigações de fazer e não fazer, sendo este o espírito que orienta o fortalecimento dos serviços públicos como modalidade de reparação.

d) Política Nacional de Saneamento Básico: Os princípios da universalização do acesso, segurança, qualidade, regularidade e continuidade dos serviços (art. 2º da Lei nº 11.445/2007) foram diretamente afetados pelos desastres de Brumadinho e Mariana, justificando o investimento em infraestrutura hídrica e de saneamento como medida de reparação.

e) Política Nacional de Proteção e Defesa Civil: A PNPDEC (Lei nº 12.608/2012) estabelece como objetivos a redução de riscos de desastres e a incorporação da redução de vulnerabilidades nas políticas públicas (art. 8º), convergindo com a lógica do fortalecimento dos serviços como mecanismo de reparação e, simultaneamente, de prevenção de novos desastres.

f) Política Nacional de Recursos Hídricos: A Lei nº 9.433/1997 tem como objetivos a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos e a garantia da disponibilidade de água às presentes e futuras gerações (art. 2º), objetivos convergentes com as ações de segurança hídrica previstas no Acordo de Brumadinho.

6. O PAPEL INSTITUCIONAL DO MPMG E A CRIAÇÃO DO NUCARD

O MPMG criou, por meio da Resolução PGJ nº 6/2025, o Núcleo de Acompanhamento de Reparações por Desastres (NUCARD), com atribuição específica de acompanhar os processos de reparação decorrentes dos desastres de Mariana e Brumadinho. A criação do NUCARD expressa a maturidade institucional do MPMG no trato das questões de reparação de desastres e projeta a necessidade de uma política institucional clara para orientar a atuação do Órgão em futuras negociações e litígios decorrentes de desastres socioambientais.

A sistematização do modelo de fortalecimento dos serviços públicos *ut universi* como diretriz institucional do MPMG – a ser aplicada em negociações, acordos e ações judiciais – é o passo necessário para consolidar a experiência de Brumadinho como precedente replicável, dotando a Instituição de um referencial técnico-jurídico coerente para os desafios que inevitavelmente surgirão com os crescentes riscos de desastres associados às mudanças climáticas e à atividade industrial.

CONCLUSÃO

Com fundamento nos argumentos expostos, propõe-se a aprovação da seguinte conclusão:

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais deve sempre considerar a adoção, em suas negociações, acordos, termos de compromisso e ações civis públicas vinculadas a desastres socioambientais de grande intensidade, do princípio do fortalecimento dos serviços públicos *ut universi* como diretriz central de reparação dos danos coletivos, difusos e de titularidade indeterminável, devendo tal princípio:

- I – orientar a proposição, a interpretação, a integração e o preenchimento de lacunas nos instrumentos de reparação celebrados pelo MPMG;
- II – fundamentar a exigência, pelo MPMG, de que os acordos e instrumentos de reparação de desastres destinem recursos de reparação coletiva ao fortalecimento de infraestrutura e serviços públicos nas comunidades e regiões atingidas, de modo a beneficiar a coletividade indeterminável de pessoas afetadas e produzir um legado compensatório duradouro;
- III – nortear a conversão de obrigações de reparação cujo cumprimento direto se mostre inviável, preferencialmente em obrigações (de fazer ou de pagar) destinadas ao fortalecimento de serviços públicos *ut universi*, a exemplo dos serviços de saúde, saneamento básico, segurança, mobilidade, educação e proteção ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E JURISPRUDENCIAIS

- CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de direito administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Grupo Gen - Atlas, 2017.
- CARVALHO, D. W. de; DAMACENA, F. D. L. *Direito dos desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.
- FEU, R. A noção de qualidade de vida: uma revisão. *Anais do X Encontro de Geógrafos da América, Universidade de São Paulo*. Acesso, v. 6, n. 01, 2005.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.
- SOARES JÚNIOR, J.; MAIA, L. C.; PINTO, C. E. F. Acordo de Brumadinho: infraestrutura e fortalecimento do serviço público como estratégias de reparação em desastres de grande intensidade. In: CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Desastres Socioambientais e Mudanças Climáticas – Aspectos Doutrinários*. Brasília: CNMP, 2023. p. 539-549.
- VITORELLI, E. *O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 6º, 129, II, 225.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional do Meio Ambiente). Art. 14, §1º.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Ação Civil Pública). Art. 3º, 11 e 13.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos). Art. 2º.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Política Nacional de Saneamento Básico). Art. 2º.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil). Art. 8º.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 23.751, de 17 de dezembro de 2020. Art. 17.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 23.830, de 28 de julho de 2021. Anexo V.

MINAS GERAIS. Resolução PGJ nº 6, de 7 de fevereiro de 2025 (Cria o NUCARD).

TJMG. Acordo Judicial de Reparação dos Danos Socioambientais e Socioeconômicos do Desastre de Brumadinho. Processo SEI nº 0122201-59.2020.8.13.0000. Celebrado em 4 de fevereiro de 2021.

UNDRR. *Disaster*. Disponível em: <https://www.undrr.org/terminology/disaster>. Acesso em: 25 set. 2022.

Reparação integral climática em desastres socioambientais: dever de neutralidade de carbono, vedação à apropriação de créditos de carbono pelo poluidor e competência vinculada do Sistema Estadual de Meio Ambiente

LEONARDO CASTRO MAIA

Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA

A reparação integral de danos decorrentes de desastres socioambientais, fundada no art. 225 da Constituição Federal de 1988 e no art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981, exige a incorporação obrigatória da dimensão climática como componente essencial, e não facultativo, da obrigação reparatória. Nesse contexto, propõe-se a afirmação das seguintes teses:

I. As emissões de gases de efeito estufa (GEE) geradas tanto pelo evento do desastre quanto pela própria implementação das medidas de reparação socioambiental constituem danos ambientais autônomos sujeitos ao regime de responsabilidade civil objetiva previsto no art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981, devendo ser integralmente mitigadas e compensadas pelo responsável pelo dano, em consonância com os princípios do poluidor-pagador (art. 225, §3º, CF/1988; art. 4º, VII, Lei nº 6.938/1981), da solidariedade intergeracional (art. 225, *caput*, CF/1988) e da vedação ao retrocesso ambiental.

II. A execução das medidas de reparação e recuperação socioambiental deve observar o princípio da neutralidade de carbono, mediante três níveis hierarquizados de ação: (a) prevenção e redução das emissões na fonte, com adoção de tecnologias limpas e eficiência energética; (b) mitigação das emissões inevitáveis, mediante substituição de combustíveis fósseis por fontes renováveis; e (c) compensação integral das emissões residuais, mediante investimentos em projetos certificados que removam da atmosfera quantidade equivalente de GEE.

III. É vedada a apropriação, pelo responsável pelo dano (poluidor), de créditos de carbono oriundos de ações compulsórias de reparação ambiental, por configurar enriquecimento ilícito, vedado pelo art. 884 do Código Civil de 2002, violação ao princípio do poluidor-pagador e ausência do requisito de adicionalidade exigido pela legislação e pela regulação do mercado de carbono, notadamente a Lei nº 15.042/2024.

IV. Os eventuais créditos de carbono gerados por ações reparatórias de natureza compulsória devem ter destinação pública, revertendo-se em favor da reparação dos danos (compensações adicionais), da proteção climática e do benefício das comunidades atingidas pelo desastre.

V. A atuação do Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA) para exigir do responsável pelo dano o inventário completo de emissões de GEE (Escopos 1, 2 e 3), o monitoramento, a transparência, a mitigação e a compensação das emissões decorrentes das ações de reparação constituem poder-dever vinculado – e não faculdade discricionária –, decorrente dos arts. 23, III, VI e VII, e 225, §§2º e 3º, da CF/1988, da Lei nº 6.938/1981, sendo que a eventual omissão do órgão ambiental configura violação ao princípio da reparação integral e ao dever constitucional de proteção ambiental.

EXPOSIÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO, A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS NOVOS DESAFIOS CLIMÁTICOS

A Constituição Federal de 1988 representou marco histórico na afirmação do Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e guardião dos direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis. Em seu art. 129, III, a Carta Magna atribuiu ao MP a legitimidade para promover a ação civil pública em defesa do meio ambiente – um dos direitos de terceira geração mais caros ao constituinte de 1988, expresso no art. 225, *caput*, que consagrou o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Passados mais de três décadas da promulgação da Constituição Cidadã, o Ministério Público enfrenta um dos mais desafiadores "novos tempos" de sua atuação institucional: a consolidação do Direito Climático como componente indissociável do Direito Ambiental e, por consequência, sua incorporação à tutela de desastres socioambientais e à exigência de reparação integral dos danos daí decorrentes.

O desastre de Brumadinho – rompimento da Barragem I da Mina Córrego do Feijão em 25 de janeiro de 2019, com 272 vidas ceifadas e devastação irreversível da bacia do Rio Paraopeba – constitui o caso paradigmático que coloca o MPMG na fronteira desse novo desafio: garantir que a reparação integral no âmbito do Acordo Judicial de Reparação Integral (AJRI), firmado no Processo de Mediação SEI nº 0122201-59.2020.8.13.0000, incorpore obrigatoriamente a dimensão climática, incluindo a quantificação, a mitigação e a compensação de todas as emissões de gases de efeito estufa geradas tanto pelo próprio evento do desastre quanto pela implementação das medidas reparatórias.

2. ARCABOUÇO NORMATIVO: DO CONSTITUCIONAL AO INTERNACIONAL

2.1. Base constitucional e legal. O art. 225 da CF/1988 consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, integrando o sistema climático ao seu âmbito de proteção. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 708 (Rel. Min. Roberto Barroso, j. 04/07/2022), assentou que o dever do Poder Público de proteger o meio ambiente e combater as mudanças climáticas possui "natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política", nos termos do art. 225 c/c art. 5º, §2º, da CF.

A Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), em seu art. 14, §1º, consagra a responsabilidade civil objetiva por danos ambientais e o princípio do poluidor-pagador, impondo ao responsável o dever de reparar integralmente os prejuízos causados, independentemente de culpa. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento sobre a possibilidade de cumulação de obrigações de fazer com ações de indenizar em matéria ambiental (Súmula 629 do STJ).

2.2. Legislação climática. A Lei Federal nº 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC) reconhece expressamente que as emissões de GEE constituem impactos ambientais decorrentes de interferências antrópicas sobre o sistema climático que devem ser prevenidos, mitigados e compensados (art. 3º, I e II). A Lei nº 15.042/2024, que institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), reforça o marco regulatório nacional sobre controle de emissões e o requisito de adicionalidade para a geração legítima de créditos de carbono.

No plano estadual, o Decreto nº 45.229/2009 criou o Registro Público de Emissões e Remoções de GEE em Minas Gerais, e o COPAM editou as DN nº 151/2010 e nº 160/2010, instrumentos que fomentam inventários corporativos e ações de mitigação. O Decreto nº 48.706/2023 atribui à SEMAD competência específica para implementar políticas de mudança do clima.

2.3. Direito Internacional. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Decreto nº 2.652/1998) e o Acordo de Paris (Decreto Federal nº 9.073/2017) reforçam as obrigações de agentes públicos e privados de reduzir emissões e fortalecer a resiliência climática. Os tratados ambientais internacionais possuem, na jurisprudência do STF (ADPF 708), status supranacional por constituírem espécie de tratados de direitos humanos.

2.4. Orientações do CNJ e CNMP. O art. 14 da Resolução CNJ nº 433/2021 (com redação da Resolução CNJ nº 611/2024) eleva a consideração do impacto climático a parâmetro obrigatório para magistrados. O CNMP lançou em 2023 o "Manual de Atuação – Desastres Socioambientais e Mudanças Climáticas" e, em fevereiro de 2025, em parceria com a ABRAMPA, divulgou orientações específicas para a reparação integral com incorporação da dimensão climática.

3. DO DEVER DE NEUTRALIDADE DE CARBONO NAS AÇÕES REPARATÓRIAS

A implementação de obras e ações de grande envergadura, como as decorrentes do desastre de Brumadinho, inevitavelmente gera emissões de GEE. Essas emissões não constituem externalidades toleradas: são danos ambientais adicionais, diretamente causados pela empresa responsável pelo desastre e pela necessidade de remediar seus efeitos, que devem ser integralmente neutralizados.

As três etapas hierarquizadas para atingir a neutralidade climática – prevenção, mitigação e compensação integral das emissões residuais – encontram fundamento tanto nos princípios gerais do Direito Ambiental quanto nas próprias cláusulas do AJRI. A Cláusula 2.6 do acordo estabelece que "sempre que a execução de medidas de restauração e recuperação implicarem novos impactos socioambientais deverão ser estabelecidas medidas reparatórias e/ou compensatórias adicionais, que serão socioambientalmente equivalentes aos novos impactos". O dano climático gerado pelas ações reparatórias é exatamente esse "novo impacto socioambiental" que exige medidas adicionais.

A compensação deve priorizar projetos localizados nas áreas atingidas, como a recuperação e restauração ecológica de áreas de preservação permanente e reservas legais, maximizando os benefícios climáticos e socioambientais da reparação mediante soluções baseadas na natureza.

4. DA VEDAÇÃO À APROPRIAÇÃO DE CRÉDITOS DE CARBONO PELO POLUIDOR

A proibição de que o responsável pelo dano ambiental se aproprie de créditos de carbono gerados pelas ações de reparação compulsória assenta-se em três pilares jurídicos autônomos e cumulativos:

4.1. Enriquecimento ilícito (art. 884, CC/2002). O responsável pelo dano não pode auferir benefícios econômicos das medidas que está judicialmente obrigado a implementar. Tal apropriação configuraria dupla violação: primeiro, ao permitir que o poluidor lucre com a reparação do dano que causou; segundo, ao possibilitar que terceiros utilizem esses créditos para compensar suas próprias emissões, perpetuando o ciclo de degradação climática.

4.2. Violação ao princípio do poluidor-pagador. O art. 225, §3º, da CF/1988 e o art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/1981 impõem que o responsável pela degradação ambiental arque com *todos* os custos da prevenção, reparação e repressão dos danos causados. A monetização dos resultados ambientais de ações obrigatórias inverte integralmente essa lógica.

4.3. Ausência de adicionalidade. A adicionalidade é requisito técnico-jurídico essencial para a geração legítima de créditos de carbono nos termos da Lei nº 15.042/2024. Exige-se que a redução de emissões ou remoção de carbono não teria ocorrido sem o projeto financiado voluntariamente. Ações compulsórias de reparação judicial não configuram iniciativas voluntárias, sendo, portanto, tecnicamente inábeis para gerar créditos de carbono em favor do poluidor obrigado a realizá-las.

Esse entendimento foi confirmado na prática: em reunião de 26 de agosto de 2025 na sede do MPMG, entre os comprometidos do AJRI e a VALE, os signatários solicitaram à empresa que não se apropriasse dos créditos de carbono eventualmente gerados pelas ações reparatórias, tendo ela assentido com essa solução.

5. DA DESTINAÇÃO PÚBLICA DOS CRÉDITOS DE CARBONO

O Novo Acordo de Mariana, homologado pelo STF em novembro de 2024, estabelece na Cláusula 137 que a titularidade dos eventuais créditos de carbono oriundos das ações previstas no acordo será do ente federativo responsável pela governança (no caso de obrigações de fazer) ou do ente responsável pela execução (no caso de obrigação de pagar) – nunca das

empresas poluidoras. Esse precedente, de elevado valor persuasivo por envolver inclusive a VALE como compromissária e por ter sido homologado pelo Presidente do STF, consolida a orientação jurídica que deve nortear o AJRI de Brumadinho.

Os créditos de carbono eventualmente gerados devem ser destinados a: (a) financiamento de medidas adicionais de reparação socioambiental no território afetado (bacia do Rio Paraopeba); (b) fundos públicos de proteção climática ou de combate a desastres; e (c) projetos de adaptação climática nas comunidades atingidas pelo desastre.

6. DO PODER-DEVER DO SISEMA E DO INVENTÁRIO DE EMISSÕES

O SISEMA possui competência constitucional (arts. 23, III, VI e VII; 225, §§2º e 3º, CF/1988), legal (Lei nº 6.938/1981) e convencional, no AJRI (Cláusulas 2.2, 2.6, 5.7 e 10.1), para exigir da VALE o inventário completo de emissões de GEE, conforme padrões da NBR ISO 14064, GHG Protocol, IFRS S1 e S2, diretrizes do IPCC e Resolução CVM nº 223/2024. As estimativas devem abranger todos os GEE (CO₂, CH₄, N₂O, SF₆, HFCs, PFCs e NF₃) e os Escopos 1, 2 e 3.

Essa competência não é faculdade discricionária, mas poder-dever vinculado. O Decreto estadual nº 48.706/2023 atribui à SEMAD competência expressa para implementar políticas de mudança do clima e exigir ações de mitigação de emissões de GEE. A omissão do SISEMA em exigir a quantificação, mitigação e compensação das emissões de GEE decorrentes das ações de reparação configuraria violação ao princípio da reparação integral e ao dever constitucional de proteção ambiental, podendo ensejar responsabilização administrativa e a adoção de medidas judiciais pelo Ministério Público.

As licenças ambientais expedidas no contexto da reparação devem incluir condicionantes específicas de: programa de monitoramento de GEE; metas progressivas de redução de emissões; inventário anual de GEE para cada fase; critérios de auditoria independente; e inclusão das informações em sistema público de informações ambientais. As metas devem objetivar as emissões líquidas zero, contemplando os Escopos 1, 2 e 3.

CONCLUSÃO OBJETIVA

Ante o exposto, com fundamento nos arts. 5º, XXXV; 23, III, VI e VII; 129, III; e 225, *caput*, §§2º e 3º, da Constituição Federal de 1988; art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981; arts. 3º, I e II, da Lei nº 12.187/2009; Lei nº 15.042/2024; art. 884 do Código Civil; Súmula 629 do STJ; ADPF 708/STF; e Cláusulas 2.2, 2.4, 2.6, 4.3, 5.7, 10.1 e 11.1.1 do AJRI do desastre de Brumadinho, conclui-se que:

1. A reparação integral de desastres socioambientais exige a incorporação obrigatória da dimensão climática, sendo as emissões de GEE geradas pelo desastre e pelas próprias ações reparatórias danos ambientais autônomos a serem integralmente mitigados e compensados pelo poluidor;
2. As ações reparatórias devem observar o princípio da neutralidade de carbono, mediante prevenção, mitigação e compensação integral das emissões residuais, priorizando soluções o território afetado;
3. É vedada ao poluidor a apropriação de créditos de carbono oriundos de ações compulsórias de reparação, por configurar enriquecimento ilícito (art. 884, CC/2002),

violação ao princípio do poluidor-pagador e ausência do requisito de adicionalidade exigido pela Lei nº 15.042/2024;

4. Os créditos de carbono eventualmente gerados pelas ações de reparação devem ter destinação pública, em conformidade com o precedente do Novo Acordo de Mariana (Cláusula 137), homologado pelo STF em novembro de 2024;
5. A competência do SISEMA para exigir inventário completo de GEE, monitoramento, transparência e compensação de emissões, constitui poder-dever vinculado, não sujeito à discricionariedade, sendo sua omissão passível de responsabilização; e
6. O Ministério Público, como guardião constitucional dos direitos difusos e do meio ambiente (art. 129, III, CF/1988), possui legitimidade e dever institucional de exigir a incorporação da dimensão climática na reparação integral de desastres, como expressão contemporânea dos "desafios dos novos tempos" projetados pela Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E JURISPRUDENCIAIS

Legislação:

- Constituição Federal de 1988, arts. 23, III, VI e VII; 129, III; e 225.
- Lei nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente.
- Lei nº 12.187/2009 – Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).
- Lei nº 15.042/2024 – Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de GEE (SBCE).
- Código Civil, art. 884 (vedação ao enriquecimento sem causa).
- Decreto nº 2.652/1998 – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.
- Decreto nº 9.073/2017 – Acordo de Paris.
- Decreto Estadual nº 45.229/2009 – Registro Público de Emissões e Remoções de GEE/MG.
- Decreto Estadual nº 48.706/2023 – Competências da SEMAD/MG.
- Deliberações Normativas COPAM nº 151/2010 e nº 160/2010.
- Resolução CNJ nº 433/2021 (redação dada pela Resolução CNJ nº 611/2024).
- Recomendação CNJ nº 123/2022.
- Resolução CVM nº 223/2024.

Jurisprudência:

- STF, ADPF 708/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 04/07/2022. Fundo Clima. Dever constitucional de proteção climática. Natureza vinculante.
- STF, Homologação do Novo Acordo de Mariana (Acordo Judicial para Reparação Integral e Definitiva Relativa ao Rompimento da Barragem de Fundão), Min. Luís Roberto Barroso, j. 06/11/2024.
- STJ, Súmula 629. Cumulação de obrigações de fazer e indenizar em ações ambientais.

- STJ, AgInt no AREsp 2143845/RS, Rel. Min. Humberto Martins, 2ª Turma, DJe 31/05/2023.
- STJ, REsp 1661859/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, DJe 31/08/2020.

Acordos e Documentos Institucionais:

- Acordo Judicial de Reparação Integral (AJRI), Processo de Mediação SEI nº 0122201-59.2020.8.13.0000, cláusulas 2.2, 2.4, 2.6, 4.3, 5.7, 10.1 e 11.1.1.
- Novo Acordo de Mariana. Acordo Judicial para Reparação Integral e Definitiva Relativa ao Rompimento da Barragem de Fundão. Cláusula 137. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/system/files/media/documento_detalhado/2024-11/Novo%20Acordo%20de%20Mariana%20-%20Versa%CC%83o%20final%20homologada%20e%20assinada.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2026.
- CNMP. Manual de Atuação – Desastres Socioambientais e Mudanças Climáticas. Brasília: CNMP, 2023.
- CNMP; ABRAMPA. Orientações para a atuação articulada dos Ministérios Públicos na reparação integral de danos ambientais. Brasília, fev. 2025.
- VALE; ARCADIS. Programa de Estimativas das Emissões de Gases de Efeito Estufa do Plano de Reparação Socioambiental da bacia do rio Paraopeba. 2023.
- MPMG/NUCARD. Informação Técnico-Jurídica PAAF 78.16.0024.0303105.2025-29. Belo Horizonte: MPMG, 7 nov. 2025.

Normas Técnicas:

- ABNT NBR ISO 14064 – Gases de efeito estufa: quantificação, monitoramento e relato.
- GHG Protocol – Protocolo de Gases de Efeito Estufa.
- IFRS S1 e S2 – International Sustainability Standards Board (ISSB).
- IPCC – Diretrizes para inventários nacionais de GEE.

A necessidade de um protocolo de especial proteção ao menor autista na atuação do Ministério Público em segunda instância

MARCELO AUGUSTO RODRIGUES MENDES

Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

1. INTRODUÇÃO

Numa visão mais ampla, constata-se que a proteção jurídica das pessoas com deficiência vem passando por diversas transformações no direito brasileiro, especialmente a partir da incorporação do modelo social da deficiência, que a entende como o resultado da interação entre limitações individuais e barreiras sociais, culturais e ambientais, e do princípio da dignidade da pessoa humana.

Em verdade, a consolidação dos direitos das pessoas com deficiência – e, por consequência, das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) – insere-se no movimento de internacionalização dos direitos humanos que se fortaleceu após as graves violações ocorridas ao longo do século XX. O marco fundante dessa trajetória é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), ao afirmar que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos” (art.1º). Embora não mencionasse expressamente as pessoas com deficiência, seus princípios de universalidade e igualdade serviram de base para os instrumentos internacionais posteriores (ONU,

1971).

Com efeito, o primeiro avanço específico foi a Declaração dos Direitos das Pessoas com Deficiência Mental (ONU, 1971), que as reconheceu como sujeitos de direitos, e não meros destinatários de assistência. O documento destacou o acesso à educação, ao trabalho e à convivência social, deslocando a deficiência do campo da caridade para o dos direitos humanos.

Apesar de a Organização Mundial da Saúde (OMS), já em 1947, ter definido saúde como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença”, somente em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, é que o Brasil veio a proclamar a saúde como um direito fundamental de todos e dever do Estado, erigindo

mecanismos de controle e participação social para efetivar os princípios constitucionais que garantem o direito individual e social.

Merece registro, ainda, nesse caminhar evolutivo, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada pela ONU em 2006, assinada pelo Brasil em 2007 e incorporada ao ordenamento jurídico interno com status de emenda constitucional (CF, art. 5º, § 3º). Tal Diploma Normativo consolida, de modo inequívoco, o paradigma da deficiência como questão de direitos humanos, ao estabelecer já em seu art. 1º como finalidade: promover, proteger e assegurar o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais pelas pessoas com deficiência, reafirmando sua dignidade e autonomia individual.

A partir da integração da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) ao ordenamento jurídico pátrio (Decreto nº 6.949/2009) e com a promulgação da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), positivou-se no sistema o dever de promoção da acessibilidade, da participação social e da igualdade de oportunidades.

Dentro desse contexto, pode-se dizer que o reconhecimento do Transtorno do Espectro Autista (TEA) como deficiência para todos os efeitos legais, formalizado pela Lei nº 12.764/2012 (Lei Berenice Piana), marcou um avanço histórico ao retirar o autismo da invisibilidade jurídica e social, prevendo um regime protetivo próprio destinado às pessoas com deficiência.

De acordo com os ensinamentos de Carlos Eduardo Amaral (2016), a Lei Berenice Piana, é fruto do projeto de lei do Senado Federal nº 168/2011, proposta pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, decorrente da sugestão apresentada pela Associação em Defesa do Autista, a qual, Berenice Piana é diretora, ocupando esse cargo em razão de ser mãe do autista Dayan, tendo estudado sozinha e chegando a conclusão do diagnóstico do garoto, pois no Rio de Janeiro, local em que vivia, não havia médicos especialistas em autismo.

Em complementação à Lei Berenice Piana, a Lei 13.977/2020, denominada Lei Romeo Mion, em homenagem ao filho do apresentador Marcos Mion que possui o citado transtorno, foi promulgada com o escopo de atualizá-la, criando a Carteira de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (CIPTEA), de modo a reforçar a atenção prioritária e integral nos atendimentos em serviços públicos e privados constitucionalmente garantidos.

O Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM-5, 2013) classifica o TEA com base no nível de suporte necessário – leve (nível 1), substancial (nível 2) e muito substancial (nível 3) –, refletindo a heterogeneidade do espectro. Os sintomas principais incluem déficits na comunicação e interação social, comportamentos repetitivos e hipersensibilidade sensorial, geralmente perceptíveis entre 12 e 24 meses de idade. O diagnóstico exige avaliação multiprofissional, considerando a frequência, intensidade e impacto funcional dos comportamentos.

A relevância social dessa abordagem temática reside na crescente presença de pessoas com diagnóstico de autismo, na persistência de desigualdades e na necessidade de consolidar políticas públicas que assegurem inclusão plena dessas pessoas em nosso País.

No decorrer da exposição, pretende-se demonstrar que a simples posituação dos direitos não se mostra suficiente, sendo imprescindível a atuação estatal contínua para que a almejada igualdade material se converta em realidade prática.

Para tanto, na elaboração do presente estudo, foi utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica e análise jurisprudencial, sendo empregados os métodos analítico e dedutivo.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA

2.1 – O DIREITO À SAÚDE

O debate sobre o direito à saúde da população neurodivergente, em especial das pessoas com Transtorno do Espectro Autista - síndrome reconhecida pela Classificação Internacional de Doenças (CID-11, 2019), que unificou diagnósticos antes fragmentados sob a denominação “Transtornos Globais do Desenvolvimento” da anterior CID-10 - , tem ganhado destaque nas últimas décadas, tanto no cenário jurídico brasileiro quanto no âmbito das políticas públicas.

É certo que, além de assegurar igualdade formal, o texto constitucional pátrio impõe ao Estado o dever de tratar desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade, removendo barreiras e conferindo os necessários apoios para que direitos como educação inclusiva, terapias multiprofissionais, acompanhamento especializado e benefícios assistenciais sejam efetivamente garantidos aos portadores do autismo.

Contudo, o hiato entre a existência formal de certas normas jurídicas e a plena efetividade delas no cotidiano dessas pessoas ainda revela limitações estruturais: ausência de políticas públicas suficientes, barreiras culturais e institucionais e desigualdade no acesso à saúde, à educação e à assistência social.

O Transtorno do Espectro Autista (TEA) é um distúrbio do neurodesenvolvimento caracterizado por alterações na comunicação, no comportamento e na interação social, com manifestações que variam em intensidade e forma. A terminologia “espectro” remete à diversidade de apresentações clínicas do transtorno, podendo ir desde casos com comprometimento severo até indivíduos com alta funcionalidade (DSM-5, APA, 2013). De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2017), o TEA abrange uma série de condições caracterizadas por algum grau de comprometimento do comportamento social, da comunicação e da linguagem, e por uma gama estreita de interesses e atividades repetitivas.

A teor da Lei nº 12764/2012, considera-se pessoa com TEA aquela que possui 1) deficiência persistente e clinicamente significativa da comunicação e da interação sociais, manifestada por deficiência marcada de comunicação verbal e não verbal usada para interação social; ausência de reciprocidade social; falência em desenvolver e manter relações apropriadas ao seu nível de desenvolvimento; ou 2) aquela pessoa que possui padrões restritivos e repetitivos de comportamentos, interesses e atividades, manifestados por comportamentos motores ou verbais estereotipados ou por comportamentos sensoriais incomuns; excessiva aderência a rotinas e padrões de comportamento ritualizados; interesses restritos e fixos.

Em relação à terapêutica dispensada aos autistas, dependendo da gravidade dos transtornos apresentados, necessária se mostra uma abordagem multidisciplinar, em geral, dotada de intervenções de psicoterapia, psicopedagogia, fonoterapia e terapia psiquiátrica ou medicamentosa.

De fato, diversas abordagens terapêuticas têm sido propostas para o manejo/tratamento da pessoa com transtorno do espectro autista, tais como (cognitivo-comportamental, de base psicanalítica, gestalt-terapia, entre outras), técnicas/métodos (Modelo Denver de Intervenção Precoce - ESDM; Comunicação Alternativa e Suplementar - Picture Exchange Communication System - PECS; Modelo ABA - Applied Behavior Analysis; Modelo DIR/Floortime; SON-RISE - Son-Rise Program, entre outros.

Dentro do campo dos tratamentos disponíveis, estudos científicos têm evidenciado a eficácia do método ABA – Applied Behavior Analysis ou, em português, Análise Comportamental Aplicada. Segundo o psicólogo Romariz Barros, na metodologia ABA “se ensina o que está em déficit e se trabalha para reduzir o que está em excesso”, sendo certo que “[a] intervenção é mais eficaz se for precoce, intensiva, duradoura e abrangente (incluindo a família, escola etc)” e que “[o] principal processo psicológico subjacente é a aprendizagem”.¹ Seu funcionamento, segundo o Council of Autism Service Providers, “se concentra na análise, projeto, implementação e avaliação de modificações sociais e ambientais para produzir mudanças significativas no comportamento humano” e “inclui o uso de observação direta, medição e análise funcional das relações entre ambiente e comportamento”.²

Para o Ministério da Saúde brasileiro, “ABA tem sido amplamente utilizada para o planejamento de intervenções de tratamento e educação para pessoas com transtornos do espectro do autismo. Nesses casos, a abordagem prioriza a criação de programas para o desenvolvimento de habilidades sociais e motoras nas áreas de comunicação e autocuidado, proporcionando a prática (de forma planejada e natural) das habilidades ensinadas, com vistas à sua generalização. Cada habilidade é dividida em pequenos passos e ensinada com ajudas e reforçadores que podem ser gradualmente eliminados.”³

2.2 – O DIREITO À EDUCAÇÃO

No campo educacional, extrai-se da leitura do artigo 208, III, da Constituição Federal de 1988, 0a garantia do atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, principalmente no ensino regular. Ainda na mesma temática, em 1994, desponta o conceito de educação inclusiva, com a Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994) ordenada na Conferência Mundial da Educação Especial, afirmando-se que é a escola que deve se adaptar às necessidades dos alunos, e não o contrário. Rompeu-se, assim, com a lógica segregacionista e instituiu-se a educação inclusiva como direito universal. Referido documento normativo inspirou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008). Princípio fundamental da escola inclusiva é o de que todas as crianças devem aprender juntas, sempre que possível, independentemente de quaisquer dificuldades ou diferenças que elas possam ter.

De acordo com a Lei 9.394/1996²⁷, os estudantes com Transtorno do Espectro Autista fazem parte do público da Educação Especial, assim entendida como a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. A citada lei determina também que haverá quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial. O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que,

¹ Hyndara Freitas. “O be-a-bá da terapia ABA: O que é, como é aplicada e para o que é indicada?”. O Estado de São Paulo, 23/09/2018.

² Council of Autism Service Providers. Applied Behavior Analysis Treatment of Autism Spectrum Disorder: Practice Guidelines for Healthcare Funders and Managers. 2ª ed., 2020. Disponível em < <https://casproviders.org/wp-content/uploads/2020/03/ABA-ASD-Practice-Guidelines.pdf>>. Tradução livre.

³ Ministério da Saúde/Secretaria de Atenção à Saúde/Departamento de Atenção Especializada e Temática. Linha de cuidado para a atenção às pessoas com transtornos do espectro do autismo e suas famílias na Rede de Atenção Psicossocial do Sistema Único de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2015, p. 81-82 (grifos acrescentados).

em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular.

Diante disso, a Lei 12.764/2012 confere ao autista o acesso à educação e ao ensino profissionalizante e em casos de comprovada necessidade, a pessoa com transtorno do espectro autista incluída nas classes comuns de ensino regular terá direito a um acompanhante especializado. Nesse ambiente, o Decreto 8.368/2014 dispõe que sendo comprovada a necessidade de apoio às atividades de comunicação, interação social, locomoção, alimentação e cuidados pessoais, a instituição de ensino em que a pessoa com transtorno do espectro autista ou com outra deficiência estiver matriculada disponibilizará acompanhante especializado no contexto escolar. Entretanto, o Decreto não especifica a especialização de tal acompanhante, o que diversas vezes impossibilita a disponibilização do profissional adequado ou acarreta a contratação de um estagiário para acompanhar o autista no contexto escolar. Além disso, não há especificação se a escola, pública ou particular, tem a obrigatoriedade de disponibilizar um acompanhante para cada autista e, no caso de escolas particulares, se elas devem contratá-los sem custo adicional.

2.3 – O EMBATE ENTRE O MÍNIMO EXISTENCIAL E A RESERVA DO POSSÍVEL

A efetivação dos direitos garantidos às pessoas autistas envolve a tensão entre os parâmetros da limitação da reserva do possível e da garantida do mínimo existencial. O primeiro traduz os limites fáticos e financeiros que condicionam a execução das políticas públicas, restringindo o dever estatal à disponibilidade orçamentária existente. Por sua vez, o mínimo existencial diz respeito ao núcleo essencial dos direitos fundamentais, indispensável à dignidade da pessoa humana. Abrange o chamado mínimo vital biológico, inclinado à preservação da vida e da integridade física, e o denominado mínimo existencial ampliado, responsável por garantir condições socioculturais de autonomia e participação – como terapias multiprofissionais, mediação escolar e proteção assistencial.

No âmbito das pessoas com Transtorno do Espectro Autista, a tutela estatal deve corresponder a essa dimensão ampliada do mínimo existencial, pois sua ausência inviabiliza a inclusão e torna os direitos constitucionais meramente nominativos. Desse modo, a reserva do possível somente merece guarida quando acompanhada da demonstração concreta e atual de impossibilidade, sendo necessária ainda a respectiva apresentação de alternativas administrativas eficazes. Do contrário, o acolhimento irrestrito do argumento da reserva do possível legitimaria as inaceitáveis omissões governamentais.

Nesse sentido, inclusive, o colendo Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1.185.474/SC, consolidou o entendimento de que a escassez de recursos não pode ser argumento genérico para o descumprimento de direitos fundamentais, pois se trata de dever constitucional, e não de faculdade política. Assim, o mínimo existencial, especialmente no que se refere às pessoas com TEA, deve prevalecer sobre limitações orçamentárias, sob o risco de violação à dignidade da pessoa humana e ao princípio da igualdade material, que impõem ao Estado o dever de garantir efetividade às prestações sociais básicas.

2.4 – A AUTONOMIA DO DIREITO AO CUIDADO NA VISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

Em 20 de janeiro de 2023, a República Argentina apresentou à Corte Interamericana de Direitos Humanos um pedido de Parecer Consultivo sobre o conteúdo e o escopo do cuidado como direito humano e sua inter-relação com outros direitos, com fundamento no artigo 64.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e conforme os artigos 70.1 e 70.2 do Regulamento da Corte.

Como de praxe, a Secretaria da Corte transmitiu o pedido aos Estados membros da OEA e a outros órgãos pertinentes, e convidou pessoas e organizações interessadas a apresentarem observações por escrito. No total, foram recebidos 129 escritos provenientes de 267 atores, incluindo Estados, organismos internacionais, instituições estatais, comunidades, organizações da sociedade civil, instituições acadêmicas e pessoas a título individual, merecendo registro os encaminhamentos apresentados, no contexto brasileiro, pelo Ministério Público do Trabalho e pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Concluído o procedimento escrito, foi realizada uma audiência pública na sede da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em San José, Costa Rica, nos dias 12, 13 e 14 de março de 2024. Ao todo, compareceram perante a Corte 67 delegações. O Parecer Consultivo foi deliberado pelas juízas e juízes da Corte durante suas sessões de abril, maio e junho de 2025, e foi adotado em 12 de junho de 2025. Finalmente, o Parecer Consultivo 31 de 2025 foi notificado em 07 de agosto de 2025.

A Corte, em seu Parecer Consultivo nº 31, afirmou que o cuidado constitui uma necessidade básica, inevitável e universal, da qual depende tanto a existência da vida humana quanto o funcionamento da vida em sociedade. Reconheceu também que o cuidado se configura como o conjunto de ações necessárias para preservar o bem-estar humano, incluindo a assistência àquelas pessoas que se encontram em situação de dependência ou que necessitam de apoio, de forma temporária ou permanente. Afirmou, ainda, que o cuidado é necessário para garantir condições mínimas de atenção para uma existência digna, especialmente em relação a pessoas em situação de vulnerabilidade, dependência ou limitação. Além disso, estabeleceu que o direito ao cuidado possui três dimensões básicas: ser cuidado, cuidar e o autocuidado.

Para os propósitos da temática aqui abordada, o citado Parecer Consultivo esclareceu que o direito de ser cuidado implica que todas as pessoas que possuam algum grau de dependência têm o direito de receber cuidados de qualidade, suficientes e adequados para viver com dignidade.

A partir de uma interpretação sistemática, evolutiva e pro personae de diversos direitos consagrados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Corte concluiu que existe um direito autônomo ao cuidado, correspondendo aos Estados respeitar e garantir esse direito, assim como adotar as medidas legislativas e de outra natureza para alcançar sua plena efetividade.

2.5 – O PAPEL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DA PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA

O Ministério Público brasileiro, pós Constituição de 1988, tem passado por sensíveis mudanças na sua feição tradicional de órgão tradicionalmente voltado para buscar, em juízo,

a efetivação da pretensão punitiva estatal, para uma instituição independente e vocacionada na tutela de direitos coletivos e individuais indisponíveis no contexto do acesso à justiça. No bojo dessas mudanças, o Ministério Público, progressivamente, assumiu protagonismo na proteção do direito à saúde, seja como interesse coletivo ou individual, em juízo ou fora dele.⁴

De igual modo, o Ministério Público, no intuito de assegurar direitos educacionais de pessoas com deficiência, precisa olhar com maior atenção as barreiras nos sistemas de ensino que dificultem o exercício desses direitos, priorizando uma atuação que garanta o acesso e a participação de todos em escolas inclusivas.

Tendo em vista que, nos termos do artigo 3º da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, deverão ser asseguradas todas as oportunidades e facilidades que possibilitem o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, especificamente em relação aos estudantes com Transtorno do Espectro Autista, a intervenção do Ministério Público, em qualquer esfera, deve buscar garantir o direito à inclusão escolar para efetivação do seu pleno desenvolvimento educacional.

Desse modo, mesmo assegurando respeito ao inafastável princípio da independência funcional (art. 127, §1º da Constituição), não se revela adequado que o membro do Parquet, em sua atuação em segunda instância, adote medidas dissociadas dos parâmetros constitucionais na tutela do direito à saúde e à educação das pessoas inseridas no espectro autista. Faz-se necessária, portanto, uma adequada articulação entre a atuação do Ministério Público em âmbito individual e difuso e que as intervenções em ambas as instâncias se mostrem complementares e não contraditórias.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Transtorno do Espectro Autista lamentavelmente impõe ao indivíduo desvantagens sociais que se projetam, de forma direta, em sua participação social, educacional e profissional. Tais barreiras não decorrem da condição em si, mas da ausência de alicerce institucional adequado, de políticas públicas efetivas e de adaptação social. É em face desse gradativo reconhecimento que se delineia a construção da tutela jurídica da pessoa autista, marcada por um movimento histórico de superação do paradigma estritamente médico e pela afirmação do autismo como deficiência para todos os efeitos legais.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada ao ordenamento jurídico nacional pelo Decreto nº 6.949/2009, representa um marco normativo ao reconhecer a deficiência como uma construção social e ao garantir, em igualdade de condições, o acesso à saúde, ao cuidado e à inclusão.

Já a Carta Cidadã de 1988, em seu art. 6º, contempla a saúde, a educação e a assistência social como direitos sociais fundamentais, impondo ao poder público o dever de garanti-los por intermédio de prestações positivas. No contexto do Transtorno do Espectro Autista, esses três eixos passam por esferas decisivas de concretização da isonomia material, na medida em que reclamam políticas específicas e articuladas para afastar barreiras e garantir participação social efetiva desses indivíduos. Daí que a efetividade do direito à saúde exige cobertura integral e contínua de terapias multiprofissionais fundadas em evidências, bem como o acesso adequado a serviços de diagnóstico e reabilitação funcional. Por sua vez, a efetivação do direito à educação pressupõe a oferta de mediadores ou acompanhantes especializados

⁴ OLIVEIRA, Luciano Moreira de. *Ministério Público e políticas de saúde*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

quando demonstrada a necessidade, além de exigir adaptações pedagógicas e acessibilidade comunicacional no ambiente escolar. Por fim, no âmbito assistencial, é fundamental a interpretação biopsicossocial dos critérios de elegibilidade, de forma a sopesar os custos e diretos e mediatos dos cuidados que incidem sobre pessoas inseridas no espectro autista.

O Ministério Público desempenha um papel fundamental para promoção e para defesa dos direitos das pessoas com deficiência. Como guardião da ordem jurídica e dos direitos fundamentais, incumbe ao Parquet a tarefa de garantir a máxima eficácia dos direitos constitucionais, convencionais e legais pertencentes às pessoas com Transtorno do Espectro Autista.

Considerando que a Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com status de emenda constitucional busca assegurar o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais pelas pessoas com deficiência, reafirmando sua dignidade e autonomia individual;

Considerando que é dever do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, nos termos do seu art. 129, II;

Considerando que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em seu Parecer Consultivo nº 31, no ano de 2025, reconheceu a existência de um direito autônomo ao cuidado, devendo os Estados respeitar tal direito, bem como adotar as medidas necessárias para alcançarem a plena efetividade desse direito;

SUGERE-SE COMO PROPOSTA DE ENUNCIADO:

“Sem prejuízo do respeito à independência funcional, a atuação do Ministério Público, em segunda instância, deve ser pautada por um protocolo de especial proteção ao menor com Transtorno do Espectro Autista”.

PROPOSTA DE ENUNCIADO COM ALTERAÇÃO

“Sem prejuízo do respeito à independência funcional, a atuação do Ministério Público, em segunda instância, deve ser pautada por um protocolo de especial proteção à criança e ao adolescente com Transtorno do Espectro Autista”.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jun. 2023.

_____. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 6 jun. 2023.

_____. Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social nº 109 de 2009 Disponível: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

DIGIÁCOMO, Murillo José; DIGIACOMO, Ildeara Amorim. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado.** 8. ed. Ministério Público do Estado de Paraná. Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, 2020.

SOUZA, Felipe de. **O que é neurociência?** Disponível em: <https://www.psicologiamsn.com/2014/01/o-que-e-neurociencia.html>. Acesso em: 16 set. 2023.

Mobilização no direito: criação de comissões de pessoas atingidas e garantia de assessoria técnica independente como práticas qualificadas na atuação do Ministério Público em defesa das pessoas atingidas por barragens

SHIRLEY MACHADO DE OLIVEIRA

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

JOSÉ OURISMAR BARROS DE OLIVEIRA

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA

A atuação do Ministério Público nos litígios coletivos resultantes de rompimento de barragens é significativamente potencializada quando o órgão assume a mobilização no direito como estratégia institucional de democratização do poder confiado aos legitimados ativos. Isso se materializa mediante o fomento à criação de comissões de pessoas atingidas e da garantia de assessorias técnicas independentes. Fundamentada na experiência prática de casos como Itatiaiuçu e Rio Doce, essa abordagem consolida um sistema de governança participativa essencial para a efetividade dos direitos em contextos de desastres socioambientais, permitindo a transição de uma atuação centrada na judicialização para uma abordagem resolutiva, dialógica e orientada à emancipação das pessoas atingidas enquanto agentes de transformação social. Propõe-se, concretamente, que nos processos de reparação por rompimento de barragens o Ministério Público: (i) fomenta a criação de comissões de pessoas atingidas por meio de assembleias e processos eleitorais que garantam representatividade legítima; (ii) garanta que essas comissões tenham regimentos internos próprios assegurando rotatividade, transparência e accountability com a base; (iii) organize a garantia de direito à assessoria técnica independente custeada pelo empreendedor e livremente escolhida pelas comunidades atingidas; (iv) articule essas comissões com instâncias de deliberação multiescalares; e (v) reconheça formalmente essas comissões e ATIs como interlocutoras válidas nos processos de reparação, conferindo-lhes legitimidade institucional para que possam exercer influência qualificada nas decisões sobre matriz de danos, planos de reparação e monitoramento.

INTRODUÇÃO

A experiência institucional do Ministério Público brasileiro em litígios coletivos complexos resultantes de desastres socioambientais – particularmente em casos de rompimento de barragens – revelou uma descoberta fundamental: a qualidade da atuação ministerial não depende exclusivamente de competência jurídica ou capacidade investigativa, mas, em grande medida, da capacidade de organizar e potencializar a participação qualificada das pessoas atingidas.

Os desastres de Mariana (2015) e Brumadinho (2019), bem como as situações em Itatiaiuçu/MG, demonstraram que a transição de uma postura meramente substitutiva – em que o Ministério Público fala pelas pessoas atingidas – para uma postura de facilitação do protagonismo desses indivíduos produz resultados processuais, políticos e sociais significativamente mais robustos. A recuperação de \$37,7 bilhões para reparações no caso de Brumadinho, conforme documentado por Vitorelli e Barros, não foi apenas resultado de ação judicial convencional, mas de um modelo participativo em que as vítimas se tornaram agentes ativos da própria reparação.

Este trabalho propõe que essa abordagem participativa não seja compreendida apenas como uma formalidade ou como resultado contingente de alguns casos bem-sucedidos, mas como uma **melhor prática institucional** do Ministério Público, fundamentada em teoria robusta sobre participação, democracia e efetividade de direitos.

1. O PRINCÍPIO DA CENTRALIDADE E O FUNDAMENTO LEGAL DA PARTICIPAÇÃO

A atuação do Ministério Público na defesa dos interesses difusos e coletivos (artigos 127 e 129, III, da Constituição Federal de 1988) ganha novos contornos em contextos de desastres socioambientais, exigindo superação de uma postura meramente substitutiva. O marco legal estabelecido pela Lei Estadual nº 23.795/2021 (Política Estadual dos Atingidos por Barragens – PEAB) e pela Lei Federal nº 14.755/2023 (Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens – PNAB) consagra o princípio da centralidade do sofrimento da pessoa atingida como eixo norteador de todas as medidas de reparação. Neste contexto, a participação social não é apenas uma formalidade processual, mas um elemento estruturante do acesso à justiça, viabilizando a incidência direta das populações atingidas na formulação de demandas e no monitoramento dos acordos que as afetam.

2. A MOBILIZAÇÃO NO DIREITO: FUNDAMENTOS E OPERACIONALIDADE

Conforme sustentado por Vitorelli e Barros em "Processo Coletivo e Direito à Participação", a **mobilização no direito** refere-se às atividades que o Ministério Público executa com vistas a democratizar o poder que lhe é conferido como legitimado ativo em litígios coletivos. Diferencia-se da "mobilização do direito" – quando grupos sociais já mobilizados utilizam estrategicamente recursos jurídicos para reivindicar direitos – porque coloca o foco na atuação proativa das instituições de Justiça na facilitação da participação qualificada.

A mobilização no direito articula-se em torno de três atividades integradas: organização, informação e participação. A organização estrutura a forma como ocorrerá a comunicação entre envolvidos, criando canais para reuniões periódicas, grupos de mensagens instantâneas, plataformas colaborativas online e assembleias. Trata-se de facilitar – nunca

dirigir – que as pessoas atingidas se organizem enquanto grupo coletivo, evitando tanto a fragmentação atomizada quanto a captura por agentes auto-interessados.

A informação garante que as pessoas tenham acesso a comunicações claras sobre objetivos, metas, situação atual e prioridades. Pessoas informadas desenvolvem senso de segurança quanto ao reconhecimento, valorização e respeito à sua forma de ser e pensar, e fortalecem confiança nos demais participantes quanto à capacidade mútua de contribuição. Como destacam especialistas em mobilização social, ninguém está disposto a correr riscos de ser incompreendido ou rejeitado sem essas condições básicas.

A participação, por fim, implica execução de atividades de interação direta estabelecendo fluxo informacional bidireccional, possibilitando influência qualificada nas decisões, codecisão nos momentos críticos e controle fiscal das escolhas institucionais. Os objetivos da participação são simultaneamente instrumentais, de qualidade, de emancipação e de controle. Instrumentalmente, operacionalizam o fluxo informativo. De qualidade, incrementam a robustez dos debates. De emancipação, educam as pessoas enquanto titulares de direitos. De controle, permitem que o grupo fiscalize as escolhas relativas à atuação ministerial.

3. O CAPITAL SIMBÓLICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A RELAÇÃO DE PARCERIA DEMOCRÁTICA

Um aspecto decisivo para a eficácia da mobilização no direito é o reconhecimento do capital simbólico do Ministério Público – sua capacidade convocatória, legitimidade institucional e confiabilidade perante a sociedade civil. Conforme observam Barros e Lima, essa mobilização favorece simultaneamente o fortalecimento das organizações civis e a própria instituição ministerial. As organizações civis ganham educação em direitos, acesso à informação qualificada e construção de capacidades. O Ministério Público, por sua vez, consegue alcançar as micro-relações dos conflitos sociais, potencializando sua capacidade de compreender fenômenos e qualificar sua resposta institucional.

Mais importante: a sociedade civil sente-se confiante no Estado quando há reciprocidade real. Os indivíduos reconhecem-se como cidadãos plenos e agentes capazes de transformação pessoal e social. Essa transformação na relação não é meramente simbólica. Quando as pessoas se veem como protagonistas da solução, sua disposição para cooperar voluntariamente com as ações ministeriais aumenta exponencialmente, e as soluções alcançadas ganham legitimidade genuína.

4. AS COMISSÕES DE PESSOAS ATINGIDAS COMO DIREITO ESTRUTURANTE

A formação de comissões de membros dos grupos titulares dos direitos é não apenas uma técnica processual, mas um direito fundamental que melhora substancialmente a qualidade da organização coletiva. Conforme demonstrado na prática institucional, as comissões funcionam como "células organizacionais" que reúnem as pessoas mais engajadas, sem que representem todo o universo de titulares dos direitos.

Essencial ressaltar que a formação de subgrupos não pode gerar fragmentação dos grupos ao ponto de perder o sentido de coletividade. A essência do processo coletivo está justamente em não permitir que a sociedade litigue atomizada contra o causador do dano, que

se organiza unitariamente e pode, com isso, levar diversas vantagens estratégicas. As comissões devem manter coletividade preservada através de regimentos internos próprios que garantam representatividade legítima, mecanismos de feedback permanente com a base, decisões por consenso quando possível, e relações de accountability transparente.

O Ministério Público, quando atua como indutor institucional da auto-organização, deve facilitar – não dirigir – a formação de comissões com representatividade genuína. Deve garantir que as comissões tenham acesso a informações técnicas qualificadas. Deve viabilizar a interação permanente entre comissões, assessorias técnicas, instituições públicas e poder judiciário. Deve supervisionar para evitar captura por agentes auto-interessados. E deve reconhecer formalmente as comissões como interlocutoras válidas nos processos de reparação, conferindo-lhes legitimidade institucional.

5. O PARADOXO DE LIPPMANN E A SOLUÇÃO DAS COMISSÕES

Walter Lippmann, em sua clássica análise sobre opinião pública, identificou um paradoxo fundamental da democracia liberal: é impossível que o público em geral participe com qualidade em temas especializados e complexos. A chamada "incompetência democrática genérica" decorre do fato de que questões técnicas e estruturais exigem conhecimento especializado que a maioria não possui. Litígios envolvendo rompimento de barragens, com questões de hidrogeologia, engenharia ambiental, cálculo de danos e modelagem de reparação, exemplificam precisamente essa situação.

A formação de comissões resolve esse paradoxo lippmanniano de forma pragmática e elegante. Conforme demonstrado por estudos contemporâneos de psicologia social – particularmente na teoria dos grupos de referência de Moscovici, na teoria da identidade social de Tajfel e Turner – as comissões criam estruturas de intermediação qualificada. Grupos menores de pessoas mais engajadas conseguem digerir informações complexas com maior precisão do que assembleia geral. Possibilitam codificação informada: sem exigir que cada indivíduo seja especialista, as comissões apoiadas por assessoria técnica independente conseguem tomar decisões bem fundamentadas e transmiti-las aos demais membros com clareza. Preservam a coletividade: diferentemente de representação convencional, as comissões mantêm laços permanentes de legitimidade com a base através de mecanismos de comunicação e consulta periódica.

6. A ASSESSORIA TÉCNICA INDEPENDENTE: HABILITANDO A PARTICIPAÇÃO QUALIFICADA

Para que a participação seja efetiva, deve ser informada e qualificada. O direito à assessoria técnica independente (ATI), consagrado nas legislações mencionadas, opera como mecanismo essencial para reduzir a assimetria de informações e permitir que as pessoas atingidas participem com qualidade das decisões que impactam suas vidas.

A experiência institucional demonstra que a ATI traduz dados técnicos complexos em linguagem acessível às comunidades, fornece apoio jurídico e psicossocial garantindo que alternativas de reparação sejam compreendidas e livremente escolhidas, permite contraposição técnica qualificada entre o causador dos danos e as vítimas, e possibilita que os interesses locais recebam autorização técnica para ingressarem nos espaços de decisão institucional. Trata-se de uma ferramenta que coloca os interesses, opiniões e perspectivas da

sociedade titular dos direitos no centro decisório, corrigindo o problema estrutural do sistema de Justiça em que apenas o causador dos danos detém capacidade técnica para narrar os fatos a partir de seus interesses.

O Ministério Público, enquanto facilitador dessa participação, deve garantir que a ATI seja escolhida livremente pelas comunidades atingidas e não designada ou imposta; que os custos sejam integralmente suportados pelo empreendedor responsável pelos danos; que tenha acesso a todas as informações técnicas produzidas pelos demais atores; que atue de forma cooperativa permitindo influxos técnicos das pessoas atingidas nas decisões sobre matriz de danos e planos de reparação; e que os estudos produzidos pela ATI sejam reconhecidos como válidos para contestar e complementar informações da outra parte.

7. EXPERIÊNCIAS EXEMPLARES: ITATIAIUÇU E RIO DOCE

A experiência em Itatiaiuçu/MG ilustra concretamente como o Ministério Público, atuando como indutor da organização coletiva, produz resultados transformadores. A criação da Comissão Representativa das Pessoas Atingidas, com regimento interno próprio garantindo representatividade genuína e rotatividade, permitiu a negociação de parâmetros coletivos para danos individuais de forma participativa. A construção do Plano de Reparação Integral ocorreu através de deliberações qualificadas envolvendo a comissão, a ATI e o poder público. O funcionamento do Comitê Local de Gestão e Monitoramento opera por consenso, com decisões sobre projetos de saúde, educação e infraestrutura respeitando prioridades indicadas pela comunidade. O fortalecimento da confiança social nas instituições foi resultado direto dessa abordagem.

O caso de Mariana/MG exemplifica a escala regional. O Ministério Público fomentou a realização de Encontro de Bacia, espaço onde centenas de pessoas atingidas discutiram representatividade genuína e elegeram seus próprios representantes para o sistema de governança – processo de legitimação democrática que raramente ocorre em litígios coletivos convencionais. Esse processo culminou na implementação da Instância Mineira de Participação Social da Bacia do Rio Doce (IMPS/Rio Doce), um espaço permanente que articula representantes dos territórios atingidos, povos tradicionais, instituições de justiça e poder público estadual. Esse modelo multiescalar garante que as diretrizes de reparação guardem aderência com realidades territoriais específicas e fortaleçam confiança social nas instituições.

8. FUNDAMENTOS JURÍDICOS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A participação qualificada das pessoas atingidas em comissões e processos de reparação apoia-se em múltiplos fundamentos jurídicos. O **princípio republicano** consagra participação direta em decisões que afetam a comunidade. O **princípio democrático** e a **democracia participativa** estabelecem que o poder deve ser democratizado, não concentrado em instituições e autoridades. O princípio da **dignidade da pessoa humana** reconhece autonomia privada e pública para decidir sobre reparação de danos causados. O **princípio da centralidade do sofrimento da vítima**, agora positivado nas legislações estadual e federal sobre barragens, estabelece que a vítima deve ser centro decisório, não objeto de decisão estatal. O **princípio do devido processo legal coletivo**, conforme desenvolvido por Vitorelli, exige procedimentalização que garanta participação informada dos titulares dos direitos, não apenas de suas representações formais.

A Constituição Federal, ao estabelecer que "o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (artigo 127), atribui ao órgão responsabilidade não apenas sobre direitos materiais, mas sobre o próprio sistema democrático. A atuação que democratiza poder confiado ao MP, permitindo participação genuína das pessoas atingidas, é consistente com essa atribuição constitucional.

9. CONCLUSÃO

A prática institucional do Ministério Público nos litígios coletivos resultantes de rompimento de barragens melhora substantivamente quando o órgão reconhece o fomento à auto-organização das populações atingidas, mediante criação de comissões e garantia de assessorias técnicas independentes, como elemento estratégico de sua atuação. Não se trata de dever compulsório – embora a lei, em algumas situações, exija esse direito – mas de uma melhor prática que potencializa resultados porque resolve o paradoxo democrático de Lippmann, transforma a relação Estado-sociedade civil em parceria democrática genuína, e emancipa as pessoas atingidas enquanto agentes de transformação social.

A mobilização no direito – atuação proativa de democratização do poder ministerial – não é incompatível com eficiência institucional; é, ao contrário, o caminho para maior efetividade. Quando as vítimas participam qualificadamente das deliberações sobre sua própria reparação, as soluções ganham legitimidade genuína, as pessoas reconhecem-se como cidadãos plenos, e o resultado não é apenas mais justo materialmente, mas mais digno em procedimento.

Portanto, propõe-se que o Ministério Público de Minas Gerais, e demais órgãos ministeriais em litígios de barragens, reconheçam que o fomento institucional à participação qualificada mediante comissões e ATIs é uma melhor prática que incrementa significativamente a qualidade, legitimidade e efetividade de sua atuação, consolidando um sistema de governança participativa essencial para a efetividade dos direitos fundamentais em contextos de desastres socioambientais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, José Ourismar; LIMA, Paulo Cesar Vicente de. O Ministério Público do Porvir: a experiência da Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais do Ministério Público de Minas Gerais. In: GOULART, Marcelo P.; ESSADO, Tiago C.; CHOUKR, Fauzi H.; OLIVEIRA, William T. (orgs.). *Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Federal 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 e paisagístico. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1985.

BRASIL. Lei Federal nº 14.755, de 15 de dezembro de 2023. Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB). Diário Oficial da União, Brasília, 16 dez. 2023.

CENTRO ROSA FORTINI. *Pessoas atingidas elegem seus representantes para espaços deliberativos do Sistema de Governança durante Encontro da Bacia do Rio Doce*. 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Carta de Brasília*. Brasília, 2016.

CUNHA, Manuela Carneiro da. Populações tradicionais e a Convenção da Diversidade Biológica. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 13, n. 36, p. 147-163, ago. 1999.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 10. ed., v. 4. Salvador: JusPodivm, 2016.

LIPPMANN, Walter. *The Phantom Public*. 1925.

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. *Dados*, v. 56, n. 2, p. 311-349, 2013.

LOSEKANN, Cristiana; BISSOLI, Luiza Duarte. Direito, mobilização social e mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 32, n. 94, 2017.

McCCANN, Michael. Poder Judiciário e mobilização do direito: uma perspectiva dos "usuários". In: *Anais do Seminário Nacional sobre Justiça Constitucional*. Rio de Janeiro: Emarf, 2010.

MINAS GERAIS. Lei nº 23.795, de 15 de janeiro de 2021. Institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens (PEAB). Diário do Executivo, Belo Horizonte, 16 jan. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Primeiro Termo de Acordo Complementar (TAC 1) – ArcelorMittal (Itatiaiuçu)*. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Segundo Termo de Acordo Complementar (TAC 2) – ArcelorMittal (Itatiaiuçu)*. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Projeto Transparência e Participação Social na Execução de Acordos Judiciais de Reparação por Desastres (Iniciativa Inovare)*. Belo Horizonte, 2024.

MOSCOVICI, Serge. *A Máquina de fazer Deuses*. Rio de Janeiro: Imago, 1990.

TAJFEL, Henri; TURNER, John C. An Integrative Theory of Intergroup Conflict. In: AUSTIN, William G.; WORCHEL, Stephen (orgs.). *The Social Psychology of Intergroup Relations*. Monterey: Brooks/Cole, 1979.

TORO, José Bernardo; WERNECK, Nisia Maria Duarte. *Mobilização Social: um modo de construir democracia e participação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

VITORELLI, Edilson. *O Devido Processo Legal Coletivo: dos direitos aos litígios coletivos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. *Processo Coletivo e Direito à Participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos*. 2. ed. Belo Horizonte: JusPodivm, 2024.



XVI Congresso Estadual do Ministério Público de Minas Gerais

História, Constituição e Ministério Público:
memória institucional e desafios dos novos tempos

Área IV

Desafios do Ministério Público na área Institucional



A defesa do direito à saúde pelo Ministério Público: a atuação ministerial dentro das políticas públicas do sus como desafio institucional dos novos tempos

GIOVANNA CARONE NUCCI FERREIRA

*Promotora de Justiça do Ministério de Minas Gerais
Coordenadora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde -CAO-Saúde/MPMG*

1. SÍNTESE DOGMÁTICA

O direito à saúde não se concretiza contra o Sistema Único de Saúde, mas por meio dele. A atuação do Ministério Público na defesa do direito fundamental à saúde deve promover a efetivação desse direito dentro das políticas públicas constitucionalmente instituídas, observadas as diretrizes, os princípios e os instrumentos organizativos do Sistema Único de Saúde (SUS).

A tutela individual permanece legítima e necessária sempre que houver ameaça ou lesão concreta à vida, à saúde ou à dignidade da pessoa humana, especialmente em situações de urgência, emergência, vulnerabilidade ou risco de dano irreparável.

Entretanto, a missão constitucional do Ministério Público não se esgota na obtenção de respostas individuais para demandas pontuais, cabendo-lhe identificar e enfrentar as causas estruturais que produzem a violação reiterada do direito à saúde, mediante fiscalização, indução, qualificação e aperfeiçoamento das políticas públicas sanitárias.

A legitimidade ministerial para a tutela individual do direito à saúde, reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema 766, deve coexistir com a reafirmação da vocação constitucional prioritária do Ministério Público para a defesa dos interesses sociais, para a tutela coletiva e para o controle das políticas públicas, especialmente quando existirem e funcionarem outros instrumentos ou instituições capazes de promover o acesso à justiça no plano individual.

A atuação ministerial deve priorizar o fortalecimento das redes de atenção à saúde, da regulação assistencial, da assistência farmacêutica, da atenção psicossocial e dos demais componentes do SUS, promovendo soluções estruturantes, resolutivas e coletivas capazes de garantir acesso universal, integral e equânime à saúde.

2. FUNDAMENTAÇÃO E JUSTIFICATIVA

2.1. EIXO I: O MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO À SAÚDE NO BRASIL

O Ministério Público consolidou-se como importante instituição de garantia do direito fundamental à saúde e de fiscalização das políticas públicas sanitárias implementadas no âmbito do Sistema Único de Saúde.

A Constituição da República de 1988 elevou o direito à saúde à condição de direito fundamental social e instituiu o Sistema Único de Saúde como política pública responsável pela sua concretização, estruturando-o a partir dos princípios da universalidade, integralidade, equidade e das diretrizes da regionalização, da hierarquização, da descentralização e da participação social.

O Sistema Único de Saúde não constitui apenas uma estrutura administrativa destinada à prestação de serviços públicos de saúde. Trata-se de uma construção histórica, política e social resultante do movimento da Reforma Sanitária Brasileira e da constitucionalização do direito à saúde, representando uma das mais amplas políticas públicas de inclusão social já implementadas no país (PAIM, 2015).

Paralelamente, a Constituição Federal conferiu ao Ministério Público a missão de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, atribuindo-lhe papel de destaque na proteção dos direitos fundamentais e na fiscalização das políticas públicas (MAZZILLI, 2021).

Nas últimas décadas, a atuação ministerial contribuiu significativamente para a efetivação do direito à saúde, tanto por meio da tutela coletiva quanto pela proteção judicial de situações individuais envolvendo grave ameaça à vida, à integridade física e à dignidade humana.

A judicialização da saúde desempenhou papel importante nesse processo, sobretudo em contextos de omissões estatais incompatíveis com os deveres constitucionais dos entes federativos.

A evolução institucional do Ministério Público brasileiro tem sido marcada pelo fortalecimento de modelos de atuação resolutiva, preventiva e indutora de políticas públicas, sem prejuízo do exercício das funções tradicionais de tutela jurisdicional.

Nesse contexto, a Carta de Brasília (2016), elaborada no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público e das Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos brasileiros, representou importante marco na consolidação de uma atuação orientada à transformação da realidade social, à obtenção de resultados efetivos e à promoção de soluções estruturais para problemas complexos.

Na mesma direção, a Recomendação CNMP nº 54/2017 estimulou a adoção de medidas voltadas à atuação resolutiva dos membros do Ministério Público, reforçando a necessidade de priorização de estratégias capazes de produzir impacto social relevante e duradouro.

Posteriormente, a Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 2/2018 reafirmou a importância da atuação estratégica, preventiva, consensual e articulada com as políticas públicas, especialmente na tutela dos direitos fundamentais de natureza coletiva.

No âmbito do Ministério Público de Minas Gerais, tais diretrizes encontram correspondência nos atos orientadores da Corregedoria-Geral, especialmente no Ato CGMP nº 2/2025, que reforça a valorização da atuação resolutiva, da fiscalização das políticas públicas e da busca por resultados institucionais socialmente relevantes.

A defesa do direito à saúde insere-se plenamente nesse contexto. A complexidade dos problemas sanitários contemporâneos exige atuação capaz de transcender a mera resposta judicial ao caso concreto, promovendo o fortalecimento da governança do Sistema Único de Saúde, da regulação assistencial, do planejamento sanitário e das demais estruturas responsáveis pela concretização do direito fundamental à saúde.

A Constituição Federal não instituiu apenas um direito subjetivo à saúde. Instituiu também uma política pública constitucional de saúde organizada por meio do Sistema Único de Saúde.

Por essa razão, a defesa ministerial do direito à saúde não pode ser dissociada da defesa das políticas públicas sanitárias constitucionalmente estabelecidas.

A atuação ministerial deve buscar soluções para os cidadãos sem se afastar da política pública sanitária, promovendo a efetivação dos direitos fundamentais dentro da lógica organizativa do sistema público de saúde.

Isso significa respeitar e fiscalizar os instrumentos de planejamento sanitário, a organização regionalizada das redes de atenção, os mecanismos de regulação assistencial, os processos de incorporação tecnológica, a medicina baseada em evidências e a governança interfederativa do SUS.

Nesse contexto, o Ministério Público deve avançar para além da resposta aos efeitos da desorganização do sistema, voltando-se também ao enfrentamento de suas causas estruturais.

A fiscalização da regulação assistencial, o monitoramento das filas de espera, a indução de soluções interfederativas, a mediação sanitária, o fortalecimento da Rede de Atenção Psicossocial, a qualificação da assistência farmacêutica e a estruturação das redes regionais de atenção constituem exemplos de atuação compatíveis com a vocação constitucional da Instituição.

A Constituição Federal atribuiu à Defensoria Pública a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados, reservando ao Ministério Público papel institucional próprio na defesa dos interesses sociais e das políticas públicas.

A legitimidade ministerial para a tutela individual do direito à saúde não afasta a necessidade de reflexão institucional acerca da adequada priorização dos recursos humanos e estruturais da Instituição.

A existência de instituição constitucionalmente vocacionada à assistência jurídica individual e o funcionamento de outras instituições ou instrumentos que garantam o acesso à justiça na seara individual reforçam a necessidade de que o Ministério Público concentre

parcela significativa de seus esforços na fiscalização, indução e aperfeiçoamento das políticas públicas de saúde, especialmente quando as falhas do sistema atingem coletividades inteiras.

Os recentes precedentes do Supremo Tribunal Federal, especialmente os Temas 06 e 1234, reforçam a necessidade de observância da medicina baseada em evidências, dos processos de incorporação tecnológica e da racionalidade sanitária na concretização do direito à saúde em relação a pedidos de fornecimento de medicamentos com registro na ANVISA, mas não incorporados pelo SUS.

Da mesma forma, o paradigma contemporâneo de atuação resolutiva do Ministério Público valoriza a consensualidade, a atuação extrajudicial, a intervenção em problemas sociais complexos e a construção de soluções estruturais voltadas à efetiva transformação da realidade social.

O desafio institucional dos novos tempos não consiste em abandonar a tutela individual, mas em integrá-la a uma atuação comprometida com a qualificação das políticas públicas e com o fortalecimento do Sistema Único de Saúde como principal instrumento constitucional de concretização do direito à saúde.

O direito à saúde possui uma característica singular entre os direitos fundamentais sociais: sua concretização depende da existência de uma estrutura pública complexa e permanentemente organizada.

A efetivação dos direitos fundamentais sociais depende da existência de políticas públicas capazes de transformar comandos constitucionais em ações concretas do Estado. Nesse contexto, Bucci (2013) sustenta que as políticas públicas constituem instrumentos jurídicos e institucionais de realização dos objetivos constitucionais, não podendo ser compreendidas apenas como escolhas administrativas discricionárias. A concretização do direito à saúde exige planejamento, definição de prioridades, coordenação entre os entes federativos e utilização racional dos recursos públicos, elementos que reforçam a necessidade de atuação institucional voltada ao aperfeiçoamento e à fiscalização das políticas públicas responsáveis pela implementação do Sistema Único de Saúde.

A Constituição Federal não se limitou a reconhecer a saúde como direito fundamental. Ela criou o Sistema Único de Saúde, estabelecendo princípios, diretrizes, competências, mecanismos de financiamento, planejamento e participação social. Não instituiu apenas um direito subjetivo à saúde, mas também uma política pública constitucional destinada à sua concretização (SANTOS, 2010; AITH, 2007).

O SUS constitui a principal garantia institucional do direito fundamental à saúde.

Por essa razão, a proteção do direito à saúde não pode ser dissociada da proteção das políticas públicas que lhe dão concretude.

O direito à saúde não se efetiva apenas por meio de decisões judiciais individuais, mas sobretudo pela existência de políticas públicas estruturadas, universais e equânimes, capazes de assegurar acesso integral às ações e serviços de saúde (SANTOS, 2010).

A concretização do direito à saúde depende de uma política pública constitucionalmente organizada, legitimada por processos democráticos de formulação e controle social (AITH, 2007).

Defender o direito à saúde significa também defender as instituições, os processos decisórios e as políticas públicas responsáveis por sua concretização.

Nesse contexto, o Sistema Único de Saúde não constitui mero instrumento administrativo de execução de políticas governamentais. Trata-se da principal garantia institucional do direito fundamental à saúde prevista pela Constituição da República.

Por essa razão, a proteção ministerial do direito à saúde não pode limitar-se à solução de demandas individuais, devendo alcançar também a defesa das estruturas institucionais que tornam possível a efetivação desse direito para toda a coletividade.

Em outras palavras, defender o direito à saúde significa proteger não apenas o indivíduo que necessita de atendimento, mas também o sistema público que viabiliza esse atendimento. Significa assegurar não apenas o acesso de uma pessoa a uma prestação específica, mas a capacidade permanente do Estado de garantir acesso universal, integral e equânime a toda a população.

2.2. EIXO II: JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE: CONQUISTA DEMOCRÁTICA E O DESAFIO INSTITUCIONAL PARA O ENFRENTAMENTO DAS CAUSAS ESTRUTURAIS

A judicialização da saúde constitui importante mecanismo de efetivação de direitos, mas também revela tensões entre proteção individual e manutenção do sistema de saúde público e universal.

A judicialização da saúde desempenhou papel decisivo na ampliação do acesso a tratamentos, medicamentos e serviços de saúde.

Em inúmeros casos, a intervenção judicial representou a única alternativa disponível para cidadãos submetidos a situações de grave vulnerabilidade.

Contudo, o fenômeno também revelou desafios relevantes para a organização das políticas públicas.

A crescente judicialização da saúde evidencia importantes desafios relacionados à alocação de recursos públicos, à racionalidade distributiva e à sustentabilidade das políticas públicas sanitárias, especialmente em sistemas universais de saúde como o SUS. Ferraz e Vieira (2009) observam que decisões judiciais voltadas exclusivamente à satisfação de demandas individuais podem gerar distorções na alocação de recursos públicos, favorecendo o atendimento de necessidades específicas em detrimento das prioridades sanitárias definidas pelas políticas públicas universais. Os autores alertam que a concretização do direito à saúde exige permanente preocupação com critérios de justiça distributiva, especialmente em contextos de escassez de recursos, de modo que a proteção de direitos individuais não comprometa a capacidade do sistema de assegurar acesso universal, integral e equânime à coletividade. Essa reflexão reforça a necessidade de uma atuação institucional comprometida não apenas com a solução de casos concretos, mas também com a preservação da sustentabilidade e da coerência das políticas públicas responsáveis pela concretização do direito fundamental à saúde.

Como demonstrado por estudos recentes (VENTURA et al., 2010), o conflito frequentemente não ocorre entre direito à saúde e responsabilidade fiscal, mas entre o direito à saúde de determinados indivíduos e o direito à saúde de toda a coletividade.

Ao analisar o fenômeno da judicialização da saúde sob a perspectiva do Poder Executivo, Bucci e Duarte (2017) destacam que a crescente intervenção judicial em questões sanitárias

produz impactos relevantes sobre a formulação, o planejamento e a execução das políticas públicas de saúde. As autoras observam que a proteção do direito à saúde deve buscar equilíbrio entre a tutela das necessidades individuais e a preservação da racionalidade administrativa e distributiva do sistema, evitando que decisões isoladas comprometam a capacidade estatal de promover políticas universais e equânimes. Essa compreensão reforça a importância de mecanismos institucionais capazes de compatibilizar a garantia dos direitos fundamentais com a sustentabilidade das ações e serviços públicos de saúde.

A magnitude alcançada pela judicialização da saúde nas últimas décadas evidencia a necessidade de reflexão institucional acerca dos seus impactos sobre a gestão do Sistema Único de Saúde. Estudo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça em parceria com o Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) demonstrou expressivo crescimento das demandas judiciais em matéria de saúde no Brasil, revelando que o fenômeno ultrapassa a dimensão meramente individual e se relaciona a questões estruturais envolvendo acesso a serviços, financiamento, incorporação de tecnologias e organização das políticas públicas sanitárias. O relatório destaca, ainda, a importância do fortalecimento de mecanismos de diálogo institucional, da utilização de apoio técnico especializado e da adoção de estratégias capazes de promover maior racionalidade e uniformidade na tomada de decisões, de modo a compatibilizar a proteção dos direitos individuais com a sustentabilidade e a equidade do sistema público de saúde (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSPIER, 2019).

A judicialização da saúde é instrumento legítimo de proteção de direitos fundamentais, mas sua repetição sistemática revela que a efetividade do direito à saúde depende menos da multiplicação de demandas judiciais e mais do fortalecimento das políticas públicas responsáveis por sua concretização

A atuação institucional deve buscar o equilíbrio entre a proteção da pessoa concreta e a preservação da capacidade do sistema de atender universalmente a população. A missão do Ministério Público não é escolher entre o indivíduo e a coletividade, mas atuar para que as políticas públicas sejam capazes de proteger ambos.

A atuação individual do Ministério Público continua plenamente legítima e indispensável nas situações de urgência e emergência.

A defesa das políticas públicas não afasta a necessidade de proteção imediata da vida e da dignidade humana.

No âmbito da urgência e emergência, a atuação judicial individual frequentemente representa o único instrumento capaz de assegurar acesso tempestivo a leitos hospitalares, unidades de terapia intensiva, transferências inter-hospitalares, procedimentos cirúrgicos urgentes e tratamentos indispensáveis à preservação da vida.

Nessas hipóteses, a atuação do Ministério Público constitui legítima expressão de sua missão constitucional de proteção dos direitos fundamentais. A proteção individual, portanto, integra legitimamente o espectro de atuação do Ministério Público na defesa do direito à saúde.

A judicialização individual não representa afronta à política pública quando utilizada para assegurar acesso a prestações já previstas pelo SUS e indevidamente negadas ou retardadas.

Todavia, a experiência institucional acumulada ao longo dos anos demonstra que a repetição sistemática de demandas individuais relacionadas a leitos hospitalares, acesso a

medicamentos, cirurgias, exames especializados, internações psiquiátricas e tratamentos de alta complexidade frequentemente revela falhas estruturais das políticas públicas sanitárias.

A missão constitucional do Ministério Público não se esgota na solução de demandas individuais, cabendo-lhe também atuar sobre as causas estruturais que produzem a judicialização reiterada da saúde. O papel institucional do Ministério Público nos novos tempos exige atuação voltada ao fortalecimento das políticas públicas.

O Ministério Público deve atuar como guardião não apenas do direito individual à saúde, mas também das instituições, processos e políticas públicas responsáveis pela concretização desse direito.

A experiência institucional acumulada pelo Ministério Público brasileiro demonstra que grande parte das demandas individuais relacionadas ao direito à saúde decorre de problemas estruturais das políticas públicas sanitárias.

Nesse contexto, a atuação ministerial não pode limitar-se à correção episódica dos efeitos dessas falhas sistêmicas.

A missão constitucional do Ministério Público exige atuação voltada também à identificação e superação de suas causas.

O Ministério Público deve atuar não apenas para retirar pessoas da fila, mas para compreender por que a fila existe. Não apenas para garantir um leito hospitalar, mas para compreender por que faltam leitos. Não apenas para assegurar um medicamento, mas para compreender por que a assistência farmacêutica falha.

A tutela individual continua necessária e legítima. Todavia, somente o enfrentamento das causas estruturais permitirá a efetiva redução da judicialização e a ampliação sustentável do acesso da população às ações e serviços de saúde.

O Ministério Público do século XXI deve ser reconhecido não apenas como agente de judicialização, mas como agente de governança, resolutividade e fortalecimento do Sistema Único de Saúde. Deve ser reconhecido como instituição vocacionada não apenas à tutela jurisdicional de direitos, mas também à indução, fiscalização e aperfeiçoamento das políticas públicas responsáveis por sua concretização. Na área da saúde, essa missão se traduz no compromisso permanente com o fortalecimento do Sistema Único de Saúde como principal instrumento constitucional de garantia do direito à saúde.

3. CONCLUSÃO OBJETIVA

Propõe-se a aprovação da seguinte diretriz institucional:

A atuação do Ministério Público na defesa do direito à saúde deve assegurar a tutela individual sempre que necessária à proteção da vida, da saúde e da dignidade da pessoa humana, especialmente em situações de urgência, emergência, vulnerabilidade ou risco de dano irreparável.

Sem prejuízo dessa atuação, constitui prioridade institucional o fortalecimento da atuação resolutiva, coletiva e estruturante voltada ao enfrentamento das causas sistêmicas da judicialização da saúde, mediante fiscalização, indução, qualificação e aperfeiçoamento das políticas públicas do Sistema Único de Saúde.

A defesa ministerial do direito à saúde deve buscar soluções para os cidadãos sem se afastar das políticas públicas constitucionalmente instituídas, reconhecendo que o direito à saúde não se concretiza contra o SUS, mas por meio do SUS.

A existência de instituição constitucionalmente incumbida da assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados reforça a necessidade de que o Ministério Público concentre parcela significativa de seus esforços institucionais na defesa dos interesses sociais, na fiscalização das políticas públicas e na promoção de soluções estruturais capazes de assegurar acesso universal, integral e equânime à saúde.

O desafio institucional dos novos tempos não consiste em substituir a defesa dos indivíduos pela defesa das políticas públicas, mas em compreender que a proteção duradoura dos indivíduos depende do fortalecimento das políticas públicas responsáveis pela concretização de seus direitos fundamentais. Na área da saúde, isso significa reconhecer que a defesa do cidadão e a defesa do SUS não constituem objetivos antagônicos, mas dimensões complementares da mesma missão constitucional.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E JURISPRUDENCIAIS

AITH, F. M. A. Curso de Direito Sanitário: a proteção do direito à saúde no Brasil. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

AITH, F. M. A. Teoria Geral do Direito Sanitário Brasileiro. Tese (Livre-Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

AITH, F. M. A; FORTES, P. A. de C. Judicialização da saúde no Brasil: a visão dos gestores e a necessidade de uma agenda de pesquisa. *Revista de Direito Sanitário*, v. 11, n. 2, p. 7–23, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde (SUS), o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 2011.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Corregedoria Nacional do Ministério Público. Carta de Brasília. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 566.471/RN. Tema 6 da Repercussão Geral. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 1.366.243/SC. Tema 1234 da Repercussão Geral. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025.

BUCCI, M. P. D. Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, M. P. D.; DUARTE, C. S. (org.). Judicialização da saúde: a visão do Poder Executivo. São Paulo: Saraiva Jur, 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Brasília, DF: CNMP, 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 2, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre parâmetros para avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e unidades do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil); INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA – INSPER. Judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/f74c66d46cfea933bf22005ca50ec915.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2025.

DALLARI, S. G. Direito sanitário. São Paulo: Verbatim, 2008.

FERRAZ, O. L. M.; VIEIRA, F. S. Direito à saúde, recursos escassos e equidade: os riscos da interpretação judicial dominante. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 223-251, 2009.

MAZZILLI, H. N. O Ministério Público e a defesa dos interesses difusos. 31. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Ato CGMP nº 2, de 5 de junho de 2025. Consolida os atos orientadores da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: MPMG, 2025.

OLIVEIRA, V. E. de. Caminhos da judicialização do direito à saúde. In: OLIVEIRA, V. E. de (org.). Judicialização de políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. Cap. 6, p. 177-199.

PAIM, J. S. O que é o SUS. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

SANTOS, L. Direito da saúde no Brasil. Campinas: Saberes Editora, 2010.

VENTURA, M.; SIMAS, L.; PEPE, V. L. E.; SCHRAMM, F. R. Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 77-100, 2010.

Equiparação constitucional e sistema de justiça: o acesso dos membros do Ministério Público às funções de assessoria nos Tribunais Superiores e nos Conselhos Constitucionais

JOSÉ OURISMAR BARROS DE OLIVEIRA

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

RODRIGO IENNACO DE MORAES

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA

A equiparação constitucional entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público, formalizada pelo artigo 129, §4º, da Constituição Federal — introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e que determina a aplicação ao Ministério Público, no que couber, do regime jurídico estatuído pelo artigo 93 —, não tem caráter meramente remuneratório, mas constitui princípio estrutural e simétrico que conforma o regime jurídico das duas carreiras como instituições congêneres do Sistema de Justiça. Esse caráter estrutural foi reafirmado em definitivo pelo Supremo Tribunal Federal em 25 de março de 2026, no julgamento dos Temas 966 e 976 de Repercussão Geral, cujo item 1 da tese fixada estabelece, com efeito vinculante, que “os regimes remuneratórios da Magistratura e do Ministério Público são equiparados, nos termos da Emenda Constitucional 45”. Da equiparação constitucional decorre que aos membros do Ministério Público é facultado o exercício de funções de assessoria nos tribunais superiores (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral e Superior Tribunal Militar) e nos conselhos constitucionais (Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público), tal como já se assegura aos magistrados — e isso porque tais funções não configuram “outra função pública” vedada pelo artigo 128, §5º, II, “d”, da Constituição Federal, mas exercício da própria função institucional do Ministério Público em outro órgão

do Sistema de Justiça. A vedação fixada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 388 — Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 09/03/2016 — alcança exclusivamente o exercício, por membro do Ministério Público, de cargos no Poder Executivo em posição de subordinação política ao chefe do governo, conforme expressamente delimitado nos itens 5, 8 e 11 da ementa e no voto convergente do Min. Teori Zavascki, que admitiu a atuação do membro do MP “em cargo em conselho, na qualidade de representante da instituição”. A possibilidade defendida não é inovação teórica, mas extensão coerente de prática já institucionalizada e sucessivamente ampliada pela Portaria Conjunta CNMP/CNJ nº 2, de 10 de setembro de 2019, e suas alterações de 2021 e 2025, que estabelecem assessorias recíprocas de magistrados no CNMP e de membros do Ministério Público no CNJ, atualmente com até três membros em cada órgão. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais deve reconhecer que o acesso a essas funções é decorrência direta da simetria constitucional, da unidade do Sistema de Justiça e da cooperação interinstitucional, e deve apresentar ao Conselho Nacional do Ministério Público, após aprovação pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPJ), proposta de regulamentação que disponha, em base nacional, sobre o afastamento de seus membros para o exercício de funções de assessoria nos tribunais superiores e nos conselhos constitucionais, com salvaguardas que preservem a independência funcional, a transparência e o vínculo institucional originário.

EXPOSIÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO

1. A EQUIPARAÇÃO CONSTITUCIONAL MP-MAGISTRATURA COMO PRINCÍPIO ESTRUTURAL DO SISTEMA DE JUSTIÇA

O artigo 129, §4º, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, dispõe que “aplica-se ao Ministério Público, no que couber, o disposto no artigo 93”. A norma é o ápice de um movimento iniciado pelo texto originário de 1988 e consolidado pela Reforma do Judiciário, que constituiu a Magistratura e o Ministério Público como carreiras simétricas, paralelas e estruturalmente equiparadas, sujeitas aos mesmos princípios de ingresso, promoção, garantias, vedações e governança institucional.

Essa equiparação não é meramente formal. O Conselho Nacional de Justiça, no Pedido de Providências nº 0002043-22.2009.2.00.0000, reconheceu expressamente que “a Constituição de 1988, em seu texto originário, constituiu-se no marco regulatório da mudança de nosso sistema jurídico para a adoção da simetria entre as carreiras da magistratura e do Ministério Público, obra complementada por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004”, e que “a determinação contida no artigo 129, §4º, da Constituição, que estabelece a necessidade da simetria da carreira do Ministério Público com a carreira da Magistratura é autoaplicável”. Daí decorreu a edição da Resolução CNJ nº 133, de 21 de junho de 2011, que, em seu próprio título, “dispõe sobre a simetria constitucional entre Magistratura e Ministério Público e equiparação de vantagens”.

A doutrina constitucional consolida essa leitura. Emerson Garcia sustenta que o §4º do artigo 129 sujeita todos os ramos da instituição aos princípios do artigo 127, há expressa

remissão ao artigo 93, e estende a todos as mesmas garantias e vedações constantes do artigo 128, §5º. Hugo Nigro Mazzilli afirma que as garantias e vedações constitucionais aplicáveis à magistratura aplicam-se simetricamente ao Ministério Público, por imperativo da própria estrutura constitucional dessas instituições congêneres. Gregório Assagra de Almeida, ao desenvolver a tese do Ministério Público como instituição de garantia constitucional fundamental, demonstra que a simetria com a Magistratura é elemento essencial do estatuto constitucional do Ministério Público e da unidade do Sistema de Justiça.

A equiparação tem, portanto, alcance estrutural: aplica-se ao ingresso (concurso público de provas e títulos), à formação (escolas institucionais), à promoção (alternância entre antiguidade e merecimento), às garantias (vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios), às vedações funcionais, ao regime remuneratório (subsídio em parcela única e teto constitucional) e ao regime de governança nacional (conselhos constitucionais). Não há razão constitucional para que essa simetria estrutural não se estenda também ao regime de afastamento para funções de assessoria em órgãos congêneres do Sistema de Justiça — sob pena de fragmentação assistêmica do projeto constitucional inaugurado pela EC nº 45/2004.

2. A TESE DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF DE 2026 E A CONFIRMAÇÃO VINCULANTE DO CARÁTER ESTRUTURAL DA EQUIPARAÇÃO

Em sessão plenária de 25 de março de 2026, no julgamento conjunto dos Temas 966 e 976 de Repercussão Geral (RE 968.646, Rel. Min. Alexandre de Moraes; RE 1.059.466, Rel. Min. Gilmar Mendes), o Supremo Tribunal Federal fixou tese vinculante composta por dezoito enunciados, cujo item 1 dispõe: “Os regimes remuneratórios da Magistratura e do Ministério Público são equiparados, nos termos da Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, que alterou o artigo 129, § 4º, da CF/1988, para dispor que o artigo 93 da Constituição Federal aplica-se, no que couber, ao Ministério Público, inclusive o inciso V do artigo 93 da CF”.

Embora o objeto imediato do julgamento tenha sido o teto remuneratório, a *ratio decidendi* do acórdão reafirma, em base vinculante, a equiparação estrutural e o caráter nacional das duas carreiras. O Min. Gilmar Mendes registrou que “a lógica decorre do caráter nacional das carreiras, que não podem ser fragmentadas por iniciativas locais”, e a uniformidade nacional foi reconhecida pela Corte como “elemento essencial para preservar a isonomia”. A tese fixada não é episódica nem setorial: é norma vinculante que recompõe, com força obrigatória sobre todos os Poderes da República (artigo 102, §2º, da CF, c/c artigo 927, III, do CPC), a leitura constitucional da equiparação como princípio estruturante do regime jurídico de ambas as carreiras.

Daí extrai-se conclusão decisiva: se o regime remuneratório é equiparado por mandamento constitucional autoaplicável, com mais forte razão devem ser equiparados os regimes de afastamento para funções de assessoria em órgãos congêneres do Sistema de Justiça — pois enquanto o regime remuneratório envolve matéria de menor sensibilidade institucional (paridade financeira), o acesso a funções de assessoria é matéria de relevância maior para a integração do Sistema de Justiça, sua eficiência e a unidade da defesa da ordem jurídica.

3. A ADPF 388 CORRETAMENTE LIDA: CARGO NO EXECUTIVO (VEDADO) *VERSUS* FUNÇÃO NO SISTEMA DE JUSTIÇA (PERMITIDA)

Eventual objeção à tese costuma invocar o precedente firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 388/DF (Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 09/03/2016, DJe 01/08/2016), no qual o Plenário declarou inconstitucional a Resolução CNMP n.º 72/2011 e a nomeação de Procurador de Justiça para o cargo de Ministro da Justiça. A objeção, contudo, repousa em leitura simplificadora do precedente, que desconsidera os limites precisos de sua *ratio decidendi*.

O dispositivo da decisão e o item 11 da ementa são taxativos: “Membros do Ministério Público não podem ocupar cargos públicos, fora do âmbito da Instituição, salvo cargo de professor e funções de magistério”. A vedação é a cargos no Poder Executivo em posição de subordinação política — não a qualquer atuação institucional do membro do MP fora de sua promotoria de origem. O item 8 da ementa traça a distinção decisiva, ao consignar que “o que é central ao regime de vedações dos membros do MP é o impedimento ao exercício de cargos fora do âmbito da Instituição, não de funções”. O item 5, por sua vez, anuncia que o artigo 129, IX, da CF contém disposição relativa às funções da instituição Ministério Público, não de seus membros. Há, portanto, expressa diferenciação entre (a) cargo externo subordinado politicamente — vedado — e (b) função pública afim ao Ministério Público, exercida no Sistema de Justiça — permitida.

Os fundamentos invocados pelos Ministros revelam, com clareza, o alvo da vedação. O Min. Roberto Barroso destacou a incompatibilidade entre a “lealdade de governo” exigida do Ministro de Estado e a “lealdade de Estado” exigida do membro do MP. A Min. Cármen Lúcia enfatizou a submissão hierárquica ao Presidente da República. O Min. Ricardo Lewandowski, em precedente coligado (ADI 3.574/SE, j. 16/05/2007), consignou que cargos de “Ministro, Secretário de Estado ou do Distrito Federal, Secretário de Município da Capital ou Chefe de Missão Diplomática não dizem respeito à administração do Ministério Público, ensejando, inclusive, se efetivamente exercidos, indesejável vínculo de subordinação de seus ocupantes com o Executivo”. Em síntese: o que se vedou foi o ingresso do membro do MP em estrutura politicamente subordinada e externa ao Sistema de Justiça.

Decisiva, ainda, é a manifestação do Min. Teori Zavascki, que acompanhou o relator e consignou, em voto convergente, ressalva expressa: admite-se que um membro do MP exerça “cargo em conselho, na qualidade de representante da instituição, sem que seja necessário se afastar das atividades”, complementando que “não se pode considerar função institucional do Ministério Público aquela que, para ser exercida, deva seu membro se afastar do cargo”. Esse trecho não é *obiter dictum* lateral: é parte integrante da *ratio decidendi* do acórdão, na medida em que delimita, pela via da exceção, o objeto preciso da vedação. Assessoria em tribunal superior ou em conselho constitucional — em que o membro do MP atua como representante institucional, em função juridicamente afim e sem qualquer subordinação política — é, à luz do voto de Teori Zavascki, expressamente compatível com o regime de vedações do artigo 128, §5º, II, “d”, da Constituição Federal.

Os precedentes correlatos confirmam essa leitura. As ADIs 3.298/AM (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 10/05/2007), 3.574/SE (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 16/05/2007) e 2.534/MG (Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 24/08/2020) vedaram, todas, cargos no Poder Executivo e atividade político-partidária. Nenhum precedente do Supremo Tribunal Federal jamais vedou a atuação de membros do Ministério Público em funções de assessoria no Judiciário, no Conselho Nacional de Justiça ou no Conselho Nacional do Ministério Público.

Ademais, a função de assessor de Ministro em Tribunal Superior não envolve atividade judicante que justifique sua restrição a membros do Ministério Público, tampouco exige investidura jurisdicional. O exercício da assessoria é, por natureza, atividade técnica, administrativa e de apoio aos trabalhos institucionais do tribunal, desempenhada em conformidade com as diretrizes da magistratura assessorada, sem implicação em decisões judiciais ou atribuições jurisdicionais exclusivas. Essa característica afasta, desde logo, qualquer invocação da vedação constitucional relativa ao exercício de "outra função pública", porquanto a assessoria não se configura como função distinta da própria atividade institucional do Ministério Público quando exercida no Sistema de Justiça. O paralelismo com o regime dos juízes auxiliares — que operam em idênticas condições funcionais e também desempenham assessoria sem atividade judicante — confirma que membros do Ministério Público, em razão da simetria estrutural consagrada pelo artigo 129, §4º da Constituição Federal, encontram-se igualmente habilitados ao desempenho dessa função, preservadas as salvaguardas regulamentares que assegurem a manutenção da independência funcional e do vínculo institucional originário.

4. O PARALELISMO COM O ARTIGO 95, PARÁGRAFO ÚNICO, I, DA CF: O EXEMPLO DOS JUÍZES AUXILIARES COMO DEMONSTRAÇÃO INVERSA

Demonstração suplementar e decisiva da tese reside no exame do regime paralelo aplicável à Magistratura. O artigo 95, parágrafo único, I, da Constituição Federal — homólogo ao artigo 128, §5º, II, "d" — veda aos juízes "exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério". A formulação é, note-se, **textualmente mais restritiva** que a aplicável ao Ministério Público: enquanto o regime do MP veda apenas o exercício de "outra função pública", o regime da Magistratura veda "outro cargo ou função".

Apesar dessa redação mais restritiva, os magistrados podem exercer, sem qualquer questionamento de constitucionalidade, funções de assessoria nos tribunais superiores e no CNJ. A Resolução STF n.º 413, de 22 de setembro de 2009 — que revogou expressamente, em seu artigo 21, a Resolução STF n.º 353/2008 —, dispõe em seu artigo 3º que "o número máximo de magistrados à disposição do Supremo Tribunal Federal é restrito a doze, sendo um para cada Gabinete de Ministro e dois para a Presidência". No mesmo sentido, a Emenda Regimental n.º 42 ao Regimento Interno do STJ (artigos 21-A a 21-D) autoriza cada Ministro a convocar juiz auxiliar. A Resolução CNJ n.º 72/2009, alterada por sucessivas resoluções (144/2012, 209/2015, 264/2018, 326/2020, 502/2023, 597/2024 e 664/2025), regulamenta a convocação de juízes auxiliares no Conselho Nacional de Justiça. E o Tribunal Superior Eleitoral, por força do artigo 119 da CF, é integralmente composto por magistrados, alguns dos quais convocados de outros tribunais.

O argumento é direto e logicamente vinculante: se a vedação textualmente mais restritiva do artigo 95, parágrafo único, I, da CF, não impede que magistrados exerçam funções de assessoria em tribunais superiores e em conselhos constitucionais — porque tais funções não configuram "outro cargo ou função" no sentido vedado, mas exercício da própria magistratura em órgão congênere do Sistema de Justiça —, então, *a fortiori*, a vedação textualmente menos restritiva do artigo 128, §5º, II, "d", da CF, não pode ser interpretada como impeditiva do exercício, por membros do Ministério Público, das mesmas funções nos mesmos órgãos.

Interpretação em sentido oposto produziria assimetria inaceitável: a Constituição equipararia as carreiras, mas a leitura conjunta das vedações resultaria em regime mais

restritivo para o Ministério Público do que para a Magistratura, contrariando frontalmente o artigo 129, §4º, da CF e a tese vinculante fixada pelo STF nos Temas 966 e 976 de Repercussão Geral. Tal resultado seria não apenas hermeneuticamente inconsistente, mas constitucionalmente vedado pela cláusula da simetria estrutural.

5. O PRECEDENTE NORMATIVO DA PORTARIA CONJUNTA CNMP/CNJ Nº 2/2019: FATO CONSUMADO E TRÊS EXPANSÕES SUCESSIVAS

A tese aqui sustentada não é inovação teórica, mas explicitação de modelo já institucionalizado e sucessivamente ampliado pelos próprios órgãos de cúpula do Sistema de Justiça. Em 10 de setembro de 2019, a Procuradora-Geral da República Raquel Dodge (Presidente do CNMP) e o Ministro Dias Toffoli (Presidente do STF e do CNJ) firmaram a Portaria Conjunta CNMP/CNJ nº 2, que instituiu as “Assessorias de Apoio Interinstitucional” do CNJ e do CNMP, vinculadas às respectivas Presidências, com a finalidade explícita de fortalecer a cooperação interinstitucional entre os dois órgãos de controle externo das atividades administrativa e financeira do Poder Judiciário e do Ministério Público.

O artigo 2º da Portaria estabelece: “A Assessoria de Apoio Interinstitucional do CNJ será prestada por 1 (um) membro do Ministério Público, com afastamento total ou parcial de suas atribuições em seu órgão de origem, designado por escolha do Presidente do CNJ, após requisição pela Presidência do CNMP”. O parágrafo único é especialmente eloquente: “Ao Assessor de Apoio Interinstitucional no CNJ aplicam-se, no que couber, os mesmos direitos, vedações, garantias, prerrogativas e impedimentos inerentes aos Juízes Auxiliares que atuam no CNJ”. O artigo 3º estabelece, em simetria perfeita, que “a Assessoria de Apoio Interinstitucional do CNMP será prestada por 1 (um) magistrado, com afastamento total ou parcial de suas atribuições em seu órgão de origem”.

A consolidação institucional do modelo é comprovada por três expansões sucessivas. A Portaria Conjunta CNMP/CNJ nº 2/2021, firmada pelo Procurador-Geral da República Augusto Aras e pelo Ministro Luiz Fux, ampliou de um para dois o número de assessores em cada órgão. A Portaria Conjunta CNJ/CNMP nº 5, de 27 de maio de 2025, ampliou novamente o quantitativo, autorizando até três membros do Ministério Público como assessores no CNJ e até três magistrados como assessores no CNMP. Três expansões sucessivas — 2019, 2021 e 2025 —, conduzidas por sucessivas composições da Presidência do STF/CNJ e do CNMP, atestam não apenas a viabilidade jurídica do modelo, mas seu sucesso institucional e a inexistência de qualquer questionamento de constitucionalidade ao longo de quase sete anos de vigência.

O fundamento expresso da Portaria, conforme registrado em manifestação institucional do CNMP, é precisamente a simetria constitucional: a criação do cargo de magistrado de ligação levou em consideração a simetria existente entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público, nos termos do artigo 129, §4º, da Constituição Federal. Vale dizer: o próprio CNMP e o próprio CNJ, atuando conjuntamente, reconheceram a equiparação como fundamento normativo suficiente para o afastamento recíproco de membros e magistrados para o exercício de assessoria no órgão congênere. Se essa premissa é válida — e é, há quase sete anos —, ela autoriza, por idêntico fundamento constitucional, a extensão coerente para os tribunais superiores, com a edição de norma regulamentadora própria pelo CNMP.

6. REFUTAÇÃO DE OBJEÇÕES E SALVAGUARDAS REGULAMENTARES

Quatro objeções podem ser cogitadas contra a tese, todas refutáveis.

Primeira objeção: o artigo 128, §5º, II, “d”, da CF vedaria toda e qualquer função pública distinta da função ministerial originária. Refuta-se pelo argumento sistemático já desenvolvido: o STF, na ADPF 388 (item 8 da ementa), distinguiu textualmente cargo externo subordinado (vedado) de função afim ao MP (permitida); o voto convergente do Min. Teori Zavascki é categórico; e o paralelismo com o artigo 95, parágrafo único, I, da CF — textualmente mais restritivo — demonstra que a vedação não alcança o exercício da própria função institucional em órgão congênere do Sistema de Justiça.

Segunda objeção: a independência funcional do Ministério Público estaria comprometida pela presença de seus membros em órgãos do Judiciário. Refuta-se pelo desenho constitucional vigente: a própria Constituição, no artigo 103-B, X e XI, prevê dois membros do Ministério Público no CNJ — órgão administrativo do Poder Judiciário —, e, no artigo 130-A, IV, prevê dois magistrados no CNMP. O Constituinte derivado, portanto, já consagrou a cooperação interinstitucional como compatível com a independência funcional. A independência protegida pelo artigo 127, §1º, da CF refere-se à liberdade de atuação no caso concreto, não à proibição abstrata de cooperação institucional entre órgãos do Sistema de Justiça.

Terceira objeção: haveria risco de captura institucional do MP pelo Judiciário. Refuta-se pela análise empírica: quase sete anos de vigência da Portaria Conjunta CNMP/CNJ nº 2/2019, com três expansões sucessivas, não registraram qualquer episódio de captura institucional. Pelo contrário, a cooperação tem se mostrado tecnicamente produtiva e institucionalmente saudável. Salvaguardas regulamentares — mandato com prazo definido, impossibilidade de remoção ou promoção durante o exercício da assessoria, vedação a atribuições incompatíveis com o vínculo originário, submissão prévia do afastamento ao Procurador-Geral e ao Conselho Superior do respectivo MP, homologação pelo CNMP — são suficientes para neutralizar qualquer risco residual.

Quarta objeção: a ADPF 388 vedaria genericamente toda atuação de membros do MP fora da promotoria de origem. Refuta-se pela leitura precisa do acórdão: a vedação alcança exclusivamente cargos no Poder Executivo em posição de subordinação política, conforme demonstrado no tópico 3 supra. Estender essa vedação a funções de assessoria no Sistema de Justiça seria hipertrofiar a *ratio decidendi* do precedente para além de seus limites, em violação ao dever de respeito à fundamentação determinante (artigo 489, §1º, V, do CPC).

Às refutações somam-se as salvaguardas regulamentares que devem integrar a proposta de regulamentação a ser submetida ao CNMP: (a) prazo definido de mandato, vedada prorrogação indefinida; (b) limite quantitativo de afastamentos por unidade do Ministério Público, em proporção razoável; (c) preservação plena do vínculo institucional originário, com retorno automático ao órgão de origem ao término da assessoria; (d) vedação à fixação de remuneração superior ao subsídio do cargo de origem, em consonância com a tese de Repercussão Geral do STF sobre teto remuneratório; (e) impossibilidade de remoção ou promoção durante o exercício da assessoria, para preservar a independência do membro; (f) homologação prévia do afastamento pelo Procurador-Geral, ouvido o Conselho Superior, com referendo do CNMP; (g) publicidade dos atos de designação e prestação periódica de contas ao órgão de origem.

CONCLUSÃO

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais reconhece que a equiparação constitucional entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público, formalizada pelo artigo 129, §4º, da Constituição Federal e reafirmada com força vinculante pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Temas 966 e 976 de Repercussão Geral em 25 de março de 2026, autoriza o acesso dos membros do Ministério Público às funções de assessoria nos tribunais superiores — Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral e Superior Tribunal Militar — e nos conselhos constitucionais — Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público. A vedação fixada na ADPF 388 alcança exclusivamente cargos no Poder Executivo em posição de subordinação política, conforme delimitação expressa dos itens 5, 8 e 11 da ementa e do voto convergente do Min. Teori Zavascki. O paralelismo com o regime constitucional dos juízes auxiliares — assegurado pelo artigo 95, parágrafo único, I, da CF, com redação textualmente mais restritiva que a do artigo 128, §5º, II, “d” — e o precedente normativo da Portaria Conjunta CNMP/CNJ nº 2, de 10 de setembro de 2019, e suas sucessivas expansões em 2021 e 2025, comprovam, tanto no plano dogmático quanto no plano operacional, a viabilidade jurídica e institucional do acesso ora defendido. Ademais, a função de assessor de Ministro em Tribunal Superior não envolve atividade judicante que justifique sua restrição a membros do Ministério Público, tampouco exige investidura jurisdicional. Em consequência, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais deve apresentar ao Conselho Nacional do Ministério Público, após aprovação pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE), proposta de resolução que regulamente, em base nacional, o afastamento de seus membros para o exercício de funções de assessoria nos tribunais superiores e nos conselhos constitucionais, com salvaguardas que assegurem a preservação da independência funcional, do vínculo institucional originário, da transparência e do regime de teto remuneratório constitucional, em coerência com a unidade do Sistema de Justiça e a simetria estrutural entre as carreiras consagrada pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo: superação da summa divisio direito público e direito privado por uma nova summa divisio constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004*. Reforma do Judiciário.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979*. Lei Orgânica da Magistratura Nacional.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Lei Orgânica do Ministério Público da União.
- BRASIL. *Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Pedido de Providências nº 0002043-22.2009.2.00.0000*. Decisão sobre a autoaplicabilidade da simetria constitucional MP-Magistratura.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 72, de 31 de março de 2009*. Dispõe sobre a convocação de magistrados pelos Tribunais Regionais Federais e pelos Tribunais de Justiça dos Estados, com alterações posteriores.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 133, de 21 de junho de 2011*. Dispõe sobre a simetria constitucional entre a Magistratura e o Ministério Público.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020*. Dispõe sobre a cooperação judiciária nacional.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA e CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Portaria Conjunta CNMP/CNJ nº 2, de 10 de setembro de 2019*. Institui as Assessorias de Apoio Interinstitucional do CNJ e do CNMP.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA e CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Portaria Conjunta CNMP/CNJ nº 2, de 2021*. Amplia para dois o quantitativo de assessores em cada órgão.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA e CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Portaria Conjunta CNJ/CNMP nº 5, de 27 de maio de 2025*. Amplia para até três o quantitativo de assessores em cada órgão.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 5, de 20 de março de 2006*, restaurada pela *Resolução nº 144, de 14 de junho de 2016*. Disciplina o exercício de função pública por membros do Ministério Público.

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Org.). *Ministério Público: instituição e processo*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GARCIA, Emerson. Ministério Público: essência e limites da independência funcional. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 35, jan./mar. 2010.

GOULART, Marcelo Pedroso. Princípios institucionais do Ministério Público. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). *Ministério Público: reflexões sobre princípios e funções institucionais*. São Paulo: Atlas, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 388/DF*. Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 09/03/2016, DJe 01/08/2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.298/AM*. Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 10/05/2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.574/SE*. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, j. 16/05/2007, DJe-028 01/06/2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.534/MG*. Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 24/08/2020, DJe 26/11/2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário nº 968.646 (Tema 966-RG) e Recurso Extraordinário nº 1.059.466 (Tema 976-RG)*. Pleno, j. 25/03/2026. Tese de Repercussão Geral sobre teto remuneratório da Magistratura e do Ministério Público.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Resolução nº 413, de 22 de setembro de 2009*. Disciplina a designação de magistrados auxiliares no STF.

Legitimidade social como fundamento da legitimidade política do Ministério Público

JOSÉ OURISMAR BARROS DE OLIVEIRA

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

RODRIGO IENNACO DE MORAES

Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA

A legitimidade política do Ministério Público não se esgota na sua previsão normativa constitucional, mas se constrói e se renova cotidianamente pela legitimidade social de sua atuação. Uma instituição é politicamente legítima não apenas porque a norma assim a declara, mas porque cumpre a função para a qual foi constituída — e cumpri-la exige que esteja genuinamente inserida na realidade social que pretende transformar. O Ministério Público foi constituído para defender os interesses sociais e promover a Justiça; mas quem conhece os interesses sociais é o desprovido deles, e quem conhece a Justiça é o injustiçado. Por isso, uma instituição que define sozinha o que é justo, sem ouvir o injustiçado, pode ser legalmente válida, mas é funcionalmente ilegítima: não cumpre sua função constitucional. A legitimidade social, aqui entendida como o reconhecimento, pelos titulares dos direitos, de que o Ministério Público age de forma efetiva e com interação genuína, é condição de legitimidade política permanente no Estado Democrático de Direito. Ela se produz por meio de formas concretas de inserção social — presença física nos territórios, escuta ativa dos injustiçados, atendimento humanizado, construção compartilhada de agendas e prestação de contas à sociedade — que constituem, ao mesmo tempo, instrumentos de efetivação da Justiça e condições de renovação da autoridade institucional. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais deve reconhecer, valorizar e institucionalizar os atos que geram legitimidade social, estruturando protocolos de interação comunitária, criando grupos de trabalho para o desenvolvimento de metodologias de atuação com as comunidades e incentivando a presença territorial dos seus membros como componente essencial do cumprimento da missão constitucional da instituição.

EXPOSIÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO

1. O PROBLEMA DA LEGITIMIDADE POLÍTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público ocupa posição singular no constitucionalismo brasileiro. Não é eleito, mas age em nome da sociedade; não pertence ao grupo que representa, mas tem a missão de defender seus interesses; não integra nenhum dos três Poderes, mas exerce funções essenciais ao regime democrático. Essa singularidade cria uma tensão estrutural: como se legitima politicamente uma instituição que não deriva sua autoridade do voto popular?

A resposta tradicional recorre à legitimação normativa: o Ministério Público seria legítimo porque a Constituição Federal assim o declarou (arts. 127 a 130-A, CF/88), conferindo-lhe independência funcional, autonomia institucional e atribuições específicas. Os ritos, as cerimônias, os símbolos e a formalidade institucional também cumprem uma função legitimadora — criam reconhecimento social, conferem previsibilidade e reforçam a autoridade da instituição no imaginário coletivo. Essa resposta, contudo, é necessária mas insuficiente. A norma e os ritos conferem ao Ministério Público autoridade formal; não explicam, por si sós, por que a sociedade deveria reconhecer como justa e adequada a sua atuação concreta.

A teoria política distingue legalidade de legitimidade. Legalidade é atributo da norma: um ato é legal quando observa o procedimento e o conteúdo prescritos pelo ordenamento. Legitimidade é atributo da autoridade: uma instituição é legítima quando os destinatários do seu poder a reconhecem como válida, justa e efetiva. Para Max Weber, a dominação racional-legal é legítima porque os destinatários reconhecem a validade da norma que a sustenta. Mas esse reconhecimento é frágil: ele não é automático nem permanente, e se desgasta quando a instituição se distancia das expectativas concretas de quem deveria servir. A norma cria a moldura da legitimidade; é a atuação cotidiana que a preenche — ou a esvazia.

2. LEGITIMIDADE SOCIAL: CONCEITO, FUNDAMENTOS E DISTINÇÃO DA LEGITIMIDADE FORMAL — OPINIÃO VERSUS INTERESSE VERDADEIRO

Se a legitimidade política não se esgota na norma, onde se encontra seu fundamento mais sólido? A resposta está na legitimidade social — o reconhecimento contínuo, pelos titulares dos direitos e pelas comunidades afetadas, de que a instituição age de forma efetiva e com interação genuína com aqueles em cujo nome atua.

Para compreender esse conceito com precisão, é necessário partir de uma questão anterior: o que faz uma instituição ser legítima? Michael Sandel, retomando Aristóteles, oferece a resposta mais direta: uma instituição é legítima quando cumpre adequadamente a função que justifica sua existência. Aplicado ao Ministério Público, a questão é: para que serve essa instituição? A Constituição responde: para defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF/88). Essa é sua função. Uma instituição que não cumpre essa função — ainda que siga rigorosamente os procedimentos formais — não realiza a Justiça que lhe foi confiada.

Mas como se sabe se a instituição está cumprindo sua função? E, especialmente, como se distingue o que a comunidade *diz querer* (opinião verbalizada) do que ela *verdadeiramente precisa* (interesse autêntico)?

Aqui reside o problema central. A função do Ministério Público é defender os interesses sociais — mas há uma diferença fundamental entre *opinião* e *interesse*. Opinião é o que a pessoa expressa verbalmente: a reclamação imediata, influenciada por senso comum, mídia, pressões do momento, narrativas disponíveis na esfera pública. Interesse verdadeiro é a necessidade estrutural, enraizada na condição concreta da pessoa, que frequentemente não se expressa como reivindicação verbalizada porque não há linguagem ou espaço de fala para ela.

Exemplo concreto: Uma comunidade periférica pode verbalizar o interesse em "mais policiamento" (opinião), quando o interesse verdadeiro é em segurança que passa por oportunidade de renda, educação de qualidade e resgate de espaços públicos (interesse estrutural). O Ministério Público que apenas ouve a opinião e intensifica a repressão policial age de forma populista, sem resolver o problema real. Mas o Ministério Público que ignora a fala da comunidade e age sozinho, impondo sua visão técnica do que é "correto", comete paternalismo.

A solução não está em escolher entre um extremo e outro — nem obedecer cegamente a cada reivindicação verbalizada nem desprezar a voz da comunidade. A solução está na interação genuína: um processo de diálogo qualificado, contínuo e respeitoso, no qual o Ministério Público:

1. Escuta de verdade as opiniões que a comunidade expressa
2. Faz perguntas que aprofundem a compreensão dos problemas
3. Compartilha conhecimento técnico-jurídico que amplia o horizonte de possibilidades
4. Reflete conjuntamente sobre as causas estruturais dos problemas
5. Descobre junto com a comunidade qual é o interesse autêntico que merece ser defendido

Esse processo de interação é a condição epistemológica da efetividade. O Ministério Público que não interage não sabe o que realmente precisa defender. Age no escuro. Mas também não é o processo no qual a instituição se curva para cada demanda. É o processo no qual ambos — instituição e comunidade — aprendem juntos qual é o caminho certo.

Daí decorre o conceito de legitimidade social aqui adotado: legitimidade social é o reconhecimento, pelos titulares dos direitos, de que o Ministério Público age de forma efetiva — que realmente transforma a condição de vulnerabilidade — e com interação genuína — que descobre e respeita o interesse verdadeiro, não apenas a opinião verbalizada.

Esse conceito tem três componentes estruturantes:

(a) Efetividade: A atuação do Ministério Público produz resultados reais na vida das pessoas. E esses resultados resolvem os interesses verdadeiros, não apenas atendem às opiniões expressas. O critério decisivo não é a intenção, mas o efeito: a atuação realmente melhorou a condição? Resolveu o problema estrutural? Efetividade sem interação é paternalismo; interação sem efetividade é performance.

(b) Interação genuína: A instituição mantém canais reais, contínuos e qualificados de diálogo com os titulares dos direitos, antes, durante e depois de suas ações — e nesse diálogo revela-se a diferença entre opinião e interesse verdadeiro. Interação genuína não é consulta formal ou audiência pública protocolar: é o processo pelo qual o Ministério Público aprende o que é Justiça a partir da perspectiva de quem a tem negada, identifica qual é o interesse autêntico (não apenas a reivindicação superficial), e devolve esse aprendizado em forma de

ação concreta. A interação é a condição epistemológica da efetividade — sem ela, o promotor age no escuro, ou apenas segue o barulho das vozes mais altas, confundindo opinião com interesse.

(c) Compartilhamento de poder: A instituição não monopoliza as decisões sobre como os interesses dos grupos serão defendidos — e, especialmente, não as monopoliza com base em sua interpretação isolada do que é "certo", mas as compartilha com a comunidade. Compartilhar poder não é enfraquecer a instituição; é fortalecê-la. Para Hannah Arendt, o poder não é uma substância que se possui e se divide — é relacional e coletivo: ele cresce quando é compartilhado, porque passa a se apoiar na força de uma coletividade organizada. O Ministério Público que age com a comunidade age com muito mais poder do que o que age por ela. Além disso, o compartilhamento do poder é uma exigência da igualdade: toda conquista é coletiva, e a busca pela igualdade passa necessariamente pela distribuição do poder de decidir.

3. AS FORMAS DE INTERAÇÃO QUE GERAM LEGITIMIDADE SOCIAL

A legitimidade social não é um atributo abstrato — ela se produz em formas concretas de interação entre o Ministério Público e as comunidades. Três grandes modalidades de interação merecem destaque:

(a) Interação territorial. A presença física do promotor nos territórios — nas comunidades periféricas, aldeias, áreas rurais, zonas de conflito ambiental, populações atingidas por desastres — é a forma mais elementar e mais poderosa de construção de legitimidade social. É no território que o promotor aprende o que é a injustiça concreta; é lá que a comunidade aprende que o Ministério Público existe para ela. Sem presença territorial, a legitimidade do Ministério Público é abstrata — reconhecida em tese, mas não sentida na prática.

(b) Interação dialógica. A escuta ativa, o atendimento humanizado, a linguagem acessível, as reuniões comunitárias, a devolução das informações jurídicas em formato compreensível — todas essas práticas são formas de interação dialógica que produzem reconhecimento mútuo. Uma instituição que trata o cidadão como mero fornecedor de informações para instrução de procedimentos produz distanciamento. Uma que o trata como titular de direitos, cuja perspectiva é insubstituível para a formação do juízo institucional, produz confiança e legitimidade.

(c) Interação decisória. A participação dos titulares dos direitos nas decisões que os afetam — na definição das estratégias de atuação, na avaliação dos resultados, na reformulação dos objetivos — é a forma mais profunda de interação e a que mais eficazmente renova a legitimidade social. Quando a comunidade participa da decisão, ela não é apenas objeto da atuação ministerial: é sujeito. E uma instituição que reconhece seus representados como sujeitos, e não como destinatários passivos, é uma instituição que cumpre sua função constitucional em sua dimensão mais plena.

4. A ATUAÇÃO EM APOIO COMUNITÁRIO COMO MÉTODO DE LEGITIMAÇÃO

A atuação em apoio comunitário é a expressão mais acabada do modelo de legitimação social aqui proposto. Ela opera por meio de um ciclo estruturado de atividades que,

simultaneamente, efetiva os direitos dos grupos vulneráveis e constrói a legitimidade social da instituição:

(1) Elaboração da injustiça — o Ministério Público vai ao território, cria espaços de escuta e acolhe os relatos concretos de injustiça vivenciados pela comunidade, reconhecendo que quem conhece a injustiça é o injustiçado;

(2) Enquadramento legal — as injustiças relatadas são traduzidas em categorias jurídicas e essa tradução é devolvida ao grupo em linguagem acessível, certificando à comunidade que suas reivindicações têm respaldo constitucional;

(3) Oportunidades legais — o Ministério Público mapeia estrategicamente os instrumentos disponíveis para efetivar os direitos do grupo, considerando o contexto sociopolítico local e o grau de organização comunitária;

(4) Antecipação das ações futuras — o Ministério Público retorna à comunidade para compartilhar as alternativas de atuação e promover um processo decisório genuinamente participativo, evitando o paternalismo institucional;

(5) Execução compartilhada — as estratégias são implementadas com a comunidade como protagonista ativa, mantendo canais permanentes de comunicação e participação;

(6) Retomada das ações pretéritas — o Ministério Público presta contas detalhadas dos resultados, promove avaliação conjunta e reinicia o ciclo quando necessário.

Esse ciclo não é apenas um método de efetivação de direitos — é um processo contínuo de construção e renovação da legitimidade social. A cada atividade realizada com a comunidade, o Ministério Público demonstra responsividade, pratica a interação genuína e fortalece seu compromisso com o bem comum.

5. LEGITIMIDADE SOCIAL COMO CONDIÇÃO DA LEGITIMIDADE POLÍTICA E PROPOSTAS CONCRETAS

A tese central pode agora ser enunciada com precisão: a legitimidade política do Ministério Público depende da sua legitimidade social porque a autoridade de uma instituição não democrática — que não é eleita e não representa pelo voto — só pode ser sustentada pelo reconhecimento contínuo de que ela cumpre adequadamente a função que justifica sua existência, e o faz de forma efetiva e com interação real com os grupos em cujo nome atua.

Norma e ritos legitimam em abstrato. A atuação efetiva e interativa legitima em concreto. Sem a segunda, a primeira se desgasta.

Esse argumento tem fundamento constitucional direto. O princípio democrático (art. 1º, parágrafo único, CF/88) exige que o poder emane do povo e em seu nome seja exercido. Os objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF/88) revelam que o projeto constitucional é de transformação social — e transformação social não se faz sem os sujeitos que dela precisam. A missão do Ministério Público (art. 127, CF/88) só se cumpre, em sua plenitude, quando a instituição está genuinamente inserida na realidade social que pretende transformar.

Para que essa legitimidade social seja cultivada sistematicamente, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais deve adotar as seguintes medidas concretas:

(a) Reconhecimento e valorização institucional dos atos que geram legitimidade social. A atuação em apoio comunitário, a realização de reuniões com grupos vulneráveis, o

atendimento itinerante, as visitas territoriais e demais formas de interação com as comunidades devem ser reconhecidas como atuação funcional de pleno valor institucional — e não como atividade supérflua ou extracurricular. Isso exige que os sistemas de avaliação e reconhecimento dos membros contemplem explicitamente a qualidade da interação comunitária como indicador de desempenho.

(b) Criação de Grupos de Trabalho para o desenvolvimento de protocolos de interação comunitária. O MPMG deve constituir grupos de trabalho temáticos — por área de atuação, por perfil de comunidade, por tipo de litígio — com a missão de desenvolver protocolos metodológicos para a atuação interativa com comunidades. Esses protocolos devem estabelecer, de forma prática e adaptável, como o ciclo de atividades do apoio comunitário pode ser implementado em diferentes contextos, fornecendo ao membro do Ministério Público um guia operacional para a construção da legitimidade social em sua comarca.

(c) Estruturação de canais estáveis de comunicação com comunidades e grupos organizados. A legitimidade social não se constrói em interações episódicas. Exige canais permanentes e acessíveis de comunicação entre a instituição e as comunidades — físicos e digitais — que garantam a continuidade do diálogo independentemente da rotatividade dos membros. Isso inclui a criação de registros institucionais das interações comunitárias realizadas em cada promotoria, garantindo memória e continuidade mesmo com mudanças de titularidade.

(d) Formação continuada em interação comunitária e atuação territorial. Os membros do MPMG devem ter acesso a formação continuada que desenvolva competências práticas de escuta ativa, facilitação de diálogos comunitários, linguagem acessível, mapeamento de vulnerabilidades territoriais e construção participativa de estratégias. Essa formação deve ser reconhecida como parte essencial da capacitação institucional — não como atividade optativa.

(e) Prestação de contas à sociedade sobre a atuação interativa. O MPMG deve incluir em seus relatórios institucionais, de forma sistemática e pública, dados sobre a atuação em apoio comunitário: número de interações realizadas, comunidades atendidas, grupos vulneráveis alcançados, resultados obtidos. Essa transparência é, ela própria, um ato de legitimação social — demonstra que a instituição sabe para quem existe e presta contas a quem importa.

CONCLUSÃO

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais reconhece que a legitimidade política da instituição não se sustenta apenas na previsão normativa de suas atribuições ou nos ritos que marcam sua institucionalidade, mas se constrói e se renova cotidianamente por meio da legitimidade social de sua atuação. Fundamentada na filosofia aristotélica da função das instituições — retomada por Michael Sandel — e nos objetivos fundamentais da República, a tese aqui defendida é que o Ministério Público só é politicamente legítimo quando cumpre de forma efetiva e com interação genuína a função para a qual foi constituído. Atuação efetiva sem interação é paternalismo; interação sem efetividade é performance. Só a combinação das duas gera a legitimidade social que sustenta, de forma renovada e duradoura, a autoridade política da instituição. Para que esse modelo se consolide, o MPMG deve reconhecer e valorizar os atos que geram legitimidade social, criar grupos de trabalho para o desenvolvimento de

protocolos de interação comunitária, estruturar canais estáveis de comunicação com as comunidades, investir em formação continuada para a atuação territorial e prestar contas à sociedade sobre os resultados de sua atuação interativa — medidas que são, ao mesmo tempo, instrumentos de efetivação da Justiça social e condições de legitimação política permanente da instituição no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARISTÓTELES. *Política*. Trad. Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Edipro, 2009.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2020.
- BARROS, José Ourismar. *Direito e combate à pobreza*. [no prelo], 2026.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
- BRASIL. *Lei n. 8.625/1993*. Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e dominação*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- IENNAO DE MORAES, Rodrigo; BARROS, José Ourismar; LIMA, Paulo Cesar Vicente de. A atuação do Ministério Público em apoio comunitário: fundamentos constitucionais e ferramentas de atuação. In: CARVALHO JR., Alderico de; PIRAJÁ, Davi Reis S. B.; BERALDO, Maria Carolina; COSTA, Rafael. *Tutela coletiva, Ministério Público e Democracia: estudos em homenagem a Gregório Assagra de Almeida*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2026.
- MINAS GERAIS. *Lei Complementar n. 34/1994*. Lei Orgânica do Ministério Público de Minas Gerais.
- SANDEL, Michael J. *Justiça: o que é fazer a coisa certa*. Trad. Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 41. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2024.
- TORO, José Bernardo; WERNECK, Nisia Maria Duarte. *Mobilização Social: um modo de construir democracia e participação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.
- VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. *Processo coletivo e direito à participação: técnicas de atuação interativa em litígios complexos*. 2. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 5. ed. Brasília: UnB, 2014.

Cumprimento dos acordos e termos de compromisso: a necessidade de estruturas especializadas de acompanhamento no Ministério Público

LEONARDO CASTRO MAIA

Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

SÍNTESE DOGMÁTICA

A tutela efetiva do meio ambiente exige do Ministério Público não apenas a habilidade de celebrar acordos, termos de compromisso de ajustamento de conduta e acordos judiciais de reparação, mas, sobretudo, a capacidade institucional de fiscalizar, monitorar e exigir o cumprimento das obrigações pactuadas. A fase de acompanhamento constitui o eixo de efetividade dos compromissos ambientais: sem ela, os acordos reduzem-se a promessas formais, incapazes de produzir transformação real nos territórios e nas comunidades atingidas. Por conseguinte, defende-se, com fundamento constitucional, normativo e empírico, a tese de que o Ministério Público deve institucionalizar, de forma permanente, estruturas especializadas dedicadas ao acompanhamento dos acordos ambientais, a exemplo do Núcleo de Acompanhamento de Reparações por Desastres (NUCARD), criado no âmbito do MPMG pela Resolução PGJ nº 6/2025, como modelo replicável para os demais ramos do Ministério Público brasileiro.

SÍNTESE DOGMÁTICA COM ALTERAÇÃO

A tutela efetiva dos direitos e interesses sociais exige do Ministério Público não apenas a habilidade de celebrar acordos, termos de compromisso de ajustamento de conduta e acordos judiciais de reparação, mas, sobretudo, a capacidade institucional de fiscalizar, monitorar e exigir o cumprimento das obrigações pactuadas. A fase de acompanhamento constitui o eixo

¹ Tese com alterações sugeridas em Plenária, adaptada pelo autor para atender todas as áreas do Ministério Público

de efetividade dos compromissos firmados: sem ela, os acordos reduzem-se a promessas formais, incapazes de produzir transformação real nos territórios e nas comunidades atingidas. Por conseguinte, defende-se, com fundamento constitucional, normativo e empírico, a tese de que o Ministério Público deve institucionalizar, de forma permanente, estruturas especializadas dedicadas ao acompanhamento dos acordos estruturantes, a exemplo do Núcleo de Acompanhamento de Reparações por Desastres (NUCARD), criado no âmbito do MPMG pela Resolução PGJ nº 6/2025, como modelo replicável para os demais ramos do Ministério Público brasileiro.

FUNDAMENTAÇÃO

1. O PROBLEMA: ASSIMETRIA ENTRE CELEBRAÇÃO E EXECUÇÃO DE ACORDOS COMPLEXOS

A literatura sobre *enforcement* no Brasil revela um padrão recorrente: o Ministério Público consolidou-se, desde a redemocratização, como protagonista incontornável na tutela dos direitos difusos e coletivos, especialmente por meio de ações civis públicas e de acordos extrajudiciais e judiciais. Estudos empíricos documentam o papel transformador do MP na viabilização do direito, convertendo normas em obrigações efetivamente consideradas pelos agentes econômicos e pelo Poder Público (Hochstetler; Keck, 2007; Arantes, 2002; Maia, 2013).

Contudo, pesquisas empíricas sobre TACs ambientais celebrados pelo Ministério Público também indicam que a efetividade desses instrumentos é frequentemente comprometida na fase de execução. Estudo realizado com sete TACs sobre Áreas de Preservação Permanente na Bacia do Rio Meia Ponte (GO) revelou que, em nenhum dos casos analisados, houve recomposição efetiva da área degradada; constatou-se que os órgãos celebrantes conferiam "*maior valor à apresentação de documentos do que à realidade da área e à retomada da função ecológica*" (Pereira; Carneiro Filho, 2023). Pesquisa empírica da FGV Direito sobre 102 TACs ambientais identificou o uso do instrumento como mecanismo quase-regulatório, com lacunas graves nos mecanismos de verificação do cumprimento das obrigações assumidas. O próprio Ministério Público Federal, por meio da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão e da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), produziu "*Estudo de avaliação da eficácia dos termos de ajustamento de conduta*" reconhecendo essas limitações e indicando a necessidade de reforço institucional na fase pós-acordo.

Essa assimetria – entre a capacidade de celebrar e a capacidade de acompanhar – não é meramente operacional; é estrutural. Ela decorre de quatro fatores que se reforçam mutuamente: (i) assimetria técnica, pela ausência de equipes multidisciplinares dedicadas ao monitoramento; (ii) assimetria de informação, pois o compromissário detém dados privilegiados sobre o andamento das obrigações; (iii) assimetria de agilidade, porque a dispersão institucional torna lentas as respostas a descumprimentos; e (iv) assimetria de poder, na medida em que as comunidades atingidas têm baixa capacidade de influenciar a execução dos compromissos que lhes dizem respeito diretamente.

2. O FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E NORMATIVO DO DEVER DE ACOMPANHAR

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, caput, CF). Por exemplo, a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito de todos e dever de todos – inclusive do Poder Público, no qual se insere o Ministério Público quando atua na função de fiscal da ordem jurídica – é garantida pelo art. 225 da Constituição. Esses preceitos não se esgotam no momento da celebração do acordo: obrigam o MP a zelar pela sua efetiva execução, sob pena de esvaziar a função institucional de guardião dos direitos difusos.

A Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) reconhece o TAC como título executivo extrajudicial (art. 5º, §6º), pressupondo implicitamente a existência de mecanismos de verificação e execução. A Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10/2024 avança nessa direção ao disciplinar a tramitação de acordos e termos de ajuste nas vias judicial e extrajudicial, reforçando a necessidade de controle efetivo do cumprimento das obrigações assumidas. No campo dos grandes acordos de reparação de desastres, os próprios instrumentos contratuais explicitaram essa obrigação: a Cláusula 11.25 do Acordo Judicial de Brumadinho e a Cláusula 37, §1º, do Acordo do Rio Doce exigiram a designação formal de responsáveis com autoridade para representar o MP em todos os temas ligados à execução dos acordos.

3. O NUCARD COMO RESPOSTA INSTITUCIONAL E MODELO REPLICÁVEL

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais respondeu a esse conjunto de desafios com a criação do Núcleo de Acompanhamento de Reparações por Desastres (NUCARD), pela Resolução PGJ nº 6, de 6 de fevereiro de 2025. O NUCARD é estrutura especializada, vinculada à Procuradoria-Geral de Justiça, com equipe multidisciplinar de 11 profissionais (membros do MP, analistas jurídicos, especialistas em políticas públicas, assessores técnicos socioambientais), sede própria e dedicação exclusiva ao acompanhamento dos acordos de reparação dos desastres de Mariana (Rio Doce) e Brumadinho (Paraopeba), que somam mais de R\$ 118 bilhões em obrigações de reparação – o maior conjunto de iniciativas de reparação socioambiental negociado judicialmente no Brasil.

Em menos de 15 meses de funcionamento, o NUCARD realizou 338 reuniões presenciais de monitoramento e deliberação, das quais 40 foram diretamente com as populações atingidas; acompanhou mais de 230 projetos em execução em Brumadinho (~R\$ 20 bilhões executados); acompanhou mais de 426 mil adesões às portas indenizatórias do Acordo do Rio Doce; promoveu a conclusão do Programa de Transferência de Renda, que alcançou R\$ 5,41 bilhões distribuídos a 163.619 pessoas atingidas (~23% acima do valor inicialmente previsto); contratou auditorias independentes em quatro vertentes (técnica, ambiental, socioeconômica e financeira); e produziu inovação jurídica de fronteira – como a Informação Técnico-Jurídica que vincula a reparação integral à obrigação de inventariar, mitigar e compensar emissões de gases de efeito estufa, vedando à empresa a privatização dos créditos de carbono gerados pelas medidas reparatórias.

O modelo NUCARD repousa sobre quatro eixos que superam diretamente as assimetrias identificadas: (a) superação da assimetria técnica, por equipe multidisciplinar e auditoria independente em quatro vertentes; (b) redução da assimetria de informação, por transparência ativa e produção de conhecimento especializado; (c) desjudicialização qualificada mediante atuação como *dispute board* institucional, resolvendo impasses técnicos sem paralisar

cronogramas; e (d) democracia participativa na reparação, com instâncias formais de escuta das comunidades atingidas como eixo permanente – condição de legitimidade, não acessório.

4. A NECESSIDADE DE GENERALIZAÇÃO: O MODELO PARA ALÉM DOS GRANDES DESASTRES

Se a necessidade de estruturas especializadas de acompanhamento é evidente nos grandes acordos de reparação de desastres, ela não se restringe a esse campo. TACs e acordos judiciais de menor porte – sobre poluição, desmatamento, saneamento, licenciamento – sofrem das mesmas assimetrias estruturais, em escala reduzida.

Ou seja, se a necessidade de acompanhamento qualificado de acordos tomados pelo Ministério Público é universal – presente tanto nos grandes desastres como nos TACs do cotidiano das Promotorias –, a resposta institucional não pode ser única nem depender, em todos os casos, da criação de núcleos especializados com equipe multidisciplinar permanente. Estruturas como o NUCARD são adequadas e necessárias para acordos de alta complexidade e grande escala, mas seriam inviáveis como modelo universal para todas as unidades do Ministério Público brasileiro.

A via alternativa – e complementar – é tecnológica. O desenvolvimento de ferramentas digitais dotadas de mecanismos de inteligência artificial (IA) representa a solução escalável para o problema do acompanhamento de acordos e TACs por promotores naturais. Sistemas de IA aplicados à gestão de obrigações contratuais já são utilizados em contextos regulatórios e de *compliance* corporativo em vários países, com capacidade de: (a) organizar e indexar automaticamente as obrigações previstas nos acordos, com prazos, marcos e indicadores; (b) monitorar o cumprimento das cláusulas a partir da leitura de relatórios, documentos e dados enviados pelos compromissários; (c) emitir alertas automáticos sobre descumprimentos, atrasos e inconsistências; (d) consolidar informações provenientes de múltiplos acordos em painéis de controle acessíveis aos promotores responsáveis; e (e) gerar relatórios periódicos estruturados para subsidiar a atuação ministerial.

No contexto brasileiro, a adoção dessas ferramentas pelo Ministério Público teria impacto direto sobre a assimetria de informação que hoje compromete o acompanhamento dos acordos: o promotor natural, hoje sobrecarregado e sem suporte técnico especializado, passaria a dispor de um sistema que organiza, monitora e alerta, liberando sua capacidade intelectual para as decisões jurídicas e estratégicas que realmente demandam sua atuação. Para o NUCARD e estruturas análogas dedicadas a grandes acordos, essas ferramentas ampliariam a capacidade de fiscalização sistêmica, permitindo o cruzamento de dados de múltiplos projetos e a identificação de padrões de descumprimento que seriam invisíveis em análises casuísticas.

O Conselho Nacional do Ministério Público, no exercício de suas funções de planejamento estratégico e de promoção da unidade institucional, e em articulação com o Conselho Nacional de Justiça – que já possui experiência com o uso de IA no âmbito do Poder Judiciário –, está em posição privilegiada para coordenar o desenvolvimento ou a contratação de plataformas de gestão inteligente de acordos, disponibilizando-as para todos os ramos do MP. Iniciativas já em curso no Judiciário, como o uso de IA para triagem processual e análise de conformidade, oferecem precedentes e aprendizados diretamente aplicáveis a esse objetivo.

CONCLUSÃO OBJETIVA

1. A celebração de acordos e termos de compromisso de ajustamento de conduta em matéria complexa não esgota o dever constitucional do Ministério Público de tutela dos interesses da coletividade; o compromisso com a efetividade da reparação e da prevenção de danos exige que o MP seja igualmente capaz de fiscalizar, monitorar e exigir o cumprimento das obrigações pactuadas.

2.2 A ausência de estruturas institucionais especializadas para o acompanhamento de acordos complexos configura déficit estrutural que compromete a efetividade da tutela coletiva, produz assimetria entre a capacidade de celebrar e a capacidade de executar compromissos, e impõe custos desproporcionais às comunidades atingidas e aos interesses coletivos envolvidos.

2.3 O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, por meio do NUCARD (Resolução PGJ nº 6/2025), criou modelo inédito, replicável e empiricamente comprovado de estrutura especializada dedicada ao acompanhamento de acordos de reparação em desastres socioambientais, que combina autoridade jurídica, capacidade técnica multidisciplinar, transparência ativa, participação social estruturada e inovação jurídica.

2.4 A generalização da capacidade de acompanhamento de acordos não exige, em todos os casos, a criação de estruturas especializadas no modelo do NUCARD; ela pode e deve ser alcançada por meio do desenvolvimento e disponibilização, pelo CNMP e pelas unidades do Ministério Público, de ferramentas digitais dotadas de inteligência artificial para gestão, monitoramento e alerta de cumprimento de obrigações em acordos e termos de compromisso de ajustamento de conduta, disponíveis a todos os promotores naturais e às estruturas especializadas existentes.

2.5 O Conselho Nacional do Ministério Público deve, em articulação com o Conselho Nacional de Justiça e com a experiência acumulada pelas unidades do Ministério Público, promover o desenvolvimento ou a contratação de plataforma de gestão inteligente de acordos, que seja capaz de indexar obrigações, monitorar prazos, emitir alertas de descumprimento e gerar relatórios automáticos, disponibilizando-a como ferramenta institucional para todos os ramos do Ministério Público brasileiro, como condição de efetividade da tutela dos interesses da coletividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E JURISPRUDENCIAIS

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e política no Brasil. São Paulo: Sumaré/EDUC, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública.

BRASIL. Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10, de 10 de outubro de 2024. Regulamenta acordos e termos de ajuste nas vias judicial e extrajudicial.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society. Durham: Duke University Press, 2007.

MAIA, Leonardo Castro. Compromisso de Ajustamento de Conduta e a Operação de Empreendimentos sem Licença Ambiental. In: BADINI, Luciano (Coord.). Meio Ambiente. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. (Coleção Ministério Público e Direitos Fundamentais), pp. 379-393.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Resolução PGJ nº 6, de 6 de fevereiro de 2025. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Acompanhamento de Reparações por Desastres (NUCARD). Diário Oficial Eletrônico do MPMG, 7 fev. 2025.

PEREIRA, Anizio Pires; CARNEIRO FILHO, Aquiles (orgs.). Termos de ajustamento de conduta em áreas rurais de Goiás e a proteção das Áreas de Preservação Permanente. Sustentabilidade em Debate, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sust/>

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO (ESMPU); 4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MPF. Estudo de avaliação da eficácia dos termos de ajustamento de conduta. Brasília: ESMPU, [s.d.].

Infrações administrativas habituais no direito administrativo sancionatório

A habitualidade como elemento estrutural do dever de “manter ilibada conduta pública e particular” previsto na Lei Complementar Estadual nº 34/94

RICARDO TADEU LINARDI

Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO – REGIME DISCIPLINAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 34/94 – DEVER FUNCIONAL DE “MANTER ILIBADA CONDUTA PÚBLICA E PARTICULAR” – VERBO NUCLEAR “MANTER” – CONTEÚDO NORMATIVO DE PERMANÊNCIA E HABITUALIDADE – PARALELO DOGMÁTICO COM OS CRIMES HABITUAIS DO DIREITO PENAL – ART. 229 DO CÓDIGO PENAL – NECESSIDADE DE REITERAÇÃO OU ESTABILIDADE COMPORTAMENTAL – IMPOSSIBILIDADE DE CONFIGURAÇÃO DA INFRAÇÃO DISCIPLINAR POR ATO ÚNICO E ISOLADO – INTERPRETAÇÃO GARANTISTA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR – LIMITES CONSTITUCIONAIS DO PODER DISCIPLINAR – DENÚNCIAÇÃO CALUNIOSA – ART. 339 DO CÓDIGO PENAL – INSTRUMENTALIZAÇÃO ABUSIVA DOS MECANISMOS DE CONTROLE INSTITUCIONAL.

RESUMO: O presente trabalho analisa a estrutura normativa do dever funcional previsto no art. 110, II, da Lei Complementar Estadual nº 34/94, segundo o qual incumbe ao membro do Ministério Público “manter ilibada conduta pública e particular”. Sustenta-se que o verbo nuclear “manter” possui conteúdo jurídico de permanência e habitualidade, circunstância que impede a caracterização automática da infração disciplinar mediante ato único, isolado ou episódico. Utiliza-se, como referencial dogmático, a categoria dos crimes habituais do Direito Penal, especialmente o delito previsto no art. 229 do Código Penal. O estudo examina a incidência dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionatório, as consequências jurídicas da natureza habitual da infração disciplinar e os riscos decorrentes da instrumentalização abusiva dos mecanismos de controle institucional. Adota-se metodologia jurídico-dogmática, mediante pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial. Conclui-se

que a interpretação constitucionalmente adequada do dever de “*manter ilibada conduta pública e particular*” exige demonstração de permanência ou reiteração comportamental apta a revelar efetivo comprometimento contínuo da idoneidade funcional.

Palavras-chave: Direito Administrativo Sancionatório. Ministério Público. Infração disciplinar. Habitualidade. Crimes habituais. Tipicidade disciplinar.

1. INTRODUÇÃO

O XVI Congresso Estadual do Ministério Público de Minas Gerais, sob o tema “História, Constituição e Ministério Público: memória institucional e desafios dos novos tempos”, propõe reflexão especialmente relevante acerca das transformações contemporâneas que impactam a atuação institucional, os mecanismos de controle e a própria conformação constitucional das garantias inerentes aos membros do Ministério Público.

Entre os desafios mais sensíveis da atualidade destaca-se a crescente tensão hermenêutica existente entre fatos da vida privada e pública do membro do Ministério Público, exposição social e institucional, controle disciplinar, tutela da dignidade funcional e os limites constitucionais do Direito Administrativo Sancionatório.

A presente tese propõe reflexão acerca da estrutura normativa do dever funcional previsto no art. 110, II, da Lei Complementar Estadual nº 34/94, segundo o qual incumbe ao membro do Ministério Público “*manter ilibada conduta pública e particular*”, especialmente sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionatório contemporâneo e de sua necessária compatibilidade com a tipicidade material, proporcionalidade, segurança jurídica e proteção da independência funcional.

2. METODOLOGIA

O presente estudo adota metodologia jurídico-dogmática, de natureza qualitativa, mediante pesquisa bibliográfica, legislativa, jurisprudencial e doutrinária. Utiliza-se método dedutivo, partindo-se da análise dos princípios constitucionais aplicáveis ao Direito Administrativo Sancionatório para, posteriormente, examinar a estrutura normativa específica do art. 110, II, da Lei Complementar Estadual nº 34/94.

3. O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONATÓRIO E A INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E PENAS

A doutrina contemporânea reconhece relativa unidade do poder punitivo estatal, circunstância que impõe incidência de garantias constitucionais comuns ao Direito Penal e ao Direito Administrativo Sancionador.

Benedito Gonçalves e Renato César Guedes Grilo sustentam inexistir distinção qualitativa entre a sanção penal e a sanção administrativa, ambas constituindo manifestações do poder punitivo estatal submetidas ao mesmo núcleo essencial de garantias constitucionais. Segundo os autores, *não há diferença alguma da punição administrativa para a sanção penal: em ambos os casos o Estado expressa, por meio dos órgãos públicos competentes, o seu poder de punir condutas antijurídicas* (Os princípios constitucionais do Direito Administrativo sancionador no

regime democrático da constituição de 1988, Revista Estudos Institucionais, v. 7, n. 2, p. 467-478, mai./ago. 2021, Min. Benedito Gonçalves e Renato César Guedes Grilo).

Fábio Medina Osório sustenta que: *Desde um ponto de vista teórico, é verdade que o poder estatal sancionatório, que era unificado e depois se especializou, deve obediência às finalidades ordinárias de quaisquer penas, há de ser público, proporcional, razoável, mergulhando num universo normativo garantista. Submete-se, indiscutivelmente, a princípios constitucionais que norteiam o exercício da pretensão punitiva estatal, ainda que, no plano concreto, esses princípios apresentem diferenças entre si. O problema das diferenças, no entanto, pouco revela, porque, insistimos, elas existem no interior de qualquer modelo de sistema punitivo, inclusive dentro do próprio Direito Penal, campo repleto de variações substanciais no tratamento do alcance dos princípios que presidem seu funcionamento, tais como a legalidade ou a culpabilidade.* (OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 140).

Mais uma vez o magistério de Fábio Medina Osório: *Importa ressaltar é que essas normas administrativas – que consignam exigências como ‘ilibada conduta’ ou ‘decoro pessoal’ ao exercício de dadas funções – consagram preceitos morais específicos, em certo estágio típico considerados ‘juridicizados’. Deve existir, entre o descumprimento do preceito ‘moral’ e a função pública que se busca preservar, uma dependência necessária. Há hipóteses em que a vida privada de um sujeito pode, irremediavelmente, comprometer a dignidade de suas funções, mas esse juízo valorativo não será tão elástico quanto é um simples juízo de moralidade. Será necessário avaliar se, em dado contexto, o comportamento que se busca censurar realmente abala a noção média que se tem a respeito da dignidade das funções públicas ou do cargo ocupado pelo agente. Será indispensável avaliar a real gravidade e nocividade do comportamento privado aos valores defendidos pela Instituição a que pertence o agente público. Imperiosa será a análise dos reflexos negativos, reais e potenciais, do aludido comportamento na sociedade e no campo institucional* (OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 287/288).

Essa compreensão reforça a legitimidade dogmática da utilização de categorias do Direito Penal para interpretação do Direito Administrativo Sancionador, especialmente em matéria disciplinar, em que a incidência de tipos abertos exige rigorosa filtragem constitucional e observância da tipicidade material.

O Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa aplicam-se plenamente ao processo administrativo sancionador (ADI 4338, Relator(a): ROSA WEBER; TJMG - Apelação Cível 1.0000.25.459234-8/001 e TJMG - Agravo de Instrumento Cv 1.0000.25.485268-4/001).

Também consolidou-se na jurisprudência dominante a compreensão de que o **regime jurídico disciplinar deve observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, vedando-se interpretações ampliativas incompatíveis com a legalidade estrita** (TJMG - Apelação Cível 1.0000.25.484096-0/001, j. 28/04/2026; e TJMG - Apelação Cível 1.0000.25.394218-9/001, j. 10/03/2026).

4. PARALELO DOGMÁTICO COM OS CRIMES HABITUAIS

O Direito Penal fornece categoria dogmática adequada para compreensão da estrutura normativa do dever funcional previsto no art. 110, II, da Lei Complementar Estadual nº 34/94.

Exemplo expressivo encontra-se no art. 229 do Código Penal: “Manter, por conta própria ou de terceiro, estabelecimento em que ocorra exploração sexual (...)”.

A relevância dogmática do tipo penal reside precisamente no verbo nuclear “manter”. O crime não se perfaz mediante fato episódico ou ocorrência isolada. A expressão normativa pressupõe permanência, continuidade e estabilidade da situação ilícita.

A estrutura típica do art. 110, II, da Lei Complementar Estadual nº 34/94 revela aproximação dogmática semelhante ao estabelecer o dever funcional de “*manter ilibada conduta pública e particular*”.

5. A CONFIRMAÇÃO LEGISLATIVA DA HABITUALIDADE NO ART. 209, § 3º, DA LC Nº 34/94

A própria Lei Complementar Estadual nº 34/94 fornece importante elemento interpretativo ao reconhecer expressamente a relevância jurídica da habitualidade. O art. 209, § 3º, dispõe que “*a habitualidade de conduta (...) implicará pena de advertência*”.

A habitualidade deixa de constituir elemento meramente acidental e passa a integrar a própria estrutura material do ilícito administrativo-disciplinar.

6. CONSEQUÊNCIAS DOGMÁTICAS DA NATUREZA HABITUAL DA INFRAÇÃO

A interpretação constitucionalmente adequada do art. 110, II, da LC nº 34/94 exige demonstração concreta de permanência, reiteração, estabilidade e habitualidade comportamental.

A expansão indevida do Direito Administrativo Sancionatório produz risco concreto de instrumentalização abusiva dos mecanismos institucionais de persecução disciplinar e judicial.

A mera subsunção formal do fato ao tipo disciplinar mostra-se insuficiente para legitimar a incidência sancionatória. Como observam Benedito Gonçalves e Renato César Guedes Grilo, *o percurso que começa com a tipicidade formal é marcadamente insuficiente para justificar uma subsunção normativa a um tipo sancionatório* (Ob. Cit).

O Direito Administrativo Sancionatório exige exame de tipicidade material, lesividade, antijuridicidade e culpabilidade.

A interpretação do dever funcional de “*manter ilibada conduta pública e particular*” não pode prescindir dessa filtragem constitucional, sobretudo diante do risco de expansão interpretativa incompatível com a segurança jurídica e com a vedação de responsabilização disciplinar objetiva.

A imputação deliberadamente falsa de infrações funcionais, atos ímprobos ou ilícitos penais contra agente sabidamente inocente, ciente da ausência de habitualidade, pode configurar denúncia caluniosa prevista no art. 339 do Código Penal.

7. CONCLUSÃO

O dever funcional previsto no art. 110, II, da Lei Complementar Estadual nº 34/94, consistente em “*manter ilibada conduta pública e particular*”, possui estrutura normativa fundada na ideia de permanência e habitualidade.

O verbo nuclear “*manter*” não descreve ato instantâneo, episódico ou isolado, mas estado contínuo de adequação ética e funcional.

A Constituição da República atua como verdadeiro filtro axiológico do poder sancionador estatal, impondo interpretação restritiva dos tipos administrativos disciplinares e exigindo rigoroso controle de tipicidade material.

O Direito Administrativo Sancionatório, especialmente em matéria disciplinar, não admite responsabilização objetiva nem presunção automática de ilicitude funcional fundada exclusivamente em fatos episódicos ou socialmente controvertidos.

A exigência de habitualidade, permanência e estabilidade comportamental representa mecanismo de contenção hermenêutica do poder disciplinar e instrumento de preservação das garantias constitucionais inerentes ao Estado Democrático de Direito.

O paralelo dogmático com os crimes habituais do Direito Penal, notadamente com o delito previsto no art. 229 do Código Penal, constitui instrumento hermenêutico legítimo para compreensão da natureza jurídica do ilícito disciplinar.

PROPOSTA FINAL DE TESE – SÍNTESE DOGMÁTICA

“O dever funcional previsto no art. 110, II, da Lei Complementar Estadual nº 34/94, consistente em “*manter ilibada conduta pública e particular*”, possui estrutura normativa de natureza habitual, incompatível com a caracterização da infração disciplinar mediante ato único e isolado, exigindo-se demonstração de permanência ou reiteração comportamental apta a revelar comprometimento contínuo da idoneidade funcional, em paralelo dogmático com os crimes habituais do Direito Penal.

A imputação de infração ético-disciplinar, ato ímprobo ou ilícito funcional, mediante provocação da instauração de inquérito policial, procedimento investigatório criminal, processo judicial, processo administrativo disciplinar, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra pessoa sabidamente inocente, ciente da ausência de habitualidade, pode caracterizar o delito de denúncia caluniosa previsto no art. 339 do Código Penal, inclusive nas hipóteses de instrumentalização abusiva dos mecanismos de controle institucional.”

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo.

BENEDITO GONÇALVES e RENATO CÉSAR GUEDES GRILO, Os princípios constitucionais do Direito Administrativo sancionador no regime democrático da constituição de 1988, Revista Estudos Institucionais, v. 7, n. 2, p. 467-478, mai./ago. 2021.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Código Penal.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo.

FERREIRA, Daniel. Teoria Geral da Infração Administrativa.

GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal.

MINAS GERAIS. Lei Complementar Estadual nº 34/1994.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 140.



ASSOCIAÇÃO MINEIRA
DO MINISTÉRIO PÚBLICO

JUNHO / 2026

www.ammmp.org.br



ASSOCIAÇÃO MINEIRA
DO MINISTÉRIO PÚBLICO

