

REVISTA JURÍDICA
**CORREGEDORIA NACIONAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**
VOLUME XII



**PROCESSO ESTRUTURAL,
DIREITOS FUNDAMENTAIS E
SISTEMA INTERAMERICANO DE
DIREITOS HUMANOS NA ATUAÇÃO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

BRASÍLIA
2025



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

20
ANOS

REVISTA JURÍDICA
**CORREGEDORIA NACIONAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**
VOLUME XII



**PROCESSO ESTRUTURAL,
DIREITOS FUNDAMENTAIS E
SISTEMA INTERAMERICANO DE
DIREITOS HUMANOS NA ATUAÇÃO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

BRASÍLIA
2025



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

20
ANOS

B823 Conselho Nacional do Ministério Público (Brasil).

Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público : processo estrutural, direitos fundamentais e Sistema Interamericano de Direitos Humanos na atuação do Ministério Público, volume XII / Conselho Nacional do Ministério Público – Brasília: CNMP, 2025.

283 p. il.

ISSN: 2525-5800

ISBN: 978-65-83579-09-6

1. Ministério Público, atuação. 2. Direitos fundamentais. 3. Sistema Interamericano de Direitos Humanos. 4. Consensualidade. 5. Violência de gênero. 6. Meio ambiente. 7. Direito à moradia. 8. Infância e Juventude. 9. Direito à educação. 10. Segurança Pública. I. Título. II. Corregedoria Nacional do Ministério Público.

CDD – 341.413

EXPEDIENTE

© 2025, Conselho Nacional do Ministério Público

COMPOSIÇÃO DO CNMP

Presidente

Paulo Gustavo Gonet Branco

Corregedor Nacional

Ângelo Fabiano Farias da Costa

Moacyr Rey Filho

Engels Augusto Muniz

Antônio Edílio Magalhães Teixeira

Paulo Cezar dos Passos

Jaime de Cassio Miranda

Ivana Lúcia Franco Cei

Fernando da Silva Comin

Cíntia Menezes Brunetta

Edvaldo Nilo de Almeida

SECRETARIA-GERAL

Secretário-Geral

Carlos Vinícius Alves Ribeiro

Secretário-Geral Adjunto

Michel Betenjane Romano

CONSELHO EDITORIAL

Editor-chefe

Ângelo Fabiano Farias da Costa
Corregedor Nacional

Editor Adjunto

Maurício Coentro Pais de Melo
Procurador Regional do Trabalho – Chefe de Gabinete
da Corregedoria Nacional do Ministério Público.
Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade
Autônoma de Lisboa “Luis de Camões” (LX, Portugal).

Editora Executiva

Fernanda Alves Pöppel
Promotora de Justiça do Estado de Rondônia
- Coordenadora da Coordenadoria de
Inovações, Inteligência e Estágio Probatório da
Corregedoria Nacional do Ministério Público.
Mestre em Direito Penal pela Universidade do
Estado do Rio de Janeiro – UERJ (RJ, Brasil).

Membros integrantes

Pedro Colaneri Abi-Eçab
Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo – PUC (SP, Brasil).

Emerson Garcia
Pós-doutorando, Doutor e Mestre em Ciências
Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa (LX,
Portugal).
Especialista em Ciências Políticas e Internacionais
pela Universidade de Lisboa e em Education
Law and Policy pela European Association for
Education Law and Policy (VAN, Bélgica).

COMISSÃO AVALIADORA

Saulo Jerônimo Leite
Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa – IDP (DF, Brasil)
Bianca Stella Azevedo Barroso
Mestre em Políticas Públicas pela Universidade
Federal de Pernambuco – UFPE (PE, Brasil)

Karina Soares Rocha
Mestre em Direito Constitucional pela
Universidade de Sevilha (SE, Espanha)

João Luiz de Carvalho Botega
Mestre em Ciência Jurídica na Universidade
do Vale do Itajaí – UNIVALI (SC, Brasil)

Rodrigo da Silva Brandalise
Doutor e Mestre em Ciências Jurídico-Criminais
pela Universidade de Lisboa (LX, Portugal)

Marcelo Pedroso Goulart
Mestre em Direito pela Universidade Estadual
Paulista Júlio de Mesquita Filho de Franca (SP, Brasil)

Milena Moreschi de Almeida
Pós-graduada em Métodos Autocompositivos
e Neurociência pela Fundação Escola Superior
do Ministério Público – FMP (RS, Brasil)

SUPORTE EDITORIAL

Maíra Feitosa Seródio Araújo
Assessora-Chefe da Coordenadoria de
Inovações, Inteligência e Estágio Probatório

Luíza da Silva César
Estagiária da Coordenadoria de Inovações,
Inteligência e Estágio Probatório

Lenita Violato
Secretaria de Comunicação

Gabriela Brunelli
Secretaria de Comunicação

Lilisane Veiga
Secretaria de Comunicação

Rodrigo Souza (Designer)
Secretaria de Comunicação

PROJETO GRÁFICO

Secretaria de Comunicação Social do CNMP

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO12

Ângelo Fabiano Farias da Costa

SISTEMA DE JUSTIÇA X SISTEMA DE CONSTRUÇÃO DE CONSENSO: LUZES SOBRE O DIÁLOGO NA NEGOCIAÇÃO COLETIVA ESTRUTURAL13

Marcus Aurélio de Freitas Barros

1. INTRODUÇÃO 14
2. O SISTEMA DE JUSTIÇA MULTIPORTAS NO BRASIL E A TRANSFORMAÇÃO DOS CONFLITOS 16
3. OS DESAFIOS DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA ESTRUTURAL À LUZ DO AMPLO DEBATE HORIZONTAL E DA PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS SOCIAIS ATINGIDOS 22
4. O SISTEMA DE CONSTRUÇÃO DE CONSENSO EM PERSPECTIVA: QUAL(IS) MÉTODO(S) SEGUIR NA NEGOCIAÇÃO COLETIVA ESTRUTURAL? 27
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 34

VIOLÊNCIA DE GÊNERO E PROCESSO ESTRUTURAL: CONVERGÊNCIAS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS À CONCRETIZAÇÃO DA CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ39

Ingrid Zanella Andrade Campos e Fabiana Augusta de Araújo Pereira Pessanha

1. INTRODUÇÃO 40
2. A CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ E OS DESAFIOS DE COGÊNCIA NORMATIVA À REALIDADE LETAL 42
3. PROCESSO ESTRUTURAL E DIREITOS HUMANOS: ARQUITETURA INSTITUCIONAL 43
4. PROCESSO ESTRUTURANTE E GOVERNANÇA DE GÊNERO 47
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 51

LITÍGIOS CLIMÁTICOS ESTRATÉGICOS NO BRASIL: O MINISTÉRIO PÚBLICO E O DIÁLOGO COM O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS55

Débora de Souza Costa e Talden Farias

1. INTRODUÇÃO 56
2. LITÍGIOS CLIMÁTICOS ESTRATÉGICOS: CONCEITOS, ESPÉCIES, RELEVÂNCIA E EXPANSÃO DOS LITÍGIOS CLIMÁTICOS ESTRATÉGICOS 58
3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O PROCESSO ESTRUTURAL EM MATÉRIA AMBIENTAL: O CASO “FUNDO CLIMA” E OS DEVERES ESTATAIS POSITIVOS 61

4. SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E CLIMÁTICA: PROPOSTA E CONVERGÊNCIAS PARA UMA ATUAÇÃO ESTRATÉGICA E DIALÓGICA	64
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	67

NOVAS SOLUÇÕES PROCESSUAIS ESTRUTURAIS PARA PROBLEMAS ANTIGOS: O CASO DOS PRÉDIOS TIPO CAIXÃO NA RMR E O ACORDO-BASE Nº 01/2024 71

Milena Barbosa de Medeiros e Artur Orlando de Albuquerque da Costa Lins

1. INTRODUÇÃO	72
2. A CONTINUADA VIOLAÇÃO AO DIREITO À MORADIA DIGNA E A ADEQUAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL PARA SOLUÇÃO LITIGIOSA	73
3. O CASO DOS PRÉDIOS TIPO CAIXÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE	78
4. O DIÁLOGO INSTITUCIONAL E O ACORDO-BASE Nº 01/2024	85
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	88

PROCESSO ESTRUTURAL E REPARAÇÃO INTEGRAL: IMPACTO TRANSFORMADOR DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS.....92

Flávia Piovesan e Isabelle Cristine Rodrigues Magalhães

1. INTRODUÇÃO	93
2. PROCESSO ESTRUTURAL: UMA FERRAMENTA PARA O ENFRENTAMENTO DE DESAFIOS COMPLEXOS EM DIREITOS HUMANOS	93
2.1. ORIGENS E CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO ESTRUTURAL NO CONTEXTO DOS DIREITOS HUMANOS	94
2.2. O PROCESSO ESTRUTURAL COMO UMA FERRAMENTA PARA O ENFRENTAMENTO DE DESAFIOS EM DIREITOS HUMANOS	96
3. REPARAÇÃO INTEGRAL COMO INSTITUTO DE EXTREMA IMPORTÂNCIA AOS PROCESSOS ESTRUTURAIS NO SISTEMA INTERAMERICANO	98
3.1. AS TEMÁTICAS ESTRUTURAIS DO SISTEMA INTERAMERICANO	98
3.2. O PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO INTEGRAL COMO UM INSTITUTO CARACTERÍSTICO DO SISTEMA INTERAMERICANO	101
4. O IMPACTO TRANSFORMADOR DO SISTEMA INTERAMERICANO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	102
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	106

O PAPEL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO REFORÇO DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA 111

Christine Oliveira Peter da Silva e Melina Girardi Fachin

1. INTRODUÇÃO.....	112
2. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE	113
3. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ...	115
4. FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO	118
5. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE COM PERSPECTIVA DE GÊNERO: UM COMPROMISSO INSTITUCIONAL	119
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	120

A AUTONOMIA DO CRIME DE FEMINICÍDIO COMO RESPOSTA PENAL REFORÇADA À VIOLÊNCIA DE GÊNERO: UMA SIMBOLOGIA DA LEI Nº 14.994/2024 COERENTE COM O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E QUE MERECE A PLENA E EFICAZ DEFESA DO MINISTÉRIO PÚBLICO 125

Ana Clézia Ferreira Nunes, Camila Lisboa de Carvalho Wanderley Cavalcanti e Marina Figueirôa Severo

1. INTRODUÇÃO.....	126
2. A AUTONOMIA DO CRIME DE FEMINICÍDIO COMO UMA GARANTIA DE DIREITOS: RESPOSTA PENAL REFORÇADA	128
3. COMO MANTER A INTERPRETAÇÃO DA NOVA LEI DE FEMINICÍDIO (LEI Nº 14.994/2024) DENTRO DOS LIMITES E PARÂMETROS TRAZIDOS PELOS TRATADOS E CONVENÇÕES INTERNACIONAIS	133
4. A ATUAÇÃO CONVENCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: DA DESCRIÇÃO CONVENCIONAL DO CRIME DE FEMINICÍDIO AO PLENÁRIO DO JÚRI.....	138
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	142

ESTUDO DE CASO “A AÇÃO CAMINHO DAS ÁGUAS”: A APLICAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL (FORNECIMENTO DE ÁGUA) NO MP/BA 146

Fernanda Carolina Gomes Pataro de Queiroz Cunha

1. INTRODUÇÃO.....	147
2. DESENVOLVIMENTO	147

2.1. A ÁGUA COMO DIREITO HUMANO E SERVIÇO ESSENCIAL NO CDC	147
2.2. O PROCESSO COLETIVO ESTRUTURAL	150
2.3. A APLICAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO SERVIÇO ESSENCIAL DE FORNECIMENTO DE ÁGUA: “A AÇÃO CAMINHO DAS ÁGUAS”	151
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS	156

GRUPOS REFLEXIVOS PARA HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: EXPERIÊNCIA DE ATUAÇÃO MINISTERIAL RESOLUTIVA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA 162

Dulcerita Soares Alves

1. INTRODUÇÃO	163
2. GRUPOS REFLEXIVOS PARA HOMENS	164
2.1. PROJETO REFLETIR: DESCREVENDO A BOA PRÁTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA .	165
3. ANÁLISE E RESULTADOS: INDICADORES DE BOAS PRÁTICAS A SEREM REPLICADAS	169
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	172

TUTELA PENAL ESTRUTURAL E SEGURANÇA PÚBLICA: A FUNÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA SUPERAÇÃO DE DISFUNÇÕES ESTRUTURAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CRIMINAIS177

Vinícius Almeida Bertaia

1. INTRODUÇÃO	177
2. DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA E PROCESSOS ESTRUTURAIS: UM ENCONTRO NECESSÁRIO	178
2.1. PROCESSOS ESTRUTURAIS: CONCEITO, ORIGEM E DIFERENCIAÇÃO EM RELAÇÃO AO PROCESSO COLETIVO TRADICIONAL	179
2.2. DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA	180
2.3. A INADEQUAÇÃO DAS FERRAMENTAS TRADICIONAIS FRENTE A DISFUNÇÕES ESTRUTURAIS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA	182
3. DISFUNÇÕES ESTRUTURAIS NO SISTEMA PRISIONAL E DA SEGURANÇA PÚBLICA	183
3.1. O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E A INSUFICIÊNCIA DAS RESPOSTAS CONVENCIONAIS ...	183
3.2. A CRISE ESTRUTURAL DA SEGURANÇA PÚBLICA E OS LIMITES DA ATUAÇÃO JUDICIAL CONVENCIONAL	184

4.	ATUAÇÃO ESTRUTURAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA SEGURANÇA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO DE GARANTIAS PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS.....	185
4.1.	O CENÁRIO ESTRUTURAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	185
4.2.	O PAPEL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	186
4.3.	SEGURANÇA PÚBLICA COMO POLÍTICA PÚBLICA COMPLEXA	186
4.4.	FERRAMENTAS ESTRUTURAIS À DISPOSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	186
4.5.	INTEGRAÇÃO PENAL E COLETIVA: COOPERAÇÃO INTRAINSTITUCIONAL.....	187
5.	A TUTELA PENAL ESTRUTURAL: PRIMEIROS PASSOS PELO CNMP	188
5.1.	A RESOLUÇÃO CNMP Nº 278/2023: A TUTELA COLETIVA DA SEGURANÇA PÚBLICA.....	188
5.2.	A RESOLUÇÃO CNMP Nº 279/2023: O CONTROLE EXTERNO COMO VETOR ESTRUTURAL	189
5.3.	INTERSECÇÕES E CONVERGÊNCIAS: UM MODELO DE ATUAÇÃO PENAL ESTRUTURAL.....	190
5.4.	A RESOLUÇÃO CNMP Nº 310/2025: INVESTIGAÇÃO ESTRUTURAL E O CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA	190
6.	AS REPERCUSSÕES DA ADPF 635/RJ E A CONSOLIDAÇÃO DO DEVER ESTRUTURAL DO MP	191
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	192

O REGIME SEMIABERTO HARMONIZADO NO BRASIL: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, DESAFIOS PRÁTICOS E PERSPECTIVAS CRÍTICAS, O PAPEL CONSTITUCIONAL E LEGAL DO *PARQUET* NA FISCALIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES PRISIONAIS, BEM COMO SUA ATUAÇÃO PROATIVA NOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS197

Fabiano Morais de Holanda Beltrão

1.	INTRODUÇÃO.....	198
2.	O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E A GÊNESE DE RESPOSTAS JUDICIAIS E POLÍTICAS ...	200
3.	A ADPF 347 E O RECONHECIMENTO DA VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	200
4.	O PLANO NACIONAL “PENA JUSTA” (CNJ, 2023) COMO TENTATIVA DE REESTRUTURAÇÃO DA EXECUÇÃO PENAL	201
5.	FUNDAMENTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS DO SEMIABERTO HARMONIZADO.....	202
6.	A SÚMULA VINCULANTE 56 E O RE 641.320/RS: A PROIBIÇÃO DA MANUTENÇÃO EM REGIME MAIS GRAVOSO POR OMISSÃO ESTATAL	202
7.	PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EM JOGO: DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA, LEGALIDADE E PROPORCIONALIDADE.....	203
8.	A TENSÃO COM A “RESERVA DO POSSÍVEL”	204
9.	A NATUREZA JURÍDICA DO “SEMIABERTO HARMONIZADO”: CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL À MARGEM DA LEGALIDADE ESTRITA?	204
10.	PANORAMA DA APLICAÇÃO DO SEMIABERTO HARMONIZADO NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA	205

11. CONSOLIDAÇÃO E CRITÉRIOS NOS TRIBUNAIS SUPERIORES (STF E STJ)	205
12. VARIAÇÕES E CRITÉRIOS NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA FEDERAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS (TJPE, TJRS, TJSP, TJMG, TJRJ, TJPI): UMA ANÁLISE COMPARATIVA	206
13. ALTERNATIVAS PENAIS NO SEMIABERTO HARMONIZADO: ENTRE A EFETIVIDADE E A PRECARIÉDADE.....	209
14. MONITORAÇÃO ELETRÔNICA, PRISÃO DOMICILIAR E TRABALHO EXTERNO: ANÁLISE CRÍTICA DA EFICÁCIA RESSOCIALIZADORA E DOS ÍNDICES DE REINCIDÊNCIA	209
15. O ESVAZIAMENTO DAS COLÔNIAS AGRÍCOLAS/INDUSTRIAIS E A AUSÊNCIA DE INFRAESTRUTURA ADEQUADA	211
16. CONTROVÉRSIAS E DESAFIOS DO SEMIABERTO HARMONIZADO	211
17. CRÍTICAS À LEALIDADE E À INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA	212
18. RISCOS À SEGURANÇA PÚBLICA, SENSACÃO DE IMPUNIDADE E OS DIREITOS DAS VÍTIMAS	212
19. A “PROGRESSÃO POR SALTO” E A DESCARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA PROGRESSIVO	212
20. ANÁLISE SOCIOLÓGICA: O “SEMIABERTO HARMONIZADO” COMO REFLEXO DA SELETIVIDADE PENAL E DA CRISE ESTRUTURAL.....	213
21. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DA ATUAÇÃO MINISTERIAL	214
22. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA FISCALIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES PRISIONAIS.....	214
23. OS LITÍGIOS ESTRUTURAIS E A INTERVENÇÃO MINISTERIAL	214
24. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	215

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS ESTRUTURAIS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO219

Gabriela Helena de Oliveira Borges e Paulo César Corrêa Borges

1. INTRODUÇÃO.....	219
2. O PROCESSO ESTRUTURAL E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	223
3. APRENDIZAGENS DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS.....	226
3.1. PROJETO TRANSPORTE LEGAL.....	227
3.2. PROJETO SEDE DE APRENDER: ÁGUA POTÁVEL NAS ESCOLAS.....	229
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	231

POR TRÁS DOS MUROS: O LONGO CAMINHO ATÉ O FECHAMENTO DA UNIDADE SOCIOEDUCATIVA CASE CABO – PERNAMBUCO 237

Manoela Poliana Eleutério de Souza e Flávia Pinto Lisboa Sodrê da Mota

1. INTRODUÇÃO.....	238
2. HISTÓRICO CRÍTICO DA UNIDADE CASE CABO: INVISIBILIDADE SISTÊMICA E A REPERCUSSÃO PÚBLICA.....	239

3.	A RECONSTRUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: ADOLESCENTES COMO SUJEITOS DE DIREITOS	240
4.	O CONTEXTO DE SUPERLOTAÇÃO DO CASE CABO: INTERVENÇÕES INSTITUCIONAIS, PROJETO “CONTE AO SEU PROMOTOR” E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS AUDIÊNCIAS DE REFLEXÃO	242
5.	OS EIXOS DE ATUAÇÃO DO GACE E A REESTRUTURAÇÃO DA UNIDADE: O CAMINHO TRILHADO ATÉ A DESATIVAÇÃO DO CASE CABO	245
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	248

DO LITÍGIO À CONSTRUÇÃO COLETIVA: A NEGOCIAÇÃO ESTRUTURAL COMO FERRAMENTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO251

João Luiz de Carvalho Botega, Analú Librelato Longo e Nicole Lange de Almeida Pires

1.	INTRODUÇÃO	252
2.	EDUCAÇÃO: PROBLEMAS ESTRUTURAIS E AS LIMITAÇÕES DAS RESPOSTAS TRADICIONAIS	253
3.	A NEGOCIAÇÃO ESTRUTURAL COMO CAMINHO PARA RESPOSTAS TRANSFORMADORAS	257
4.	CASO PARADIGMA: O DÉFICIT DE VAGAS NAS UNIDADES DE ENSINO – UM PROBLEMA ESTRUTURAL	260
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	266

A COOPERAÇÃO INDIVIDUAL ENTRE MEMBROS DE MINISTÉRIOS PÚBLICOS DISTINTOS EM PROCESSOS ESTRUTURAIS: NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO PELO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)..... 268

Reggina Nogueira de França

1.	INTRODUÇÃO	269
2.	O PROCESSO ESTRUTURAL E A SUA COMPLEXIDADE	271
3.	A COOPERAÇÃO MINISTERIAL NA RESOLUÇÃO Nº 370/2024 DO CNMP	272
4.	A IMPORTÂNCIA DO CONHECIMENTO ACUMULADO	276
5.	REGULAMENTAÇÃO PELO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)	279
5.1.	CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DE PROMOTORES E PROCURADORES DE JUSTIÇA COOPERADORES	279
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	280

APRESENTAÇÃO

É com satisfação que a Corregedoria Nacional apresenta o **Volume XII da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público**, que reúne reflexões sobre a atuação ministerial no âmbito do **processo estrutural, dos direitos fundamentais e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos**.

O processo estrutural, ao adotar paradigmas contemporâneos de consensualidade, boa-fé e diálogo institucional, abre novas possibilidades para o enfrentamento de problemas sociais complexos e para a efetividade dos direitos fundamentais. Do mesmo modo, a incorporação dos parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos reforça o compromisso do Ministério Público com a proteção de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, fortalecendo a confiança da sociedade na instituição.

Convidamos à leitura e ao debate, certos de que este volume contribuirá para o aprimoramento da missão constitucional do Ministério Público de assegurar a cidadania e proteger os direitos fundamentais.

Ângelo Fabiano Farias da Costa

Corregedor Nacional do Ministério Público

SISTEMA DE JUSTIÇA X SISTEMA DE CONSTRUÇÃO DE CONSENSO: LUZES SOBRE O DIÁLOGO NA NEGOCIAÇÃO COLETIVA ESTRUTURAL

Marcus Aurélio de Freitas Barros¹

Resumo: Diante dos recentes avanços em torno do *novel* projeto de lei que disciplina o processo estrutural no Brasil (PLS nº 03/2025), dita temática está no centro do debate no cenário atual do sistema de justiça. O processo estrutural é o tema dos temas do processo civil! Tal expressão assume viés amplo, designando um procedimento ou um conjunto de medidas – judiciais ou extrajudiciais – voltadas à reorganização de instituição e reconstrução de políticas públicas ou sistemas de proteção a direitos. Seu foco é resolver problemas estruturais pela via da tutela de reestruturação. Distancia-se do modelo tradicional, pois o processo/procedimento estrutural é espaço privilegiado de diálogo e construção compartilhada de consensos possíveis, devendo propiciar participação dialógica ampla e horizontal de autoridades (diálogo interinstitucional) e grupos sociais atingidos (diálogo social). Em face disso, o trabalho, valendo-se de pesquisa exploratória e do método lógico-dedutivo, visa investigar, à luz da ideia de sistema de justiça multiportas, quais métodos ou técnicas são úteis para coordenar a interação entre as partes de uma negociação coletiva estrutural, analisando alguns métodos bem alvissareiros, como: a) a Construção de Consenso (Lawrence Susskind, 2005); b) o Design de Sistema de Disputas (Diego Faleck, 2018); e, c) o Compromisso Significativo (Corte Constitucional da África do Sul). Ao final, conclui-se que a participação ampla e plural não prescinde de infraestruturas próprias viabilizadas pela técnica da Construção de Consenso, com o fim de alcançar compromissos significativos e a transformação social ansiada.

Palavras-chave: Sistema de Justiça Multiportas; Negociação estrutural; Participação dialógica; Construção de Consenso; Compromisso Significativo.

Sumário: 1 Introdução; 2 O Sistema de Justiça Multiportas no Brasil e a transformação dos conflitos; 3 Os desafios da negociação coletiva estrutural à luz do amplo debate horizontal e da participação de grupos sociais atingidos; 4 O Sistema de Construção de Consenso em perspectiva: qual(is) método(s) seguir na negociação coletiva estrutural?; 5 Considerações finais.

1 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Membro do Comitê Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva (CONAFAR) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Mestre em Direito, Sociedade e Estado e em Direito Constitucional. E-mail: marcus.aurelio@mprn.mp.br.

1. INTRODUÇÃO

Um sentimento vivo, no cenário jurídico brasileiro da atualidade, é que o tempo presente é o mais portentoso e eloquente do processo estrutural. Não é demais afirmar que é o tema dos temas do processo civil brasileiro! Em grande medida, resgatou as discussões sobre o lugar do processo coletivo na seara jurídica, que estava, em boa medida, no ostracismo!

Nos últimos dez anos tem sido notável a evolução do tema dos processos estruturais do ponto de vista doutrinário (são muitos os escritos que abordam a *novel* temática processual), da identificação de casos práticos e julgados, sobretudo, da Excelsa Corte e, também, dos avanços legislativos, diante do Projeto de Lei do Senado nº 03/2025.

Um grande exemplo do destaque e da preocupação com os processos estruturais na cena jurídica brasileira é a atenção à temática no Supremo Tribunal Federal. A Excelsa Corte criou um Núcleo de Processos Estruturais Complexos – NUPEC (Brasil, STF, 2025), institucionalizando infraestrutura de apoio e monitoramento dos processos estruturais, que acompanha, atualmente, dez processos de natureza estrutural, de um total de doze em tramitação na corte².

Outro grande espaço de avanço consistente do processo estrutural, também induzido pelo Supremo Tribunal Federal, foram as novas perspectivas atuais do controle jurisdicional de políticas públicas, tema de grande interesse do sistema de justiça pátrio em geral e do Ministério Público em particular. Tal tema foi alvo de recente atenção da Excelsa Corte, a qual estabeleceu, para que houvesse respeito às capacidades institucionais e à separação de poderes, a necessidade de, em vez de medidas pontuais, haver a apresentação de um plano de reestruturação (atuação estrutural), sendo este um dos principais parâmetros para a intervenção legítima em políticas públicas no âmbito coletivo pelo sistema de justiça (Tema nº 698/STF).

Os problemas estruturais são o tema do momento diante da constatação de que existem na prática, são fenomenológicos, e os gabinetes das instituições mais tradicionais do sistema de justiça estão desafiados a enfrentar, com qualidade e ferramentas técnicas adequadas, os graves litígios estruturais, até porque não nascem do dia para a noite, tampouco se resolvem imediatamente, exigindo que se avance às raízes do conflito para sua transformação social.

Como esse assunto envolve largamente discussões sobre o papel do sistema de justiça na efetivação de direitos sociais, na indução de políticas públicas, na reorganização de estruturas burocráticas vio-

2 Processos estruturais do Supremo Tribunal Federal monitorados pelo NUPEC: ADPF 347 (estado de coisas inconstitucional no sistema prisional brasileiro); ADF 635 (falhas estruturais na segurança pública do Estado do Rio de Janeiro e redução da letalidade policial); ADPF 709 (atenção à saúde indígena e desintrusão de oito terras indígenas em estado crítico); ADPF 743 (omissão no combate a incêndios na Amazônia e Pantanal); ADPF 746 (omissão no combate a incêndios na Amazônia e Pantanal); ADPF 760 (falhas estruturais na política de proteção da Amazônia Legal); ADPF 854 (constitucionalidade das emendas parlamentares sem transparência); ADPF 857 (omissão no combate a incêndios na Amazônia e Pantanal); ADPF 991 (proteção ao território de povos indígenas isolados e de recente contato); e, SL 1696 (uso de câmeras corporais no Estado de São Paulo). Por outro lado, o NUPEC não monitora: ADPF 742 (combate de efeitos da pandemia de Covid-19 nas comunidades quilombolas); e, ADPF 976 (falhas estruturais nas políticas de proteção às pessoas em situação de rua) (Brasil, STF, 2025).

ladoras de direitos, sejam elas públicas (nas áreas de saúde, educação, assistência social, socioeducação, sistema prisional etc.) ou privadas, como a própria família, as torcidas organizadas, os partidos políticos, não há dúvida que os litígios estruturais devem se inserir no núcleo central das preocupações atuais do Ministério Público brasileiro, firmemente comprometido com a resolutividade dos problemas jurídicos de sua alçada, ainda que complexos, graves e policêntricos (estruturais).

O Projeto de Lei do Senado nº 03/2025, como é natural na maioria das regulações, não chega ao ponto de definir o que sejam os processos estruturais, limitando-se à referência de que lidam com problemas estruturais, que possuem as seguintes características: a) multipolaridade; b) impacto social; c) prospectividade; d) natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; e) complexidade; f) existência de uma situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e g) intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada (art. 1º, §1º). Indica, ainda, a possibilidade de sua solução em compromissos de ajustamento de conduta e outros meios de autocomposição coletiva (art. 1º, §2º).

Por sua amplitude, merece encômios a definição que consta na proposta de Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público, que tratará da atuação estrutural do Ministério Público brasileiro. Para a citada proposta de Resolução, considera-se processo estrutural o procedimento ou conjunto de medidas – judiciais ou extrajudiciais – voltadas à reorganização institucional ou à reconstrução de políticas públicas diante de situações graves e complexas de desconformidade estrutural, caracterizadas pela violação grave, contínua e reiterada de direitos fundamentais, quando as técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo se mostrarem insuficientes para produzir soluções efetivas.

Da presente definição é possível extrair alguns consensos sobre a compreensão do que sejam os processos estruturais: a) alcança processos judiciais e procedimentos administrativos estruturais (atuação judicial e extrajudicial); b) enfrenta a inexistência, desconformidade ou até o mau funcionamento de um sistema público ou privado (desconformidade sistêmica), que viola direitos fundamentais; c) atua pela via de planos de reestruturação sistêmicos de uma instituição ou política pública (tutela de reestruturação); d) exige que se compreenda o problema na sua integralidade, a fim de transformar a realidade social (importância do diagnóstico e de atacar as causas do problema); e) exigem participação das autoridades (diálogo institucional) e dos grupos sociais atingidos (diálogo social), a fim de, mediante abordagem construtiva e coletiva, promover modificação prospectiva da realidade.

Interessa ao presente trabalho abordar o último dos consensos apresentados, pois, muito embora não se discuta que um diferencial dos processos estruturais, que o distancia do modelo processual tradicional, é que se caracteriza por ser espaço privilegiado de diálogo e construção compartilhada dos consensos emancipatórios possíveis, sendo uma de suas notas características a participação dialógica dos grupos atingidos e das autoridades envolvidas, não se costuma estudar métodos e técnicas que permitam, a partir da lógica de um sistema de justiça multiportas, criar formas de governança ou infraestruturas que coordenem a interação entre os atores que precisam construir conjuntamente as medidas de reestruturação.

Diante disso, o objetivo do presente trabalho é investigar, à luz da ideia de sistema e do reconhecimento de um sistema brasileiro de justiça multiportas, se, no modelo dialógico dos processos estruturais, é preciso edificar um sistema de construção de consenso (um modelo de governança, uma infraestrutura) para coordenar a interação construtiva e prospectiva entre as partes de uma negociação coletiva estrutural, analisando alguns métodos e técnicas de solução de conflitos que envolvem múltiplas partes.

Nessa linha de investigação, o trabalho busca responder as seguintes perguntas: a) como a ideia de sistema pode ser útil para que, no âmbito de um sistema de justiça multiportas, se crie um sistema de construção de consenso? b) é importante pensar em novas formas de governança e participação, construindo verdadeiras redes de colaboração ou coprodução de consensos, que permitem visualizar o processo estrutural como uma ampla arena de debates horizontal? c) os métodos da Construção de Consenso (Lawrence Susskind), do Design de Sistema de Disputas (Diego Faleck) e do Compromisso Significativo (Corte Constitucional da África do Sul) podem ser úteis para que se crie um sistema, uma organização estrutural, para lidar com problemas estruturais multipartes e alcançar os almejados consensos emancipatórios?

Para alcançar o objetivo proposto e responder os questionamentos listados, o trabalho, a partir de uma pesquisa exploratória e do método lógico-dedutivo, parte da compreensão de sistema, de um sistema de justiça multiportas e sua importância para transformação de conflitos complexos e estruturais. Após, estuda a negociação coletiva estrutural e o valor da participação dialógica dos grupos sociais atingidos, indagando se as técnicas apresentadas pelas ferramentas da Construção de Consenso, do Design de Sistema de Disputas e do Compromisso Significativo dão respostas adequadas ao problema apresentado.

2. O SISTEMA DE JUSTIÇA MULTIPORTAS NO BRASIL E A TRANSFORMAÇÃO DOS CONFLITOS

Para a compreensão do sistema brasileiro de justiça multiportas, o passo inicial é focar na noção do que é um sistema. Tal ponto é importante, pois a impressão inicial é que os órgãos do sistema de justiça (Ministério Público, Judiciário, Defensoria etc.) não interagem e estão coordenados num sistema cuja ideia é universal e perpassa várias áreas do conhecimento, como a Biologia, a Física, a Matemática, a Química, a Cibernética, a Sociologia, o Direito etc., sendo objeto de uma teoria dos sistemas formulada no plano da epistemologia (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2023, p. 14).

De modo geral, no âmbito da Sociologia, sistema pode ser concebido como um conjunto estruturado de elementos, que são mutuamente relacionados, e, havendo a modificação em um dos elementos, haverá uma repercussão no restante do sistema, a fim de que este conserve ou estabeleça seu equilíbrio. Essa dinâmica é fundamental para que o sistema mantenha-se como um conjunto estruturado e ordenado de elementos em interação (BARROS, 2025), p.58).

Do ponto de vista da Filosofia, a ideia de sistema não é diversa. Kant afirma que sistema é um conjunto de elementos heterogêneos, articulados ente si por um determinado princípio (ou ideia). Já Fichte acrescenta que todo sistema tem conteúdo e forma, sendo estes identificados, respectivamente, como as proposições e as conexões em geral. Indicam os filósofos citados, ainda, como propriedades de um sistema: a completude, a unidade e a correção (SOUZA, 2015).

Em verdade, essas noções decorrem da percepção de vários autores. Um interessante aspecto é que o sistema envolve a relação entre as partes e o todo. Segundo Leonel, o sistema possui elementos individualizados, de modo que não elimina a individualidade desses objetos e não afasta sua existência singularizada, mas propicia sua compreensão a partir da visão do todo e da clara identificação, a partir dessa visão funcional, do papel específico de cada objeto singularmente identificado na dinâmica integrada pelas inevitáveis relações dos seus diversos componentes (LEONEL, 2024, p. 628).

Na mesma linha, Churchman ensina que: “sistema é um conjunto de partes coordenadas para realizar um conjunto de finalidades” (CHURCHMAN, 2015, p. 47). Bertalanffy, por sua vez, concebe sistema como um “conjunto de elementos em interação” (BERTALANFFY, 2010, p. 63). Já Losano aduz que, em nível de linguagem ordinária, “o sistema é definido como uma totalidade coordenada de elementos” (LOSANO, 2008, p. 219). Colhe-se, portanto, que o sistema é composto de elementos (partes) que interagem, coordenam-se, de modo que formam uma totalidade articulada, coordenada e dinâmica.

Pode-se dizer que sistema é uma estrutura social³, que tende a se perpetuar na sociedade complexa atual, muitas vezes naturalizando-se ou até se invisibilizando. Deve, inapelavelmente, observar uma lógica sistêmica própria, mas, notadamente no Brasil de hoje, frequentemente opera de modo inadequado, com falhas (estruturais) que alteram sua dinâmica.

Não pode ser concebido apenas como um amalhado de elementos, mas como uma totalidade. Sistemas, na verdade, são estruturas compostas por um repertório (um conjunto de elementos) e por uma organização estrutural (um complexo de comandos que definem o modo de interação entre os elementos) (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2023, p. 15)⁴, esta última entendida por Losano como: “o nexos que une as partes do sistema” (LOSANO, 2008, p. 215).

Essa organização estrutural é que dá ao sistema o perfil de uma estrutura, uma totalidade coordenada, que favorece que, de modo mais ou menos articulado, os elementos do sistema (repertório) entrem em interação e alcancem um equilíbrio dinâmico, de modo que alterações posteriores na ação de um dos componentes finda por repercutir no sistema como um todo, o qual, dinamicamente, altera-se para tentar voltar ao equilíbrio funcional (BARROS, 2025, p. 59-60).

Importante frisar, desse modo, que todo sistema é formado por um conjunto de elementos (seu repertório) e por um complexo de regras, comandos formais, que definem o modo com que há a inte-

3 Em outro trabalho, ao tratar dos litígios estruturais, trouxemos a seguinte noção de estrutura: “estrutura é concebida como um sistema orgânico, complexo e dinâmico” (BARROS, 2022, p. 211).

4 Tratando do sistema jurídico, advoga Ferra Jr. que: “um ordenamento, como sistema, contém um repertório, contém também uma estrutura” (FERRAZ JR., 1988, p. 165).

ração desses elementos (organização estrutural). Outro dado importante é que o sistema pode existir previamente ou ser customizado para uma dada situação.

Chega-se, portanto, o momento de perscrutar se existe, no Brasil, um sistema de justiça multi-portas, dotado de um repertório (conjunto de elementos) e de uma organização estrutural (regras e comandos que favoreçam a interação) já estabelecidos. Duas perguntas são relevantes: é possível, com perdão ao truísmo, dizer que o sistema de justiça pode ser considerado um verdadeiro sistema? Opera, na prática, de forma funcionalmente sistêmica e seus elementos estão articulados e em interação?

A resposta à primeira indagação não é tarefa fácil, até porque temos o viés cognitivo de exaltar muito mais as tensões cotidianas entre os órgãos e instituições que tradicionalmente integram esse sistema, como: Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, além das advocacias pública e privada. A bem da verdade, chama mais a atenção pública os embates, as tensões desses integrantes do que propriamente a harmonia de interesses e a articulação para o alcance de objetivos comuns (BARROS, 2025, p. 63).

Há uma grande dificuldade de pensar o sistema de justiça como um verdadeiro sistema. Lembre-se que sistema envolve a ideia de ordem, de um conjunto, de um todo ordenado e coerente⁵. Exige, portanto, ideias como articulação e coordenação de seus elementos, que devem entrar em interação a partir de comandos específicos, de uma estrutura organizacional. Segundo Paulo Bonavides, entende-se por sistema: “[...] o conjunto organizado das partes, relacionadas entre si e postas em mútua dependência” (BONAVIDES, 2003, p. 108).

A visão inicial é de que as instituições que formam o sistema de justiça não atuam como partes ou mesmo como engrenagens de um sistema. Atuam comumente de forma insulada, a partir de suas próprias lógicas funcionais, o que tende a comprometer até o diálogo interinstitucional, de modo que pouco se percebe, por exemplo, de esforço conjunto para o enfrentamento dos graves e complexos problemas das políticas públicas relacionadas a direitos fundamentais. Efeito claríssimo disso é que o estudo tem sido muito mais dos elementos em separado (repertório) e não de um sistema estruturado.

A grande verdade é que, sem prejuízo de suas autonomias e diferenças, é preciso consagrar a necessidade, no Brasil, de um verdadeiro sistema de justiça que, atuando no campo da juridicidade e dos consensos, tem a missão de altíssimo valor constitucional, também a partir de seu repertório e organização estrutural, de contribuir para a construção e real afirmação de um Estado Democrático de Direito⁶.

5 Norberto Bobbio fornece as seguintes explicações: “entendemos por ‘sistema’ uma *totalidade ordenada*, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem. Para que se possa falar de uma ordem, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também em relacionamento de coerência entre si.” (BOBBIO, 1997, p. 71, grifos no original).

6 Importante a lição de André Ramos Tavares no sentido de que: “o Poder Judiciário ou, mais propriamente o sistema de justiça, deve integrar a solução para os problemas brasileiros” (TAVARES, 2015, p. 42). Por outro lado, alerta que, na prática, em parte, desigualdades e injustiças sociais têm sido inflamadas pelo sistema de justiça, o que o deslegitima e enfraquece o Estado de Direito (TAVARES, op. cit., p. 42-43).

Nem todos os autores compreendem que já existe um sistema de justiça brasileiro. Como bem expressa André Ramos Tavares: “É preciso construir e consolidar um *sistema de justiça brasileiro* no qual haja integração e colaboração entre instituições e institutos judiciais e não judiciais, bem como jurisdicionais e não jurisdicionais” (TAVARES, op. cit., p. 42-43, grifos no original).

Em doutrina bem mais recente e digna de aguçada reflexão (DIDIER, JR.; FERNANDEZ, 2024), Fredie Didier Jr e Leandro Fernandez advogam que já existe um verdadeiro sistema de justiça no Brasil, que tem o objetivo de propiciar solução adequada aos problemas jurídicos pátrios.

Tais autores defendem que, no Brasil, a solução de problemas jurídicos não é apanágio exclusivo do Poder Judiciário ou até de outras funções essenciais à justiça, sendo composto por diversos sujeitos, alguns deles passando a integrar o sistema com o tempo, como as serventias extrajudiciais (há muitas portas de acesso à justiça). Alguns problemas jurídicos são resolvidos por acordos, em assembleias de condomínio, nos Procons, em tribunais administrativos, etc. Na verdade, um olhar mais atento sobre a evolução do acesso à justiça permite visualizar um bem característico sistema brasileiro de justiça multiportas (DIDIER, JR.; FERNANDEZ, 2023).

Acrescentam, ademais, que o sistema de justiça pátrio possui um repertório (conjunto de elementos) e uma estrutura organizacional (um complexo de comandos que definem o modo de interação entre os elementos), bem como que tal sistema brasileiro de justiça multiportas é produto de uma construção progressiva e não planejada, o que provavelmente é o motivo pelo qual a abordagem do tema vem sendo desenvolvida, de modo geral, até os dias atuais, a partir da percepção da existência apenas de um ameaçado irracional de elementos, não se percebendo que existe um sistema em sentido próprio (DIDIER, JR.; FERNANDEZ, 2024).

São características que moldam o sistema de justiça (multiportas) brasileiro: a) o fato de ser auto-organizado; b) ser aberto; c) estar em permanente expansão (*ever-expending*); d) ter preferência pela solução consensual (art. 3º, §§2º e 3º, CPC); e) adotar o modo mais adequado de solução do problema jurídico; e, f) haver integração entre os elementos (DIDIER, JR.; FERNANDEZ, 2024, p. 113).

Tem-se um sistema auto-organizado⁷, pois não foi previamente planejado, não houve um projeto arquitetônico prévio. O sistema foi se moldando, se organizando à medida que foi progredindo e restou desafiado para alcançar adequada solução para problemas jurídicos⁸. Em resumo, o atual sistema brasileiro de justiça multiportas organiza-se a partir do processo de interação dos seus elementos. Como melancias em cima de uma carroça, vai se conformando e se equilibrando com o movimento (BARROS, 2025, p. 65).

7 Segundo Didier Jr. e Fernandez: “dito de outro modo, um sistema auto-organizado, como o sistema brasileiro de justiça multiportas, é marcado por uma construção paulatina, progressiva e sem planejamento” (DIDIER, JR.; FERNANDEZ, 2023, p. 17).

8 Tais problemas jurídicos, diante da preocupação com a prevenção, por exemplo, não são sinônimos de conflitos, mas problemas em sentido mais amplo que exigem adequada solução jurídica, e devem ser objeto da atuação de um sistema brasileiro de justiça multiportas.

Em processos estruturais, frise-se, se o Ministério Público não assumir protagonismo na atuação estrutural nos termos do Tema 698/STF, exigindo planos de reestruturação de políticas públicas de qualidade e supervisionando sua implementação, outra porta do sistema ocupará o espaço, de modo a evidenciar sua auto-organização.

A abertura e a permanente/constante expansão do sistema são marcas que se relacionam e podem ser compreendidas em conjunto. O sistema brasileiro de justiça multiportas não é, de modo algum, exaustivo. Segundo Didier Jr. e Fernandez, cabe visualizar a abertura do sistema em relação aos sujeitos, ao modo de solução de controvérsias, aos institutos utilizados para a resolução de problemas, às fontes normativas e à forma de sua estruturação (DIDIER, JR.; FERNANDEZ, 2023, p. 152). Em razão disso, o sistema está em constante expansão (*ever-expending*).

A marca da abertura, portanto, propicia a permanente expansão do sistema, agregando novos sujeitos públicos ou privados, modos novos de solução pelas vias da heterocomposição, autocomposição ou autotutela, novas portas de acesso à solução de problemas jurídicos, novas fontes e, também, novas técnicas e formas procedimentais⁹. É possível, a princípio, pensar em técnicas que customizem sistemas de construção de consenso!

O sistema brasileiro de justiça multiportas claramente privilegia a solução consensual (art. 3º, §2º, do CPC; Resolução nº 125/210-CNJ; Resolução nº 118/2014-CNMP; Resolução nº 54/2017-CNMP etc.), e, por ser multiportas, cada disputa deve ser encaminhada para a técnica ou meio mais adequado (LESSA NETO, 2015, p. 428), o que não significa necessariamente o Poder Judiciário¹⁰.

A esse respeito, a existência de um sistema brasileiro de justiça multiportas impõe certas mudanças culturais em face da necessidade de adequação da solução ao problema jurídico (GORETTI, 2019). A primeira delas é, antes de tudo, tal qual o médico, diagnosticar o conflito antes de pensar em sua terapêutica. A segunda é escolher e aplicar o método mais adequado, o que pode gerar negócio processual para incluir mais de uma porta (ex.: cláusula med-arb ou cláusula arb-med) ou até trânsito de portas (ex.: iniciar no Judiciário e terminar numa negociação).

Quanto ao segundo questionamento feito no início desse item, tem-se que, de forma bem dinâmica, o sistema brasileiro de justiça multiportas opera de forma funcionalmente sistêmica, e seus elementos, tradicionais ou novos, articulam-se e estão em interação. Há várias regulações do legislativo ou até do Conselho Nacional de Justiça ou do Conselho Nacional do Ministério Público (verdadeiras *soft law*) que organizam o sistema. Exemplo é a Resolução nº 350/2020, do CNJ, que trata da cooperação judiciária nacional e interinstitucional. O próprio Supremo Tribunal Federal (BRASIL, STF, 2023), ao definir o Tema

9 Como bem afirmam Didier Jr. e Fernandez, “o sistema é, por definição, progressivamente mais complexo, e a constante agregação de novos fatores permite visualizá-lo com um *ever-expending system*” (DIDIER, JR.; FERNANDEZ, 2024, p. 127).

10 Importante asseverar que o modelo brasileiro foi além e ressignificou a ideia de tribunal multiportas, que foi difundida por Frank Sander (1978), uma vez que não criou, dentro do Tribunal, um átrio onde os cidadãos seriam direcionados para a porta mais adequada para a solução de seus problemas jurídicos. O Judiciário não é sequer a primeira porta!

698¹¹, parametrizou o controle judicial de políticas públicas, o que não deixa de ser um claro freio de arrumação no sistema, que precisará se reequilibrar a partir do novo funcionamento, sem descurar de que a preferência permanece sendo pelos meios consensuais e estruturais¹².

A essa altura, portanto, é possível compreender e até visualizar teoricamente a existência de um sistema brasileiro de justiça multiportas, que privilegia métodos autocompositivos, como é o caso da negociação multilateral, que mais nos interessa, cuja principal missão constitucional é resolver problemas jurídicos, tais como os estruturais.

Imperioso, também, perceber alguns notáveis desafios postos para o sistema de justiça, em especial para o Ministério Público brasileiro, diante da existência amplificada de conflitos, muitos deles complexos e estruturais. São eles: a) aprender a diagnosticar o problema; b) conhecer as diferentes ferramentas disponíveis: as de autotutela, de autocomposição e as de heterocomposição; e, c) aplicar os métodos e técnicas disponíveis, o que implica saber utilizar a(s) ferramenta(s) adequada(s).

Some-se, ainda, no caso de problemas coletivos estruturais que envolvem controle ou indução de políticas públicas, diante dos graves desvios de implementação, a necessidade de outra virada de chave. É preciso, ante o metaprecedente¹³ já citado (Tema 698/STF), que trata do controle de políticas públicas pelo sistema de justiça, deixar de continuar exigindo medidas pontuais (obrigações específicas de fazer ou não fazer) e passar a determinar a finalidade a ser atingida, planos de reestruturação e sua implementação (BARROS, 2024).

Um detalhe, contudo, tem de ser ressaltado. Não é suficiente resolver a todo custo ou até simplesmente gerir o conflito. Muito mais do que isso, é preciso partir da energia negativa inicial do conflito (o episódio) e avançar para as raízes do problema (epicentro), buscando, por meio de uma abordagem construtiva e prospectiva, transformar positivamente o conflito¹⁴. Esse é o grande desafio, por exemplo, de uma negociação estrutural, que deverá ser ampla, horizontal, democrática (com participação dialógica) e resolutiva.

É preciso, dessa maneira, conhecer a fundo o problema estrutural, o que exige um diagnóstico adequado, bem como entender sobre a negociação estrutural, pois, em muitos casos, é o meio mais eficaz para transformar problemas estruturais, gerando resultados sociais significativos, a partir de uma atuação legítima como agente de transformação social.

11 Tema 698. Tese: 1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. *A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.* 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) (BRASIL, STF, 2023, grifo nosso).

12 Sobre a atuação diante de problemas estruturais e de políticas públicas, conferir Barros (2020).

13 Trata-se de um metaprecedente, pois é um precedente sobre como deve agir o Poder Judiciário, o que é possível estender para o sistema de justiça, na fiscalização das políticas públicas, indicando como caminho mais alvissareiro a atuação estrutural.

14 Segundo Lederach: “Considero ‘transformação de conflitos’ uma expressão precisa porque estou engajado em esforços de mudança construtiva que incluem e vão além da resolução de problemas específicos e pontuais. Trata-se de uma linguagem correta do ponto de vista científico porque se baseia em duas realidades verificáveis: o conflito é algo normal nos relacionamentos humanos, e o conflito é um motor de mudanças” (LEDERACH, 2012, p. 17).

3. OS DESAFIOS DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA ESTRUTURAL À LUZ DO AMPLO DEBATE HORIZONTAL E DA PARTICIPAÇÃO DE GRUPOS SOCIAIS ATINGIDOS

Importante lembrar que os processos estruturais podem ser judiciais ou extrajudiciais, sendo de-
veras importante a participação democrática de grupos atingidos, que devem viabilizar debate plural
e interação construtiva e prospectiva para o alcance de soluções mais legítimas, rentes à realidade e
implementáveis. Tal aspecto deve ser pontuado, pois, por vezes, é necessária a atuação direta de outros
agentes ou entidades, em articulação institucional. Ademais, podem ser resolvidos por vários meios, a
depender do problema prático.

Didier Jr. e Fernandez (2024) defendem que os problemas estruturais podem ser solucionados no
âmbito de diferentes portas de acesso à justiça, muitas delas distintas do Poder Judiciário. Alguns são
resolvidos no âmbito judicial, outros na seara administrativa (agências reguladoras, tribunais de contas,
no Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE etc.). Possível também a customização de mo-
delos combinados de resolução de problemas jurídicos. No caso do Ministério Público, esse ente pode
desenvolver, com os demais envolvidos, negociação para a solução do estado de desconformidade.

Vê-se, destarte, que é importante, sobretudo no âmbito do Ministério Público, entender sobre a
negociação estrutural. O passo inicial para pisar em terreno sólido na compreensão de tal negociação é
colocar em destaque e descortinar o seu objeto: os litígios coletivos estruturais. É a partir das nuances
dos problemas estruturais, que atingem, sobretudo, grupos vulneráveis e mesmo coletividades, que se
percebe o valor desse método negocial, como forma de adequada solução consensual de conflitos hiper-
complexos.

Para alcançar entendimento mais aprofundado, é mister principiar-se pela compreensão do que
seja o litígio coletivo e a estrutura. A palavra litígio deve ser compreendida em sentido amplo, alcançan-
do as noções de problemas, conflitos, bem como de controvérsias. Os litígios, portanto, são problemas
relativos a interesses juridicamente relevantes. Por sua vez, litígio coletivo é o conflito de interesses que
se instala na comunidade e que lesa um grupo de pessoas enquanto sociedade, sem que a parte contrária
atue contra alguma dessas pessoas em particular, mas contra o todo (VITORELLI, 2020, p. 24).

A definição de litígios coletivos, como se vê, é de fácil assimilação. Maior atenção e esforço me-
rece o delineamento do que seja estrutura. A estrutura integra ou se define como um sistema social
(LUHMANN, 2016)¹⁵. Se há um sistema, envolverá a interação de vários elementos a partir de alguma
organização. Abrange, pois, uma situação fática complexa que existe no presente, ainda que tenha se
consolidado com o tempo, mas que tende a ser invisibilizada ou naturalizada. Enfim, busca se perpetuar
na sociedade, invisibilizando-se ou naturalizando-se. O que está visível, muitas vezes, são as consequên-

15 A ideia de estrutura e suas interações, na perspectiva dos sistemas sociais, foi bem desenvolvida por Niklas Luhmann, que contribui
muito ao lembrar que os sistemas (estruturas) possuem o seu entorno (LUHMANN, 2016).

cias dos problemas por ela gerados, já que é comum que tais estruturas findem por violar gravemente direitos de grupos vulneráveis (BARROS, 2023).

Estrutura pode ser uma instituição (pública ou privada), um conjunto de instituições, uma política pública ou mesmo um sistema público ou privado. Para gerar um problema que tem viés estrutural é preciso que a estrutura esteja desorganizada e precise de reestruturação. Tal problema, por sua vez, não nasce do dia para a noite, nem decorre de um ato isolado, mas do mau funcionamento da estrutura, devendo, para sua solução, avançar às causas do problema, às suas raízes, sob pena de o problema perpetuar-se¹⁶.

Um detalhe, contudo, é de suma importância. Um enorme desafio posto é que não é suficiente interferir apenas no âmago da estrutura (no seu funcionamento interno). O trabalho de reestruturação deve levar em conta seu entorno, que sofre várias interações, sob pena de – intocado o seu entorno – a estrutura viciada voltar a se reproduzir nos mesmos moldes ou ainda a partir de um novo funcionamento também inadequado.

Vê-se, com isso, que atacar o entorno da estrutura é fundamental para se alcançar a solução efetiva do problema estrutural. Tem de haver especial atenção às causas do problema (o funcionamento da estrutura) e seu entorno (BARROS, 2022, p. 212)! A estrutura em situação de ilicitude ou desconformidade deve ser enfrentada de forma ampla e sistemática, sob pena de existirem reações ou mesmo efeitos colaterais de uma reestruturação míope!

São, portanto, problemas complexos, dinâmicos, que foram se estabilizando no tecido social, até gerarem graves situações de fato ilícitas ou desconformes. A solução deve considerar as causas do problema e seu entorno (todos os grupos que interagem com o problema). Não é tão fácil compreender o entorno dos problemas estruturais. Muitas vezes, os grupos de interesses que se encontram na margem de tal problema somente são percebidos quando a estrutura começa a ser alterada e reagem, ou seja, quando são mudadas as interações daquele sistema com o ambiente. Se não for levado em conta o entorno, surgirão pressões e forças externas contrárias à alteração, ou o resultado pode não ser satisfatório¹⁷!

No mais, é preciso ter em mente que a falha estrutural que caracteriza o problema é dura de ser contornada, pois a estrutura desconforme já está estabilizada na sociedade, de modo que alguns grupos chegam a usufruir da situação de desorganização. O grande desafio do sistema de justiça é que tem que desestabilizar uma situação já posta, uma estrutura adoecida, e adotar medidas para transformar a rea-

16 Segundo Edilson Vitorelli, “litígios estruturais são litígios coletivos decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, usualmente pública, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro.” (VITORELLI, 2020, p. 52).

17 É preciso pensar a estrutura como um sistema social dinâmico, que se move, que busca se manter (decorre da necessidade de preservação), que se adapta e se reproduz. O só fato de fazer uma atuação estrutural não gera automaticamente os resultados sociais satisfatórios. É preciso realizar uma mudança estrutural de alta qualidade, que leve em conta, durante a dinâmica da transformação social, além das causas do problema, o seu entorno e as interações da estrutura com o ambiente. A grande verdade é que a estrutura retroalimenta-se do seu entorno, que geralmente só é percebido quando ela entra em movimento.

lidade e estabilizar uma nova situação mais adequada, o que porventura exigirá um regime de transição (art. 23 da LINDB).

As características do problema estrutural foram muito bem definidas no Projeto de Lei do Senado nº 03/2025. Segundo seu art. 1º, §1º, são tais características: a) a multipolaridade (são conflitos policêntricos); b) o impacto social; c) a prospectividade; d) natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; e) complexidade; f) existência de uma situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e, g) intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

Diante de tais características, será necessário construir, por haver grande indeterminação das consequências das medidas adotadas (complexidade do problema), um plano de reforma estrutural e o acompanhamento de sua implementação, o que vai exigir a constante reavaliação e repactuação do plano. Esse planejamento, por outro lado, deve admitir a participação ampla dos grupos atingidos, desde a fase de diagnóstico até sua solução, enfim deve dar voz às dores vividas por esses grupos, preocupando-se com o nível de participação democrática e com a representatividade adequada dos atores envolvidos.

Bem compreendidas muitas das nuances que envolvem a compreensão dos problemas estruturais, já há espaço para passar ao estudo da negociação estrutural.

Em primeiro lugar, faz-se mister compreender um pouco sobre a negociação em geral. Afirma-se que a negociação é um método de solução colaborativa de conflitos que promove o protagonismo dos sujeitos (ou grupos) envolvidos. É, na verdade, um processo de comunicação, ou seja, uma sucessão de atos comunicacionais entre duas ou mais partes, que visa chegar a um acordo sem a intermediação de um terceiro (Arlé, 2017, p. 115)¹⁸.

Lembram, ademais, Lewicki, Saunders e Barry (2014, p. 66) que “em muitas negociações não deve haver um vencedor ou um perdedor – todas as partes podem sair vitoriosas. Em vez de pressuporem que negociações podem ser situações de ganha-perde, os negociadores devem buscar situações de ganha-ganha, e muitas vezes a encontram”.

No Brasil, a negociação tem evidente amparo legal. Respalda-se no art. 3º, §§2º e 3º, do CPC/2015, ao privilegiar a solução consensual por meios típicos e atípicos e na Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), ao tratar da criação das câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos órgãos da Advocacia Pública. A primeira normativa que tratou, de modo expresso, da negociação foi a Resolução nº 118/2014 – CNMP (art. 8º), que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no Ministério Público.

O mais importante a ser ressaltado, ainda que muitas vezes tergiversado, é que tal método pressupõe o manejo de um conjunto importante de técnicas de negociar, sendo necessária uma pauta e até infraestruturas bem definidas, a fim de que seja alcançada a sua finalidade última: a celebração do termo de acordo/compromisso. Deve seguir os princípios do método de Havard de negociação: a) separe as

18 A negociação direta também é chamada de *collaborative law* ou resolução colaborativa de disputas (CABRAL; CUNHA, 2016, p. 478).

pessoas dos problemas; b) foque nos interesses, não nas posições; c) crie opções de ganhos mútuos; e, d) use critérios objetivos (FISHER; URY; PATTON, 2018)¹⁹.

A régua, na verdade, que vai medir o sucesso da atuação negocial estrutural não é somente a quantidade de acordos, mas o índice de cumprimento destes e de efetiva alteração da realidade social. Um procedimento negocial bem conduzido, que homenageie a máxima do devido procedimento consensual, é o que garante os níveis exigidos de segurança jurídica para que os resultados sociais sejam alcançados.

O grande desafio, portanto, é saber negociar, conseguir ser um negociador profissional, deixar de agir de forma artesanal e intuitiva. Para tanto, é preciso pensar que não há uma receita única para a negociação. Alguns processos negociais são mais simples que outros, pois se pode ter negociação bilateral (as que envolvem apenas duas partes, ainda que possam tratar de um ou de múltiplos assuntos) ou multilateral/multipartes (as que exigem a participação de múltiplas partes, podendo alcançar um ou múltiplos assuntos).

Por outro lado, é preciso também diferenciar a negociação direta da negociação assistida ou facilitada. Segundo Goretti (2022, p. 31), a primeira é a negociação realizada diretamente pelo titular do direito, ou melhor, pelos sujeitos do conflito, sem auxílio profissional de alguém que defenda seus direitos e represente seus interesses. Já à negociação, como sói acontecer com o Ministério Público, efetivada mediante a atuação de representante definido para defesa de interesses e de direitos de um indivíduo ou grupo dá-se o nome de negociação assistida, também conhecida como negociação facilitada.

A distinção tem razão de ser, porquanto, na tutela coletiva, há três conceitos fundamentais: grupo, membro do grupo e condutor do processo. Em síntese, grupo é um conjunto da sociedade (comunidade) titular do direito; membro do grupo é cada indivíduo pertencente à categoria anterior; e condutor do processo é o legitimado coletivo (TAVARES, 2021). Assim, o Ministério Público e outros legitimados coletivos não são titulares do direito coletivo, mas condutores do processo. Os verdadeiros titulares são os grupos atingidos pelo litígio coletivo, que, mesmo representados pelo Ministério Público, podem participar de uma negociação estrutural por meio de membros do grupo, haja vista sofrerem as dores do problema (BARROS *et al*, 2024, p. 239).

A negociação estrutural, diante do fato de os problemas envolvidos serem policêntricos, é sempre multilateral, e o Ministério Público terá de assistir ou criar métodos facilitadores para que muitos grupos sociais e autoridades realizem um debate plural e horizontal, destinado a que se produzam consensos emancipatórios possíveis. É, portanto, uma negociação desafiante, pois envolve problemas hipercomplexos (complexidade subjetiva, social, procedimental etc.), de intensa conflituosidade e deve privilegiar a participação democrática de entidades e grupos sociais impactados na solução do problema.

De modo geral, a solução consensual via negociação estrutural, deve levar em conta: a) a valorização do diagnóstico e um bom mapeamento do conflito; b) a necessidade de focar nos interesses (são as

19 Também deve observar os elementos (sete) da negociação de Harvard: a) interesses; b) opções; c) legitimidade; d) compromissos; e) alternativas; f) comunicação; e, g) relacionamento (FISHER; URY; PATTON, *op. cit.*).

verdadeiras necessidades, os desejos etc.) e não nas posições iniciais; c) a participação democrática, além da representação adequada, dos grupos atingidos pelo problema para que seus interesses revelem-se e contribuam para a solução do problema; d) o valor da postura ética e ativa (da boa reputação), pois a confiança importa para uma comunicação empática e a manutenção dos relacionamentos; e, e) buscar soluções que passem pelo crivo da adequação, justiça e razoabilidade, ainda que seja necessário transacionar ou estabelecer um regime de transição (BARROS, 2023, p. 162-163).

Quando se tem um bom resultado na negociação estrutural? Em suma, pode-se dizer que o que se busca ao final do processo negocial é uma solução estrutural que consiga atender a todos os interesses (de todos os múltiplos sujeitos envolvidos). De forma mais específica, pode-se dizer que o acordo, para alcançar bons resultados, deve: a) satisfazer os principais interesses de todos sujeitos envolvidos, inclusive os grupos sociais que foram impactados pelo problema; b) ser a melhor opção²⁰ dentre as construídas de forma plural; c) obedecer a critérios justos e legítimos; d) ser melhor que as alternativas²¹; e) ser composta de compromissos claros e viáveis (materiais ou processuais); f) resultar de uma comunicação eficaz; e, g) ajudar a criar o tipo de relacionamento que se deseja (WEISS, 2018, p. 20).

O resultado esperado numa negociação estrutural deve partir de um bom diagnóstico do problema estrutural (mapeamento do conflito²²). Diante de problemas complexos, o caminho é se apaixonar pelo problema, só depois pela solução (LEVINE, 2023)!

É preciso conhecer o texto (a regulação jurídica) e o contexto (a situação fática em toda sua complexidade) para evitar soluções improvisadas ou que não estejam bem rentes à realidade. Daí se falar em diagnóstico sociojurídico. O mapeamento de um litígio, pois, é fundamental para se entender o problema concreto, sua regulação jurídica e os níveis de estruturabilidade que se exigem para a instituição ou política pública (BARROS, 2022, p. 19). Tal levantamento impactará na dinâmica procedimental ao passo que cria as condições para a solução negocial (BARROS, 2022, p. 220)!

O diagnóstico, dessa feita, é importante para que haja: a) a identificação das reais causas do problema; b) o adequado mapeamento das partes e dos grupos sociais que deverão participar do procedimento negocial; c) a definição preliminar das metas e limites da negociação (qual será o grau de estruturabilidade²³ para a proteção de direitos?).

20 A opção é o raio de possibilidades que se constrói dentro da mesa de negociações. É usar a criatividade para gerar um rol de opções (crescer o bolo) de ganhos mútuos e, com isso, criar valor dentro da mesa de negociação.

21 Numa negociação é preciso trabalhar e identificar qual será sua melhor alternativa ao não acordo, que é conhecida como BATNA por influência do programa de negociação de Havard. Será, na verdade, o plano B, o que se fará caso não se chegue ao acordo. Se comparada com as opções, as alternativas podem ser consideradas o raio de possibilidades que se constrói fora da mesa de negociação. A BATNA é a régua que vai medir, quando comparada com a melhor opção, se o acordo deve ser fechado ou não.

22 Segundo Soler, “entiendo por mapeo al análisis de una situación de conflicto realizado por una persona que pretende intervenir en él. El mapeo incluye un conjunto de reflexiones, descripciones y reconstrucciones conforme a las cuales el operador puede diseñar un plan de acción que responda a las cuestiones de ¿qué hacer?, ¿por qué?, ¿para qué? y ¿cuándo haberlo? De esta manera, al dibujar el mapa del conflicto el operador o analista (provisionalmente utilizaré los dos términos como sinónimos), puede empezar a conformar un itinerario para su intervención” (SOLER, 2014, p. 19).

23 Explica Vitorelli que “nesse tipo de situação, é possível definir indicadores que serão atingidos e monitorados por algum tempo, após o qual a estrutura será deixada por conta própria” (VITORELLI, 2020, p. 188).

Outro grande passo a ser alcançado em uma negociação estrutural, notadamente quando envolve instituições e políticas públicas, é conseguir o desbloqueio político e, o que interessa de perto ao presente trabalho, garantir a efetiva participação dos grupos sociais atingidos em uma arena de debates plural e horizontal, a fim de que a solução do problema se dê a partir das dores e da vivência dos grupos impactados. A participação democrática atípica da sociedade é um dos portentosos desafios da negociação estrutural!

O ponto nevrálgico é que poucos indicam, numa perspectiva prática, como fazer para transmutar o processo e a negociação estrutural num espaço privilegiado de diálogo firme e de construção plural e compartilhada de consensos.

A grande verdade é que não é suficiente realizar audiências públicas nos moldes atuais ou fazer consultas públicas ou reuniões setoriais apenas para ouvir os grupos sociais atingidos. É preciso mais. Faz-se necessário mobilizar esses grupos para que contribuam com a solução do problema, criando espaços ou redes de colaboração e coprodução²⁴. É preciso pensar formas de governança colaborativa para a construção do legítimo consenso!

4. O SISTEMA DE CONSTRUÇÃO DE CONSENSO EM PERSPECTIVA: QUAL(IS) MÉTODO(S) SEGUIR NA NEGOCIAÇÃO COLETIVA ESTRUTURAL?

A prática, em grande medida, tem demonstrado que para desenvolver uma negociação estrutural é preciso desenhar verdadeiros sistemas de construção de consenso com a adequada participação dos grupos impactados pelo problema, dentre outros sujeitos, como: especialistas, entidades públicas e privadas etc.

A esse respeito, lembram Didier Jr. e Fernandez que infraestruturas ou novos modos de solução de problemas jurídicos, no sistema brasileiro de justiça multiportas, podem ser criados, assim como podem ser integrados dois ou mais modelos já existentes, sem prévio planejamento de uma autoridade geral do sistema (que no Brasil é inexistente), mas sempre com o propósito de assegurar solução adequada às nuances do caso concreto e dos seus envolvidos (DIDIER, JR.; FERNANDEZ, 2024, p. 439-430).

De modo intuitivo ou, talvez, impulsionado por exigências do caso concreto, é possível destacar algumas construções criativas. No caso das filas ortopédicas de alta complexidade no Estado do Ceará a estratégia foi a realização de um ciclo de audiências ou inspeções judiciais, verdadeiras reuniões ampliadas (VITORELLI, 2024). Há que, dentre outros, se citar também: a) reuniões setoriais e ampliadas (ex:

24 Com acuidade, ensinam Vitorelli e Barros que somente consultar e obter informação não é participação. Para haver a efetiva participação, tem de existir: consulta, informação, oitiva, influência, cooperação e codecisão. Eis a lição: “A partir disso, foi possível identificar o que é participação (audiência, influência, cooperação e codecisão) e o que não é participação (notificação e informação), estabelecendo os níveis de participação conforme a prática do ato material de interação: notificar, informar, ouvir, influenciar, cooperar e codecidir (VITORELLI, 2022, p. 194).

Fundac/Fundase, onde houve aposta na execução negociada, com reuniões que geraram onze acordos multipartes (Barros, 2024)); c) comitês institucionais (ex.: caso das creches/SP e ACP do carvão/SC); d) fóruns (ex: Fórum Permanente para Implantação Definitiva do Parque do Cocó/CE²⁵); e) criação de uma estratégia nacional (ex: Estratégia do CNMP para expansão, qualificação e desjudicialização do problema de vagas em creches); f) mesas de diálogo; g) audiências concentradas, etc.

É possível, portanto, falar na necessidade de definir o repertório (conjunto de elementos) e uma organização estrutural (comandos para definir a interação entre os elementos) e criar um sistema de construção de consenso? Quais métodos e técnicas podem ser traduzidos para o caso brasileiro e orientar o *design* desse sistema?

Se o Ministério Público brasileiro precisa atuar de modo profissional, com técnica, faz-se mister aprender com as iniciativas criativas já experimentadas, mas procurar não atuar de forma intuitiva e artesanal. Chega o momento de investigar se é preciso criar bases para que se construa um sistema de construção de consenso, bem como analisar alguns métodos e técnicas que podem contribuir com esse sistema.

A negociação coletiva estrutural, por envolver múltiplas partes, precisar permitir uma atuação protagonista da sociedade (dos grupos sociais impactados), o que indica que o processo negocial envolverá um conjunto de sujeitos e elementos (um repertório). O grande desafio atual é pensar uma organização estrutural para que esses elementos atuem sistematicamente, ou seja, a partir de comandos e regras que regulem essa interação, além de permitir que ela seja frutífera, gerando os significativos resultados sociais esperados.

A necessidade de existir um sistema de construção de consenso remete a um método em específico: o Design de Sistemas de Disputas, desenvolvido no Brasil por Faleck (2018). Tal método pode ser o caminho para organizar uma negociação estrutural?

Para o espectro dos problemas e da negociação estrutural, sobretudo no que toca a lidar com instituições adoecidas ou desvios de políticas públicas que exigem reestruturação, talvez o único mérito de tal ferramenta seja trazer a ideia de desenhar (fazer o *design* de) sistemas²⁶, ou seja, construir um sistema resolutivo, não mais que isso.

É que os casos mais emblemáticos desse Desenho de Sistema de Disputas – DSD são de indenização (ex.: vítimas do 11 de setembro, caso do Amianto, o do British Petróleo, o caso da TAM, do voo da Air-france, os casos de Mariana e Brumadinho). O foco do DSD, portanto, não é a conflituosidade social, mas

25 Disponível em: <<https://mais.opovo.com.br/jornal/opiniao/2017/06/alessander-sales-parque-do-coco-conflitos-e-consensos.html>>. Acesso em: 10 jun. 2025.

26 O Design de Sistema de Disputas, em boa medida, é a organização deliberada e intencional de procedimentos de resolução, prevenção ou gerenciamento de disputas, que organizam os recursos humanos, materiais, físicos que interagem entre si a partir da ideia de sistema.

seus reflexos individuais²⁷, além da necessidade de se construir um sistema para lidar com disputas de natureza indenizatória.

O processo de DSD tem etapas: a) iniciativa; b) diagnóstico; c) criação do desenho; e; d) implementação e avaliação. Tais passos são úteis para visualizar a construção de um sistema voltado a consensos diante de problemas complexos, ainda que o DSD não sirva para analisar o conflito em toda sua complexidade, sendo inaplicável à negociação estrutural.

Afastado o DSD como ferramenta legítima e adequada a uma negociação multipartes, que leve em conta o problema estrutural em toda a sua complexidade, faz-se mister – em vez de só trasladar – traduzir e adaptar para o sistema jurídico brasileiro, realizando notável diálogo e integração entre ambas, duas ferramentas estrangeiras desenvolvidas para permitir o amplo debate plural e horizontal sobre o problema, que seja apto a produzir alvissareiros resultados sociais: a Construção de Consenso e o Compromisso Significativo.

A Construção de Consenso, pois, deve ser colocada em destaque. É uma das ferramentas mais notáveis para lidar com problemas complexos, que envolvem negociações multipartes em que os grupos sociais e outros elementos devem interagir à luz de uma estrutura organizacional, sendo, assim, uma forma de negociação facilitada (assistida). É, portanto, um método negocial afinado com as exigências de uma negociação estrutural!

Trata-se de método novo, criado por um urbanista, Lawrence Susskind, professor emérito do MIT e de Havard, que é um estudioso do tema da resolução de conflitos e construção de consenso em planejamento urbano e em problemas coletivos. Em 1993, fundou o *Consensus Building Institute* (CBI), que tem desenvolvido o método no âmbito privado (ALMEIDA, 2025)²⁸.

No Brasil, diferentemente dos Estados Unidos, existem instituições, como o Ministério Público, que podem ser os equalizadores das vozes dos grupos impactados, promovendo debate horizontal entre representantes de tais grupos e outros envolvidos, empoderando e resgatando o valor da sociedade civil. Ademais, lembre-se de que o Direito brasileiro protege direitos sociais, que dependem de políticas públicas (envolvem problemas sociais complexos e amplo dissenso entre grupos sociais), não sendo categorias determinadas, o que amplifica o espaço de atuação do sistema de justiça e do Ministério Público.

A Construção de Consenso é ferramenta (técnica) para solução de problemas complexos (estruturais), pela via da autocomposição coletiva multilateral (multipartes), com o objetivo de obter resultados significativos, sobretudo em políticas públicas. Envolvem-se as seguintes fases: a) diagnóstico do conflito

27 Segundo Faleck: “O DSD pode ser entendido como a organização deliberada e intencional de procedimentos ou mecanismos processuais, que interagem entre si, e, quando aplicáveis, de recursos materiais e humanos, para a construção de sistemas de prevenção, gerenciamento e resolução de disputas”. A referência a “disputas” significa, justamente, que no DSD o foco não é conflito designado em seu aspecto mais amplo e social, mas sua unidade ou a dimensão individualizada do problema (FALECK, Diego. *Manual de design de sistema de disputas*: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 1).

28 Segundo a autora: “A Construção de Consenso é instrumento inclusivo e participativo e viabiliza benefícios que são primazes nas situações coletivas: a preservação das diferenças e das discordâncias, a consideração com os interesses de todos, incluindo os das minorias, e a construção do espírito de equipe” (Almeida, 2025).

complexo (estrutural); b) mapeamento das partes envolvidas, das metas e limites da negociação coletiva e formação de uma estratégia (plano) inicial; c) pré-negociação: há a definição do objeto, da infraestrutura de diálogo, validação do plano inicial, definição das convergências, divergências e interesses; d) fase negocial: valoriza convergências e supera as divergências; e) o consenso (acordo possível e execução); e, f) o monitoramento.

Lawrence Susskind anota que, em disputas complexas, multipartidárias e com múltiplas questões, os tribunais geralmente não são o cenário propício para reunir todos os interessados (partes relevantes) para discutir suas diferenças em questões tão complexas, com o objetivo de, ao final, alcançar o melhor acordo possível (SUSSKIND, 2005), sendo o espaço adequado, fora do Tribunal, o da Construção de Consenso.

Segundo Sales e Oliveira, Construção de Consenso, como método próprio de resolução consensual de conflitos entre múltiplas partes, consolida a democracia, cria espaços públicos de deliberação e institucionaliza as regras do jogo, com a finalidade de criar consensos em áreas e situações variadas, em que atores tomam em suas mãos, com legitimidade, a responsabilidade de construir soluções possíveis que, provenientes de uma convivência harmoniosa e respeitosa, possa manter um grau positivo de relacionamento entre eles para o futuro²⁹.

Tudo é feito de forma horizontal, a partir de um amplo debate plural que considera toda a conflituosidade existente (tanto a intergruparal quanto a intergruparal). O Ministério Público não agirá como órgão tradicional de controle, a partir de um modelo hierárquico, apontando o dedo para as irregularidades. Na verdade, cria-se uma infraestrutura para permitir a interação dos grupos atingidos de forma dialógica e que todos contribuam para o acordo possível (ex: reuniões ampliadas, reuniões setoriais com ou sem assessorias técnicas, comitês institucionais, mesas de diálogo, fóruns, estratégias nacionais, audiências concentradas, câmaras de deliberação etc.), agindo de modo horizontal e estimulando soluções prospectivas e criativas.

São aplicáveis à Construção de Consenso todos os setes elementos da negociação por princípios de Havard: a) interesses; b) opções; c) legitimidade; d) alternativas; e) comunicação; f) relacionamento; e, g) comprometimento³⁰.

29 SALES, Alessandro Wilckson Cabral; OLIVEIRA, Vladia Pinto Vidal de. A construção de consensos como instrumento eficaz de gestão de conflitos ambientais. In: *Pensar* v. 22, n. 2, maio/ago. de 2017, p. 450. Disponível em: <<https://ojs.unifor.br/rpopen/article/view/5626/pdf>>. Acesso em 26 de maio de 2025. Tais autores acrescentam que: “A teoria da construção de consenso, ideal para processos multipartes, estabelece seis pressupostos fundamentais: 1) em qualquer tomada de decisão em que existam grupos ou organizações representados ou representando outros maiores, necessário se faz que se deixe clara a sua responsabilidade para com os seus representados e para com todas as partes envolvidas; 2) o diálogo entre as partes só deve começar quando todas as pessoas se identificam, expressam sua missão, estabelecem uma agenda de trabalho e as regras que guiarão as conversações; 3) os grupos devem coletar informações básicas sobre o conflito que todo o grupo entenda como confiáveis (mesmo que interpretem de forma distinta); 4) os grupos devem encontrar soluções que permitam a todos vivenciar uma situação melhor do que se não tivessem alcançado essa solução; 5) quando as pessoas que estão envolvidas diretamente no diálogo representam outras pessoas ou grupos, é importante que seja elaborado um esboço de acordo realizado para que essas pessoas avaliem se realmente expressa a satisfação de todos; 6) os grupos devem ‘pensar à frente’, buscando prevenir obstáculos que possam surgir na implementação de suas decisões”. (SALES, Alessandro Wilckson Cabral; OLIVEIRA, Vladia Pinto Vidal de, op. cit., p. 447-448).

30 FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Tradução de Rachel Agavino. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

Para Susskind, então, o objetivo da Construção de Consenso é gerar acordos criativos que permitam que todos os envolvidos saiam em uma situação melhor do que a que provavelmente estariam e que atendam o interesse público mais amplo. Seus esforços não prometem que todos conseguirão o que querem – isso pode ser impossível. Em vez disso, o objetivo é envolver mais pessoas em um processo disciplinado de resolução de problemas para trocar “pacotes” de valor o quanto possível e enfrentar difíceis compromissos de forma completamente transparente. São seus passos: a) convocar todas as partes relevantes; b) esclarecer todas as responsabilidades dos participantes e da assembleia *ad hoc* como um todo; c) deliberar de maneira que gere “pacotes” inteligentemente elaborados que atendam às necessidades de todas as partes interessadas que sejam relevantes; d) tomar decisões que gerem um acordo quase unânime; e e) implementar os acordos negociados informalmente³¹.

No Brasil, por sua expertise e protagonismo na tutela coletiva, além de vivência em lidar com acordos coletivos complexos e estruturais, o Ministério Público pode ser um dos baluartes na utilização da ferramenta da Construção de Consenso, sendo desnecessária a presença de um mediador privado³², o que distancia da experiência dos Estados Unidos da América, onde, como dito, uma entidade privada, o *Consensus Building Institute* (CBI), fundado por Susskind, tem sido o *locus* de desenvolvimento do método em análise. Para tanto, será necessário exaltar e até resgatar o papel institucional do *Parquet* de guardião da democracia, a fim de garantir o diálogo e implementar os planos construídos.

Essa atuação pela via da negociação assistida (facilitada) e não pela mediação aproxima o Ministério Público de um outro método que precisa ser traduzido para a realidade brasileira: o Compromisso Significativo. Trata-se de uma notável técnica dialógica utilizada pela Corte Constitucional da África do Sul, quando necessita decidir sobre questões estruturais ou de grande repercussão social ou econômica. Foi utilizado pela primeira vez pela Corte africana em 2008, no caso *Olivia Road* (direito à moradia)³³.

O Compromisso Significativo é um termo biunívoco, pois serve para designar o acordo possível alcançado, mas também o procedimento voltado a chegar a esse resultado. No Brasil, foi expressamente referido no acórdão da ADPF 635/STF (conhecida como ADPF das favelas), que trata da alta letalidade em operações policiais nas favelas do Estado do Rio de Janeiro, bem como na ADPF 760/STF, que tinha como

31 SUSSKIND, Lawrence E. *Consensus Building and ADR: why they are not the same thing!* In: MOFFIT, Michael; BORDONE, Robert. *The Handbook of Dispute Resolution*. Jossey-Bass, 2005, p. 361.

32 O importante é que haja a facilitação do diálogo e seja oportunizada a negociação entre os envolvidos. De modo similar, pontuam Damasceno e Teixeira: “o que o instrumento de autocomposição [Construção de Consenso] proporciona é a possibilidade de diálogo e negociação direta, a partir da apresentação dos contextos e carências dos envolvidos, a fim de encontrar o local igualmente confortável para todos. Outro aspecto de importante relevância dentro do consenso construído é avaliar a exequibilidade dos planos de ação, pois a solução só será eficiente se os grupos puderem sustentar a execução do acordo. Caso contrário, o conflito pode se acentuar e tornar a lide ainda mais densa e complexa” (DAMASCENO, Maria Livia Moreira; TEIXEIRA, Maryana Fonseca. *Construção de Consenso na proteção do patrimônio socioambiental: uma análise sobre a requalificação da Praia do Futuro – Ceará*. In: *Juris – Revista da Faculdade de Direito*, 34(2). Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/juris/article/view/17859/11345>>. Acesso em: 27 mai. 2025).

33 ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. *Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township, and 197 Main Street vs City of Johannesburg*. Joanesburgo, 2008. p. 5. Disponível em: <<http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2025.

objeto a política pública de proteção à Amazônia. Em ambos os casos, a menção a um compromisso significativo teve o escopo manifesto de afastar o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional³⁴.

Pode-se defini-lo, na esteira de Casimiro³⁵, como um remédio estrutural utilizado pelo Poder Judiciário para estabelecer um diálogo entre cidadãos e comunidades, de um lado, e o poder público, de outro, de forma que essas partes tentem, a partir da legítima compreensão das perspectivas do outro, formular acordo sobre a implementação de programas socioeconômicos que afetam a população.

Já para Cavallazzi, o Compromisso Significativo é o *locus* do agir comunicativo, sendo o espaço público onde pessoas discutem questões que lhes sejam direta ou indiretamente afetas, confrontam as autoridades políticas por meio de argumentos racionais, formam suas opiniões mediante a exposição de suas razões às razões de outros cidadãos, organismos ou instituições, gerando uma vontade coletiva que transcende a soma de suas vontades individuais³⁶.

Um detalhe, contudo, precisa ser traduzido e adaptado à realidade brasileira. Na Corte Constitucional da África do Sul foi estabelecido um controle de constitucionalidade fraco, pois o Compromisso Significativo é uma forma participativa que coloca na mesa todos os envolvidos (sociedade e poder público), mas a Corte não participa das negociações, apenas induz que os grupos façam essa regulação, normalmente no âmbito do direito à moradia, a fim de que surjam acordos a serem homologados pela Corte Constitucional.

Na África do Sul, diferentemente do Brasil, não há um órgão regulador dos fatores reais de poder que equalize as vozes daqueles que sentem as dores do problema e dos responsáveis pela solução. No Brasil há uma instituição talhada para ser esse facilitador da democracia em sua forma participativa: o Ministério Público, que pode construir a solução conjunta a partir da escuta das diversas pontas da negociação.

No Brasil a utilização do Compromisso Significativo pelo *Parquet* passa: a) pela correta identificação da demanda (diagnóstico e mapeamento do conflito); b) por um protocolo inicial, que defina o objetivo da negociação, suas metas e limites (precisa definir como se dá a garantia do direito violado) e o formato (infraestrutura) a ser utilizado; c) pelo chamamento dos parceiros para a mesa; d) pela negociação em si, que oportuniza, com forte criatividade, o equilíbrio das necessidades sociais com as possibilidades do poder público e da iniciativa privada; e) pela elaboração de acordos parciais; e) pelo pedido de homologação judicial dos acordos parciais; e, f) por um monitoramento em tempo real dos acordos homologados, *pari passu* a que se façam novos acordos parciais de forma contínua.

34 CASIMIRO, Matheus; MELLO, Patrícia Perrone Campos; CAVALLAZZI, Vanessa Wendhausen. *Compromisso significativo: uma alternativa dialógica para o STF?* Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/compromisso-significativo-uma-alternativa-dialogica-para-o-stf>>. Acesso em: 28 maio 2025.

35 SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. *Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 108.

36 CAVALLAZZI, Vanessa Wendhausen. *Ministério Público e democracia: entre o compromisso de ajustamento de conduta e o compromisso significativo*. Tese de Doutorado. Centro Universitário de Brasília, 2025. Mimeografado (no prelo).

A esse respeito, comentam Casimiro, Mello e Cavallazzi³⁷ que tal técnica envolve: a) o engajamento ativo, baseado na cooperação e no diálogo, para construir soluções compartilhadas para problemas complexos; b) definição clara de quem dialoga (cabe o diálogo social – com os grupos sociais – e interinstitucional – com o poder público e outras instituições); c) definição de diretrizes de como o diálogo vai ocorrer (deve haver uma metodologia para orientar a todos, não afastar a comunidade e reduzir as assimetrias de poder); d) uma aposta em acordos parciais para reduzir a complexidade do problema³⁸; e e) potencialidade para encerrar certos processos estruturais, diante dos avanços alcançados, empoderando a Política.

Vê-se, portanto, que é possível, na essência, conjugar o Compromisso Significativo com a Construção de Consenso, pois ambas as ferramentas, comprometidas com a democracia, seja ela participativa seja deliberativa, buscam resolver conflitos complexos ou estruturais a partir da conformação de entendimentos entre partes diferentes, haja vista que a solução construída pelos próprios interessados promove a pacificação definitiva e um ganho para todos.

A conjugação dos dois métodos permite algumas condições ótimas para a negociação estrutural coletiva. São elas: a) permite a modificação construtiva e prospectiva da realidade; b) admite a participação atípica dos grupos de interesses impactados; c) garante protagonismo coletivo, o que potencializa o cumprimento; d) afina-se com a construção coletiva de um plano dialógico de reestruturação e seu monitoramento; e) exige criação de infraestruturas adequadas para um debate democrático; f) gera como resultado a celebração de termos de compromissos significativos com a participação e contínuo monitoramento da sociedade; e g) posiciona entes, tal qual o Ministério Público, como guardiões da democracia.

Se o sistema de justiça brasileiro multiportas pode criar, de forma customizada, para se lidar com problemas estruturais, sistemas de construção de consenso, que possuam repertório (um conjunto de elementos) e estrutura organizacional (comandos para organizar a interação entre os elementos), a verdade é que deve fazê-lo com técnica e profissionalismo, permitindo a conjugação de duas notáveis técnicas de alto valor democrático para o *design* desse sistema: a Construção de Consenso e o Compromisso Significativo.

O Ministério Público brasileiro, por sua vez, por seu notável destaque e expertise na tutela coletiva de direitos, está desafiado a conhecer e apostar nessas ferramentas, otimizando sua atuação negocial estrutural e suas funções de guardiania da democracia!

37 CASIMIRO, Matheus; MELLO, Patrícia Perrone Campos; CAVALLAZZI, Vanessa Wendhausen. *Compromisso significativo: uma alternativa dialógica para o STF?* Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/compromisso-significativo-uma-alternativa-dialogica-para-o-stf>>. Acesso em: 28 maio 2025.

38 Nada impede, contudo, que, diante de um diagnóstico completo, um acordo mais amplo seja feito, como ocorreu no caso da reestruturação do Sistema Socioeducativo do Estado do Rio Grande do Norte, já referido.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de remate, de forma bem objetiva, deve-se lembrar de que uma das principais missões do Ministério Público brasileiro é, de forma funcionalmente sistêmica (indutora), lidar com problemas estruturais hipercomplexos pela via da negociação democrática.

Tem-se, portanto, que, para lidar com problemas estruturais via negociação (judicial ou extrajudicial), é preciso resgatar o valor de um sistema de construção de consenso e da atípica participação democrática, já que não prescinde de um debate plural e dialógico para viabilizar soluções que não são dadas de antemão. Exige-se atuação profissional do Ministério Público, com o manejo de técnicas adequadas, cabendo conjugar duas delas no afã de obter resultados sociais transformadores (compromissos significativos), traduzindo-as para o direito brasileiro: a Construção de Consenso e o Compromisso Significativo.

A combinação dessas ferramentas autocompositivas trazem algumas vantagens: a) visão do Ministério Público como instituição que escuta e empodera a sociedade, além de resolver os problemas complexos de modo participativo; b) construir uma solução plural que pertence não a uma entidade, mas ao grupo, o que gera sensação de pertencimento e condições propícias para a transformação social; c) alcança soluções com aderência à realidade, respeito às competências técnicas, além de serem preservados os espaços de atuação dos poderes constituídos; e, d) em caso de repactuações, muito frequentes em virtude da complexidade do problema e de a solução pensada ser influenciada pelas interações com o meio ambiente, as mudanças serão democraticamente discutidas com entes públicos e privados, especialistas e grupos sociais, o que permite um nível aceitável e eficiente de experimentalismo democrático.

O Ministério Público, enfim, para além das audiências públicas, deve ser o verdadeiro guardião da democracia quando lida com problemas estruturais de modo negocial!

REFERÊNCIAS

ÁFRICA DO SUL. Corte Constitucional da África do Sul. *Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township, and 197 Main Street vs City of Johannesburg*. Joanesburgo, 2008. p. 5. Disponível em: <<http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.pdf>>. Acesso em: 27 maio 2025.

ALMEIDA, Tânia. *Quando a maioria não basta – método de negociação coletiva para a construção de consenso*. Disponível em: <<https://mediare.com.br/quando-a-maioria-nao-basta/>>. Acesso em: 26 maio 2025.

ARLÉ, Daniele de Guimarães Germano. *Mediação, negociação e práticas restaurativas do Ministério Público*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros; BARROS, Marcus Felipe França; BARROS, Aline França. Ação civil pública estrutural e Tema 698/STF: um estudo à luz dos desafios da política de proteção social de alta complexidade no município de Natal/RN. In: ALVIM, Teresa Arruda (Coord.). *Revista de Processo RePro*, ao 49, v. 356, outubro de 2024, p. 225-251.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Diagnóstico do problema estrutural e execução negociada como boas práticas: um estudo à luz da (re)estruturação da Fundac/Fundase e do Sistema Socioeducativo do Rio Grande do Norte. In: *Boas práticas de autocomposição no Ministério Público*. Brasília, CNMP, 2024, p. 283-309.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. *Dos litígios aos processos coletivos estruturais*: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Dos litígios estruturais à negociação coletiva: a fase de planejamento em perspectiva. In: ALVIM, Teresa Arruda (Coord.). *Revista de Processo RePro*, ano 47, v. 334, dezembro de 2022, p. 207-228.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Negociação coletiva estrutural: miradas sobre a fase de planejamento. In: MELO, João Paulo dos Santos; DANTAS, Matuzalém Jobson Bezerra. *Gestão eficiente de conflitos jurídicos*: negociação, mediação, conciliação, arbitragem e outros métodos adequados de solução de conflitos jurídicos. São Paulo: Editora Dialética, 2023, p. 149-174.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Processo coletivo estrutural na prática e os serviços de acolhimento para crianças e dolescents. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos estruturais*. 4. Ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2022, p. 901-922.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Sistema de Justiça X Sistema Socioeducativo (Sinase): o Ministério Público e a indução resolutiva das políticas públicas de socioeducação. In: *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público*: novo perfil dos direitos fundamentais: os desafios do Ministério Público na redefinição dos deveres de proteção na pós-modernidade, vol. XI. Brasília: CNMP, 2025, p. 55-80.

BERTALANFFY, Ludwig von. *Teoria Geral dos Sistemas*: fundamentos, desenvolvimento e aplicação. 5. Ed. Tradução de Francisco M. Guimarães. Petrópolis/RJ: Vozes, 2010.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 10. Ed. Brasília: Ed. UmB, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Núcleo de Processos Estruturais Complexos – NUPEC, STF*. Brasília, DF: 02 jul. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário - *RE 684.612/RJ*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Relator do acórdão: Min. Roberto Barroso – maioria. Julgado em 23 a 30 de junho de 2023 (sessão virtual). Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/>>. Acesso em: 10 jun. 2025.

CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (*collaborative law*): “mediação sem mediador”. In: ALVIM, Teresa (Coord.). *Revista de Processo (RePro)*, ano 41, vol. 259. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, setembro de 2016, p. 471-479.

CASIMIRO, Matheus; MELLO, Patrícia Perrone Campos; CAVALLAZZI, Vanessa Wendhausen. *Compromisso significativo: uma alternativa dialógica para o STF?* Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/compromisso-significativo-uma-alternativa-dialogica-para-o-stf>>. Acesso em: 28 maio 2025.

CAVALLAZZI, Vanessa Wendhausen. *Ministério Público e democracia: entre o compromisso de ajustamento de conduta e o compromisso significativo*. Tese de Doutorado. Centro Universitário de Brasília, 2025. Mimeografado (no prelo).

CHURCHMAN, C. West. *Introdução à Teoria dos Sistemas*. Tradução de Francisco M. Guimarães. 2. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2015.

DAMASCENO, Maria Livia Moreira; TEIXEIRA, Maryana Fonseca. Construção de Consenso na proteção do patrimônio socioambiental: uma análise sobre a requalificação da Praia do Futuro – Ceará. In: *Juris – Revista da Faculdade de Direito*, 34(2). Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/juris/article/view/17859/11345>>. Acesso em: 27 maio 2025.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *Introdução à justiça multiportas: sistema de solução de problemas jurídicos e o perfil do acesso à justiça no Brasil*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Justiça multiportas como um *ever-expending system*: um ensaio sobre a abertura como característica do sistema de justiça do Brasil. In: MENDES, Gilmar; RIBEIRO, Paulo Dias de Moura; SARLET, Ingo Wolfgang; RODRIGUES JR., Otávio Luiz (Coords.); FERNANDES, Victor Oliveira; ALFF, Hannah Pereira (Coords. Executivos). *Ensaio sobre o Direito Constitucional, Processo Civil e Direito Civil. Uma homenagem ao Professor José Manoel de Arruda Alvim*. São Paulo: Editora Direito Contemporâneo, 2023, p. 149-162.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalizadores. In: *Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte - REPOJURN*, ano 3, n. 1, jan./jun. de 2023, p. 13-41.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Processo estrutural e justiça multiportas. In: *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, v. 4, n. 1. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2024, p. 419-452.

FALECK, Diego. *Manual de design de sistema de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 1988.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Tradução de Rachel Agavino. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

GORETTI, Ricardo. *Gestão adequada de conflitos: do diagnóstico à escolha do método para cada caso concreto*. Salvador: JusPodivm, 2019.

GORETTI, Ricardo. *Negociação estratégica: ferramentas para a gestão negociada de conflitos*. Vitória/ES: Editora Milfontes, 2022.

LEDERACH, Jonh Paul. *Transformação de conflitos*. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Pala Athena, 2012.

LEONEL, Ricardo de Barros. Sistema e Teoria Geral do Processo. In: YARSHELL, Flávio Luiz; ZUFELATO, Camilo (Coords.); FROIS, Felipe Ribeiro; VAUGHIN, Gustavo Favero (Orgs.). *50 anos da Teoria Geral do Processo no Brasil: passado, presente e futuro*. Londrina/PR: Thoth, 2024, p. 625-640.

LESSA NETO, João Luiz. O novo CPC adotou o modelo multiportas!!! E agora? In: ALVIM, Teresa Arruda (Coord.). *Revista de Processo RePro*, ano 40, v. 244, junho de 2015, p. 427-441.

LEVINE, Uri. *Apaixone-se pelo problema, não pela solução: o waze para todos os empreendedores e profissionais do mundo dos negócios*. Tradução de Tássia Carvalho. Porto Alegre: Citadel, 2023.

LEWICKI, Roy J.; SAUNDERS, David M.; BARRY, Bruce. *Fundamentos de negociação*. Tradução: Félix Non-enmacher. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2014.

LOSANO, Mario G. *Sistema e estrutura do direito, vol. 1: das origens à escola histórica*. Tradução de Carlos Alberto Dastoli. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2008.

LUHMANN, Niklas. *Sistemas Sociais: esboço de uma teoria geral*. São Paulo: Editora Vozes, 2016.

SALES, Alessandro Wilckson Cabral; OLIVEIRA, Vladia Pinto Vidal de. A construção de consensos como instrumento eficaz de gestão de conflitos ambientais. In: *Pensar* v. 22, n. 2, maio/ago. de 2017, p. 443-454. Disponível em: <<https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/5626/pdf>>. Acesso em: 26 maio 2025.

SANDER, Frank. *Varieties of Dispute Processing*. Hearings Before the Subcommittee on Courts, Civil Liberties, and the Administration of Justice of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, Ninety-fifth Congress, Second Session on S. 957. Washington: US Government Printing Office, 1978.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. *Compromisso Significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SOLER, Raúl Calvo. *Mapeo de conflictos: técnica para la exploración de los conflictos*. Barcelona: Editorial Gedisa, 2014.

SOUZA, Luís Eduardo Ramos de. A concepção de sistema em Kant e Fichte. *In: Stud. Kantiana* nº18, junho de 2015, p. 112-133. Disponível em: <[file:///C:/Users/Marcus%20Aurelio/Downloads/marinabgback,+SK+18.112-133%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Marcus%20Aurelio/Downloads/marinabgback,+SK+18.112-133%20(2).pdf)>. Acesso em: 27 maio 2025.

SUSSKIND, Lawrence E. Consensus Building and ADR: why they are not the same thing! *In: MOFFIT, Michael; BORDONE, Robert. The Handbook of Dispute Resolution*. Jossey-Bass, 2005, p. 358-370.

TAVARES, André Ramos. Um novo olhar sobre o sistema de justiça para o Brasil. *In: LEMBO, Claudio; CAGGIANO, Monica Herman; ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. Juiz Constitucional: Estado e poder no século XXI: homenagem ao Ministro Enrique Ricardo Lewandowski*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 41-60.

TAVARES, João Paulo Lordelo Guimarães. Grupo e membro do grupo: premissas jurídicas, filosóficas e sociológicas para a adequada compreensão dos processos coletivos. *In: ALVIM, Teresa Arruda. Revista de Processo (RePro)*, ano 46, n. 319, setembro 2021, p. 263-284.

VITORELLI, Edilson; BARROS, José Ourismar. *Processo coletivo e direito à participação: técnica de atuação interativa em litígios complexos*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson; GARCIA, Thais Carraro. Um diálogo entre as audiências brasileiras e a perspectiva do processo como *town meeting*: reflexões sobre o processo estrutural como ampla arena de debate. *In: ALVIM, Teresa Arruda (Coord.). Revista de Processo RePro*, ano 49, v. 353, julho de 2024, p. 269-291.

VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

WEISS, Jeff. *Negociações eficazes*. Tradução de Roberto Grey. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

VIOLÊNCIA DE GÊNERO E PROCESSO ESTRUTURAL: CONVERGÊNCIAS E DESAFIOS INSTITUCIONAIS À CONCRETIZAÇÃO DA CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ

“Feminism: The radical notion that women are people”

Marie Shear¹

“Eu tendo a cometer o erro de achar que uma coisa óbvia para mim também é óbvio para todo mundo.”

Chimamanda Ngozi Adichie. *Sejamos todos feministas*.

Ingrid Zanella Andrade Campos²

Fabiana Augusta de Araújo Pereira Pessanha³

Resumo: Constata-se que, embora o Brasil disponha de extenso arcabouço normativo — com marco na Convenção de Belém do Pará —, os índices de feminicídio e demais violências contra a mulher mantêm-se em níveis alarmantes. Partindo desse paradoxo empírico-normativo, o estudo problematiza a incapacidade de as políticas públicas converterem obrigações internacionais em resultados verificáveis, configurando verdadeiro “estado de desconformidade estruturada”. Defende-se que o processo estrutural constitui um instrumento capaz a combater essa desordem enraizada, mediante planos de ação monitoráveis. Argumenta-se, ademais, que a efetividade dessa técnica exige a articulação de um quadrilátero institucional: Ministério Público, Advocacia-Geral da União, Defensoria Pública e Ordem dos Advogados do Brasil. Demonstra-se que tal arranjo — complementado pelo Protocolo do CNJ para Julgamento com Perspectiva de Gênero — incorpora a governança de gênero ao sistema de justiça, transformando metas abstratas (redução de feminicídios, ampliação de abrigos, celeridade das medidas protetivas) em indicadores públicos auditáveis. Conclui-se, por fim, que a conjugação entre consenso interinstitucional, transparência de dados e supervisão judicial contínua oferecem condição necessária — ainda que não suficiente — para reduzir, paulatinamente, a violência que se abate sobre as mulheres e concretizar o projeto constitucional de igualdade substantiva.

1 Tradução livre: O feminismo é uma ideia radical que sustenta que as mulheres são gente.

2 Presidente da OAB/PE. Doutora e mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora Adjunta da UFPE. Presidente da Comissão Nacional de Direito Marítimo e Portuário do CFOAB. E-mail: ingrid@ingridzanella.com.br.

3 Diretora OAB/PE. Procuradora Federal (AGU). Professora. Pós-doutoranda - Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestrado e Doutorado - Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), *Visiting scholar* com pesquisas em Justiça Fiscal pela Fordham University. Estudos complementares de Direito e política na Sciences Po-Paris e Freie Universität – Berlin. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9193216897420469>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5574-1995>

Palavras-chave: Processo estrutural; Governança de gênero; Violência contra a mulher.

Sumário: 1 Introdução; 2 A Convenção de Belém do Pará e os desafios de cogência normativa à realidade letal; 3 Processo estrutural e direitos humanos: arquitetura institucional; 4 Processo estruturante e governança de gênero; 5 Considerações finais.

1. INTRODUÇÃO

Quinto país com a maior taxa de feminicídios do mundo — 4,8 assassinatos de mulheres por 100 mil, atrás apenas de El Salvador, Colômbia, Guatemala e Rússia, segundo estimativa da Organização Mundial da Saúde (OMS) para 2017, entre 2015 e 2024 —, o Brasil registrou 41.309 mortes violentas de mulheres — 11.650 feminicídios e 29.659 homicídios dolosos ou lesões corporais seguidas de morte — e contabilizou 591.495 estupros, o que levou a uma média de 176 ocorrências sexuais por dia ao longo da última década (BRASIL, 2025)⁴. O quadro agrava-se quando se observa o recorte racial: nos registros do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), 60,4% das violências contra mulheres adultas vitimaram negras (pretas e pardas), revelando a sobreposição de gênero, raça e condição socioeconômica como vetor de risco permanente (BRASIL, 2025)⁵.

Além disso, segundo o Relatório Anual Socioeconômico da Mulher, realizado pelo Ministério das Mulheres e pelo Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, a agressão parte majoritariamente de homens (76,6 % dos casos) e se instala no ambiente que deveria oferecer refúgio: 71,6 % dos episódios ocorrem dentro de casa. Seguindo essa trilha, o país ainda encerrou o ano com 1.450 feminicídios, 2.485 homicídios dolosos ou lesões seguidas de morte e 196 vítimas de estupro por dia (BRASIL, 2025), cifras que confirmam a persistência de um fenômeno profundamente enraizado cuja superação exige, para além de reformas legais, um processo jurisdicional capaz de articular instituições públicas na implementação de políticas efetivas e monitoráveis.

Se os números alarmantes da violência de gênero causam indignação pela brutalidade em si, chocam ainda mais pela persistência histórica: uma década de estatísticas crescentes revela que, longe de episódios esporádicos, estamos diante de um fenômeno enraizado, insensível a avanços pontuais do legislador ou a operações policiais episódicas. A insistência dos indicadores não é casual. Ao contrário: reflete a longa peregrinação de Maria da Penha Maia Fernandes, farmacêutica cearense vítima de duas tentativas de feminicídio em 1983. O agressor — seu então marido, Marco Antônio Heredia Viveros — permaneceu em liberdade por quase duas décadas, até que, em 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) publicou o Relatório nº 54/01, responsabilizando o Brasil por negligência, demora injustificada e tolerância estatal à violência doméstica. O documento recomendou reformas legislativas,

4 BRASIL. Ministério das Mulheres. *Relatório anual socioeconômico da mulher*: RASEAM. Ano VIII, mar. 2025. Brasília: Observatório Brasil da Igualdade de Gênero/Ministério das Mulheres, 2025.

5 Ministério da Saúde, Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN). *Ibidem*.

adoção de medidas protetivas céleres e conclusão imediata do processo penal⁶. Somente em 2002, às vésperas da prescrição, o agressor foi efetivamente preso.

As recomendações interamericanas germinaram na promulgação da Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006)⁷, que criou juizados especializados, ampliou o catálogo de medidas protetivas, afastou a aplicação de penas alternativas e instituiu a rede de atendimento multidisciplinar. Porém, os próprios números que inauguram esta introdução mostram quão limitada tem sido a eficácia isolada da legislação: o mesmo tipo de violência que vitimou Maria da Penha persiste, em escala muito maior, quatro décadas depois.

Esse déficit de implementação remete à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), adotada em 9 de junho de 1994 e ratificada pelo Brasil mediante o Decreto 1.973/1996⁸⁹. Pioneiro no cenário internacional, o tratado define violência contra a mulher como “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico”, e obriga os Estados Partes a prevenir, investigar, punir e erradicar tais condutas (arts. 7º e 8º).

Surge, então, a questão diretriz deste estudo: por que, apesar do robusto aparato normativo — Convenção de Belém do Pará, Relatório nº 54/01 e Lei Maria da Penha —, a proteção efetiva das mulheres brasileiras continua incompleta? Propomos que a resposta reside na ausência de um mecanismo processual capaz de converter obrigações genéricas em metas quantificáveis, sob coordenação institucional estável.

Com base nessa premissa, o presente artigo objetiva demonstrar que o processo estruturante (ou estrutural), por exigir diagnóstico sistêmico, plano de ação judicialmente supervisionado, indicadores concretos e audiências de monitoramento, constitui a via adequada para enfrentar uma violência massiva, reiterada e interseccional. Os dados empíricos já apresentados legitimam a superação do enfoque meramente individual; o lastro jurídico fornecido pela Convenção de Belém do Pará e pela legislação posterior impõe ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União, à Defensoria Pública e à Ordem dos Advogados do Brasil o dever de articular medidas coordenadas; e o processo estruturante pode oferecer a arquitetura técnica para transformar tais normas em resultados verificáveis — redução de feminicídios, ampliação de abrigos, celeridade na concessão de medidas protetivas —, sujeitando o Estado brasileiro ao escrutínio contínuo da sociedade e dos órgãos internacionais de direitos humanos.

6 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório Anual 2001 – Capítulo III*. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2001port/capitulo3c.htm>>. Acesso em: 22 maio 2025.

7 BRASIL. *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 25 maio 2025.

8 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará*. Disponível em: <<https://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>>. Acesso em: 25 maio 2025.

9 BRASIL. *Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996*. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm>. Acesso em: 25 maio 2025.

2. A CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ E OS DESAFIOS DE COGÊNCIA NORMATIVA À REALIDADE LETAL

A incorporação, em 1996, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher¹⁰, adotada em Belém do Pará em 9 de junho de 1994, marcou o primeiro tratado internacional dedicado exclusivamente a enfrentar a violência de gênero. O instrumento, que viera na esteira da III Conferência Mundial da Mulher, ocorrida em Nairóbi no ano de 1985¹¹ e dos debates que culminaram na Declaração de Viena¹², em 1993, consagrou o direito de toda mulher a viver livre de violência “na esfera pública e na esfera privada” e impôs aos Estados obrigações de resultado (arts. 7º, 8º): prevenir, investigar, sancionar e reparar. Ratificado pelo Brasil pelo Decreto 1.973/1996, o tratado passou a integrar o bloco de constitucionalidade em matéria de direitos humanos, condicionando a interpretação de leis internas e decisões judiciais.

O alcance normativo de Belém do Pará ganhou forma jurisprudencial em 16 de novembro de 2009, quando a Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu a sentença *González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*¹³. No caso – três feminicídios perpetrados em Ciudad Juárez em 2001 – a Corte reconheceu a “falha estrutural de devida diligência” e determinou reparações que ultrapassavam a compensação individual: memorial às vítimas, protocolos de investigação com perspectiva de gênero, treinamento policial e políticas públicas de prevenção.

O precedente transformou a Convenção de Belém do Pará¹⁴ em parâmetro operativo, reafirmando que a violência contra a mulher não é assunto privado, mas violação de direitos humanos que ativa a responsabilidade internacional do Estado.

A robustez desses marcos revela, contudo, um paradoxo normativo-empírico: embora o Brasil disponha de legislação avançada – da Lei Maria da Penha, às recentes Leis nº 14.132/2021 (*stalking*)¹⁵ e Lei nº 15.125/2025 (BRASIL, 2025)¹⁶ (monitoramento eletrônico de agressores) – os indicadores letais pouco cedem. A lição extraída por Margarida Cantarelli é inequívoca: “*Não bastam tratados e convenções; é*

10 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará*. Disponível em: <<http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>>. Acesso em: 25 maio 2025.

11 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Third World Conference on Women – Nairobi 1985*. Disponível em: <<https://www.un.org/en/conferences/women/nairobi1985>>. Acesso em: 25 maio 2025.

12 BRASIL. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Disponível em: <<https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 25 maio 2025.

13 NIDH. *González e outras (“Campo Algodonero”) vs. México (2009): violência contra a mulher e definição de feminicídio*. Disponível em: <<https://nidh.com.br/gonzalez-e-outras-campo-algodoeiro-vs-mexico-2009-violencia-contra-a-mulher-e-definicao-de-feminicidio/>>. Acesso em: 25 maio 2025.

14 CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México: sentença de 16 de novembro de 2009 (exceção preliminar, fundo, reparações e custas)*. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

15 BRASIL. *Lei nº 14.132, de 31 de março de 2021*. Altera o Código Penal para incluir o crime de perseguição. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14132.htm>. Acesso em: 25 maio 2025.

16 BRASIL. *Lei nº 15.125, de 9 de abril de 2025*. Dispõe sobre medidas de proteção às vítimas de violência doméstica e familiar. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Ato2023-2026/2025/Lei/L15125.htm>. Acesso em: 25 maio 2025.

*preciso laborar no sistema de garantias. As Cortes regionais, ao lado das instituições nacionais, devem converter cláusulas gerais em direitos concretos*¹⁷”.

Para a jurista, a trajetória inaugurada pela ONU – da Declaração Universal de 1948 às convenções antidiscriminatórias e, no plano regional, ao Pacto de San José de 1969 e à própria Convenção de Belém do Pará – demonstra que a efetividade dos direitos humanos exige mecanismos jurisdicionais especializados, dotados de força vinculante e capacidade de imposição de políticas públicas.

É nesse ponto que emergem os desafios normativos à realidade letal que se coloca. A existência de obrigações internacionais impõe ao aparato estatal brasileiro – Ministério Público, Advocacia-Geral da União e Ordem dos Advogados do Brasil – o dever de cooperar com a implementação de respostas integradas.

Certo, não é difícil perceber que a força normativa da Convenção de Belém do Pará dispersa-se nas fissuras de uma engrenagem institucional fragmentada, nas intermitências orçamentárias e na carência de metas verificáveis. Nesse sentido, sustenta-se que o processo estrutural pode representar a engenharia capaz de reconduzir o Estado ao seu dever de devida diligência, convertendo-o em compromissos exequíveis, supervisionados por indicadores robustos de redução da violência de gênero e afinados à jurisprudência interamericana e à legislação interna. Busca-se avaliar, portanto, a expectativa de que o processo estrutural consiga transmutar compromissos internacionais em resultados mensuráveis, e que possa, finalmente, oferecer resposta à contenção da letalidade que ainda recai impiedosamente sobre as mulheres brasileiras.

3. PROCESSO ESTRUTURAL E DIREITOS HUMANOS: ARQUITETURA INSTITUCIONAL

O processo estrutural – conhecido na literatura norte-americana como *structural injunction* – destina-se a enfrentar violações massivas e reiteradas de direitos fundamentais que não se resolvem pela mera aplicação de remédios pontuais. Nesse modelo, o juiz convoca os órgãos públicos a elaborarem um plano de ação, define metas verificáveis, estabelece audiências de monitoramento e só encerra o feito quando os indicadores pactuados comprovam que a lesão estrutural foi superada¹⁸. Assim, diferentemente de ações individuais, o processo estrutural abre as portas à governança processual: transforma o litígio em mesa de negociação permanente, sob escrutínio judicial e participação social.

17 CANTARELLI, Margarida. Apontamentos acerca dos direitos humanos nos tratados internacionais. *Caderno de Relações Internacionais*, v. 6, n. 11, jul./dez. 2015.

18 PEREIRA, Diego Werneck Arguelles; GONZAGA, Rafael Vêras. *O processo estrutural no STF: quando e como encerrá-lo*. JOTA, 16 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.jota.info/artigos/o-processo-estrutural-no-stf-quando-e-como-encerra-lo>>. Acesso em: 25 maio 2025.

Fredie Didier Jr., Rafael Oliveira e Fredie Zaneti¹⁹ concebem o processo estrutural como a via jurisdicional apta a enfrentar “estados de desconformidade” – situações ilícitas ou simplesmente anômalas ou desorganização contínua que rompe a normalidade ou o padrão de legitimidade e que só podem ser superadas com a reorganização de instituições ou políticas públicas. Esse estado anômalo exige “intervenção (re)estruturante”, pois apenas a reorganização institucional ou a reformulação de decisões é capaz de restabelecer o equilíbrio almejado. Diferentemente das infrações pontuais, o problema estrutural resiste a soluções singelas porque engloba uma multiplicidade de causas, atores e efeitos difusos; assim, mais que apurar culpas pretéritas, interessa ao julgador projetar o “estado ideal de coisas”, que deverá substituir a desconformidade, norteador o processo pela lógica da finalidade futura, e não pela mera reconstrução da cadeia causal pretérita²⁰.

A inspiração primeira vem do direito norte-americano: a linha inaugurada no célebre caso *Brown v. Board of Education*, em que, em 1954²¹, a Suprema Corte declarou inconstitucional o sistema de segregação racial no acesso às escolas públicas. Decisões reestruturadoras expandiram-se para incluir polícia, prisões²², manicômios, instituições para pessoas com deficiência mental, autoridades públicas de auxílio à moradia e agências de bem-estar social²³, e a Suprema Corte passou a impor reformas administrativas amplas para concretizar direitos constitucionais. Transplantado ao Brasil, o modelo exige que o juiz substitua decisões pontuais por um plano de ação que conduza do estado de desconformidade a um “estado ideal de coisas”, acompanhando passo a passo a execução dessa mudança.

Processo estrutural acontece quando as políticas públicas falham – e a intervenção judicial, longe de substituir o Estado, deve justamente fortalecer as instituições incumbidas de resolver o problema. Embora seja tentador circunscrever essa modalidade de tutela a litígios complexos sobre direitos fundamentais e reformas institucionais, Fredie Didier Jr. insiste que seu traço definidor é a existência de um problema estrutural, entendido como:

[...] existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Como quer que seja, o

19 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, jan./mar. 2020.

20 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Ibidem*.

21 No emblemático caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, a Suprema Corte dos Estados Unidos declarou inconstitucional o sistema de segregação racial no acesso às escolas públicas. Ao ordenar que estudantes negros fossem admitidos em instituições até então reservadas exclusivamente a brancos, a Corte não solucionou apenas um litígio individual: desencadeou um processo abrangente de reconfiguração do ensino público norte-americano, destinado a dismantelar as bases institucionais da segregação racial, sendo este um marco inaugural do que viria a ser denominado *structural reform*. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Ibidem*.

22 Nos litígios rotulados como *Holt v. Sarver*, todo o aparato penitenciário do Arkansas foi submetido a escrutínio judicial: a ação questionava não uma prisão isolada, mas a estrutura completa do sistema, impondo sua reformulação integral. O precedente tornou-se referência e, a partir de 1993, inspirou processos semelhantes dirigidos contra mais de quarenta outros estados norte-americanos. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Ibidem*.

23 *Idem*. *Ibidem*.

problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação). [...] ²⁴

E continuam os autores acerca das possibilidades de problemas estruturais:

Há um problema estrutural quando, por exemplo: (i) o direito de locomoção das pessoas portadoras de necessidades especiais é afetado pela falta de adequação e de acessibilidade das vias, dos logradouros, dos prédios e dos equipamentos públicos numa determinada localidade; (ii) o direito à saúde de uma comunidade é afetado pela falta de plano de combate ao mosquito *aedes aegypti* pelas autoridades de determinado município; (iii) o direito de afrodescendentes e de indígenas é afetado pela falta de previsão, em determinada estrutura curricular do ensino público, de disciplinas ou temas relacionados à história dessa comunidade; (iv) a dignidade, a vida e a integridade física da população carcerária são afetadas pela falta de medidas de adequação dos prédios públicos em que essas pessoas se encontram encarceradas. ²⁵

O processo estrutural nasce para conduzir a transição desse quadro anômalo a um estado ideal de coisas, operando em rito bifásico e flexível: primeiro, certifica-se a desconformidade e fixa-se a meta futura; depois, executa-se, de modo negociado e progressivo, o plano capaz de remover a desordem, permanecendo o juízo em acompanhamento até que indicadores empíricos comprovem a efetiva reestruturação.

Nessa esteira, ainda segundo as lições de Fredie Didier Jr., Rafael Oliveira e Fredie Zaneti ²⁶, o processo estrutural é o veículo jurisdicional que articula a transição entre esses dois polos: parte-se da certificação do problema e se chega, mediante decisão programática, à implementação escalonada do estado ideal. Para tanto, o rito é bifásico e flexível: na primeira etapa constata-se a desconformidade persistente e se fixa uma meta; na segunda, executa-se o plano, recorrendo a técnicas atípicas de prova, de intervenção de terceiros e de cooperação judiciária, sempre permeadas pela consensualidade – traço que, longe de enfraquecer a autoridade judicial, legitima o caminho negociado até a meta. Assim compreendido, o processo estrutural não se contenta em “decidir”; ele orquestra a reconstrução institucional, mantendo-se aberto até que indicadores empíricos revelem a substituição plena do estado de desconformidade pelo novo arranjo normativo-fático pretendido.

O escopo imediato do processo estrutural é conduzir o sistema sob intervenção a um estado ideal de coisas, isto é, substituir a realidade disfuncional por um arranjo que reflita comandos constitucionais de “dever-ser” de direitos humanos: uma rede educacional desprovida de segregação, um sistema penitenciário que assegure dignidade e ressocialização, um serviço de saúde universal e isonômico ou, também em ambientes privados, a preservação da empresa em recuperação. Em todas essas hipóteses, o que se pretende é dissipar o estado de desconformidade e instaurar, por transição progressiva, a plena conformidade normativa e fática.

24 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, jan./mar. 2020.

25 Idem. Ibidem.

26 Idem. Ibidem.

Cumpre, nessa senda, delinear também o que se entende por decisão estrutural. Em linhas gerais, trata-se do provimento jurisdicional que, partindo do reconhecimento de um *status* de desconformidade – isto é, de uma situação institucional ou normativa que não satisfaz os parâmetros constitucionais –, fixa um estado ideal de coisas a ser atingido e, simultaneamente, desenha a trilha necessária para lá chegar. Assim, essa decisão exibe natureza dupla: de um lado, enuncia um objetivo (a parcela “principlológica”, que funciona como meta aberta); de outro, especifica os meios (a porção “regulatória”, que explicita condutas, prazos e salvaguardas). Vale notar, outrossim, que o magistrado não cria do nada uma nova estrutura; ele reestrutura o que se acha desorganizado, erigindo um regime de transição que proteja a segurança jurídica até a plena conformidade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já fornece exemplos desse tipo de provimento. No célebre caso Raposa Serra do Sol²⁷, o Tribunal não se limitou a validar a demarcação em área contínua: estabeleceu condicionantes relativas ao usufruto indígena, cuidando de compatibilizar a posse tradicional com a Política de Defesa Nacional e, ademais, assinalou marcos procedimentais para futuras demarcações. Configurou-se, ali, inequívoca decisão estrutural, porquanto o STF suprimiu a indefinição preexistente e instituiu um roteiro para a administração pública.

Situação análoga deu-se no Mandado de Injunção 708/DF²⁸, no qual se reconheceu a mora legislativa na regulamentação do direito de greve dos servidores civis. A Corte, para evitar nova omissão, determinou a aplicação supletiva da Lei nº 7.783/1989, com as devidas adaptações, enquanto o Congresso não editasse diploma específico. Houve, pois, a instauração de um regime jurídico interino que afastasse o vácuo normativo e conduzisse, gradualmente, à solução definitiva.

Por seu turno, a ADPF 378 – versando sobre o rito do processo de impeachment – também ostenta feição estrutural. O Supremo delineou, com minúcia, as competências sucessivas da Câmara e do Senado, definiu quóruns, impôs votação aberta na formação da comissão especial e precisou o momento do afastamento do presidente da República. Em essência, substituiu a incerteza procedimental por um conjunto organizado de etapas e atribuições, apto a reger futuros processos de responsabilização política²⁹.

Outro exemplo bastante recente é a ADPF 743, voltada à crise ambiental no Pantanal e na Amazônia. Ao conduzir a execução do julgado, o ministro Flávio Dino não se limitou a exigir um plano federal de prevenção a incêndios: autorizou, de pronto, a mobilização compulsória de bombeiros estaduais e demais forças federais, além de franquear à União a abertura de créditos extraordinários fora das balizas do § 7º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para legitimar tais medidas, o relator valeu-se do art. 139, IV, do CPC, tratado como verdadeira “cláusula geral de poderes ilimitados”, o que acabou por deslocar o eixo decisório do plano ambiental para dentro da arena judicial. Essa formulação, segundo analistas, tensiona a lógica clássica do processo estrutural — cujo objetivo primeiro seria robustecer, e

27 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição n. 3388*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgado em 19 mar. 2009, DJe 24 set. 2009.

28 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 708*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 25 out. 2007, DJe 30 out. 2008.

29 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378*, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17 dez. 2015, DJe 17 mar. 2016.

não substituir, as instâncias administrativas competentes — e ilustra como o Supremo, ao tentar suprir hiatos de governança, arrisca-se a reconfigurar unilateralmente políticas públicas concebidas para o Poder Executivo.³⁰

Em todos esses julgados, não se tratava, exclusivamente, de coibir atos ilícitos isolados, mas de corrigir lacunas ou ambiguidades sistêmicas, fazendo-se valer de uma decisão complexa, prospectiva e capaz de promover a transição entre a desordem precedente e o arranjo almejado.

O êxito de qualquer decisão estrutural depende, em última instância, da adesão concreta dos sujeitos sobre os quais recairá o dever de agir. Em outras palavras, sem engajamento consensual — seja ele obtido por negociação direta, seja por mecanismos de participação pública formalizados em audiências de monitoramento — a ordem judicial corre o risco de fenecer como letra morta. A doutrina descreve, é bem verdade, algumas feições recorrentes nesses litígios: multipolaridade³¹ de interesses, possível dimensão coletiva e grau elevado de complexidade. Não são, entretanto, atributos indissociáveis da técnica. Há processos estruturais bipolares; há demandas individuais que, ainda assim, exigem uma reengenharia institucional; há controvérsias relativamente simples nas quais, apesar de poucas variáveis, o magistrado precisa projetar um novo estado de coisas. O ponto inafastável, portanto, não reside na quantidade de partes ou na variedade dos meios propostos, mas na disposição real de todos os envolvidos em cooperar para a construção da solução³² — disposição que o juiz deve cultivar e monitorar.

Essa exigência de consensualidade torna-se particularmente sensível quando o problema estrutural é a violência de gênero. A elaboração de um plano nacional — ou mesmo estadual — para reduzir feminicídios, ampliar abrigos e acelerar medidas protetivas só terá chance de produzir resultados se Ministério Público, Advocacia-Geral da União, OAB, Defensorias Públicas, polícias, secretarias de saúde adotarem, cada um, obrigações específicas e mensuráveis, pactuadas sob supervisão judicial. Assim, mais do que impor sanções, o processo estruturante nessa matéria deve funcionar como espaço de construção conjunta, onde metas, indicadores e cronogramas nascem do diálogo institucional.

4. PROCESSO ESTRUTURANTE E GOVERNANÇA DE GÊNERO

Uma significativa construção estrutural tomou lugar por meio da ADPF 779³³. Ajuizada em 2021 pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), instou o Supremo Tribunal Federal a declaração de inconstitucionalidade da chamada “legítima defesa da honra” — argumento historicamente usado para absolver acusados de feminicídio sob a alegação de que teriam agido para “resguardar” sua dignidade masculina.

30 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Preceito Fundamental n. 347/DF*. Rel. Min. Luis Roberto Barroso. DJe 04 de outubro de 2023.

31 ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

32 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, jan./mar. 2020.

33 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 779*. Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 1º ago. 2023, publicado em 6 out. 2023.

Em medida cautelar, proferida em 2021, o relator Min. Dias Toffoli suspendeu de imediato o emprego da tese em todo o território nacional, ressaltando que a tese não se enquadra nos requisitos do art. 25 do Código Penal e perpetua “odioso recurso retórico” incompatível com a Constituição e dissonante da dignidade da pessoa humana. Em agosto de 2023, o Plenário referendou a liminar por unanimidade e não permitiu margem de dúvidas:

[...] 2. Referido recurso viola a dignidade da pessoa humana e os direitos à vida e à igualdade entre homens e mulheres (art. 1º, inciso III, e art. 5º, caput e inciso I, da CF/88), pilares da ordem constitucional brasileira. A ofensa a esses direitos concretiza-se, sobretudo, no estímulo à perpetuação do feminicídio e da violência contra a mulher. O acolhimento da tese teria o potencial de estimular práticas violentas contra as mulheres ao exonerar seus perpetradores da devida sanção.

[...]5. É inaceitável, diante do sublime direito à vida e à dignidade da pessoa humana, que o acusado de feminicídio seja absolvido, na forma do art. 483, inciso III, § 2º, do Código de Processo Penal, com base na esdrúxula tese da “legítima defesa da honra”.³⁴

A partir da interpretação do STF, foram fixados três comandos centrais: (i) qualquer tentativa de invocar defesa da honra em crimes contra mulheres fere os princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção à vida e da igualdade de gênero; (ii) sua utilização em plenário do júri gera nulidade do julgamento; e (iii) sentenças passadas amparadas no argumento podem ser rescindidas pelas vias processuais próprias. O Tribunal também advertiu que juízes de piso e tribunais devem anular, de ofício, processos em que a tese tenha sido ventilada em benefício do réu.

A leitura minuciosa do acórdão da ADPF 779 confirma que houve mais do que a simples superação de uma tese ultrapassada: cada voto acrescentou um tijolo na construção do dever de “devida diligência” que a Convenção de Belém do Pará impõe ao Brasil. O relator Dias Toffoli reafirmou que a “defesa da honra” não cabe no art. 25 do Código Penal, pois colide com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade de gênero e da proteção à vida; por isso, decretou a nulidade de qualquer ato em que o argumento apareça e reconheceu a possibilidade de rescindir sentenças antigas fundadas nessa retórica.

Por outro lado, o Ministro Edson Fachin deslocou o foco para a execução e lembrou que a soberania do júri não é absoluta e persuadiu o Plenário a ampliar o dispositivo, permitindo que o Ministério Público e as vítimas apelem sempre que houver absolvição genérica contaminada pela tese — passo decisivo para que o julgamento não vire “tragédia cotidiana” para as famílias das vítimas. Seus argumentos citaram expressamente a obrigação de “agir com o devido zelo”, contida no art. 7º, “b”, da Convenção de Belém do Pará, registrando que a letalidade contra mulheres expõe o Estado brasileiro à responsabilidade internacional quando o sistema de justiça falha³⁵.

34 Idem. Ibidem.

35 CONJUR. *Cinco ministros do STF votam contra legítima defesa da honra*. Consultor Jurídico, 30 jun. 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-jun-30/cinco-ministros-stf-votam-legitima-defesa-honra/>>. Acesso em: 25 maio 2025.

A então presidente da Corte, Ministra Rosa Weber, explicitou direitos humanos e ancorou a declaração de inconstitucionalidade no dever internacional de prevenir, punir e erradicar a violência de gênero, transcrevendo trechos dos arts. 7º e 8º da Convenção de Belém do Pará para mostrar que a tese reforça estereótipos que o Brasil se comprometeu a extirpar. Ao seu lado, Cármen Lúcia qualificou a prática como “instrumento de poder machista, sexista e misógino” e advertiu que o sistema de justiça não pode legitimar estruturas que matam mulheres por quererem “ser donas de suas vidas”³⁶.

Luís Roberto Barroso destacou que o Tribunal do Júri não pode transformar-se em “carta branca para linchar mulheres”, devendo manter um núcleo mínimo de racionalidade compatível com a Constituição. Finalmente, Alexandre de Moraes insistiu em estender a proibição a outros crimes de violência doméstica, tachando a tese de reflexo direto do machismo estrutural. O resultado foi uma decisão unânime que, ao mesmo tempo, poda um estereótipo jurídico secular e cria um regime processual de fiscalização constante³⁷.

O processo estruturante – voltando aos termos consolidados por Fredie Didier Jr. – nasce sempre que se constata um “estado de desconformidade estruturada”, situação em que o ordenamento jurídico foi capturado por uma inércia institucional tão profunda que a resposta pontual revela-se inútil. Nessas hipóteses, o juiz abandona a lógica tradicional do litígio binário e convoca os atores públicos a elaborar, sob supervisão permanente, um plano de ação capaz de fazer a realidade migrar do caos para aquilo que o autor chama de “estado ideal de coisas”. O objetivo do provimento, portanto, não é apenas impor obrigações: é reestruturar a engrenagem estatal, negociando prazos, indicadores e responsabilidades num rito bifásico e flexível – primeiro declara-se a desconformidade, depois se acompanha a execução até que os dados empíricos atestem a superação do problema.

Conforme apontado, essa técnica ganha densidade na jurisprudência do STF mediante decisões como a ADPF 779, que varreu a “legítima defesa da honra” do sistema penal, ilustrando como a Corte tem fixado metas, cronogramas e regimes de transição quando percebe lacunas normativas ou práticas discriminatórias estruturais.

Há, contudo, um ponto sem o qual essa engenharia ameaça ruir: consensualidade. Não há qualquer margem de dúvida de que nenhuma decisão estrutural prospera se os sujeitos incumbidos de cumpri-la – Ministério Público, entes federados, sociedade civil, etc. – não aderirem ao roteiro proposto. É por isso que o art. 139, IV, do CPC, embora amplie os poderes do juiz, não o autoriza a governar solitariamente; ao contrário: exige que cultive o diálogo institucional, como advertiu a crítica formulada à condução da ADPF 743 sobre gestão ambiental, em que se apontou risco de hipertrofia judicial quando o relator autorizou créditos extraordinários e convocou bombeiros estaduais sem prévia concertação federativa.

36 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tese da legítima defesa da honra é inconstitucional*. Disponível em: <<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/tese-da-legitima-defesa-da-honra-e-inconstitucional/>>. Acesso em: 25 maio 2025.

37 INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA. *STF vota inconstitucionalidade do uso da tese da legítima defesa da honra em casos de feminicídio*. Disponível em: <<https://ibdfam.org.br/noticias/10929/STF%2Bvota%2Binconstitucionalidade%2Bdo%2Buso%2Bda%2Btese%2Bda%2Bleg%C3%ADtima%2Bdefesa%2Bda%2Bhonra%2Bem%2Bcasos%2Bde%2Bfeminic%C3%ADdio>>. Acesso em: 25 maio 2025.

Quando se trata de violência de gênero, a necessidade de consenso adquire relevo singular, pois o fenômeno repousa em determinantes sociais, culturais e econômicos intrincadamente interligados. Nesse contexto, avulta o conceito de governança de gênero, sistematizado pela literatura de políticas públicas.

O relatório *Gender and Governance*, do programa Gender and Sexuality Cluster at the Institute of Development Studies – BRIDGE – IDS, define a expressão como a integração transversal da igualdade de gênero nos dispositivos de liderança, planejamento estratégico e controle das políticas estatais. No mesmo sentido, Annica Kronsell ensina que “*gender governance is about the attempts to change gender regimes by inserting new policies, procedures, and values through global and multilevel governance*”³⁸.

Em âmbito doméstico, o Ministério das Mulheres tem operacionalizado premissa análoga ao articular suas diretrizes às estruturas de governança delineadas pelo Decreto nº 9.203/2017³⁹, o qual elege liderança, estratégia e monitoramento como pilares inafastáveis para a consecução da igualdade substancial.

O processo estruturante, quando aplicado à violência contra a mulher, converte-se na ferramenta jurisdicional que acomoda essa governança de gênero ao sistema de justiça. Primeiro, reconhece-se o estado de desconformidade: o Brasil figura, ainda hoje, entre as cinco nações com maior taxa global de feminicídios, e os dados nacionais permanecem estacionados em patamar dramático.

Convoca-se, então, um quadrilátero institucional destinado a impulsionar a inflexão almejada. Nesse desenho cooperativo, incumbe ao Ministério Público não apenas delinear o impulso inicial e reunir a prova empírica do estado de desconformidade, mas também acompanhar a execução, coligir indicadores periódicos e suscitar, sempre que necessário, a revisão do cronograma ou o bloqueio de verbas que assegurem o atingimento das metas. A Defensoria Pública completa o arranjo, representando mulheres em situação de vulnerabilidade econômica, promovendo pedidos de execução das medidas protetivas e pleiteando reparação integral quando o aparato estatal falha em garantir segurança.

A Ordem dos Advogados do Brasil, por intermédio de sua Comissão da Mulher Advogada, comparece como voz organizada da sociedade civil: participa das audiências públicas, elabora pareceres técnicos, fiscaliza o cumprimento das metas e assegura assistência jurídica às vítimas cujos interesses não estejam já contemplados pelo Ministério Público.

Por fim, a Advocacia-Geral da União atua formalizando os compromissos jurídico-orçamentários que viabilizam o plano estrutural e representa a União em eventuais procedimentos de supervisão da Corte

38 Tradução livre: “Governança de gênero refere-se às tentativas de transformar os regimes de gênero mediante a inserção de novas políticas, procedimentos e valores por meio da governança global e multinível.” KANTOLA, Johanna; LOMBARDO, Emanuela. *Gender and governance*. Oxford Research Encyclopedia of International Studies, 2020. Disponível em: <<https://oxfordre.com/internationalstudies/display/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-186>>. Acesso em: 25 maio 2025.

39 BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm>. Acesso em: 25 maio 2025.

Interamericana; move iniciativas patrimoniais voltadas à responsabilização de agressores⁴⁰. Nessa vertente, ajuízam-se ações regressivas para reaver valores desembolsados a título de benefícios previdenciários de mulheres que, em virtude da violência, ficaram temporária ou definitivamente incapacitadas para o trabalho; simultaneamente, promove medidas destinadas a impedir o pagamento, ou a obter a restituição, de pensões por morte requeridas por homens que assassinaram — ou colaboraram para o assassinato de — suas companheiras, estimando-se a devolução de montante próximo a dois milhões de reais aos cofres públicos⁴¹.

É precisamente essa arquitetura cooperativa que converte as audiências de monitoramento em autênticos fóruns de governança de gênero: ali, indicadores como redução de feminicídios, expansão de abrigos e celeridade na concessão de medidas protetivas deixam de figurar como declarações de intenção e passam a constituir compromissos públicos, auditáveis e suscetíveis de correção de rota, sob pena de responsabilidade dos gestores e de regressão processual.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À vista do que se expôs, não há margem de dúvida de que a persistente letalidade dirigida às mulheres brasileiras não decorre da falta de normas, mas da insuficiência de mecanismos aptos a transformar promessas jurídicas em resultados tangíveis. Demonstrou-se, inicialmente, que os indicadores de feminicídio e demais violências permanecem, infelizmente, em patamar intolerável, e que tal quadro agrava-se quando recortado por raça e classe social. Restou evidenciado, igualmente, que a Convenção de Belém do Pará — em harmonia com a jurisprudência interamericana e a Lei Maria da Penha — impõe ao Estado um dever de resultado cuja execução, todavia, esbarra em lacunas de coordenação.

Nesse ponto, o processo estruturante emerge como instrumento resolutivo, pois permite articular metas verificáveis, prazos definidos e supervisão judicial contínua, consente a migração do “estado de desconformidade” para o “estado ideal de coisas”. Todavia — e aqui reside o núcleo desta investigação —, a eficácia desse arranjo reclama a adesão inequívoca do Ministério Público, da Advocacia-Geral da União, da Defensoria Pública e da Ordem dos Advogados do Brasil, cada qual assumindo atribuições específicas, desde a formulação dos planos até o monitoramento dos indicadores. O conjunto institucional,

40 Em março de 2025, a Advocacia-Geral da União (AGU) ajuizou 100 ações regressivas previdenciárias contra autores de feminicídio, totalizando o montante de R\$ 25,2 milhões em cobranças. O objetivo dessas ações é ressarcir o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) pelos valores pagos a dependentes das vítimas, tanto os benefícios já quitados quanto os que ainda serão pagos futuramente. O fundamento jurídico das ações encontra respaldo no artigo 120, inciso II, da Lei nº 8.213/91, que autoriza o INSS a cobrar judicialmente os valores pagos a título de benefícios quando há comprovação de que o dano foi causado por ato doloso de terceiros. Entre os casos ajuizados, destaca-se o de um homem que assassinou a esposa e tentou simular um suicídio. Após a perícia comprovar a autoria do feminicídio, a Procuradoria-Geral Federal (PGF) solicitou a suspensão imediata do pagamento da pensão por morte que estava sendo recebida pelo próprio agressor. A atuação da AGU reforça, assim, o compromisso do Estado brasileiro não apenas com a responsabilização penal dos autores de feminicídio, mas também com a reparação financeira pelos danos causados, constituindo-se como mais uma frente institucional no combate à violência contra a mulher.

41 BRASIL. Advocacia-Geral da União. *AGU cobra R\$ 25,2 milhões em ações contra autores de feminicídio*. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-cobra-r-25-2-milhoes-em-aco-es-contra-autores-de-feminicidio>>. Acesso em: 25 maio 2025.

sem bem arquitetado, pode oferecer a governança de gênero necessária ao cumprimento aos ditames internacionais e constitucionais.

Destarte, a efetivação dos direitos das mulheres exige, antes de tudo, o compromisso interinstitucional com a consensualidade, com a transparência de dados e com a correção de rota sempre que as metas pactuadas mostrem-se insuficientes. Se tais premissas forem observadas, o processo estruturante deixará de ser mera construção doutrinária para converter-se em prática judicante capaz de, paulatinamente, reduzir a violência que ainda cerceia vidas femininas e compromete o projeto democrático inscrito em nossa Constituição.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 25 maio 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *AGU cobra R\$ 25,2 milhões em ações contra autores de feminicídio*. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-cobra-r-25-2-milhoes-em-a-coes-contr-autores-de-feminicidio>>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996*. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.132, de 31 de março de 2021*. Altera o Código Penal para incluir o crime de perseguição. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14132.htm>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 15.125, de 9 de abril de 2025*. Dispõe sobre medidas de proteção às vítimas de violência doméstica e familiar. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2023-2026/2025/Lei/L15125.htm>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Ministério das Mulheres. *Relatório anual socioeconômico da mulher: RASEAM*. Ano VIII, mar. 2025. Brasília: Observatório Brasil da Igualdade de Gênero/Ministério das Mulheres, 2025.

BRASIL. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Disponível em: <<https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 25 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Preceito Fundamental n. 347/DF*. Rel. Min. Luis Roberto Barroso. DJe 04 de outubro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378*, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17 dez. 2015, DJe 17 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 779*. Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 1º ago. 2023, publicado em 6 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção n. 708*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 25 out. 2007, DJe 30 out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Petição n. 3388*, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, julgado em 19 mar. 2009, DJe 24 set. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tese da legítima defesa da honra é inconstitucional*. Disponível em: <<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/tese-da-legitima-defesa-da-honra-e-inconstitucional/>>. Acesso em: 25 maio 2025.

CANTARELLI, Margarida. Apontamentos acerca dos direitos humanos nos tratados internacionais. *Caderno de Relações Internacionais*, v. 6, n. 11, jul./dez. 2015.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório Anual 2001 – Capítulo III*. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2001port/capitulo3c.htm>>. Acesso em: 22 maio 2025.

CONJUR. *Cinco ministros do STF votam contra legítima defesa da honra*. Consultor Jurídico, 30 jun. 2023. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-jun-30/cinco-ministros-stf-votam-legitima-defesa-honra/>>. Acesso em: 25 maio 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*: sentença de 16 de novembro de 2009 (exceção preliminar, fundo, reparações e custas). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf>. Acesso em: 25 maio 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, jan./mar. 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, jan./mar. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA. *STF vota inconstitucionalidade do uso da tese da legítima defesa da honra em casos de feminicídio*. Disponível em: <<https://ibdfam.org.br/noticias/10929/STF%2Bvota%2Binconstitucionalidade%2Bdo%2Buso%2Bda%2Btese%2Bda%2Bleg%C3%ADtima%2Bdefesa%2Bda%2Bhonra%2Bem%2Bcasos%2Bde%2Bfemic%C3%ADdio>>. Acesso em: 25 maio 2025.

KANTOLA, Johanna; LOMBARDO, Emanuela. *Gender and governance*. Oxford Research Encyclopedia of International Studies, 2020. Disponível em: <<https://oxfordre.com/internationalstudies/display/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-186>>. Acesso em: 25 maio 2025.

NIDH. *González e outras (“Campo Algodoeiro”) vs. México (2009): violência contra a mulher e definição de feminicídio*. Disponível em: <<https://nidh.com.br/gonzalez-e-outras-campo-algodoeiro-vs-mexico-2009-violencia-contra-a-mulher-e-definicao-de-feminicidio/>>. Acesso em: 25 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Third World Conference on Women – Nairobi 1985*. Disponível em: <<https://www.un.org/en/conferences/women/nairobi1985>>. Acesso em: 25 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará*. Disponível em: <<https://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>>. Acesso em: 25 maio 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará*. Disponível em: <<http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>>. Acesso em: 25 maio 2025.

PEREIRA, Diego Werneck Arguelhes; GONZAGA, Rafael Vêras. *O processo estrutural no STF: quando e como encerrá-lo*. JOTA, 16 abr. 2024. Disponível em: <<https://www.jota.info/artigos/o-processo-estrutural-no-stf-quando-e-como-encerra-lo>>. Acesso em: 25 maio 2025.

LITÍGIOS CLIMÁTICOS ESTRATÉGICOS NO BRASIL: O MINISTÉRIO PÚBLICO E O DIÁLOGO COM O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Débora de Souza Costa¹

Talden Farias²

Resumo: O presente artigo analisa a atuação do Ministério Público brasileiro em litígios climáticos estratégicos, com ênfase na utilização do processo estrutural e na incorporação dos parâmetros normativos e jurisprudenciais do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Em seguida, examina-se o papel institucional do Ministério Público como agente legitimado para ações estruturantes em matéria ambiental. O estudo do caso da ADPF 708, cujo objeto questiona omissão do Governo Federal na execução do Fundo Clima, violando direitos fundamentais e compromissos ambientais constitucionais, demonstra a viabilidade do processo estrutural no enfrentamento da inércia estatal, com a imposição de deveres positivos e supervisão judicial contínua. A partir da hipótese de que a articulação entre essas ferramentas permite responsabilizar o Estado por omissões climáticas e garantir justiça ambiental, adota-se metodologia qualitativa, com revisão bibliográfica e análise documental. Inicialmente, discute-se a expansão dos litígios climáticos e sua função transformadora na indução de políticas públicas. Por fim, analisa-se a jurisprudência da Corte Interamericana e o Acordo de Escazú como instrumentos normativos que fortalecem a democracia ambiental e orientam a atuação ministerial. Conclui-se que a integração entre o processo estrutural e os marcos interamericanos legitima e qualifica a atuação do Ministério Público, tornando-o protagonista na promoção da justiça climática e na proteção intergeracional do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Palavras-chave: Ministério Público; Justiça Climática; Processo Estrutural; Sistema Interamericano; Litígios Estratégicos.

Sumário: 1 Introdução; 2 Litígios climáticos estratégicos: conceito, espécies, relevância e expansão dos litígios climáticos estratégicos; 3 O Ministério Público e o processo estrutural em matéria ambiental:

- 1 Advogada e mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Integrante do Grupo de Pesquisa “Direito Ambiental e Cidades”. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e em Direito Administrativo pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).
- 2 Advogado e professor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pós-doutor e doutor em Direito da Cidade pela UERJ com estágio de doutoramento sanduíche realizado junto à Universidade de Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Coordenador do Grupo de Pesquisa “Direito Ambiental e Cidades”, membro da Comissão de Direito Ambiental do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) e cofundador e vice-presidente da União Brasileira da Advocacia Ambiental (UBAA). Autor de “Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos” (10. ed. JusPodivm, 2025), “Competência administrativa ambiental” (3. ed. Lumen Juris, 2024), “Introdução ao direito ambiental” (DEL REY, 2009) e de outras publicações nas áreas de Direito Ambiental e Urbanístico.

o caso “Fundo Clima” e os deveres estatais positivos; 4 Sistema interamericano de direitos humanos e justiça climática: propostas e convergências para uma atuação estratégica e dialógica; 5 Considerações finais.

1. INTRODUÇÃO

A intensificação da crise climática impõe desafios cada vez mais complexos à governança ambiental e à realização dos direitos fundamentais, especialmente em países como o Brasil, cujos tamanho territorial, riqueza ambiental e desigualdade socioambiental tornam os impactos ainda mais graves (MILARÉ, 2015). A resposta do poder público à emergência climática exige mais do que medidas pontuais: requer a responsabilização por omissões estatais e a construção de soluções estruturantes, que articulem democracia ambiental, justiça intergeracional e proteção efetiva do meio ambiente como direito fundamental.

A distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais é relevante para a delimitação conceitual do presente estudo, especialmente no que tange à proteção ambiental sob a perspectiva dos direitos garantidos em múltiplos níveis normativos. Os direitos humanos correspondem a prerrogativas inerentes à dignidade da pessoa humana, reconhecidas no plano internacional, consagradas em tratados, convenções e declarações com pretensão universal, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969). Já os direitos fundamentais representam a positivação desses direitos no ordenamento jurídico interno dos Estados, com consagração constitucional e plena eficácia jurídica, como ocorre no caso brasileiro, em que estão previstos no Título II da Constituição Federal de 1988.

Conforme leciona Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 57), “direitos humanos são aqueles reconhecidos no plano internacional; direitos fundamentais são os direitos humanos reconhecidos e garantidos pelo direito constitucional positivo de um determinado Estado”. Nessa mesma linha, Bobbio (1992) ressalta que os direitos fundamentais operam no plano jurídico-institucional de cada país, enquanto os direitos humanos assumem uma dimensão ética e política de alcance universal. A distinção, portanto, não é ontológica, mas normativa, conforme sublinha Alexandre de Moraes (2016, p. 23), ao afirmar que “direitos humanos se situam no plano internacional; os direitos fundamentais, no plano constitucional”.

Nesse contexto, os litígios climáticos estratégicos vêm se consolidando como instrumento jurídico de enfrentamento à inação estatal. Esses litígios, ao contrário dos processos convencionais, são orientados por objetivos que visam induzir mudanças estruturais nas políticas públicas, além de promover *accountability* e garantir a efetividade de direitos difusos (SETZER; RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2021). No Brasil, tais ações são impulsionadas pelo preceito do art. 225 da Constituição Federal, que consagra o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e de titularidade coletiva.

O Ministério Público (MP), como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado (art. 127 da CF/88; art. 82 do CDC; art. 5º da ACP e art. 176 do CPC), detém legitimidade para defender o meio ambiente por meio de ações civis públicas e outros instrumentos de tutela coletiva. A utilização do processo estrutural, que é a técnica processual voltada à reparação de violações complexas e persistentes (GIDI, 2007; Cappelletti; Garth, 1988), potencializa a atuação do Legitimado Constitucional ao permitir a construção judicial de soluções contínuas e controladas para a implementação de políticas ambientais.

Paralelamente, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem desempenhado papel central na consolidação do meio ambiente como direito humano autônomo. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, em precedentes paradigmáticos³, como os casos “Saramaka vs. Suriname”, “Povo Sarayaku vs. Equador” e “Comunidades Afrodescendentes de La Toma vs. Colômbia”, tem reconhecido que o dano ambiental compromete a dignidade, a saúde e os modos de vida de comunidades vulneráveis (CORTE IDH, 2007; 2012; 2015). A isso se soma o Acordo de Escazú, que fortalece os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça ambiental na América Latina, funcionando como marco normativo relevante para a atuação dos legitimados que atuam em defesa do meio ambiente (ONU, 2018).

Diante desse panorama, o presente artigo busca responder como o Ministério Público brasileiro pode utilizar o processo estrutural e os parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos para promover litígios climáticos estratégicos e assegurar a efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado. Parte-se da hipótese de que a atuação estratégica do MP, orientada por processos estruturais e pelos marcos normativos interamericanos, constitui ferramenta eficaz para responsabilizar o Estado por omissões climáticas e garantir justiça ambiental e intergeracional.

O objetivo geral do trabalho é analisar a atuação do Ministério Público⁴ em litígios climáticos estruturais no Brasil à luz dos parâmetros do Sistema Interamericano. Para tanto, os objetivos específicos consistem em: (i) examinar o conceito de litígios climáticos estratégicos e sua relevância jurídica; (ii) investigar o papel do MP na estruturação e execução de decisões judiciais ambientais; (iii) discutir a jurispru-

3 Os precedentes utilizados ao longo deste trabalho foram selecionados por sua relevância jurídica, social e institucional, sendo considerados paradigmáticos por tratarem de temas estruturais relacionados à proteção ambiental, aos direitos fundamentais e à atuação do Ministério Público. Incluem-se, nesse rol, decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, cuja jurisprudência exerce papel normativo complementar e orientador, especialmente em matéria de direitos difusos, justiça climática e proteção intergeracional. A escolha desses julgados busca evidenciar a consolidação de parâmetros normativos e jurisprudenciais essenciais para o enfrentamento da crise climática sob a perspectiva dos direitos humanos.

4 A escolha do Ministério Público como objeto de análise justifica-se por sua posição institucional de destaque na defesa dos interesses coletivos e difusos no Brasil, conforme estabelecido pelo art. 129, III, da Constituição Federal de 1988. Ao atribuir ao Ministério Público a função de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público, social e ambiental, a Constituição consolidou seu protagonismo na tutela de direitos transindividuais, conferindo-lhe legitimidade ativa qualificada e papel estratégico na indução de políticas públicas e na responsabilização estatal por omissões inconstitucionais, sobretudo no campo ambiental.

dência do Supremo Tribunal Federal (STF), com ênfase no caso Fundo Clima (ADPF 708)⁵, como exemplo de judicialização da inação estatal; e (iv) identificar a contribuição do Acordo de Escazú e da jurisprudência da Corte Interamericana para o fortalecimento da tutela ambiental no país.

A metodologia utilizada é qualitativa, de caráter teórico-dogmático, com base em revisão bibliográfica e análise documental. A pesquisa apoia-se em marcos normativos nacionais e internacionais, decisões judiciais e contribuições doutrinárias sobre processo estrutural, litígios climáticos e direitos humanos. A partir do referencial teórico, passou-se à concepção do meio ambiente como direito fundamental (BRASIL, 1988), do desenvolvimento dos litígios climáticos estratégicos (SETZER; RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2021), da teoria do processo estrutural (FERRAJOLI, 2001; CAPPELLETTI; GARTH, 1988; GIDI, 2007), e da jurisprudência interamericana em matéria socioambiental (CORTE IDH, 2007; 2012; 2015), além da análise do Acordo de Escazú como marco da democracia ambiental (ONU, 2018).

A estrutura do artigo está organizada da seguinte forma: o primeiro item apresenta o conceito, a espécie, a relevância e a expansão dos litígios climáticos estratégicos; o segundo discute o papel institucional do MP e o processo estrutural como técnica de enfrentamento à omissão ambiental; o terceiro analisa o caso Fundo Clima no STF como exemplo de omissão estatal e resposta jurisdicional estruturada; o quarto examina a jurisprudência da Corte IDH e o Acordo de Escazú como fontes normativas para a atuação ministerial; por fim, propõem-se diretrizes para uma atuação estratégica e dialógica do MP no enfrentamento da crise climática.

2. LITÍGIOS CLIMÁTICOS ESTRATÉGICOS: CONCEITOS, ESPÉCIES, RELEVÂNCIA E EXPANSÃO DOS LITÍGIOS CLIMÁTICOS ESTRATÉGICOS

A judicialização das mudanças climáticas é fenômeno crescente no mundo contemporâneo, refletindo a percepção de que os instrumentos tradicionais de governança ambiental têm sido insuficientes para conter os efeitos da crise climática (WEDY, 2018). Os chamados litígios climáticos estratégicos emergem nesse cenário como respostas jurídicas inovadoras, voltadas não apenas à resolução de conflitos pontuais, mas à indução de transformações institucionais, legislativas e políticas (SETZER; RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2021).

Por meio da litigância climática, o Estado determina os parâmetros de um direito fundamental à segurança climática e realiza o controle judicial das políticas públicas climáticas. As Cortes Constitucionais

5 A ADPF 708 constitui referência central para o presente estudo por representar o primeiro precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal a reconhecer, em sede de controle concentrado, a omissão inconstitucional do Poder Executivo em matéria de política climática. O caso, que versa sobre a paralisação do Fundo Clima, assumiu importância majoritária na jurisprudência brasileira por consolidar a possibilidade de judicialização estrutural em temas ambientais, ao mesmo tempo em que afirma o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado como direito de eficácia plena e imediata. Sua relevância reside não apenas no conteúdo decisório, mas na metodologia processual adotada, com imposição de deveres positivos ao Estado e contínua supervisão judicial, sendo paradigma para a atuação estratégica do Ministério Público e para o avanço da justiça climática no Brasil.

e Supremas Cortes decidem frequentemente litígios climáticos, o que comprova a necessidade de constitucionalização da temática em evidência. O STF e STJ ocupam-se de julgar os litígios climáticos tendo em vista seu dever de proteção em matéria ambiental. O desenvolvimento da ciência e tecnologia climática determinou progressos nas pesquisas de atribuição, que examinam os efeitos das mudanças climáticas para atribuir o nexo de causalidade a práticas que causam aquecimento global. (SARLET, WEDY, FENSTERSEIFER, 2022).

Por sua vez, como espécie do litígio climático, tem-se a litigância climática estratégica. Litígio climático estratégico é uma modalidade de ação judicial que busca provocar transformações estruturais no enfrentamento da crise climática, utilizando o Judiciário como meio de responsabilizar governos e empresas por condutas ou omissões relacionadas às mudanças climáticas (WEDY, 2023). Diferentemente de litígios convencionais, os litígios estratégicos têm finalidade política e social ampliada: mais do que resolver o conflito entre as partes, eles pretendem influenciar políticas públicas, reforçar a proteção de direitos fundamentais (como o direito ao meio ambiente equilibrado, à saúde e à vida), e gerar precedentes jurídicos transformadores.

No Brasil, o crescimento da litigância ambiental articula-se com a consolidação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental previsto na Constituição de 1988 (art. 225). Diferentemente dos litígios clássicos de responsabilidade civil ambiental, os litígios climáticos estratégicos possuem natureza propositiva, isto é, buscam assegurar a adoção de medidas concretas de mitigação e adaptação por parte do Estado e de grandes emissores, além de garantir a participação social e a justiça intergeracional.

A natureza estratégica desses litígios está ligada à sua intencionalidade transformadora: os demandantes não buscam apenas reparações individuais ou coletivas e indenizações, mas pretendem incidir sobre políticas públicas, provocar reformas normativas e fortalecer a responsabilização por omissões e atuações estatais. Segundo Setzer e Rodríguez-Garavito (2021), esse tipo de litigância possui três características principais: (i) o uso do litígio como ferramenta política; (ii) a articulação com movimentos sociais e comunitários; e (iii) o potencial para gerar precedentes e transformações institucionais mais amplas.

Tais ações têm ganhado espaço diante da insuficiência ou ausência de ação estatal em áreas sensíveis como o cumprimento de metas de redução de emissões, o financiamento de políticas ambientais e a preservação de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEPs) estratégicos. Diante de omissões e atuações reiteradamente questionáveis, a litigância climática assume papel central na exigibilidade de políticas públicas fundadas em evidência científica e direitos humanos.

No plano internacional, observa-se que países como Uruguai, Colômbia, Alemanha e Países Baixos têm jurisprudência robusta sobre o tema, reconhecendo o dever positivo de o Estado proteger o meio ambiente e as gerações futuras (PEEL; OSOFSKY, 2015). No Brasil, esse debate ainda se encontra em con-

solidação, mas casos como a ADO 59⁶, a ADPF 760⁷ e, notadamente, a ADPF 708 (Fundo Clima), indicam a formação de um campo jurídico emergente, em que o Judiciário é chamado a intervir para compelir o Poder Executivo a cumprir seus compromissos climáticos.

É nesse espaço de transição entre a inércia e atuação equivocada do Estado e a judicialização estruturante que os litígios climáticos estratégicos adquirem relevância. Eles se constituem como mecanismos de democratização do acesso à justiça, de defesa de interesses difusos e de ressignificação do papel do Judiciário na governança ambiental. Como argumenta Ferrajoli (2001), a jurisdição constitucional deve atuar em defesa dos direitos fundamentais contra os déficits democráticos e estruturais do Estado, sobretudo quando os danos decorrentes da omissão estatal atingem populações vulnerabilizadas.

A litigância climática, portanto, não deve ser entendida como mera intervenção corretiva, mas como instrumento de transformação da política ambiental e de concretização dos princípios constitucionais da prevenção, precaução, vedação ao retrocesso e função social da propriedade. Por meio dela, opera-se uma ampliação da função judicial e uma rediscussão sobre os limites da atuação do Poder Judiciário em matéria ambiental (GIDI, 2007).

O julgamento da ADPF 708 pelo Supremo Tribunal Federal representa a consolidação do processo estrutural como instrumento jurídico apto a enfrentar omissões estatais graves e persistentes na seara ambiental. Ao reconhecer a inércia do Poder Executivo Federal na implementação do Fundo Clima e impor medidas de correção progressiva, com monitoramento judicial contínuo, o STF rompe com o modelo tradicional de jurisdição passiva, assumindo papel ativo na reconstrução de políticas públicas ambientais negligenciadas. Trata-se de um marco jurisprudencial que evidencia a capacidade do processo estrutural de promover transformações institucionais duradouras, mediante decisões complexas, participativas e orientadas por evidências, em diálogo com os princípios da justiça climática e da responsabilidade intergeracional. A ADPF 708, nesse contexto, reafirma não apenas o dever estatal de proteção ambiental, mas também a função garantidora do Judiciário diante de omissões estruturais que comprometam direitos fundamentais difusos.

6 A ADO 59 (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 59) é uma ação ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF) com o objetivo de combater a omissão do Congresso Nacional em regulamentar o art. 6º, caput e inciso VII, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que reconheceu o direito à educação infantil gratuita de crianças de até cinco anos de idade como direito fundamental de caráter imediato.

7 A ADPF 760 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760) é uma ação paradigmática julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a política ambiental brasileira, em especial no que diz respeito ao combate ao desmatamento da Amazônia Legal.

3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O PROCESSO ESTRUTURAL EM MATÉRIA AMBIENTAL: O CASO “FUNDO CLIMA” E OS DEVERES ESTATAIS POSITIVOS

A atuação do Ministério Público brasileiro em matéria ambiental insere-se em um contexto de consolidação de sua função institucional como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do artigo 127 da Constituição Federal de 1988. Em temas ambientais, essa missão adquire especial relevância, uma vez que os danos ecológicos frequentemente afetam coletividades difusas, demandando uma atuação proativa, técnica e estruturante por parte do órgão ministerial (Brasil, 1988).

Nos termos do artigo 129, inciso III, da Constituição, o Ministério Público detém legitimidade para a propositura de ações civis públicas destinadas à proteção do meio ambiente, patrimônio público, consumidor e demais interesses difusos. Essa atuação foi reforçada pela Lei nº 7.347/1985, que regulamenta a ação civil pública, e pela Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993), conferindo-lhe amplas atribuições extrajudiciais e judiciais.

Nesse cenário, o processo estrutural apresenta-se como uma das ferramentas mais adequadas à superação de omissões ambientais sistêmicas. Diferentemente dos processos tradicionais, voltados à resolução de um litígio específico entre partes determinadas, o processo estrutural objetiva reparar uma violação constitucional persistente, por meio da construção progressiva de soluções estruturadas, sob monitoramento judicial contínuo (CAPPELLETTI; GARTH, 1988; GIDI, 2007). Conforme destaca Owen Fiss (1978), o processo estrutural visa reconstruir instituições públicas ou corrigir distorções estruturais persistentes, por meio de decisões que extrapolam o modelo tradicional de solução binária e definitiva dos litígios.

No âmbito da lógica estrutural, são comumente enfrentadas controvérsias jurídicas de alta complexidade, marcadas por conflitos de direitos fundamentais que se desdobram em uma teia de causas e consequências interligadas. Tais litígios envolvem múltiplos fatores e agentes, além de riscos, impactos sociais e institucionais relevantes, o que impõe ao Judiciário a adoção de decisões de natureza estruturante. Essas decisões, por sua vez, não se limitam a soluções pontuais e imediatas, exigindo a implementação de medidas com caráter prospectivo, contínuo e progressivo, voltadas à transformação de realidades estruturais e à efetivação concreta dos direitos envolvidos.

A lógica do processo estrutural é compatível com o campo ambiental, onde as violações frequentemente derivam da ausência de políticas públicas eficazes, do descumprimento de normas ambientais, ou da omissão do Estado em implementar programas e fundos já existentes, como no caso do Fundo Clima. Ainda, do caso de ações que vão de encontro com os preceitos do Direito Ambiental e da sadia qualidade de vida. Essas omissões e/ou ações não se resolvem com sentenças declaratórias ou condenatórias tradicionais, exigindo um processo que envolva fases de diagnóstico, formulação de planos, cumprimento progressivo, acompanhamento e eventual reavaliação judicial (FERRAJOLI, 2001).

Como ilustração de demanda com caráter estrutural em matéria climática, destaca-se a Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em virtude dos eventos climáticos extremos que acometeram o estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024. A iniciativa visa compelir a União, os Estados e os Municípios afetados a adotarem medidas preventivas e estruturantes em diferentes horizontes temporais — curto, médio e longo prazos —, com especial ênfase na formulação de planos de ação voltados à reconstrução das áreas devastadas. Tais planos devem observar, de forma obrigatória, os critérios de adaptação e resiliência climática, com atenção particular à realidade socioambiental da região do Vale do Taquari (RS).

O MP, por sua capilaridade institucional, legitimidade democrática e expertise técnica, está especialmente qualificado para protagonizar esse tipo de demanda. Sua atuação pode incluir a articulação com órgãos técnicos, universidades, movimentos sociais e organismos internacionais, promovendo soluções participativas e embasadas cientificamente. Além disso, o MP possui ferramentas extrajudiciais que fortalecem sua atuação, como a recomendação, o inquérito civil e os termos de ajustamento de conduta — instrumentos que podem funcionar como fases preliminares de um processo estrutural mais amplo.

A utilização do processo estrutural em matéria ambiental permite ao MP alinhar sua atuação aos princípios constitucionais da precaução, prevenção, informação e participação popular (SANTOS, 2010). Do ponto de vista normativo, nada impede que o Judiciário adote modelos processuais estruturantes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente a partir da ADPF 347 (sobre o sistema carcerário)⁸ e da ADPF 708 (sobre o Fundo Clima), indica a viabilidade constitucional do processo estrutural como forma de garantir a efetividade de direitos fundamentais. Esses precedentes reforçam a legitimidade do MP para propor ações com foco em soluções institucionais de médio e longo prazo, estruturadas em diálogo com a sociedade civil e supervisionadas pelo Judiciário.

Assim, a inserção do Ministério Público em processos estruturais ambientais contribui não apenas para a reparação de omissões estatais, mas para a reinvenção de políticas públicas ambientais sob a ótica da justiça climática e da responsabilidade intergeracional. Essa atuação, ao mesmo tempo jurídica e política, precisa ser pensada a partir de uma lógica sistêmica, capaz de integrar dados científicos, normativas internacionais e participação social.

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708, conhecida como “caso Fundo Clima”, constitui um marco na consolidação dos litígios climáticos estratégicos no Brasil. A ação, ajuizada por partidos políticos com apoio de entidades da sociedade civil e do Ministério Público Federal, teve por objetivo denunciar a inércia do Poder Executivo Federal na operacionalização do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), criado pela Lei nº 12.114/2009 e regulamentado pelo Decreto nº

8 A ADPF 347 foi ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) com o objetivo de reconhecer o “estado de coisas inconstitucional” no sistema penitenciário brasileiro, caracterizado por violações sistemáticas e generalizadas de direitos fundamentais dos presos. O Supremo Tribunal Federal, em decisão paradigmática, reconheceu esse estado de inconstitucionalidade estrutural, assentando que a omissão do Estado em garantir condições mínimas de dignidade nas prisões configura afronta a preceitos fundamentais, como os direitos à integridade física e moral (art. 5º, CF/88). O caso é emblemático por adotar elementos do processo estrutural, com foco na atuação coordenada entre os Poderes e no monitoramento de medidas voltadas à superação das violações, abrindo precedente para a utilização desse modelo processual em outras áreas de omissão estatal, como a ambiental.

7.343/2010. A omissão governamental em destinar recursos e executar os programas previstos comprometeu diretamente a capacidade estatal de cumprir suas metas climáticas, especialmente no âmbito do Acordo de Paris.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a omissão do Executivo como violação de preceitos fundamentais, notadamente os artigos 225 e 5º, *caput*, da Constituição e determinou a retomada das atividades do Fundo Clima com observância da transparência, da legalidade orçamentária e da participação social. O julgamento proferido em 2022 representou um avanço metodológico importante ao adotar elementos do processo estrutural, estabelecendo prazos, exigindo prestação de contas e condicionando a continuidade do processo à efetiva implementação das políticas públicas suspensas (STF, ADPF 708/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 30 de junho de 2022).

Esse precedente reforça a noção de deveres positivos do Estado em matéria ambiental, segundo a qual a proteção ao meio ambiente não se limita à abstenção de condutas lesivas, mas impõe uma atuação ativa do poder público na formulação e execução de políticas ambientais eficazes (SARLET, 2014). A omissão em implementar instrumentos já previstos em lei, como fundos, planos e metas climáticas, configura violação direta ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado; assim como a criação de instrumentos lesivos ao meio ambiente e à sadia qualidade de vida também violam tal direito fundamental.

A atuação do STF no caso Fundo Clima reafirma a possibilidade de controle judicial da discricionariedade administrativa em matéria ambiental, especialmente quando esta se transforma em inércia institucional⁹. Como destaca Barroso (2021), a cláusula da separação de poderes, embora essencial ao Estado Democrático de Direito, não pode ser interpretada como um obstáculo absoluto à atuação jurisdicional, sobretudo quando se está diante de lesão ou ameaça a direitos fundamentais. Nessas hipóteses, a omissão dos Poderes Executivo ou Legislativo impõe ao Poder Judiciário o dever de agir, não como usurpador de competências, mas como garantidor da supremacia e efetividade da Constituição. Trata-se do exercício legítimo da função contramajoritária do Judiciário, que atua para assegurar a integridade da ordem constitucional e a concretização dos direitos fundamentais, especialmente em contextos de omissão estatal inconstitucional.

Do ponto de vista processual, o caso é exemplar ao incorporar elementos típicos do processo estrutural. A decisão proferida não apenas reconheceu a omissão, mas impôs um plano de ação com etapas de monitoramento e resultados mensuráveis. Além disso, o STF determinou que os órgãos responsáveis prestassem contas regularmente, admitindo inclusive a reabertura da fase instrutória em caso de descumprimento, o que caracteriza o modelo de decisão judicial em ciclos, próprio dos litígios estruturais (GIDI, 2007).

9 A expressão “inércia institucional” é utilizada para descrever a omissão prolongada e sistemática do poder público em adotar medidas eficazes diante de obrigações constitucionais e legais previamente estabelecidas, especialmente no que tange à efetivação de direitos fundamentais. No contexto da ADPF 708, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, o termo refere-se à paralisia administrativa da União quanto à execução do Plano Nacional sobre Mudança do Clima e à operacionalização do Fundo Clima. Tal inação foi reconhecida pelo STF como violação aos deveres estatais de proteção ambiental e de enfrentamento das mudanças climáticas, caracterizando um estado de inconstitucionalidade por omissão.

A participação do MP no caso foi decisiva tanto no ajuizamento quanto no acompanhamento da demanda. O MPF atuou como fiscal da ordem jurídica e como catalisador de informações técnicas, jurídicas e institucionais, articulando dados científicos, relatórios oficiais e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Essa atuação evidencia o potencial estratégico do MP em litígios estruturais ambientais, sobretudo quando integrados a uma agenda de justiça climática e responsabilidade intergeracional.

Por fim, destaca-se que o julgamento da ADPF 708 conecta o ordenamento jurídico brasileiro com os parâmetros internacionais de proteção ambiental, inclusive aqueles emanados do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A Corte Interamericana tem afirmado, de forma reiterada, que os Estados não apenas devem evitar danos ambientais, mas têm o dever de prevenir, regulamentar, fiscalizar e garantir a efetividade dos direitos ambientais (CORTE IDH, OC-23/17). A convergência entre essa jurisprudência internacional e o entendimento do STF no caso Fundo Clima indica uma abertura cada vez maior à incorporação de marcos normativos supranacionais na proteção ambiental doméstica.

4. SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E CLIMÁTICA: PROPOSTA E CONVERGÊNCIAS PARA UMA ATUAÇÃO ESTRATÉGICA E DIALÓGICA

A consolidação do meio ambiente como direito humano autônomo no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos representa uma inflexão normativa relevante, com efeitos diretos sobre a atuação institucional do Ministério Público e sobre a modelagem jurídica dos litígios climáticos no Brasil. O reconhecimento de que a degradação ambiental compromete não apenas a biodiversidade, mas a própria dignidade humana, a saúde, a integridade cultural e a vida em condições dignas, reposiciona a proteção ambiental no centro da teoria dos direitos fundamentais.

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) tem exercido papel normativo e hermenêutico essencial nesse processo. Em decisões já tidas como paradigmáticas como os casos *Povo Saramaka vs. Suriname* (2007), *Povo Sarayaku vs. Equador* (2012) e *Comunidades Afrodescendentes de La Toma vs. Colômbia* (2015), a Corte estabeleceu que o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é condição de possibilidade para o exercício de outros direitos, como o direito à vida, à propriedade, à cultura e à autodeterminação dos povos tradicionais (CORTE IDH, 2007; 2012; 2015).

Mais recentemente, a Opinião Consultiva nº 23/17 sobre “Meio Ambiente e Direitos Humanos” firmou posição no sentido de que os Estados têm obrigações positivas, incluindo a adoção de medidas legislativas, administrativas e judiciais, para prevenir danos ambientais significativos, mesmo quando tais danos possam ocorrer fora de seus territórios. Essa opinião reafirma o dever estatal de garantir o direito a um meio ambiente saudável como direito autônomo e indivisível, com aplicação imediata e caráter exigível (CORTE IDH, OC-23/17, 2017).

Esse entendimento interamericano fortalece a ideia de que as omissões estatais em matéria climática configuram violações de direitos humanos. No plano interno, isso amplia o espectro argumentativo dos litígios climáticos estratégicos, ao permitir que o Ministério Público invoque não apenas normas constitucionais e legais brasileiras, mas também obrigações internacionais assumidas pelo Brasil perante a comunidade internacional.

Um dos principais instrumentos normativos que materializam essa interseção entre proteção ambiental e direitos humanos é o Acordo de Escazú, aprovado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Legislativo nº 41/2021. O acordo estabelece três pilares fundamentais da democracia ambiental: o acesso à informação ambiental, a participação pública nos processos decisórios e o acesso à justiça em matéria ambiental (ONU, 2018). Esses pilares coincidem com princípios consagrados na atuação ministerial brasileira e contribuem para a qualificação democrática dos litígios estruturais ambientais.

A incorporação do Acordo de Escazú no Brasil impõe ao Ministério Público o dever de atuar como garantidor da democracia ambiental, promovendo a inclusão de populações tradicionalmente excluídas dos processos decisórios – como povos indígenas, comunidades tradicionais e populações periféricas – e assegurando o cumprimento de obrigações internacionais em matéria de prevenção, transparência e participação.

Além disso, a jurisprudência da Corte IDH e o conteúdo normativo de Escazú oferecem parâmetros objetivos de controle judicial, que podem ser mobilizados pelo MP para fundamentar pedidos de tutela estrutural em litígios climáticos. Esses parâmetros envolvem: a necessidade de avaliação ambiental estratégica; a consulta prévia, livre e informada a comunidades afetadas; a transparência nos processos de licenciamento e financiamento climático; e a responsabilização do Estado por omissões relevantes.

Ao articular sua atuação com os parâmetros do Sistema Interamericano, o Ministério Público amplia sua legitimidade e fortalece o diálogo transnacional em matéria de justiça climática. Esse diálogo é especialmente relevante no atual contexto de enfraquecimento institucional e retrocessos ambientais, em que a atuação estratégica do MP torna-se essencial para a construção de uma agenda ambiental coerente com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Em síntese, a integração do MP ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos não representa apenas um alinhamento normativo, mas uma estratégia de fortalecimento da tutela ambiental e dos mecanismos de justiça intergeracional. O MP, ao incorporar tais parâmetros em sua prática institucional, torna-se agente ativo da implementação do direito humano ao meio ambiente equilibrado, em dimensão tanto nacional quanto internacional.

A análise da atuação ministerial nos litígios climáticos estruturais revela a necessidade de um aprimoramento institucional contínuo e de uma atuação articulada com os marcos normativos internacionais, especialmente os oriundos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Para além de sua legiti-

midade constitucional, o MP precisa incorporar estratégias estruturantes, dialógicas e colaborativas que potencializem sua intervenção diante da complexidade dos litígios ambientais contemporâneos.

A primeira proposta diz respeito à institucionalização de núcleos especializados em mudanças climáticas nos Ministérios Públicos estaduais e no Ministério Público Federal. Esses núcleos permitiriam maior especialização temática, acúmulo de expertise técnica e articulação interinstitucional, além de ampliar a capacidade de resposta coordenada do MP frente a eventos climáticos extremos, omissões orçamentárias ou retrocessos legislativos.

Em segundo lugar, é fundamental investir na capacitação contínua de membros e servidores com foco em justiça climática, processo estrutural, jurisprudência internacional e ferramentas de litigância estratégica. A formação voltada à interdisciplinaridade, incorporando conhecimentos de direito ambiental, direitos humanos, economia ecológica, ciência climática e sociologia jurídica, é essencial para uma atuação tecnicamente qualificada e politicamente eficaz (SETZER; RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2021).

Outro vetor de convergência estratégica está na promoção de alianças com a sociedade civil, movimentos socioambientais, universidades e organismos internacionais. A construção de litígios climáticos eficazes exige um processo de escuta, diálogo e cocriação de soluções com os sujeitos diretamente afetados pela crise climática, além do fortalecimento de redes de litigância climática já existentes no Brasil e na América Latina (PEEL; OSOFSKY, 2015).

A articulação do MP com normativas internacionais também deve ser intensificada, especialmente com o Acordo de Escazú. Isso inclui o monitoramento de sua implementação interna, o uso de seus dispositivos como fundamento argumentativo em ações judiciais, e o fomento à participação pública qualificada em temas climáticos, com ênfase na proteção de defensores ambientais e comunidades vulnerabilizadas.

Paralelamente, é necessário desenvolver parâmetros de efetividade e controle judicial adequados à natureza dos litígios estruturais. Isso implica uma postura mais aberta do Judiciário à adoção de decisões em ciclos, com fases de implementação progressiva, indicadores de resultado, supervisão judicial continuada e possibilidade de readequação processual conforme a evolução dos fatos (GIDI, 2007).

A atuação dialógica pressupõe também a construção de soluções compartilhadas entre poderes e instituições, superando a visão adversarial do processo e promovendo uma lógica de corresponsabilidade. Nessa perspectiva, o Ministério Público deve ser tanto fiscalizador quanto articulador, capaz de provocar compromissos multilaterais em favor de agendas climáticas justas, transparentes e eficazes.

Por fim, é imprescindível que o MP se aproprie do referencial da justiça intergeracional, reconhecendo que sua atuação ambiental não se limita à proteção do presente, mas projeta efeitos sobre as condições de existência das futuras gerações. A centralidade da justiça climática como princípio orientador da ação ministerial reforça a legitimidade democrática do MP e sua função contramajoritária no enfrentamento da crise ecológica contemporânea.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise climática desafia os instrumentos tradicionais de responsabilização estatal e impõe a necessidade de novas formas de atuação institucional, jurídica e política, especialmente nos países do Sul Global, como o Brasil. A partir da pergunta orientadora — como o Ministério Público brasileiro pode utilizar o processo estrutural e os parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos para promover litígios climáticos estratégicos e assegurar a efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado? —, buscou-se demonstrar, ao longo deste artigo, que a combinação dessas ferramentas normativas e processuais constitui um caminho juridicamente legítimo e institucionalmente necessário para a promoção da justiça climática e a efetivação de direitos fundamentais socioambientais.

A hipótese inicialmente formulada foi confirmada: a atuação estratégica do Ministério Público, orientada por processos estruturais e fundamentada nos marcos normativos e jurisprudenciais do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, mostra-se eficaz para responsabilizar o Estado brasileiro por omissões climáticas persistentes. Mais que isso, revelou-se que tal atuação pode induzir reformas estruturantes nas políticas públicas ambientais, assegurar a participação social qualificada e alinhar o ordenamento jurídico nacional aos compromissos internacionais em matéria ambiental e de direitos humanos.

O objetivo geral — analisar a atuação do Ministério Público em litígios climáticos estruturais à luz dos parâmetros interamericanos — foi atingido por meio do aprofundamento teórico e da análise do caso do Fundo Clima, que serviu como estudo empírico paradigmático da judicialização da inação estatal. Demonstrou-se que o STF, ao julgar a ADPF 708, incorporou elementos do processo estrutural, impondo ao Poder Executivo obrigações concretas de atuação ambiental e abrindo espaço para a supervisão judicial de políticas públicas.

Os objetivos específicos também foram plenamente contemplados: (i) conceituou-se e contextualizou-se o fenômeno dos litígios climáticos estratégicos, com destaque para sua função transformadora; (ii) examinou-se o papel do Ministério Público na estruturação e execução de decisões ambientais complexas, sobretudo por meio do processo estrutural; (iii) discutiu-se a jurisprudência do STF à luz da ADPF 708 como precedente relevante na litigância climática brasileira; e (iv) analisaram-se a jurisprudência da Corte Interamericana e o Acordo de Escazú como aportes normativos e estratégicos para a atuação ministerial orientada pela justiça intergeracional.

Constatou-se que a articulação entre o processo estrutural e os parâmetros do Sistema Interamericano permite ao MP qualificar sua atuação em três dimensões: jurídica, ao reforçar fundamentos normativos para suas pretensões; institucional, ao ampliar sua capacidade de indução de políticas públicas; e democrática, ao legitimar a inclusão de vozes historicamente silenciadas nos processos decisórios ambientais.

Portanto, diante da omissão estatal reiterada e da urgência climática global, é imprescindível que o Ministério Público fortaleça-se como ator estratégico da litigância climática no Brasil. Sua atuação deve ser pautada por uma lógica estrutural, dialógica e multiescalar, capaz de articular marcos internos e in-

ternacionais, técnicas processuais adequadas e compromissos éticos com as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, a atuação ministerial não apenas responde à inércia do Estado, mas contribui para a reconstrução democrática das políticas ambientais e para o enraizamento do direito ao meio ambiente como dimensão inegociável da dignidade humana.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. *Decreto nº 7.343, de 26 de outubro de 2010*. Regulamenta o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 2010.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso das Comunidades Afrodescendentes de La Toma vs. Colômbia*. Sentença de 26 de agosto de 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador*. Sentença de 27 de junho de 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do Povo Saramaka vs. Suriname*. Sentença de 28 de novembro de 2007.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Opinião Consultiva OC-23/17: Meio ambiente e direitos humanos*. Acórdão de 15 de novembro de 2017.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FISS, Owen. *The civil rights injunction*. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

GIDI, Antônio. O processo civil moderno: entre o modelo adversarial e o inquisitivo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 151, p. 131-178, set. 2007.

LEHNEN, Ana Maria D'Ávila. *Mudanças climáticas e direitos fundamentais: a judicialização da política climática no Brasil e no mundo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

LITIGÂNCIA climática como estratégia jurisdicional ao aquecimento global antropogênico e mudanças climáticas. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, v. 7, n. 6, p. 473-511, 2021. Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/6/2021_06_0473_0511.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência e glossário*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ONU. *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú)*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. Escazú, 2018. Disponível em: <<https://www.cepal.org>>. Acesso em: 10 maio 2025.

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. *Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENTERSEIFER, Tiago. Litígios climáticos e direitos fundamentais no Brasil. *Revista de Direito Ambiental e Sociedade*, v. 12, n. 1, p. 12-30, jan./abr. 2022. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/11031>>. Acesso em: 22 maio 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.

SETZER, Joana; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Litigância climática estratégica: o papel dos tribunais na governança do clima. In: SARLET, Ingo Wolfgang; FENTERSEIFER, Tiago. *Direito ambiental, climático e ecológico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 373-402.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708/DF*. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 30 jun. 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br>>. Acesso em: 10 maio 2025.

WEDY, Gabriel. *Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental*. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172528/>>. Acesso em: 21 maio 2025.

WEDY, Gabriel. O princípio da precaução e a interrupção do nexo de causalidade. *Revista dos Tribunais*. Disponível em: <<https://revistadostribunais.com.br/>>. Acesso em: 22 maio 2025.

NOVAS SOLUÇÕES PROCESSUAIS ESTRUTURAIS PARA PROBLEMAS ANTIGOS: O CASO DOS PRÉDIOS TIPO CAIXÃO NA RMR E O ACORDO-BASE Nº 01/2024

Milena Barbosa de Medeiros¹

Artur Orlando de Albuquerque da Costa Lins²

Resumo: O presente artigo insere-se no campo do direito processual constitucional e tem por objeto o estudo dos processos estruturais como mecanismo de efetivação de direitos fundamentais sociais, especialmente o direito à moradia digna. O objetivo é demonstrar que, diante de conflitos complexos e persistentes, a via tradicional do processo civil é insuficiente para produzir mudanças estruturais e que o diálogo institucional representa a forma mais eficaz de superação desses litígios. O método utilizado é o hipotético-dedutivo, com base na análise do caso concreto dos chamados “prédios-caixão”, na Região Metropolitana do Recife, marcado por décadas de omissão estatal e grave violação ao direito à habitação. A partir da atuação articulada entre os entes federativos, a Advocacia Pública e o Poder Judiciário, chegou-se à celebração de um acordo com potencial transformador. O resultado da pesquisa mostra que os processos estruturais permitem a construção de soluções contínuas e negociadas, com participação de todos os atores envolvidos e maior adesão à realidade institucional. Conclui-se que o diálogo interinstitucional promovido é instrumento essencial para a intervenção judicial e reestruturação de políticas públicas e para a superação de reiteradas falhas estatais, conferindo efetividade à tutela jurisdicional de direitos fundamentais transindividuais.

Palavras-chave: Conflito estrutural; Diálogo institucional; Direito fundamental à moradia; Prédios-caixão; Tutela coletiva.

Sumário: 1 Introdução; 2 A continuada violação ao direito à moradia digna e a adequação do processo estrutural para solução litigiosa; 3 O caso dos prédios tipo caixão da região metropolitana do Recife; 4 O diálogo institucional e o Acordo-Base nº 01/2024; 5 Considerações finais.

1 Advogada da união na AGU. Coordenadora Regional de Gestão Estratégica da Procuradoria Regional da União na 5ª Região. Concluiu MBA em Governança Pública. E-mail: milena.b.medeiros@agu.gov.br

2 Professor da Escola Superior da Advocacia-Geral da União (ESAGU) e Procurador Federal da AGU. Especialista em Direito. E-mail: arturolins@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

Esse trabalho busca abordar a solução consensual e cooperativa para o antigo problema judicializado dos prédios-caixão da Região Metropolitana de Recife/PE. Essa situação de inequívoca precariedade do direito à habitação de cidadãos da região vem sendo, há muito tempo, noticiada pela mídia local e nacional. A questão chegou ao Poder Judiciário já no início dos anos 2000, sendo que, somente após vinte anos e o envolvimento de muitos atores, foi celebrado acordo para solução desse conflito estrutural.

A situação que ocorria na Região Metropolitana do Recife envolvia edificações construídas sem observância das normas técnicas de engenharia, atingindo mais de 10% (dez por cento) da população da RMR³. Algo que parecia a solução para tantas famílias, que se encontravam endividadas ou sem renda para adquirir a casa própria, chegou à trágica situação da morte de cinquenta e quatro pessoas após diversos desabamentos dos prédios-caixão.

O direito à moradia digna, entendida como necessidade social, constitui-se num problema de âmbito nacional e representa uma falha significativa e prolongada do poder público em atender à população de baixa renda. Trata-se de direito previsto no texto constitucional de 1988 e categorizado como um direito fundamental socioeconômico e cultural, que exige do Estado não apenas uma atuação mínima, mas sim uma prestação positiva, derivada de um dever de promoção ou universalização, especialmente num país do Sul global, em desenvolvimento e com tantas falhas estruturais (MARINONI, 2025, p. 77)⁴.

Assim, a violação em massa desse direito fundamental, ocasionada pelo indevido funcionamento da estrutura estatal, nas diferentes esferas federativas, implica o direito à tutela da reforma estrutural. O conflito que está sendo analisado, em concreto, representa uma tensão multipolar, complexa, de difícil solução e constitui uma reiterada violação de direito fundamental decorrente da falha na realização de uma política pública, ocasionada pela omissão de diversos entes federativos.

Trata-se, pois, de um conflito estrutural e, como tal, foi considerado com a aplicação dos remédios estruturais eficazes para que fosse possível a conciliação de interesses, com a participação efetiva dos poderes públicos competentes em decidir, dentro de sua capacidade institucional, sobre a organização e a concretização da política pública de moradia em benefício da comunidade atingida.

O caso dos prédios-caixão da Região Metropolitana de Recife, sendo assim, foi escolhido para ilustrar a atuação da Fazenda Pública, de forma dialógica e consensual, no âmbito de um conflito estrutural envolvendo o direito fundamental à moradia de uma população há muito excluída socialmente e que sofria pela falta de solução efetiva nas ações individuais e coletivas.

Esse trabalho está estruturado, portanto, em três capítulos: o primeiro trata do direito fundamental à habitação e de seu tratamento como conflito estrutural, trazendo importante precedente de país

3 G1. PERNAMBUCO. *Prédios-caixão, as construções proibidas há 20 anos em Pernambuco*. Recife, 19 mar. 2025. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2025/03/19/predios-caixao-as-construcoes-proibidas-ha-20-anos-em-pernambuco.ghtml>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

4 MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela Estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, p. 77.

do Sul global; o segundo apresenta o estudo do caso dos prédios tipo caixaão na Região Metropolitana de Recife; e o terceiro concluir-se-á com a solução participativa de todos os atores afetados por esse conflito multipolar e com a maneira como o diálogo institucional influencia na efetivação de direitos fundamentais transindividuais.

A partir da análise de caso, utilizar-se-á o método hipotético-dedutivo para se chegar à conclusão de como a atuação efetiva e dialógica das instituições formais públicas pode sanar suas falhas para concretizar direitos.

2. A CONTINUADA VIOLAÇÃO AO DIREITO À MORADIA DIGNA E A ADEQUAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL PARA SOLUÇÃO LITIGIOSA

No Brasil, o déficit habitacional atinge 6.215.313 pessoas, o que representa 8,3% do total da população nacional. No Nordeste, são 1.761.032 pessoas que vivem nesse estado de indignidade, representando 28,33% do total da população brasileira. Esses são os dados publicados em abril de 2024, pela Fundação João Pinheiro (FJP), instituição responsável pelo cálculo do déficit habitacional do Brasil em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. A atualização dos dados em relação ao ano de 2022 teve como base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Cadastro Único para Programas Sociais CadÚnico⁵.

Consta no sítio eletrônico da referida Fundação que o conceito de déficit habitacional representa os indicadores que buscam estimar a necessidade de substituição ou mesmo construção de habitações devido à grande precariedade de determinadas habitações (domicílios improvisados, rústicos), ao ônus excessivo com aluguel e à existência de coabitação (famílias habitando cômodos e unidades domésticas conviventes). Em última análise, esses indicadores têm o papel de dimensionar a quantidade de habitações que são incapazes de atender ao direito de acesso, por parte de segmentos da população brasileira, a uma habitação minimamente adequada⁶.

Dos números apresentados por essa pesquisa nacional, percebe-se a violação continuada e massiva ao direito fundamental à habitação digna pelos Estados da Federação. É incontestável a situação inconstitucional em que vive essa parcela da população, que sofre com a exclusão social e com o descumprimento reiterado do direito fundamental social de moradia, incluído expressamente no texto constitucional de 1988.

5 FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit habitacional no Brasil 2022*. Belo Horizonte, abr. 2024. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>>. Acesso em: 13 jun. 2025.

6 Ibidem.

Conforme destacado por Ingo Sarlet⁷, o acesso à moradia compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana segue constituindo um dos problemas mais relevantes a serem superados em termos de efetividade dos direitos sociais, seja no Brasil, seja em tantos outros Países marcados pela desigualdade. Assim, considerando os critérios para que uma moradia seja considerada adequada ou condigna (como a existência de instalações sanitárias adequadas, disponibilidade de água potável, acesso aos meios de transporte coletivos, dentre outros), também se verifica o quanto a questão do direito à moradia não pode ser dissociada do contexto geral dos direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de outros direitos fundamentais, como a tutela da vida privada e o livre desenvolvimento da personalidade, tudo a demonstrar a necessidade de uma tutela ampla e integrada.

Então, o direito à moradia tem por objeto, na sua condição de direito a prestações, a criação e a estruturação de órgãos, a edição de normas que estabeleçam procedimentos de tutela e promoção dos direitos, o fornecimento de bens e serviços ou outras ações comissivas. Ou seja, abrange todo um conjunto de direito de e à moradia (promoção e proteção)⁸.

Destaca ainda o autor que a crise que envolve o Estado democrático (e social) de Direito — e, em particular, os direitos fundamentais — está diretamente vinculada ao incremento assustador dos níveis de poder social e econômico exercido pelos grandes atores do cenário econômico, relativizando-se à proteção do cidadão em sociedades economicamente menos desenvolvidas. Tanto é que o principal argumento contrário ao reconhecimento de direitos a prestações sociais encontra seu fundamento na dependência destes direitos da realidade socioeconômica e, acima de tudo, da sempre limitada capacidade prestacional do poder público⁹.

Luiz Guilherme Marinoni (2025, p. 162), no mesmo sentido, ensina que essa reiterada prática de violação de direito fundamental tem clara relação com as chamadas minorias insulares, que representam as minorias cujos membros são discriminados na sociedade, estando em uma condição marginal à participação na vida pública e impossibilitados de pressionar as autoridades.

Desse modo, quanto maior for a invisibilidade do grupo, mais desrespeitado será e maior será a violação reiterada dos direitos fundamentais sociais por parte das autoridades responsáveis pelas organizações públicas. Trata-se de uma *estrutura pública inconstitucional*, em que determinados grupos não podem ser escutados. Essa invisibilidade, conforme já se demonstrou, é mais preponderante nos países com dificuldades econômicas em que ainda é necessária a superação do “politicamente adequado” e

7 SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 46, p. 193-244, abr./jun. 2003. Disponível em: <<https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0a89c07f0000019782ffa7f581397c5d&-docguid=Id496c6502d4111e0baf30000855dd350&hitguid=Id496c6502d4111e0baf30000855dd350&spos=2&epos=2&td=2608&-context=8&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

8 SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 2, n. 8, p. 55-92, out./dez. 2008. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/6263/Biblioteca%20Digital%20-%20Editora%20F%C3%B3rum.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 jun. 2025.

9 Ibidem, p. 3-4.

“do financeiramente possível” para se evitar que esses direitos prestacionais não fiquem em estado de espera.

Neste particular, Luiz Guilherme Marinoni¹⁰ preceitua que a população, para se desenvolver de modo adequado, necessita do acesso a bens imprescindíveis a uma vida digna, como a moradia. Tais direitos fundamentais sociais em geral — notadamente na sua condição de direitos a prestações — objetivam, em primeira linha, uma compensação das desigualdades fáticas de modo a assegurar a proteção da pessoa (de qualquer pessoa) contra as necessidades de ordem material, garantindo uma existência com dignidade¹¹.

Direitos prestacionais são direitos humanos que estabelecem pretensões a uma prestação em face do Estado, podendo decorrer tanto de direitos civis e políticos, quanto dos direitos sociais e econômicos. Na ordem constitucional brasileira, os critérios de direito material para a obtenção da tutela jurisdicional de direito prestacional estão bem claros, pois expressamente previstos na Constituição e em qual intensidade.

Contudo, há um déficit quanto aos critérios processuais, pois o modelo atual atomizado — com a individualização das análises de caso e seletividade da tutela jurisdicional às categorias sociais e econômicas mais favorecidas — não os atende mais. Mostrou-se necessário revisitar os critérios processuais para a tutela prestacional, relacionando-os a um modelo de processo que torne o Judiciário um ambiente mais propício para discutir direitos cuja tutela implica impacto sobre o erário e meios de tornar a implementação dessa decisão (ou, em termos processuais, o cumprimento de sentença) mais adequada do ponto de visto orçamentário (FACHIN; SCHINEMANN, 2018, p. 213-214)¹².

A tutela estrutural, pois, restou pensada para garantir que o Poder Judiciário, ao decidir, confira solução processual adequada ao grupo cujos direitos fundamentais prestacionais vêm sendo continuamente violados pela ausência de uma política pública eficiente, decorrente da ausência ou insuficiência de uma estrutura estatal. Em contrapartida, é conferido ao órgão julgador utilizar-se da racionalização, por meio da ponderação entre a necessidade ao mínimo existencial e o argumento de reserva do possível, para decidir de tal forma que afaste a violação ao direito fundamental, mantenha sua proteção normativa e evite a interrupção da prestação que vem sendo oferecida ainda que de forma insuficiente.

Vale salientar: a racionalização de uma limitação material da tutela jurisdicional de direitos prestacionais, ao mesmo tempo que impede uma desmedida intervenção da jurisdição sobre as decisões alocativas de recurso, também impede a manutenção de uma omissão reiterada e violadora de direitos humanos pelo Estado (FACHIN; SCHINEMANN, 2018, p. 216).

¹⁰ Ibidem, p. 118-119.

¹¹ SARLET, *Direito fundamental à moradia*, op. cit., p. 12.

¹² FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. In: *REI - Revista Estudos Institucionais*, v.4, n.1, 2018, p. 211-246. Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.247>>. Acesso em: 2 jun. 2025.

Há algum tempo, as doutrinas nacional e internacional falam em *structural injunctions* e estado de coisas inconstitucional. A decisão estrutural (*structural injunction*) é, pois, aquela que busca implantar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, em uma organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos. Por isso, o processo em que ela se constrói é chamado de processo estrutural. Parte-se da premissa de que a ameaça ou a lesão que as organizações burocráticas representam para a efetividade das normas constitucionais não pode ser eliminada sem que tais organizações sejam reconstruídas¹³.

Destaca-se que o litígio estrutural não se resolve na lógica do lícito-ilícito, ele decorre de como determinada estrutura opera na sociedade, gerando determinadas consequências, que se pretendem modificar. Logo, quando se fala em violação de direitos em tutela estrutural, é essencial que o comportamento da estrutura seja analisado em um contexto mais amplo. A política pública depende, inerentemente, do contexto de sua ocorrência — e não está restrita tão-somente à esfera da legalidade — para permitir o desenvolvimento de uma estratégia de resolução do problema (VITORELLI, 2025, p.175-176)¹⁴.

Essa decisão estrutural, dessa maneira, possui um conteúdo complexo, produzindo, normalmente, uma norma jurídica de conteúdo aberto. Trata-se, conforme ensina Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (2017, p. 46-64)¹⁵, de uma norma-regra essencial para o resultado prático a ser alcançado. O Judiciário precisa intervir — por meio de tais decisões — nas atividades dos sujeitos envolvidos no processo, mostrando-se a principal característica dos litígios complexos. A esse fenômeno dá-se o nome de ativismo judicial, mas que, nessa situação, justifica-se em razão da omissão do Poder Legislativo em suprir essa lacuna a partir da não elaboração de novas normas e da inércia do Poder Executivo no seu poder de administrar. Os autores acima referidos chamam tal fenômeno de ativismo judicial equilibrado.

Nesse diapasão, Luiz Guilherme Marinoni (2025, p. 45) leciona que o Estado tem deveres e não pode deixar de agir ou agir de modo insuficiente. Logo, quando compete ao Judiciário tutelar mediante o mínimo suficiente para suprir uma falta do poder público, essa atuação é legitimada pela necessidade de tutela dos direitos fundamentais. A regra da proibição de insuficiência deve ser aplicada a todos os casos em que o Estado tem o dever de garantir tais direitos. Trata-se de importante critério dirigente da prestação de uma forma estrutural, para que todos sejam racional e igualmente considerados diante dos seus direitos a uma prestação social, com a imposição da devida estruturação de uma organização pública para o atendimento dos direitos sociais, como à moradia¹⁶.

13 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *Civil Procedure Review*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 46–64, 2017. Disponível em: <<https://civilprocedurereview.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/138>>. Acesso em: 12 jun. 2025, p. 48-49.

14 VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 6ed., rev., atual., e ampl., São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

15 DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, op. cit., p. 48-49.

16 Ibidem, p. 53.

Segundo ensina Eduardo José da Fonseca Costa (2016, p.29)¹⁷, quando o Poder Judiciário condena o Estado a implantar uma política até então inexistente, a complementar uma política deficiente ou a aperfeiçoar uma política ineficiente, acaba que o magistrado interfere no “mérito” da atividade administrativa, com alguma ingerência no desenho institucional da política pública.

O policentrismo é outra característica do conflito estrutural. Esse se apresenta pela presença simultânea de vários centros de interesse juridicamente protegidos. Os interesses dos diversos grupos devem ser adequadamente resolvidos por decisões formadas de forma dialética, a partir de um amplo debate, visando a reformar a estrutura social como um todo, considerando toda a complexidade do problema. Realmente, as técnicas tradicionais de decisão judicial não atendem mais a tais conflitos multipolares, que envolvem subgrupos que sofrem de forma diversa com a omissão e insuficiência da estrutura e que não cabe mais nas categorias de autor e réu (VITORELLI, 2025, p.73)¹⁸.

Ademais, as tradicionais formas de tutela executiva também não atendem quando se trata da reestruturação de um ente público ou privado. Nesse caso, o processo estrutural contempla a implementação do plano de alteração do funcionamento da estrutura, de forma dialogada ou compulsória, e acompanhamento e revisão para que garanta a realização do resultado social pretendido¹⁹.

Por fim, outra característica importante da decisão estrutural é a atenuação da regra de congruência objetiva externa, ou seja, é fundamental que o juiz — ao decidir — liberte-se das amarras dos pedidos das partes. Os pedidos devem ser interpretados à luz da complexidade do conflito posto, considerando que nem sempre é possível antever todas as condutas que precisam ser adotadas ou evitadas pelas partes para alcançar o resultado social²⁰.

Como exemplo de decisão estrutural em proteção ao direito à moradia, cita-se o precedente da Corte Constitucional da África do Sul, no caso *Government of the Republic of South Africa and Others v. Grootboom and Others* (SOUTH AFRICA, 2000)²¹. A senhora Grootboom, ao lado de vários outros desalojados, impugnou a constitucionalidade do programa de habitação do Governo. Argumentou-se que o programa não continha previsão específica capaz de suprir a necessidade de moradia. O *leading case* sul-africano Grootboom (2000) tornou-se referência internacional na interpretação do direito à moradia digna como obrigação de implementação progressiva e razoável pelo Estado, exigindo medidas específicas para pessoas em situação de crise social.

17 COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “execução negociada” de políticas públicas em juízo. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 59, p. 29, jan./mar. 2016, Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1275172/Eduardo_Jose_da_Fonseca_Costa.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2025.

18 VITORELLI, op. cit., p. 73.

19 Ibidem, p. 75.

20 Conforme lecionam Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira, a interpretação do pedido é seguida de perto pela necessidade da interpretação das decisões em razão do conjunto da postulação, da decisão e da boa-fé (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, op. cit., p. 56).

21 SOUTH AFRICA. Constitutional Court. *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*, [2000] ZACC 19; 2000 (11) BCLR 1169 (CC); 2001 (1) SA 46 (CC), julgamento de 04 out. 2000. Disponível em: <<https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html>>. Acesso em: 8 jun. 2025.

No caso concreto, o Ministro Yaacob J introduziu sua decisão, afirmando que o povo sul-africano estava comprometido com a obtenção da justiça social e com a melhoria da qualidade de vida para todos e que o caso em análise abordava a concretização dessas aspirações, pois diz respeito às obrigações constitucionais do Estado em relação à habitação. Continuou asseverando, em grande medida, que se tratava de uma questão constitucional de fundamental importância para o desenvolvimento da nova ordem constitucional da África do Sul.

Ao reconhecer a inconstitucionalidade, a Corte Constitucional da África do Sul determinou que o Governo desenvolvesse um plano para fornecer moradia ao grupo, deixando aberto aos advogados da Sra. Grootboom a possibilidade de contestá-lo perante a Corte, viabilizando assim o diálogo institucional entre os atores envolvidos e o ente público, para melhor encontrar a solução do conflito que envolvia a concessão de moradia a todas as pessoas em estado de necessidade. Ou seja, em vez de apenas declarar a inconstitucionalidade atento à justificativa do programa de Governo, a Corte foi além e analisou a situação das pessoas prejudicadas pela omissão ou insuficiência estatal (MARINONI, 2025, p.79). Foi possível, assim, por meio de um processo dialógico garantir uma tutela coletiva estruturante ainda que diante de problemas orçamentários.

Nesse mesmo sentido, verifica-se que ao Poder Judiciário brasileiro não foram suficientes os diversos institutos do processo civil tradicional para tratar o conflito multipolar e de elevada complexidade que envolveu o caso dos prédios-caixão e a realização do direito fundamental social de parte da parcela do Grande Recife. Foi necessário um ambiente democrático e coparticipativo.

Outrossim, foi preciso entender que a efetividade da solução estrutural não está numa simples sentença favorável/desfavorável, e sim na reconstrução de uma realidade, que pode se dar de diversas formas, o que envolve a necessidade de práticas experimentalistas e, conseqüentemente, demanda tempo (NÓBREGA; FRANÇA; CASIMIRO, 2022, p. 114)²², conforme se analisará no capítulo seguinte.

3. O CASO DOS PRÉDIOS TIPO CAIXÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Conforme noticiado no endereço eletrônico do Tribunal Regional Federal da 5ª Região²³ em 11 de novembro de 2024, depois de quase vinte anos de conflito judicial e de diversas decisões prolatadas em ações coletivas e individuais, mas sem resolvê-lo, foi realizado um mutirão com a participação de mutuários e mutuárias de prédios-caixão dos municípios pernambucanos de Olinda, Paulista e Jaboatão dos Guararapes para realizar acordos de indenização e resolver a situação de oitenta e dois empreendimentos que aguardavam uma solução. Foram convocadas pessoas de vinte e quatro imóveis de Paulista;

22 NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?. *Revista Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 105-137, jan./abr. 2022.

23 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. *Notícias*. Acordo histórico destrava solução para prédios-caixão no Recife. Recife, 11 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias?id=325940>>. Acesso em: 14 jun. 2025.

vinte e sete, de Jaboatão; e trinta e um, de Olinda. A expectativa é que as conciliações beneficiem 1.908 famílias, sendo 625 em Jaboatão, 374 em Olinda e 909 em Paulista.

Essa ação decorreu da celebração do Acordo-base nº 01/2024 entre a Advocacia-Geral da União (AGU), Caixa Econômica Federal (CEF), Estado de Pernambuco, Confederação Nacional das Seguradoras e Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE), acordo este que viabilizará a resolução dos problemas enfrentados por cerca de quatorze mil famílias proprietárias ou ocupantes de apartamentos em quatrocentos e trinta e um prédios interditados e com risco iminente de desabamento na Região Metropolitana do Recife/PE.

Esse acordo foi celebrado nos autos da Ação Civil Pública, autuada sob o nº 0008987-05.2005.4.05.8300, que tramitou na 12ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco. A ação coletiva foi ajuizada em 23.05.2005 pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) e pelo Ministério Público Federal (MPF) em face da Caixa Econômica Federal, Município de Recife, Município de Olinda, Município de Jaboatão dos Guararapes, Município de Paulista e Município de Camaragibe.

Na petição inicial, é narrado o desabamento do Edifício Éricka, em novembro de 1999, que deixou cinco vítimas fatais e diversos feridos, seguido do desabamento do bloco B do Edifício Enseada de Serambi, com a perda de mais sete vidas e um número considerável de feridos e famílias desabrigadas.

Essas tragédias ensejaram a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara de Vereadores de Olinda, momento em que o Secretário de Planejamento do município à época afirmou que havia mais quatrocentos e trinta e sete prédios construídos no sistema de alvenaria estrutural (“prédio caixão”), todos em provável situação de risco. Também foi instaurado Inquérito Civil nº 002/2000 no âmbito da Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania de Olinda, objetivando, em síntese, aprofundar as investigações quanto aos riscos de outras ocorrências de desabamentos, bem como tomar as medidas necessárias e cabíveis na defesa da segurança e da vida dos moradores dos prédios tipo caixão na cidade de Olinda.

Nos anos 2000, não se falava em processo estrutural, mas se reconheceu a natureza de um conflito coletivo — complexo e conflituoso — de difusão irradiada. Com efeito, tratava-se de conflito que exigia a participação de todos os atores envolvidos: Prefeituras, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, Comissão de Defesa Civil do Estado de Pernambuco – CODECIPE, Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), engenheiros da equipe técnica que elaborou o laudo dos desabamentos, Instituto de Criminalística, membros do Poder Legislativo Municipal, representantes da comunidade, com interesses convergentes ou diversos, cujos direitos tinham sido prejudicados de modo e intensidade vários.

Com efeito, formavam-se grupos de pessoas, consideradas um conjunto, sem que houvesse relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais (VITORELLI, 2025, p. 36). Ademais, os grupos prejudicados eram compostos por mutuários e mutuárias do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) com interesses diversos, pois o impacto da situação nas vítimas foi particular em cada

caso, o que representou o maior grau de conflituosidade e complexidade para sua solução, em razão das múltiplas possibilidades de atender interesses tão diversificados.

Como visto, é irrefutável que as pessoas estavam sendo lesadas de modo quantitativa e qualitativamente distintos entre seus integrantes. Vítimas que perderam seus familiares e outras que perderam todos os seus bens, mas todas sofreram lesões aos seus direitos à vida, à moradia e ao patrimônio de forma distinta, o que potencializou as diferenças em suas pretensões²⁴.

Além do aspecto acima tratado — muito além dos pedidos tradicionais de reparação patrimonial decorrentes das técnicas processuais tradicionais à época em que se voltava ao passado para reparar o dano sem se preocupar com a efetiva mudança de comportamento dos atores —, na Ação Civil Pública foi requerida em sede de antecipação de tutela a realização de levantamento de todas as edificações construídas em alvenaria autoportante existente nos Municípios/réus, independentemente de alvará de “Habite-se”, devendo cada Município junto à Caixa Econômica Federal ser responsável pelos seus limites geográficos.

Após o levantamento, e visando à reestruturação do sistema, pleiteou-se que os demandados fossem compelidos a promoverem a realização do estudo técnico nos moldes propostos pelo ITEP – Instituto Tecnológico de Pernambuco, para fins de conclusão da primeira etapa das ações da CODECIP no enfrentamento do problema social posto. Por fim, foi requerido que os Municípios suspendessem a concessão de licenças de Construção para edificações daquele tipo e que adotassem medidas de proteção ao patrimônio e à vida para os casos apontados como de risco grave e iminente de desabamento.

Já se podia depreender do contexto apresentado que não se tratava de um conflito que se resolveria de forma atomizada entabulado entre autor e réu, ainda que tal situação tivesse iniciado no século passado — como introduziu Edilson Vitorelli (2025, p. 31) — quando o problema era pretérito e se resolvia com a reparação patrimonial, sendo decidido por um terceiro estranho aos interessados.

Nesse caso, a Ação Civil Pública ajuizada em 2005 já indicou a necessidade da reestruturação de toda a política pública de moradia, envolvendo diversos atores em multipolos, bem como a rediscussão dos critérios de concessões de Licença de Construção e de “Habite-se” pelos organismos públicos municipais, além da adequação na legislação municipal a fim de introduzir dispositivos que impeçam a utilização da técnica de edificação denunciada.

Segundo Edilson Vitorelli (2025, p. 349), o pedido da petição inicial que pretende combater o problema estrutural deve atentar para que o plano de enfrentamento seja capaz de: a) buscar o estabelecimento e a hierarquização de prioridades de atuação, dando preferência às situações mais severamente comprometidas; b) objetivar a definição de um cronograma de execução de curto, médio e longo prazo para as atividades; c) definir, caso se trate de órgão público, mecanismos para que o custeio das atividades mantenha-se ativo; e d) estabelecer uma metodologia de acompanhamento do cumprimento das

24 Ibidem, p. 51.

metas definidas, que possibilite a apresentação periódica de relatórios, indicadores de resultados e providências em caso de descumprimento.

Retornando à análise do caso concreto, os réus foram citados para contestar e intimados para manifestar sobre o pedido liminar, conforme as regras do Código de Processo Civil vigente. Nesse momento processual, ainda que fosse possível identificar o conflito estrutural na fase pré-processual e nos pedidos de reformulação da política pública municipal, a reação dos réus foi de contraposição, tendo dominado o argumento de que o pedido era genérico, o que dificultava o contraditório, e que o juiz deveria decidir por substituir os Municípios pela União e Estado de Pernambuco em razão da ilegitimidade passiva.

Assim, ainda que alguns dos Municípios tenham concordado que era necessária a solução da situação dos prédios tipo caixão, nenhum deles propôs um plano de transformação, atendo-se aos argumentos de defesa cada vez mais defasados para solução de um problema como aquele. A rigor, esse não deixava de ser o movimento esperado resultado do processo civil que já dava sinais de responder mal à sociedade, a qual se mostrava cada vez mais conhecedora dos seus direitos e das possibilidades para favorecê-los e implementá-los.

Além da conduta eminentemente litigiosa dos réus, como exemplo extraído do caso concreto, os autores pretenderam dar generalidade aos pedidos pela própria impossibilidade de prever como exatamente deve se dar o novo funcionamento dos órgãos municipais, mas os réus ativeram-se a manter a litigância e se opor aos pedidos sem construção. Todavia, o argumento contrário teve como fundamento os artigos 282 e 286 do CPC/73²⁵, que determinavam que o pedido precisa ser certo e determinado.

Entretanto, um conflito estrutural não é compatível com o pedido certo e determinado, específico para os conflitos individualizados. Ele exige mudanças complexas e progressivas, devendo ser o mais abstrato possível e na medida necessária para que não haja prejuízo ao direito de defesa ou que impossibilite o órgão julgador de sentenciar. Conforme reconhece a doutrina, a decisão de adjudicar pode não se bastar e, frequentemente, não se bastará, com uma lógica binária de procedente e improcedente, pelo que deixa de ser tão relevante o pedido concreto e específico que a parte formulou, já que o processo não tem mais a finalidade de dirimir o litígio²⁶.

Dessa forma, o primeiro desafio do Judiciário no caso analisado — ainda que no ano de 2005 — foi reconhecer a principal característica do conflito tratado naquele processo e dar solução estrutural ao caso. Nesse sentido, o magistrado da 12ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco relatou que:

(...) os prédios destacados nesta ação civil, em sua grande maioria, são comercializados para pessoas da classe média baixa e da classe baixa, neste emaranhado de classes sociais que estão presentes neste País, que ao lado de miseráveis nações africanas, ostenta um dos piores quadros de desigualdade

25 Correspondentes aos artigos 322 e 324 do CPC/2015.

26 FERNANDEZ, Elizabeth. A segunda aproximação aos processos estruturais: fundamentos iniciais para um contencioso de políticas públicas. **Ius Dictum**, [S. l.], n. 9, p. 39-47, maio 2023. Disponível em: <https://www.academia.edu/114692754/A_Segunda_Aproxima%C3%A7%C3%A3o_aos_Processos_Estruturais_Fundamentos_iniciais_para_um_contencioso_de_Pol%C3%ABlicas?uc-sb-sw=5084772>. Acesso em: 27 maio 2025, p. 41.

*social do globo. Assim, por força de tradição cultural desta problemática terra brasileira, em que quem constrói somente deseja ter lucro e quem fiscaliza não presta o devido serviço, ainda mais para classes mais desfavorecidas, muitas das edificações são entregues sem que sejam verificadas as perfeitas condições de uso e durabilidade*²⁷. (BRASIL, 2005)

Salientou-se, na decisão, que os Municípios e a Caixa Econômica Federal, funcionando aí dentro de seus misteres sociais, são obrigados a cumprir princípios que delimitam o agir em sede de Administração Pública, como o da responsabilidade. O magistrado ainda destacou, por fim, a utilização do princípio da razoabilidade, que exige a presença da congruência lógica entre a decisão e o fato apresentado para condenar os réus, liminarmente, em todos os pedidos acima expostos.

Contudo, ainda que esse pudesse se mostrar como o primeiro momento para elaboração do plano de transformação estrutural, a realidade é que a postura litigiosa foi mantida pelos réus e nada foi construído pelos atores envolvidos. Diversos argumentos contrários foram trazidos, como a impossibilidade de o Poder Judiciário adentrar na competência legislativa municipal ou o da reserva do possível. Aliás, esses foram limites impostos durante muito tempo como dogmas absolutos a serem observados pelo julgador.

Tais argumentos já foram analisados pelo Supremo Tribunal Federal, em outros casos de judicialização de políticas públicas, que os contrapôs à necessidade do mínimo existencial e ao atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana. Luiz Guilherme Marinoni (2025, p. 39-40) trata do assunto, destacando que, para o exercício do controle de constitucionalidade das medidas legislativas e das políticas públicas, o juiz tem como parâmetros aquilo que é financeiramente viável dentre as possibilidades mais adequadas à realização dos direitos fundamentais mediante o uso racional do dinheiro público.

Assim, o legislador e o administrador têm espaço para gerir o dinheiro público de modo a garantir a melhor proteção e promoção dos direitos fundamentais, e, apenas em casos de omissão ou insuficiência, o juiz pode escolher de outra medida necessária, ainda que mais custosa. Conforme já trazido nesse trabalho, cuida-se da necessidade de ingerência do Poder Judiciário em políticas públicas com fundamento em um ativismo judicial equilibrado.

A atuação passiva do magistrado aconteceu no modelo tradicional de processo civil, quando assumia o papel de árbitro ou de observador entre duas partes, confiando a estas a iniciativa de apresentar os fatos, direitos e provas, para, ao final, declarar qual delas têm razão. No atual entendimento do problema estrutural, entretanto, quando se verifica a existência de um estado de desconformidade que se pode materializar numa situação de ilicitude crônica ou numa situação de desconformidade também crônica. Não se trata necessariamente ilicitude, mas não corresponde ao estado de coisas considerado ideal em determinado contexto.

27 BRASIL. Justiça Federal de Primeiro Grau em Pernambuco. 12ª Vara Federal da Seção Judiciária. Decisão interlocutória ID 4058300.11053604, *Processo n. 0008987-05.2005.4.05.8300*, 04 de junho de 2005. Recife, PE: Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

O poder judicial não pode, para evitar o risco de ser apodado de ativista — e de, em certa medida, interferir numa função político-administrativa — omitir-se no exercício de qualquer função, resignando-se a esperar que um dia o órgão ou entidade competente exerçam as suas funções ou sejam sancionadas pelo incumprimento nas urnas, pois se está diante de uma violação massiva e reiterada do poder competente em garantir direitos fundamentais.²⁸

Importante destacar mais um movimento processual fora do padrão tradicional do processo civil coletivo na época, qual seja, a grande movimentação das partes envolvidas para realização da decisão judicial que determinou as medidas reestruturantes da política habitacional dos municípios com o acompanhamento dos autores e o controle e monitoramento do juiz por meio de decisões interlocutórias, moldando o processo para concretizar as etapas de ações planejadas na fase pré-processual.

Com efeito, durante o cumprimento, foi promovido um Plano Multilateral de Ações para Gestão e Redução do Risco de Desabamento em Edifícios de Alvenaria Resistente na RMR, datado de 28.08.2009, com a participação dos Municípios/réus, Caixa Econômica Federal, Governo do Estado de Pernambuco e União, por meio dos Ministérios das Cidades, da Fazenda, da Integração Nacional e da Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente.

Conforme leciona Edilson Vitorelli (2025, p. 400-401), no conflito estrutural surge a questão de como calibrar a decisão judicial e a execução, especialmente porque se trata de intervenção em outros poderes para realização de direitos. Há quem defenda que os juízes devem optar por decisões fortes com compromissos bem definidos (*strong rights*), deixando para os demais poderes métodos de implementação da decisão (*weak remedies*). Outros entendem que é necessária a fixação de medidas mais genéricas com a fixação de metas gerais de implementação (*weak rights*); mas se exigindo, de modo mais incisivo o cumprimento, tal como fixado (*strong remedies*), como acontece no caso em análise.

Para o multicitado autor, não há técnica mais adequada. O que importa é que as técnicas sejam exploradas para que se possa incrementar a interlocução entre a fase de conhecimento e a de execução, de modo a aumentar as possibilidades de que tanto a decisão seja mais aderente à realidade, quanto a implementação seja mais fiel ao que fora decidido. Conclui o autor que é importante desfazer o antagonismo *strog-weak*, para que se busquem decisões e medidas de cumprimento capazes de produzir resultados sociais significativos e que sejam tão dialogadas e respeitadas quanto contexto permitir, e tão invasivas quanto ele necessitar (VITORELLI, 2025, p. 402).

Prolatada a sentença no ano de 2009, mesmo após quatro anos do ajuizamento, o magistrado confirmou os termos da decisão que deferiu a liminar para antecipar os efeitos da tutela sem fazer as adaptações necessárias aos novos contextos fático e jurídico que se impunha após tantos atos processuais e extraprocessuais no cumprimento provisório. Com efeito, até a parte autora embargou de declaração, alegando que a sentença não teria levado em consideração a definição dos parâmetros técnicos acordados em Grupo de Trabalho formado anteriormente com participação dos Réus e fruto de intensa discussão da comunidade científica.

28 FERNANDEZ. op. cit., p. 43.

Assim, requereu-se que a sentença fosse retomada para determinar a realização da última etapa do estudo proposto pelo ITEP, de acordo com os requisitos previstos no Decreto Estadual nº 33.747, de 6 de agosto de 2009, que veio a regulamentar a Lei nº 13.032 de 14 de junho de 2006, devendo iniciar, imediatamente, a execução dos projetos-piloto e, em seguida, a execução dos laudos técnicos e projetos executivos de recuperação das demais edificações (com eventuais ajustes decorrentes da execução dos projetos-piloto), a começar pelas classificadas com mais alto grau de risco de desabamento, seguindo-se em ordem decrescente.

Tal pleito foi considerado pelo magistrado em nova sentença integrativa.

Em 2010, foi celebrado o Acordo de Cooperação Técnica entre a União, o estado de Pernambuco, o município de Recife, o município de Camaragibe, o município de Olinda, o município de Jaboatão de Guararapes, o município de Paulista e a CAIXA. O acordo teve por objeto a implementação de um conjunto de ações necessárias à solução de problemas estruturais – seja decorrentes da construção, seja após uso e conservação pelos moradores – apresentados em trezentos e quarenta edifícios construídos na Região Metropolitana de Recife em Alvenaria Resistente, conhecidos como “prédios caixão; dos quais cento e vinte e quatro deles encontram-se interditados, duzentos e quinze estão classificados com risco de desabamento muito alto e um com risco de desabamento alto, segundo a Associação Instituto de Tecnologia de Pernambuco (ITEP).

Após recursos de ambas as partes, a sentença de procedência restou anulada em 2013. Tantos foram os recursos e novas ações individuais indenizatórias ajuizadas pelos mutuários e mutuárias ou coletivas envolvendo outros conjuntos habitacionais, mas, contraditoriamente, quase não houve movimentação na solução consensual desse conflito coletivo. Tanto que houve uma transação entre todos os atores, mas a União não participou sob o argumento de que não tinha reserva orçamentária, e o magistrado decidiu pela transposição de polo do ente público federal e o condenou a depositar um valor para que arcasse com as perícias técnicas e concretização das demais fases.

Depreende-se que a ação coletiva analisada tinha por objeto um conflito estrutural que exigia a reforma estrutural da política pública de moradia por omissão ou insuficiência de todos os entes federativos competente. Durante sua tramitação, a demanda foi permeada por técnicas estruturais dialógicas e prospectivas, com decisões balizadas pelo pragmatismo jurídico e, portanto, pelas consequências práticas no caso concreto. Entretanto, também foi forte a presença de técnicas processuais tradicionais que prejudicaram a solução do conflito de forma célere e efetiva.

Finalmente, em 2024, foi restabelecido o diálogo interinstitucional com a análise pragmática do processo e de suas consequências para todos os entes federativos, entes financiadores privados, comissão de seguradoras e tantos outros atores envolvidos. Esse movimento ensejou a celebração do Acordo-base nº 01/2024.

4. O DIÁLOGO INSTITUCIONAL E O ACORDO-BASE Nº 01/2024

No ano de 2023, após dezoito anos de tramitação da Ação Civil Pública, ainda não havia uma solução definitiva para os casos dos prédios tipo caixão da Região Metropolitana de Recife. Contudo, no mesmo ano, foram registrados dois desabamentos com mortes: o [Edifício Leme, em Olinda](#), que ruiu após interdição, chegando a vitimar fatalmente seis pessoas; e o bloco 7 do [Conjunto Beira Mar, em Paulista](#), que desabou parcialmente, provocando a morte de 14 pessoas²⁹.

Portanto, mesmo após tantos anos de tramitação da ação coletiva, muitos esforços envidados e gastos públicos realizados, o problema social persistia em razão da inoperância da Política Pública de garantir moradia à população local. Ainda se mantinha, pois, a violação massiva e reiterada ao direito fundamental à vida digna dessa população.

Todavia, houve o amadurecimento de uma cultura de direitos do cidadão, que descobriu diversas previsões legais que o favorecem, e, com a busca pela implementação, houve também a necessidade da adequação do processo civil, seja para modificar o comportamento dos litigantes, seja para projetar para o futuro da relação entre eles. O Poder Judiciário, por sua vez, vem sendo cada vez mais provocado para decidir problemas que tangem à estruturação da sociedade. Esse movimento influencia diretamente sua forma de analisar e decidir os pedidos; como também a forma de incentivar a participação dos atores processuais, por meio de diálogos endo ou extraprocessuais.

No contexto das ações coletivas, cumprimentos de sentença e ações individuais indenizatórias ajuizadas para solucionar o caso dos prédios tipo caixão da RMR não foi diferente. Em 14 de outubro de 2021, foi celebrado o Termo de Cooperação Judiciária³⁰ entre o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco e o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, disciplinando a cooperação envolvendo processos referentes a demandas judiciais de seguro habitacional (SH) por vícios construtivos, inclusive com a criação de Núcleos de Justiça 4.0 específicos em cada um dos Tribunais.

Esse Termo de Cooperação Judiciária visou à atuação conjunta dos Tribunais da Justiça Estadual e da Federal, com a otimização da resolução de processos relacionados aos chamados “prédios-caixão” com vícios construtivos, principalmente na Região Metropolitana do Recife. Esse acordo visa a acelerar a tramitação, priorizando soluções consensuais de conflitos, e o eventual julgamento mais rápido e com tratamento uniforme.

Nesse mesmo contexto, foram criados núcleos de Justiça 4.0 para fomentar a conciliação nas milhares de ações individuais ou plúrimas ajuizadas por mutuários, ex-mutuários, ocupantes legitimados, promitentes adquirentes e/ou gaveteiros, além de ações coletivas/ações civis públicas, e ações demolitórias.

29 FOLHA DE PERNAMBUCO. Prédios-caixão: um problema crônico que já dura cinco décadas. *Folha de Pernambuco*, Recife, 6 maio 2025. Atualizado em: 8 maio 2025. Disponível em: <<https://www.folhape.com.br/noticias/predios-caixao-desabamento/409450/>>. Acesso em: 16 jun. 2025.

30 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. *Proposta de Mediação*. [S. l.]: Tribunal de Justiça de Pernambuco, [s.d.]. Disponível em: <<https://portal.tjepe.jus.br/documents/10180/132214/PROPOSTA+Mediac%C2%B8a~o.pdf/64e66163-9460-a6c8-9b-84-7d6f7be08554>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

rias tendo objeto e causa de pedir relacionados à indenização da apólice pública do Seguro Habitacional (SH/SFH) pela existência de danos decorrentes de vícios construtivos que tramitavam tanto na Justiça Estadual de Pernambuco, como também na Justiça Federal.

Assim, também se iniciou o diálogo institucional a partir de um novo agente, a comissão de vereadores do Município do Recife e da Região Metropolitana, que apresentou requerimento junto ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região para que se encontrasse uma solução para os problemas apresentados pelos vários prédios caixão em situação de deterioração, com vários desabamentos com vítimas.

Em contrapartida, a Caixa Econômica Federal (CEF) buscou a Procuradoria Regional da União da 5ª Região, órgão integrante da Advocacia Geral da União, que representa judicial e extrajudicialmente a União, no âmbito da 5ª Região, para promover o diálogo entre a União, o estado de Pernambuco, os municípios, a seguradora e outros entes relevantes ao processo de conciliação. Em entrevista pessoal com o então Procurador Regional da União da 5ª Região³¹, ele explicou que a demanda chegou por meio da Caixa Econômica Federal (CEF), porque o problema maior a ser superado era o Conselho do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que estava limitando as indenizações ao valor de R\$ 30.000 (trinta mil reais).

Foi um processo de construção de soluções interinstitucionais. Primeiramente, o Advogado-Geral da União aproximou-se do Ministério da Fazenda para que se convencesse do quanto ele tinha de aportar para o Fundo de Desenvolvimento Social em virtude das condenações sofridas pela União, além dos juros moratórios e correção monetária que incidiam sobre as condenações e que oneram a dívida.

A Advocacia Geral da União atuou como um agente facilitador entre os atores e, principalmente, com o Poder Judiciário local para tentar conciliar com os particulares e indenizá-los com parâmetros mais aceitáveis e para entregar os resultados da Ação Civil Pública já analisada. Com isso, o primeiro ponto tratado foi acerca do valor das indenizações que eram previstas pelo Seguro Habitacional do Sistema Financeiro de Habitação (SH/SFH), que, além de muito baixo, não era aplicado para pessoas que não estavam com financiamento quitado. Assim, foi acordado o aumento do teto para a primeira faixa prevista para o Programa Minha Casa Minha Vida e no artigo 14 da Lei nº 12.608/2012.

À Caixa Econômica Federal competiu organizar os mutirões de conciliação junto ao Judiciário, nos Núcleos de Justiça 4.0, para indenizar as vítimas identificadas em seus relatórios técnicos. Foi uma busca ativa da Caixa pelos particulares, para oferecer a indenização conforme os critérios entabulados no Acordo-base.

Outra participação importante foi a do estado de Pernambuco. O ente público estadual havia sido excluído da lide, sob a alegação de sua ilegitimidade, mas havia participado de vários debates extraprocessuais anteriores. Chamada ao diálogo, o ente federativo estadual assumiu as obrigações de: I. identificar empreendimentos, dentre aqueles descritos na Resolução CCFCVS nº 480/2024, com iminente risco

31 A entrevista foi feita em 16 de junho de 2025 com o ex-Procurador Regional da União da 5ª Região, chefe da unidade de representação no período de 2020 a 2024.

de desabamento, definindo prioridades para desocupação e demolição; II. de forma consensual com os ocupantes, em cumprimento de decisão judicial ou em atendimento de solicitação de auxílio de força policial formulada pelo órgão de defesa civil municipal competente, promover a desocupação dos referidos imóveis e entregá-los devidamente desocupados para as seguradoras, as quais deverão providenciar a demolição desses imóveis; III. providenciar a inclusão das famílias atualmente ocupantes em programas governamentais de habitação, tais como auxílio-moradia estadual, e habilitação de tais famílias em empreendimentos habitacionais de interesse social, como Minha Casa Minha Vida e Programa Morar Bem Pernambuco; e, principalmente, de IV. dar destinação pública ou social às frações ideais de terreno correspondentes às unidades habitacionais demolidas.

As seguradoras responsabilizaram-se pela demolição dos prédios, e os municípios, pela aceleração na análise e no fornecimento das licenças para viabilizar a concretização do Acordo. Ademais, ficou alinhado que a União, por meio do Ministério da Fazenda, e a Caixa continuariam a realizar novos aportes para futuras demolições de prédios considerados inviáveis e que colocam em risco o direito fundamental à vida da população.

Destarte, como bem destacado pelo então Procurador Regional da União da 5ª Região na entrevista pessoal citada, o Poder Judiciário — com os núcleos 4.0 —, a CEF e a Advocacia Geral da União conseguiram alinhar os interesses dos atores privados e estatais para se criar um ambiente de diretrizes não só para solucionar a demanda histórica da Ação Civil Pública nº 0008987-05.2005.4.05.8300, mas também para parametrizar o real valor das indenizações, compatível com o valor da faixa mínima do Programa Minha Casa Minha Vida.

A partir da análise do caso trazido à baila, depreende-se que a reestruturação do processo civil para atender às demandas dessa nova sociedade, que exige decisões que interfiram em setores delicados das escolhas políticas e administrativas, exigiu que o Judiciário adote um novo modelo de atuação que o torne ambiente mais propício para discutir direitos cuja tutela implica impacto sobre o Erário e os meios de tornar a implementação dessa decisão (ou, em termos processuais, o cumprimento de sentença) mais adequada do ponto de vista orçamentário (FACHIN; SCHINEMANN, 2018, p. 213-214).

A realidade social atual exige, portanto, o estabelecimento de um processo civil democrático e coparticipativo, embasado no estabelecimento de uma relação dialógica e na revisitação de diversos institutos do processo civil tradicional. A partir disso, é com fundamento nesse diálogo institucional que é possível chegar à melhor solução dos conflitos estruturais que envolvem o descumprimento de direitos fundamentais em razão da omissão ou insuficiência do ente público ou privado competente. É o diálogo que viabiliza o sucesso na conclusão da lide e evita o chamado *backlash*, ou seja, uma potencial reação adversa da própria sociedade atingida ou da instituição competente que se vê sem contato com sua estrutura, garantindo a efetividade e a sustentabilidade da solução alcançada.

O *backlash*, dessa feita, pode ser institucional, ou seja, uma contundente reação contrária a decisões judiciais consideradas excessivamente progressistas, advindo dos poderes políticos instituídos; como também social, em que os cidadãos questionam o sentido dado pelos juízes à Constituição, pres-

sionando o Judiciário, o Executivo e o Legislativo a adotarem uma interpretação mais adequada ao que esses grupos acreditam ser os verdadeiros valores constitucionais (NÓBREGA; FRANÇA; CASIMIRO, 2022, p. 116-117).

No caso, a conduta litigiosa das instituições públicas formais decorreu dessa resistência ao cumprimento, utilizando-se do discurso da dificuldade de cumprimento seja pela existência de leis que justificassem a concessão de licenças de construção e “habite-se”, seja pela escassez de recursos e inércia da União em aportar fundos, tudo justificado pela “reserva do possível” e pela “separação de poderes”.

Também era visível a resistência social à solução que estava sendo oferecida. Entretanto, o aumento do teto para o valor da faixa mínima do Programa Minha Casa Minha Vida, assim como a busca ativa da Caixa Econômica Federal pelas famílias nos mutirões de conciliação, reforçou a percepção de que suas demandas estavam sendo ouvidas e atendidas, fortalecendo a legitimidade da solução perante a sociedade.

O diálogo institucional, pois, revela-se como uma medida racional quando a situação já está tão tencionada e ainda é necessária a adoção de medidas capazes de potencializar o conflito. Ele deve servir como mecanismo de acomodação da vida em sociedade, ajudando a resolver os impasses sociais e políticos quando favorece a construção de uma solução capaz de eliminar a realidade inconstitucional de modo efetivo e consensual (MARINONI, 2025, p. 236-237).

Nesse caso, o Acordo-base nº 01/2024 decorreu de diálogo promovido entre os principais agentes modificadores da situação de calamidade em que se encontrava a população residente dos prédios tipo caixão e as obrigações foram negociadas e deliberadas para que fossem exequíveis financeiramente e que ainda perdurassem no tempo. Ou seja, o Acordo foi entabulado não somente para olhar o pretérito e condenar na transferência patrimonial.

A solução foi dada de forma prospectiva, visando a fixar parâmetros para os particulares/vítimas mutuários e ex-mutuários dos edifícios e a modular o papel presente e futuro dos entes públicos e privados para a concretização do direito fundamental à moradia digna na Região Metropolitana de Recife.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, enfim, buscou-se demonstrar com clareza que os processos estruturais entregam, ao sistema jurídico processual brasileiro, ferramentas indispensáveis à tutela efetiva de direitos fundamentais cuja violação decorre de falhas sistêmicas e persistentes do Estado. O caso dos “prédios-caixão”, situado na Região Metropolitana do Recife, deixa evidente como a omissão prolongada e multifacetada dos diversos entes federativos resultou na negação reiterada do direito à moradia digna para milhares de cidadãos.

Na segunda seção, foi possível identificar que a moradia, enquanto direito fundamental social expressamente previsto na Constituição de 1988, requer muito mais que a mera abstenção estatal. Exige uma atuação positiva e coordenada por parte da Administração Pública e do Poder Legislativo para assegurar sua concretização. Quando o aparato estatal falha, seja por incapacidade técnica, seja por desorganização institucional e invisibilidade social das vítimas, o Judiciário precisa intervir, não mais por meio de decisões impositivas e limitadas ao binômio procedência-improcedência, mas sim mediante decisões estruturais, orientadas à reconfiguração do sistema ineficiente.

Desenvolveu-se a análise concreta do déficit habitacional no Brasil, particularmente na Região Metropolitana de Recife, e as estatísticas recentes reforçam o grau de indignidade que afeta parcela expressiva da população. A ocorrência de tragédias envolvendo desabamentos de edificações conhecidas como “prédios-caixão” durante mais de vinte anos representou um cenário de precariedade prolongada e prejuízo a direitos fundamentais transindividuais tão relevantes.

O caso foi levado ao Poder Judiciário estadual por meio de uma ação coletiva por total insuficiência das instituições públicas em resolverem a política pública. Na terceira seção, pois, foi analisada a Ação Civil Pública nº 0008987-05.2005.4.05.8300, que tramita na 12ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco, traçando-se um paralelo entre a atuação processual estrutural necessária à resolução desse conflito, com o investimento em decisão judicial preocupada em modelar o comportamento dos entes públicos e privados; e as técnicas processuais tradicionais adotadas em momentos relevantes que podem ter prejudicado a solução coparticipativa, célere e efetiva do caso.

Foi somente com a compreensão do problema como estrutural — e, portanto, exigente de respostas sistêmicas, coordenadas e prospectivas — que se iniciou o caminho para uma solução adequada.

Assim, a quarta e última seção demonstrou o êxito do Acordo-base celebrado para resolver esse litígio histórico que decorreu, essencialmente, da construção de um processo participativo, pautado pelo diálogo institucional entre os múltiplos órgãos envolvidos: Judiciário, Ministério Público, Advocacia Pública, entes federativos e representantes da população afetada. A judicialização não foi abandonada, mas transformada em um espaço de governança institucional, no qual os sujeitos políticos do conflito puderam negociar, ajustar cronogramas, repartir responsabilidades e monitorar a execução de políticas públicas comprometidas com a realização progressiva do direito à moradia.

Dessa forma, a principal conclusão extraída deste estudo é que a efetiva solução de conflitos estruturais exige uma mudança de paradigma: da decisão judicial impositiva para o modelo dialógico e cooperativo; de uma decisão preocupada com a reparação patrimonial, para uma voltada a moldar o comportamento dos agentes modificadores de forma adaptativa e prospectiva. Enfim, o processo judicial deixa de ser mero instrumento de coerção e passa a funcionar como um espaço de construção de soluções viáveis, legítimas e adaptadas à complexidade da realidade.

O diálogo institucional, em síntese, não é apenas uma técnica processual, mas sim uma exigência para a concretização de direitos no Estado Democrático. É por meio dele que se supera a invisibilidade

das minorias insulares, que se contorna a alegação da reserva do possível e que se viabiliza, em última instância, a concretização de direitos fundamentais. Portanto, o caso dos prédios-caixão não é exceção, mas sim um símbolo da capacidade transformadora de um processo judicial orientado pela cooperação entre os Poderes e pela escuta qualificada dos agentes envolvidos.

REFERÊNCIAS

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “execução negociada” de políticas públicas em juízo. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 59, p. 29, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1275172/Eduardo_Jose_da_Fonseca_Costa.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Notas sobre as decisões estruturantes. *Civil Procedure Review*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 46–64, 2017. Disponível em: <<https://civilprocedure-review.faculdadebaianadedireito.com.br/revista/article/view/138>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturantes na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. In: *REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS*, [S. l.], v. 4, n. 1, p. 211–246, [data de publicação da revista, se houver]. Disponível em: <<https://doi.org/10.21783/rei.v4i1.247>>. Acesso em: 2 jun. 2025.

FERNANDEZ, Elizabeth. A segunda aproximação aos processos estruturais: fundamentos iniciais para um contencioso de políticas públicas. *Ius Dictum*, [S. l.], n. 9, p. 39-47, maio 2023. Disponível em: <https://www.academia.edu/114692754/A_Segunda_Aproxima%C3%A7%C3%A3o_aos_Proces-sos_Estruturais_Fundamentos_iniciais_para_um_contencioso_de_Pol%C3%ABlicas?uc-sb-sw=5084772>. Acesso em: 27 maio 2025.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit habitacional no Brasil 2022*. Belo Horizonte, abr. 2024. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/brasil-registra-deficit-habitacional-de-6-milhoes-de-domicilios/>>. Acesso em: 13 jun. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela Estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; CASIMIRO, Matheus. Estruturais e diálogo institucional: qual o papel do Poder Judiciário na transformação de realidades inconstitucionais?. *Revista Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 105-137, jan./abr. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 2, n. 8, p. 55-92,

out./dez. 2008. Disponível em: <<http://dspace.xmlui/bitstream/item/6263/Biblioteca%20Digital%20-%20Editora%20F%C3%B3rum.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 46, p. 193-244, abr./jun. 2003. Disponível em: <<https://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0a89c07f0000019782ffa7f581397c5d&docguid=ld496c6502d4111e0baf30000855dd350&hitguid=ld496c6502d4111e0baf30000855dd350&p;spos=2&epos=2&td=2608&context=8&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 12 jun. 2025.

SOUTH AFRICA. Constitutional Court. *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*, [2000] ZACC 19; 2000 (11) BCLR 1169 (CC); 2001 (1) SA 46 (CC), julgamento de 04 out. 2000. Disponível em: <<https://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html>>. Acesso em: 8 jun. 2025.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. 6. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

PROCESSO ESTRUTURAL E REPARAÇÃO INTEGRAL: IMPACTO TRANSFORMADOR DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Flávia Piovesan¹

Isabelle Cristine Rodrigues Magalhães²

Resumo: Propõe-se o artigo a analisar o impacto transformador do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), com enfoque na articulação entre os processos estruturais e o instituto da reparação integral. Parte-se da premissa de que as temáticas relacionadas aos direitos humanos apresentam uma complexidade que exige soluções e mecanismos de decisão e implementação estruturais, que vão além de reparações individuais ou pecuniárias. Há a necessidade de respostas capazes de modificar contextos institucionais e sociais. Nessa senda, analisando as principais características de um processo estrutural, bem como sua aplicação no âmbito interamericano, o artigo destaca como o SIDH tem enfrentado questões sistêmicas, por meio da adoção de medidas focadas nos princípios da centralidade da vítima e da reparação integral. Por fim, diante da experiência brasileira, observa-se que o SIDH revela o seu potencial como um instrumento de transformação social, normativa, institucional e cultural, a partir da conjugação entre processos estruturais, reparação integral e controle de convencionalidade.

Palavras-chave: Sistema Interamericano de Direitos Humanos; Processos estruturais; Reparação integral; Grupos vulneráveis; Impacto transformador.

Sumário: 1 Introdução; 2 Processo estrutural: uma ferramenta para o enfrentamento de desafios complexos em Direitos Humanos; 3 Reparação integral como instituto de extrema importância aos processos estruturais no sistema interamericano; 4 O impacto transformador do sistema interamericano a partir da experiência brasileira; 5 Considerações finais.

1 Procuradora do Estado. Professora doutora em Direito Constitucional e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, *visiting fellow* do Human Rights Program da Harvard Law School (1995 e 2000), *visiting fellow* do Centre for Brazilian Studies da University of Oxford (2005), *visiting fellow* do Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (HEIDELBERG – 2007; 2008; 2015-2024); Humboldt Foundation Georg Forster Research Fellow no Max Planck Institute (Heidelberg – 2009-2014); Lemman Visiting Scholar no David Rockefeller Center for Latin American Studies da Harvard University (2018). Foi membro da UN High Level Task Force on the implementation of the right to development e do OAS Working Group para o monitoramento do Protocolo de San Salvador em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais. Foi membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (mandato de 2018-2021) e ex Vice-presidente da Comissão Interamericana (2020-2021). Em 2022 recebeu o Georg Forster Humboldt Research Award. É Coordenadora Científica da Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Decisões da Corte Interamericana no Conselho Nacional de Justiça (UMF/CNJ).

2 Doutoranda e Mestra em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharel em Direito pela UnB, com período sanduíche na Université du Québec à Montréal. Assistente de Ações Transversais no Programa Fazendo Justiça – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - atuando na interface com a Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Justiça (UMF/CNJ).

1. INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo é enfocar o impacto transformador do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) a partir de um olhar sobre a relação entre os processos estruturais por ele analisados e o instituto da reparação integral, dimensão central de sua atuação. Os processos estruturais surgem com especial centralidade na agenda internacional, sobretudo na agenda latino-americana de direitos humanos, diante da complexidade e amplitude dos assuntos que têm chegado ao SIDH. Trata-se de temáticas das mais variadas searas, que podem ser classificadas em seis tipologias principais: (1) Violações que refletem o legado do regime autoritário ditatorial; (2) Violações que refletem questões da justiça de transição (*transitional justice*); (3) Violações que refletem desafios acerca do fortalecimento de instituições e da consolidação do Estado de Direito (*rule of law*); (4) Violações de direitos de grupos vulneráveis; (5) Violações a direitos sociais; e (6) Violações a novos direitos da agenda contemporânea.

As temáticas que constantemente chegam ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos demandam soluções estruturais, baseadas na centralidade das vítimas (*victim centric approach*) visando sobretudo a uma reparação integral e adequada baseada nos parâmetros mínimos de proteção de direitos humanos, os quais são fixados pelo *corpus iuris* interamericano.

Nesse sentido, primeiramente será apresentado um panorama geral em relação à temática de processo estrutural, destacando os pressupostos teóricos relativos à matéria e os correlacionando com o contexto interamericano. Trata-se de uma técnica que pode ser utilizada tanto no âmbito nacional, quanto no âmbito internacional. Contudo, o enfoque do presente estudo será concentrado no Sistema Interamericano.

Em um segundo momento, será analisada a reparação integral, instituto adotado pelo Sistema Interamericano, cuja relevância e importância ímpar evidenciam-se especialmente quando são analisados casos que envolvem violações de caráter estrutural. Por fim, a partir de uma análise do panorama geral da jurisprudência interamericana, o estudo tenciona destacar o impacto transformador que o SIDH tem promovido nos âmbitos internacional e nacional, com enfoque nos casos relacionados ao Estado brasileiro.

2. PROCESSO ESTRUTURAL: UMA FERRAMENTA PARA O ENFRENTAMENTO DE DESAFIOS COMPLEXOS EM DIREITOS HUMANOS

Os litígios em direitos humanos têm ganhado cada dia mais um aspecto complexo e coletivo diante do cenário internacional. Trata-se de espaços de governança global³, voltados à discussão e à análise de

3 A respeito do conceito de governança global e seus desdobramentos, ver: TORELLY, Marcelo. Do direito internacional à governança global: mudanças estruturais do espaço transnacional. *Revista de Direito Brasileira*, v. 15, n. 6, p. 20-46, 2016.

temáticas que, muitas vezes, são comuns no ambiente global e refletem a complexidade das violações em matéria de direitos humanos. A partir disso, o âmbito internacional é traduzido em instâncias utilizadas para a busca contínua por justiça e reparação quando os mecanismos internos não são capazes de solucionar e oferecer reparações satisfatórias, evidenciando falhas institucionais e estruturais internas.

O processo estrutural pode ser visto como uma importante ferramenta que ainda está em desenvolvimento, voltada ao enfrentamento de desafios complexos, sistêmicos, que demandam soluções estruturais, especialmente em matéria de direitos humanos. Esse tipo de processo relaciona-se, muitas vezes, com o fomento de uma transformação social e/ou institucional de caráter estrutural, diante da necessária garantia de direitos a todos os seres humanos. Nesse viés, a presente seção dedicar-se-á à análise das origens e das principais características do processo estrutural (2.1), visando destacar, posteriormente, como o processo estrutural é uma ferramenta que tem demonstrado potencial para o enfrentamento de desafios em direitos humanos (2.2).

2.1. ORIGENS E CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO ESTRUTURAL NO CONTEXTO DOS DIREITOS HUMANOS

O processo estrutural é reconhecido, atualmente, como uma categoria que visa à transformação social diante de problemas complexos que ensejam reestruturações voltadas, principalmente, à fruição dos direitos humanos (Kluge; Vitorelli, 2021, p. 57).

A origem do processo estrutural é comumente remetida ao caso *Brown vs. Board of Education*⁴. Trata-se de um precedente analisado pela Suprema Corte dos Estados Unidos, e versou sobre segregação racial nas escolas estadunidenses. O julgado foi originado pelo caso de uma criança negra que via seus direitos inerentes à infância sendo obstados diante da necessidade de atravessar a pé toda a sua cidade localizada no estado de Kansas, diante da impossibilidade de estudar em escolas mais próximas da sua residência, tendo em vista que estas não permitiam a matrícula de crianças negras. Nesse contexto, foi ajuizada uma ação contra o conselho de educação estadual com a finalidade de garantir que a criança pudesse estudar nas proximidades de sua moradia (KLARMAN, 2005; FISS, 1973-1974).

Na decisão da Suprema Corte do Estados Unidos, fundamentada na 14^a Emenda da Constituição estadunidense, que trata sobre o direito à igualdade em suas diferentes dimensões, restou reconhecida a inconstitucionalidade da segregação racial dentro das escolas do país, de modo a invalidar as leis do ordenamento jurídico estadunidense que permitiam tal segregação. Trata-se, porém, de uma decisão que tem um amplo impacto, exigindo realização de alterações estruturais, tal como os novos procedimentos e critérios para matrículas de alunos, a modificação de rotas de transportes escolares, a contratação de novos professores, a alocação de recursos suficientes para cumprir os objetivos da decisão, dentre outros. Esse caso emblemático levou a mudanças estruturais institucionais, orçamentárias e culturais.

4 Nesse sentido, ver: FISS, Owen. As formas de justiça. In: *Direito como Razão Pública - Processo, Jurisdição e Sociedade*. 2ª Edição - Revista e Atualizada, p. 27, 2017. No mesmo sentido: KLUGE, Cesar Henrique; VITORELLI, Edilson. O processo estrutural no âmbito do sistema interamericano. Reflexões a partir do caso Cuscul Pivaral e outros vs. Guatemala. In: *Civil Procedure Review*, v. 12, n. 2: maio-ago. 2021, p. 57.

Diante da constatação de insuficiência das ações até então tomadas em outros casos para o cumprimento de decisões judiciais, como a *contempt of power* e a execução de ordens preestabelecidas, o tribunal recorreu a outros instrumentos de implementação de decisões, tal como a realização de planos judiciais e a previsão de cronogramas de execução (DANTAS, 2019, p. 36). Em decisão prolatada no ano seguinte, foi emitida uma ordem executiva determinando o fim da segregação racial nos distritos escolares, com a previsão de monitoramento do Poder Judiciário (MENDES; DANTAS, 2021, p. 2). Nesse contexto, diante de um caso complexo, que visou à garantia de direitos das crianças, bem como à luta contra a desigualdade racial, observa-se uma articulação conjunta e ordenada, no âmbito do Poder Judiciário estadunidense, voltada à garantia dos direitos humanos e que vem sendo considerada a gênese dos processos estruturais.

No âmbito nacional, observa-se que os processos estruturais adquirem diferentes compreensões pela doutrina. Em um sentido mais abrangente, ele se enquadra em um mecanismo que objetiva a transformação do estado de coisas que estão desconformes a um padrão (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020) e, especificamente no âmbito de direitos humanos, busca mudar, fazer cessar permanentemente contextos de violações. É um litígio estrutural caracterizado pela ausência de uma situação ideal que requer uma ação de reestruturação da situação⁵. Parte-se, diante dessa corrente doutrinária, da existência de um problema estrutural lícito ou ilícito. Há, de outro lado, a existência da doutrina que associa processo estrutural com a finalidade de reorganizar, de modo coletivo, estruturas que possam causar, fomentar ou viabilizar violações de direitos em virtude de seu modo de funcionamento, seja no âmbito público seja privado, a partir de um movimento coletivo (VITORELLI, 2020, p. 81).

Ademais, importa destacar os ensinamentos de Owen Fiss, um dos expoentes na temática de processos estruturais. De acordo com Fiss (2017), a qualidade de vida social é influenciada significativamente pelas atividades de grandes organizações. Nesse contexto, o Poder Judiciário, ao enfrentar uma burocracia estatal relacionada aos valores constitucionais, há de realizar a reestruturação da organização com vistas à eliminação da ameaça que está posta diante de tais valores constitucionais. Nesses casos, então, é necessária a determinação de *injunctions*, marcadas por reformas estruturais voltadas à transmissão de diretivas de reconstrução⁶. Observa-se, assim, que o foco dos processos estruturais não é apenas resolver uma questão individual, mas sim relações coletivas, que acarretam um impacto amplo. Sob esse escopo, diante

5 Destaca-se que, de acordo com Didier, Zaneti e Oliveira (2020), para se definir um processo estrutural, é necessário levar em conta, primeiramente, a questão de um problema, um litígio estrutural, sendo o problema caracterizado por uma situação em desconformidade com a situação ideal, de forma a ser necessária uma ação de reestruturação da situação. 1. Dessa forma, de acordo com os autores, para ser um processo estrutural, este deve estar relacionado a uma situação em desconformidade com a que seria ideal. Ainda, além da relação com um problema estrutural, há outras três características essenciais ao processo estrutural: (i) deve buscar o reestabelecimento da situação ideal do contexto, do litígio analisado; (ii) deve ser desenvolvido em um procedimento de duas fases, uma relativa à verificação do problema estrutural, e outra relativa à execução das atividades delineadas ao longo do processo; (iii) por fim, outro critério que caracteriza um processo estrutural é o relativo a uma “flexibilidade intrínseca”, caracterizado, por exemplo, pela participação de terceiros, de mecanismos de cooperação durante a resolução do litígio. Sobre isso, ver: DIDIER Jr., Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, jan/mar 2020.

6 Nesse sentido, destaca Fiss: “a reforma estrutural é baseada na noção de que a qualidade de nossa vida social é afetada de forma significativa pela operação de organizações de grande porte e não somente por indivíduos, agindo dentro ou fora dessas organizações. É também baseada na crença de que os valores constitucionais norte-americanos não podem ser totalmente assegurados, sem que mudanças básicas sejam efetuadas nas estruturas dessas organizações. O processo judicial de caráter estrutural é aquele no qual um juiz, enfrentando uma burocracia estatal no que tange aos valores de âmbito constitucional, incumbe-se de reestruturar a organização para eliminar a ameaça imposta a tais valores pelos arranjos institucionais existentes. Essa *injunction* é o meio pelo qual essas diretivas de reconstrução são transmitidas” (FISS, 2017, p. 27).

da complexidade intrínseca aos assuntos que são tratados em processos complexos, passa-se ao argumento de que o processo estrutural é uma ferramenta com potencial para o enfrentamento das violações de direitos humanos, sobretudo no ambiente internacional.

2.2. O PROCESSO ESTRUTURAL COMO UMA FERRAMENTA PARA O ENFRENTAMENTO DE DESAFIOS EM DIREITOS HUMANOS

O processo estrutural, conforme já apresentado, tem o condão de possibilitar a solução de questões complexas. Nesse sentido, argumenta-se que os processos estruturais podem servir como uma ferramenta útil para o enfrentamento de desafios cotidianos relacionados à temática de proteção de direitos humanos, incluindo nos âmbitos nacionais e internacionais, quando são observados alguns procedimentos.

Um processo estrutural diferencia-se dos procedimentos comuns por diferentes motivos, a começar pela amplitude da matéria analisada, geralmente ligada a uma coletividade, bem como pelos mecanismos próprios para a garantia de uma implementação adequada e que possibilite o impacto desejado com a decisão processual (FISS, 2017, p.27). Observa-se, assim, a existência de apontamentos para a adoção de mecanismos e regulamentações próprias voltadas a processos estruturais⁷, diante da ausência, no ordenamento jurídico brasileiro, de tal previsão⁸.

Esses posicionamentos reconhecem as características próprias e indispensáveis de um processo estrutural, as quais devem ser asseguradas para o seu bom funcionamento e cumprimento. Nesse sentido, cita-se a necessidade de que haja uma participação ativa da sociedade por meio da implementação efetiva de mecanismos de participação, como a garantia de formas de escuta, a promoção de audiências públicas, a possibilidade de ingresso como *amicus curiae*⁹. Às partes, outrossim, geralmente caracterizadas por uma coletividade, deve ser oportunizada uma participação mais próxima, de forma a propiciar a defesa a partir de um contraditório amplo. Observa-se que, a esse respeito, o Conselho Nacional de Justiça brasileiro (CNJ) aprovou, em 11 de junho de 2025, a recomendação a qual estabelece diretrizes para a identificação e a condução dos processos estruturais do Poder Judiciário, no âmbito da análise do Ato Normativo nº 0002808-31.2025.2.00.0000. Dentre as recomendações realizadas pelo Judiciário brasileiro, destaca-se a relacionada à ampliação do contraditório “a fim de colher a maior quantidade de informações disponíveis para a condução do processo e criar oportunidades de diálogo entre os atores envolvidos” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2025).

7 Nesse sentido, “conforme ensina Arenhart, um processo apto a lidar com questões estruturais não pode se pautar pelo regime tradicional do processo civil brasileiro” (KLUGE; VITORELLI, 2021, p. 60).

8 Observa-se, porém, que tramita no Senado Federal brasileiro o Projeto de Lei n. 3, de 2025, que visa disciplinar o processo estrutural no âmbito das ações civis públicas. De acordo com o projeto proposto, “os problemas estruturais são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se caracterizam por elementos como: I - multipolaridade; II - impacto social; III - prospectividade; IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias; V - complexidade; VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada”. BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 3, de 2025*. Disciplina o processo estrutural. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/119177?sequencia=407>>. Acesso em: 10 jun. 2025.

9 Conforme evidenciado por diversos autores, no processo estrutural devem ser promovidos os mecanismos de representação e participação. Cita-se, nesse sentido Fiss (2017) e Piovesan e Hernandez (2024).

Ademais, com a finalidade de promover soluções consensuais, tendo em vista a complexidade das causas debatidas e o impacto social que elas possuem, uma característica dos processos estruturais é a promoção do diálogo (ABRAM, 1976) — não apenas das partes, mas envolvendo os órgãos institucionais que possam estar relacionados com a matéria tratada, com organizações não governamentais, especialistas na matéria, dentre outros sujeitos que possam colaborar para a solução consensual, para o processo decisório e, também, para a implementação das medidas decididas pelo juiz ou acordadas pelas partes¹⁰.

Outra particularidade de um litígio estrutural diz respeito a sua implementação. Conforme Fiss (2017) destaca, um processo estrutural geralmente possui um início e um meio, mas geralmente não é marcado por um fim¹¹, de modo a envolver as instituições que tratam sobre a matéria de forma contínua e com o nível de engajamento constante, com vistas à eliminação das causas que ameaçam ou possam vir a ameaçar valores constitucionais ou mesmo convencionais¹².

Sob essa perspectiva, diante dos objetos que são analisados em ações estruturais, e suas características próprias, geralmente marcadas pela multipolaridade, por um impacto social, econômico, político ou institucional mais amplo, coletivo¹³, que requer uma atuação mais próxima tanto do Poder Judiciário, quanto das organizações e instituições — estatais ou não estatais — afetas à temática analisada, observa-se que os processos estruturais têm ganhado amplitude no âmbito da proteção internacional dos direitos humanos, por meio da análise de questões cada vez mais complexas de violações de direitos, sobretudo nos tribunais internacionais¹⁴.

Nesse escopo de atuação em litígios complexos, o Sistema Interamericano de proteção de Direitos Humanos tem adquirido um especial papel de transformação social no âmbito da América Latina, marcadamente diante do instituto da reparação integral, desenvolvido com a aplicação do princípio da centralidade da vítima, a partir do *corpus iuris* interamericano. Assim, a próxima seção dedicar-se-á a analisar a

10 Observa-se que, na mencionada recomendação aprovada pelo CNJ sobre diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais, dentre as orientações ao juízo competente de analisar um processo estrutural, muitas estão relacionadas com a promoção do diálogo e da cooperação. Nesse sentido, “art. 5º Verificada a existência de um processo estrutural, recomenda-se que o juízo competente para julgá-lo avalie a adoção, entre outras, das seguintes medidas: [...] II – criar oportunidades para a celebração de acordos entre as partes; III – designar audiências para a condução participativa do procedimento, inclusive para realização de saneamento compartilhado e para o monitoramento das medidas determinadas pelo juízo ou definidas em acordos das partes. [...] VIII – indicar especialistas, comissões técnicas, entidades públicas ou pessoas com expertise reconhecida para colaborar com a construção, o aperfeiçoamento e o acompanhamento do plano de atuação estrutural, inclusive mediante a produção de relatórios técnicos que subsidiem a tomada de decisões no processo” (Conselho Nacional de Justiça, 2025).

11 A respeito disso: “por outro lado, a fase de execução no processo judicial estrutural está muito longe de ser esporádica. Ela tem um começo, talvez um meio, porém não tem fim – bem, quase não tem fim. Envolve uma relação longa e contínua entre o juiz e a instituição” (FISS, 2017).

12 Segundo Fiss, “consequentemente, a medida judicial envolve a corte em nada menos que a reorganização de uma instituição existente, de forma a remover a ameaça que ela representa para os valores constitucionais. A jurisdição da corte durará enquanto a ameaça persistir” (FISS, 2017, p. 63-64).

13 Observa-se, assim, que o foco dos processos estruturais não é apenas resolver uma questão individual, mas, sim, relações coletivas, que possuem um impacto amplo. Conforme Fiss (2017) destaca em relação ao caso *Brown vs. Board of Education*, “o que é crucial não é o fato da criança negra ser rejeitada em uma escola de branco ou o ato individual de brutalidade policial [...] Todavia, a questão principal do processo ou o foco da investigação judicial não são esses incidentes, os quais são eventos particularizados e isolados, mas, sobretudo, uma condição social que ameaça importantes valores constitucionais e a dinâmica organizacional que cria e perpetua tal condição” (FISS, 2017, p. 50).

14 Cita-se, nesse sentido, os tribunais regionais de proteção de direitos humanos: a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH); e o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (TADHP), que vêm analisando causas das mais variadas temáticas relacionadas a sua competência.

reparação integral como um instituto essencial ao Sistema Interamericano que dialoga diretamente com os processos estruturais, ao passo que visa reparar integralmente as violações de direitos humanos cometidas pelos Estados sob sua jurisdição.

3. REPARAÇÃO INTEGRAL COMO INSTITUTO DE EXTREMA IMPORTÂNCIA AOS PROCESSOS ESTRUTURAIS NO SISTEMA INTERAMERICANO

A reparação integral é um instituto de extrema importância no contexto de processos estruturais relacionados à defesa dos direitos humanos no âmbito interamericano. Trata-se de uma “consequência inerente à determinação da responsabilidade internacional do Estado” (PIOVESAN, 2021), verificada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Observa-se, todavia, que, no âmbito do SIDH, a reparação integral é aplicada não apenas pelo seu órgão jurisdicional, como também pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, quando analisa os casos a ela submetidos e emite um relatório de mérito, bem como quando promove os parâmetros relacionados à reparação integral, com vistas a difundi-lo nos âmbitos nacionais¹⁵.

Visto isso, a presente seção propõe-se a analisar como o instituto da reparação integral tem um papel transformador no âmbito do Sistema Interamericano de proteção de Direitos Humanos, a partir da análise das principais temáticas que chegam ao SIDH (3.1) e, depois, da análise da relação dessas temáticas com a reparação integral (3.2).

3.1. AS TEMÁTICAS ESTRUTURAIS DO SISTEMA INTERAMERICANO

Observa-se que, atualmente, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos lida com temáticas diversas, envolvendo causas estruturais, complexas, que geralmente possuem relação com mecanismos institucionais – estatais ou não – os quais proporcionam ou colaboram para violações de direitos humanos. Categoricamente, pode-se dividir os casos analisados pelo SIDH em seis tipologias principais: (1) Violações que refletem o legado do regime autoritário ditatorial; (2) Violações que refletem questões da justiça de transição (*transitional justice*); (3) Violações que refletem desafios acerca do fortalecimento de instituições e da consolidação do Estado de Direito (*rule of law*); (4) Violações de direitos de grupos vulneráveis; (5) Violações a direitos sociais; e (6) Violações a novos direitos da agenda contemporânea. Cumpre destacar, neste momento, alguns aspectos gerais de cada um dos tipos, com vistas a demonstrar a complexidade e variedade dos assuntos de que o Sistema Interamericano trata.

15 A respeito da reparação integral aplicada pela CIDH, observa-se que o órgão tem promovido a reparação integral por meio da realização de publicações temáticas. Cita-se, a título exemplificativo, a publicação “A reparação integral com perspectiva de gênero em contextos de justiça de transição”, realizada pela CIDH em maio de 2024.

A primeira tipologia, de violações que refletem o legado do regime autoritário ditatorial, é observada em um grande número de casos analisados pelo Sistema Interamericano e busca “prevenir arbitrariedades e controlar o excessivo uso da força, impondo limites ao poder punitivo do Estado” (PIOVESAN, 2024, p. 60). As temáticas recorrentes desse tipo jurisprudencial envolvem desaparecimentos forçados, violações à integridade física, psíquica e moral de pessoas detidas, impossibilidade de pena de morte e garantias judiciais¹⁶.

A segunda tipologia, por sua vez, trata de violações relacionadas à justiça de transição (*transitional justice*), destacando-se as matérias relacionadas aos períodos de ditadura vivenciados sobretudo na América Latina. Logo, matérias como anistia, impunidade institucional e direito à memória, verdade e justiça são temáticas comuns analisadas pelo Sistema Interamericano quando se trata desta categoria¹⁷.

Em relação às violações que refletem desafios acerca do fortalecimento de instituições e da consolidação do Estado de Direito (*rule of law*), destacam-se as temáticas de acesso à justiça, mediante garantias judiciais, proteção judicial, fortalecimento e independência do Poder Judiciário (PIOVESAN, 2024, p. 63). Trata-se de temáticas diretamente relacionadas com diversos direitos previstos expressamente na Convenção Americana, sobretudo das garantias judiciais (art. 8), princípio da legalidade e da retroatividade (art. 9), da igualdade perante a lei (art. 24) e da proteção judicial (art. 25)¹⁸.

A quarta categoria, por sua vez, abarca as violações de direitos praticadas em relação às pessoas em situação de vulnerabilidade, buscando a reafirmação da proteção desses grupos, diante da necessidade de garantias específicas, a partir da posição do Estado como garante de direitos. Nesse escopo,

16 Dois casos emblemáticos dessa categoria são: Velasquez Rodriguez vs. Honduras e Loayza Tamayo vs. Peru. No âmbito consultivo, destaca-se a OC sobre a impossibilidade de adoção da pena de morte pelo Estado da Guatemala (Opinião Consultiva nº 3/83, 8 set. 1983) e a impossibilidade de suspensão da garantia judicial de habeas corpus inclusive em situações de emergência, em consonância com o art. 27 da Convenção Americana (Opinião Consultiva nº 08/87, 30 jan. 1987).

17 Alguns casos emblemáticos sobre justiça de transição são: Caso Barrios Altos vs. Peru; Caso Almonacid Arellano vs. Chile; Caso Gomes Lund vs. Brasil; e Caso Gelman vs. Uruguai.

18 Alguns casos emblemáticos sobre a temática: Caso Chocrón vs. Venezuela, Caso Corte Suprema de Justiça (QUINTANA COELLO et al.) vs. Ecuador e o Caso Tribunal Constitucional (CAMBA CAMPOS et al.) vs. Ecuador. Para maiores detalhes sobre eles, consultar Piovesan (2024, p. 64).

destacam-se os povos indígenas¹⁹, as crianças²⁰, as mulheres²¹, as pessoas privadas de liberdade²², entre outros.

As violações a direitos sociais figuram como uma categoria decorrente de uma interpretação progressiva da Convenção Americana²³. Observa-se que o documento trata de direitos civis e políticos, contemplando apenas a aplicação progressiva dos direitos sociais em seu artigo 26. Trata-se, portanto, de uma interpretação de que a CADH é um instrumento vivo (*living instrument*)²⁴.

Por fim, em uma categoria mais ampla, encontram-se as violações a novos direitos da agenda contemporânea. Trata-se de casos relacionados ao meio ambiente — incluindo as mudanças climáticas, que vêm sendo analisadas a partir de sua interrelação com a violação de direitos humanos individuais e coletivos (PIOVESAN; MAGALHÃES, 2024); casos relacionados aos direitos reprodutivos²⁵, relacionados às novas tecnologias, dentre outros assuntos que emergem no cenário global de proteção de direitos humanos.

A partir dessa breve digressão tipológica, observa-se que os assuntos abordados no âmbito do Sistema Interamericano, seja por meio de emissão de recomendações pela CIDH seja pelo exercício das funções contenciosa e consultiva da Corte Interamericana, são dos mais variados aspectos, envolvendo questões estruturais, que impactam a fruição de direitos individuais e coletivos, inseridos em contextos amplos. Refere-se, então, à análise de casos estruturais inseridos no contexto de processos estruturais, que demandam uma atuação específica do Sistema Interamericano, que deve estar atento ao contexto regional de violações sistemáticas de direitos humanos, com vistas a proporcionar uma reparação integral às vítimas e a mudança dos mecanismos que colaboram para a violação de tais direitos, inclusive por meio das garantias de não repetição.

19 Em relação à garantia de direitos dos povos indígenas, a Corte possui uma vasta jurisprudência desenvolvida. Cita-se, a título exemplificativo, o emblemático caso da comunidade indígena Mayagna Awas Tingni contra a Nicarágua, o caso da comunidade indígena Yakye Axa contra o Paraguai, e o caso da Comunidade Xukuru e seus membros vs. Brasil.

20 Sobre as crianças, destaca-se o caso Villagrán Morales contra a Guatemala e a Opinião Consultiva nº 21, 19 ago. 2014, a respeito dos direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção especial.

21 Quanto aos direitos das mulheres, a Corte IDH tem desenvolvido parâmetros jurisprudenciais amplos, sobretudo diante das múltiplas discriminações por elas vivenciadas. Como exemplo, têm-se o emblemático caso González e outras contra o México (caso “Campo Algodonero”), o caso Gutiérrez Hernández e outros contra a Guatemala e o caso Atala Riffe e suas filhas contra o Chile. Para uma análise sobre a jurisprudência interamericana relacionada às mulheres em relação ao Brasil, ver Lopes Olsen e Girardi Fachin (2022).

22 Sobre a matéria de pessoas privadas de liberdade, a Corte a tem analisado sobretudo por meio de medidas provisórias, diante da gravidade e urgência que as situações são inseridas. Nesse sentido, cita-se o caso do Complexo Penitenciário de Pedrinhas, do Curado, da Penitenciária Alfredo Tranjan, Evaristo de Moraes, dentre outros — todos em relação ao Estado brasileiro, marcado pelo reconhecimento do Estado de coisas inconstitucional no sistema carcerário, a partir do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347. Há, também, a interseccionalidade entre pessoas privadas de liberdade e crianças e adolescentes, traduzida em casos como em que o Estado tem um especial dever de garante. Quanto a essa temática, destaca-se o emblemático caso Instituto de Reeducação do Menor vs. Paraguai, bem como as medidas provisórias emitidas no âmbito da Unidade de Internação socioeducativa do Espírito Santo em relação ao Estado brasileiro.

23 Diversos são os casos em que a corte analisa direitos sociais, em diferentes contextos: o caso Villagrán Morales contra a Guatemala, mediante a análise do direito à vida digna, a partir de um projeto de vida. Cita-se, ademais, o caso Niñas Yean y Bosico versus República Dominicana, relacionado ao direito à educação.

24 Sobre a possibilidade de tratados a ser um instrumento vivo, a Corte já dispôs: “Essa orientação adquire particular relevância no Direito Internacional dos Direitos Humanos, que avançou muito por meio da interpretação evolutiva dos instrumentos internacionais de proteção. Tal interpretação evolutiva é resultante das regras gerais de interpretação dos tratados consagradas na Convenção de Viena de 1969” Corte Interamericana De Derechos Humanos (1999).

25 Sobre os direitos reprodutivos, ver o emblemático Caso Artavia Murillo e outros contra a Costa Rica.

Feita a análise do panorama geral das temáticas no âmbito do Sistema Interamericano, passa-se a enfocar a interrelação de tais assuntos estruturais com o princípio da reparação integral.

3.2. O PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO INTEGRAL COMO UM INSTITUTO CARACTERÍSTICO DO SISTEMA INTERAMERICANO

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, diante da necessidade de reparar danos decorrentes de quebras de compromissos internacionais²⁶ e visando ao restabelecimento da situação mais próxima à anterior das violações de direitos, desenvolveu o instituto da reparação integral que, diante de sua relevância, atualmente é considerado um princípio orientador da atuação em direitos humanos.

Trata-se de um princípio decorrente da interpretação evolutiva da Corte Interamericana e que se encontra alicerçado no artigo 63 da Convenção Americana de Direitos Humanos. De acordo com a referida normativa, verificada uma violação de um direito ou liberdade protegidos no tratado, a Corte IDH deve assegurar ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados, além de que sejam realizadas as reparações das consequências da violação e proceda ao pagamento de uma indenização justa²⁷. A referida normativa possibilitou o desenvolvimento jurisprudencial voltado ao estabelecimento de medidas abrangentes, baseada na centralidade das vítimas, princípio este que deve guiar o Direito Internacional dos Direitos Humanos (Cançado Trindade, 2007, p. 429), na possibilidade de que a vítima volte ao seu projeto de vida, além de compensar os danos por ela sofridos e combater as causas estruturais de violações (PIOVESAN, 2021, p. 209).

Nesse contexto, o Sistema Interamericano adotou um mecanismo único de reparação, marcado pela necessária ação jurisdicional em casos estruturais, quando há uma omissão estatal que provoque violações aos valores constitucionais ou convencionais, conforme já disposto na seção anterior. Desse modo, há, atualmente, diversos tipos de medidas de reparação determinadas pela Corte, quais sejam: medidas de restituição, de reabilitação, de satisfação, de busca do paradeiro e/ou identificação de restos mortais, de garantias de não repetição, de obrigação de investigar, julgar e, caso seja pertinente, punir os responsáveis por violações de direitos humanos, indenizações e reembolso de custas e gastos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2022, p. 71). Observa-se, então, um conjunto de possibilidades de reparações, característico do SIDH (ANTKOWIAK, 2012, p. 307-317), alicerçado na reparação integral da vítima (MAGALHÃES, 2024) e na restituição plena, visando ao restabelecimento da situação anterior às violações. Caso, porém, não seja possível o restabelecimento da situação, determinam-se medidas com o intuito de cessar as violações, além do direito a uma indenização justa (PIOVESAN, 2021, p. 210).

26 Trata-se de um princípio de direito internacional orientador da atuação, inclusive, de tribunais internacionais. Tal como já disposto pela então Corte Permanente de Justiça, “o Tribunal observa que se trata de um princípio do direito internacional, e até uma concepção geral do direito, que qualquer violação de um compromisso envolve a obrigação de reparar. [...] o Tribunal já estabeleceu que a reparação é o complemento indispensável da falha em aplicar uma convenção [...]” (CORTE PERMANENTE DE JUSTIÇA INTER-NACIONAL, 2021, p.220).

27 Nesse sentido: “Artigo 63 - 1. Quando decidir que houve violação de um direito ou liberdade protegidos nesta Convenção, a Corte determinará que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Determinará também, se isso for procedente, que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

Não há a restrição, portanto, a apenas condenações pecuniárias, diante da centralidade das vítimas, da proteção da dignidade da pessoa humana, bem como dos assuntos complexos e variados que demandam a atuação positiva estatal para sua cessação.

Conforme acima exposto, diversas são as medidas de reparação que o Sistema Interamericano pode recomendar ou ordenar (PIOVESAN, 2021). A maioria das categorias de medidas diz respeito à eliminação ou correção de consequências de violações de direitos. Contudo, no que tange aos processos estruturais, que demandam mudanças estruturais, marcadas pela sua amplitude, destacam-se as medidas de não repetição. Trata-se de um olhar mais amplo, não restritivo aos efeitos da violação. Observa-se, portanto, as causas de violações de direitos humanos, que geralmente advêm de questões complexas, estruturais. Assim, a identificação e modificação das causas é parte essencial para a reparação estatal, com o objetivo de que o ilícito internacional não perdure, não aconteça novamente (PIOVESAN, 2021, p. 214). Ambiciona-se, a partir da adoção de medidas de não repetição, mudanças transformadoras, duradouras e modificativas das circunstâncias que ensejaram a violação analisada.

Nesse escopo estrutural, encontram-se diversas possibilidades de determinações ou recomendações emitidas pelo Sistema Interamericano. Citam-se, a título exemplificativo, medidas de adequação de legislações internas, mediante anulação, reforma, revogação, ou, ainda, adoção de uma determinada normativa, como a tipificação de um crime no ordenamento estatal²⁸. Há também a possibilidade de emissão de recomendações ou determinações relacionadas à promoção dos direitos humanos, sobretudo relativamente à realização de cursos de capacitação de funcionários públicos, com questões específicas que devem ser tratadas para superar ideias e práticas institucionais que perpetuam situações de violações.

Observa-se, com isso, que o SIDH, de modo singular em relação aos demais sistemas regionais, dispõe sobre reparações que vão além das reparações pecuniárias às vítimas, diante da análise de processos estruturais que demandam soluções complexas, capazes de inibir as violações de direitos analisada. Feita essa análise sobre a reparação integral em virtude dos processos estruturais que chegam ao SIDH, passa-se a focar nos impactos transformadores que este instituto tem proporcionado nos ambientes internos dos Estados que compõem o Sistema Interamericano, especialmente no que diz respeito aos casos brasileiros.

4. O IMPACTO TRANSFORMADOR DO SISTEMA INTERAMERICANO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

O Sistema Interamericano de proteção de Direitos Humanos tem promovido impactos de extrema importância nos âmbitos internacional e nacional, possuindo a capacidade de evidenciar as particularida-

28 Nesse sentido, cita-se o caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil*, em que a Corte IDH determinou que “o Estado deve adotar, em um prazo razoável, as medidas que sejam necessárias para tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas em conformidade com os parâmetros interamericanos” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010).

des e singularidades das lutas por direitos e justiça na América Latina. Trata-se do diálogo multinível, englobando o diálogo com o sistema global, a partir da incorporação de parâmetros de direitos humanos²⁹; o diálogo com os sistemas regionais³⁰; com os sistemas nacionais, traduzido no controle de convencionalidade; além do diálogo com a sociedade civil³¹, sendo este um dos responsáveis por proporcionar uma legitimação ao Sistema.

Interessa-nos, nesse momento, enfocar o impacto do Sistema Interamericano a partir do diálogo com os sistemas nacionais, com destaque à experiência brasileira. Para isso, pontua-se a necessária temática do controle de convencionalidade. Além dos parâmetros constitucionais, característicos de diversos ordenamentos jurídicos internos, somam-se a esse quadro os parâmetros convencionais, os quais fixam níveis protetivos mínimos voltados à proteção da dignidade da pessoa humana, constituindo um piso protetivo mínimo e não um teto máximo de proteção. Trata-se de um diálogo que vem se consolidando na América-Latina a partir do processo de redemocratização da região, sobretudo diante da incorporação de tratados de direitos humanos pelos países que a compõem³². Observam-se, então, uma constitucionalização do direito internacional e uma internacionalização do direito constitucional, a partir da possibilidade de expansão dos blocos de constitucionalidade diante de cláusulas de abertura a tratados em direitos humanos, em especial a Convenção Americana, que constitui um dos instrumentos de grande importância do SIDH diante do extenso rol de direitos que ela visa garantir.

Em relação à experiência brasileira, observa-se um aumento do diálogo com o Sistema Interamericano, que vem proporcionando um impacto transformador em diferentes áreas. Esse diálogo é possibilitado a partir da Constituição Federal, ao consagrar que os direitos e as garantias expressos na Constituição não excluem os direitos decorrentes dos princípios e do regime a ela aplicável e os direitos enunciados em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, diante do seu artigo 5º, parágrafo 2º. Outro importante instrumento que vem intensificando o diálogo entre o Brasil e o nível regional diz respeito à Recomendação do Conselho Nacional de Justiça nº 123/2022, a qual recomenda aos órgãos do Poder Judiciário:

I – a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana-

29 Nesse sentido, “constata-se a incorporação crescente de parâmetros protetivos de direitos humanos do sistema global (ONU) nas sentenças proferidas pela Corte Interamericana, com realce à *soft jurisprudence* fomentada pelos *treaties bodies*” (PIOVESAN, 2014).

30 Em específico quanto aos diálogos regionais, observa-se uma crescente troca de experiências entre os Sistemas (PIOVESAN, 2014). Essa troca de experiências é evidenciada, ademais nas reuniões realizadas com os Sistemas Regionais Europeu, Interamericano e Africano a cada dois anos, desde 2018, com vistas à promoção de cooperação entre os órgãos que o compõem, bem como com o objetivo de reafirmar os compromissos com os princípios e objetivos de direitos humanos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2023).

31 Um exemplo emblemático do diálogo entre a sociedade civil e a Corte Interamericana é observado no cumprimento do caso do Povo Indígena Xukuru e seus membros vs. Brasil, em específico quanto à reparação relacionada ao pagamento direto da indenização à título imaterial. Nesse sentido, “a Corte, ao autorizar o pagamento diretamente ao Povo Xukuru, por meio do diálogo, através do conhecimento da realidade do Povo Indígena Xukuru, que já dispunha de uma associação constituída, bem como conhecimento dos instrumentos normativos que o Brasil possui para a consecução dos pagamentos, foi possível realizar uma inovação capaz de reconhecer uma maior autonomia aos povos indígenas” (MAGALHÃES, 2022).

32 “Hoje constata-se que os países latino-americanos subscreveram os principais tratados de direitos humanos adotados pela ONU e pela OEA” (PIOVESAN, 2014).

na de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas.

II – a priorização do julgamento dos processos em tramitação relativos à reparação material e imaterial das vítimas de violações a direitos humanos determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em condenações envolvendo o Estado brasileiro e que estejam pendentes de cumprimento integral. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022)

A recomendação considera diversas disposições nacionais e internacionais, destacando-se o artigo 68 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o qual dispõe que “Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes”, bem como seu artigo 1º, que trata sobre o compromisso estatal em respeitar os direitos e as liberdades estabelecidos no tratado, além de garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita a sua jurisdição³³.

Em um contexto marcado pela desigualdade social, pelo alto grau de exclusão de grupos em situação de vulnerabilidade e pela luta de diversos direitos voltados a proteger a dignidade da pessoa humana, tais instrumentos revelam-se essenciais para a prática do diálogo com o SIDH e com suas normas protetivas.

Observa-se que o controle de convencionalidade já foi reafirmado pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos em diferentes casos por ela analisados. Em específico em relação ao Brasil, destaca-se o posicionamento do Tribunal no Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil:

Este Tribunal estabeleceu em sua jurisprudência que é consciente de que as autoridades internas estão sujeitas ao império da lei e, por esse motivo, estão obrigadas a aplicar as disposições vigentes no ordenamento jurídico. No entanto, quando um Estado é Parte de um tratado internacional, como a Convenção Americana, todos os seus órgãos, inclusive seus juízes, também estão submetidos àquele, o que os obriga a zelar para que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam enfraquecidos pela aplicação de normas contrárias a seu objeto e finalidade, e que desde o início carecem de efeitos jurídicos. O Poder Judiciário, nesse sentido, está internacionalmente obrigado a exercer um “controle de convencionalidade” ex officio entre as normas internas e a Convenção Americana, evidentemente no marco de suas respectivas competências e das regulamentações processuais correspondentes. Nessa tarefa, o Poder Judiciário deve levar em conta não somente o tratado, mas também a interpretação que a ele conferiu a Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2024, p.176)

33 Nesse sentido: “CONSIDERANDO que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 22 de novembro de 1969, promulgada por meio do Decreto no 678, de 6 de novembro de 1992, dispõe no art. 1º que os “Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”; considerando ainda que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos dispõe no art. 68 que os “Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022).

Quanto ao impacto do diálogo entre o sistema regional e a jurisdição interna brasileira, é observado um crescente impacto marcado pelos avanços na matéria de garantia de direitos. Cada dia mais, o âmbito interno tem dialogado com o SIDH, evidenciando uma abertura aos parâmetros de direitos humanos fixados, também, pelo Sistema Interamericano³⁴.

O diálogo é observado a partir principalmente da análise de casos que envolvem violações de direitos humanos no âmbito nacional brasileiro. Até 2025, a Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu 19 (dezenove) sentenças em relação ao Brasil. Nesse sentido, destacam-se os casos: Caso Barbosa de Sousa e outros vs. Brasil; Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil; Caso Nogueira de Carvalho; Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus Familiares vs. Brasil; Caso Escher e outros vs. Brasil; Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil; Caso Garibaldi vs. Brasil; Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil; Caso Herzog e outros vs. Brasil; Caso Honorato e outros vs. Brasil; Caso Sales Pimenta vs. Brasil; Caso Tavares Pereira e outros vs. Brasil; Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil; Caso Ximenes Lopes vs. Brasil; Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara; Caso Muniz da Silva; Caso da Silva e outros; Caso dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes; e Leite de Souza, e outros.

Tais casos constituem processos estruturais que, em sua maioria, a partir da reparação integral, fixam diversos pontos resolutivos de diferentes categorias, voltados à reparação e à não repetição dos danos e das violações que os contextos casuísticos ensejaram. Por sua vez, o cumprimento de tais decisões geram impactos diretos a nível local, não se limitando ao âmbito das partes envolvidas. Por isso, a implementação das decisões pelo Estado brasileiro é parte fundamental para a garantia de direitos³⁵, com quadros propícios a gerar impactos transformadores sociais, institucionais e culturais (ANTONIAZZI; PIOVESAN, 2024).

A abertura nacional ao diálogo entre os sistemas é observada nas diferentes esferas de poder no âmbito estatal (MAGALHÃES, 2024). A título exemplificativo, no Poder Legislativo, observa-se o emblemático Caso Maria da Penha Maia Fernandes, que ensejou a adoção da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. No Poder Executivo, observa-se que os casos envolvendo defensores de direitos humanos contribuíram para a adoção do Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e agora contribui para uma mobilização estatal do Grupo de Trabalho Técnico (GTT) Sales Pimenta, voltado à elaboração de propostas para a Política e o Plano Nacional de Proteção a Defensores de Direitos Humanos, diante do caso Sales Pimenta (BRASIL, 2024). No âmbito do Poder Judiciário, por sua vez, é observado um marcante diálogo

34 Para mais exemplos do diálogo, ver: PIOVESAN, Flávia. Brasil e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. *In*: Temas de Direitos Humanos, 2024.

35 Nesse sentido: “The Inter-American System conceives of compliance monitoring as part of a larger process of human rights protection. In accordance with this perspective, low levels of compliance should be understood in the context of broad social transformation through law. Thus, somewhat paradoxically, noncompliance can at times be more conducive to impact than full compliance” (KRSTICEVIC; URUEÑA, 2024, p. 601).

entre Cortes, evidenciado em diferentes níveis da jurisdição brasileira, desde decisões do Supremo Tribunal Federal³⁶ até as sentenças que inauguram os processos³⁷.

Assim, conclui-se que o Sistema Interamericano, diante de seu *corpus iuris*, vem adquirindo um impacto transformador no âmbito interno brasileiro. Por meio do incentivo à realização do controle de convencionalidade, invocando um papel ativo dos Estados, ouvindo a sociedade civil, as vítimas e outros atores que são relacionados com as demandas analisadas pelo Sistema, é constatado um impacto transformador decorrente de um crescente diálogo interno e interamericano. O diálogo entre o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a jurisdição interna brasileira tem se consolidado como um instrumento de transformação normativa, institucional e social, ampliando os horizontes da proteção de direitos fundamentais no país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise realizada, pode-se concluir que o processo estrutural tem se consolidado como uma importante ferramenta para o enfrentamento de violações de direitos humanos de natureza complexa e sistêmica, especialmente na América Latina. Seu foco de transformação social, institucional e cultural a longo prazo permite uma abordagem mais ampla voltada à proteção de direitos humanos, em especial de grupos vulnerabilizados. Ao permitir a participação alargada de diferentes sujeitos relacionados à temática analisada no âmbito do processo, promovendo o diálogo entre atores estatais e não estatais, incluindo sociedade civil, e priorizando mecanismos de implementação contínua e monitorada, os processos estruturais revelam-se importantes ferramentas voltadas à consolidação de respostas duradouras aos desafios em matéria de direitos humanos.

Dessa feita, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos produz um papel de destaque ao incorporar o processo estrutural como técnica de enfrentamento das violações, ancorado no princípio da centralidade da vítima e no princípio da reparação integral. A análise da experiência do Sistema Interamericano revela que a conjugação dos mecanismos dos processos estruturais e dos parâmetros protetivos do *corpus iuris* interamericano oferece caminhos para avanços na consolidação dos direitos humanos na região. O princípio da reparação integral ocupa um papel preponderante no funcionamento do Sistema Interamericano, especialmente quando aplicado a casos estruturais, tendo em vista que esse instituto abarca uma dimensão mais ampla de reparação.

36 Para demonstrar o crescente diálogo entre o Supremo Tribunal Federal e o Sistema Interamericano, o Conselho Nacional de Justiça e o Max Planck Institute formalizaram parceria para lançar cadernos de jurisprudência do STF. A iniciativa já resultou na publicação de seis cadernos de jurisprudência: Direito das Pessoas LGBTQIAP+, Direitos das Mulheres, Direito à Igualdade Racial, Direitos dos Povos Indígenas, Direito das Pessoas Privadas de Liberdade, Liberdade de Expressão, Democracia e Novas Tecnologias (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2024).

37 Quanto ao crescente diálogo interno no âmbito do Poder Judiciário em diferentes níveis, ver um rol de decisões Judiciais e Acórdãos em direitos humanos que foi premiada pelo Conselho Nacional de Justiça em 2022, marcadas pela garantia de direitos a partir da realização do controle de convencionalidade (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023).

Por sua vez, a análise da experiência brasileira, principalmente diante dos casos que a Corte Interamericana emitiu sentença em relação ao Estado, demonstra o impacto transformador do diálogo interno e internacional, revelando a importância de fortalecer os mecanismos de implementação das decisões internacionais, a partir da realização do controle de convencionalidade, com vistas à construção de sociedades mais justas e inclusivas.

Conclui-se que a conjugação entre processos estruturais e a reparação integral, característica de processos interamericanos, aliada à realização do controle de convencionalidade, por meio do diálogo multinível, tem impulsionado a vocação transformadora do sistema interamericano, reafirmando a centralidade das vítimas e a dignidade humana como princípios orientadores do Direito Internacional emancipatório.

REFERÊNCIAS

ABRAM, Chayes, The Role of the Judge in Public Law Litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, n. 7, p.1281-1316, 1976.

ANTKOWIAK, Thomas. La Corte Interamericana sobre Derechos Humanos y sus reparaciones centradas en la víctima. In: *Perspectiva Iberoamericana sobre la Justicia Penal Internacional*, Valencia, v. I, 2012, p. 307-317. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2118324>. Acesso em: 5 jun. 2025.

ANTONIAZZI, Mariela Morales; PIOVESAN, Flávia. CRUZ, Júlia Cortez da Cunha. Inter-American Human Rights System: Sociopolitical, Institutional, and Cultural Dimensions of Its Transformative Impact. In: BOGDANDY, Armin von. et al. (eds), *The Impact of the Inter-American Human Rights System: Transformations on the Ground*. New York, 2024, p. 48-75. Disponível em: <<https://academic.oup.com/book/55967/chapter/439460770>>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Conheça mais sobre o Grupo de Trabalho Técnico Sales Pimenta*, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024abril/conheca-mais-sobre-o-grupo-de-trabalho-tecnico-sales-pimenta>>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei nº 3, de 2025*. Disciplina o processo estrutural. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/119177?sequencia=407>>. Acesso em: 10 jun. 2025.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Desafios e conquistas do Direito Internacional dos Direitos Humanos no início do Século XXI. In: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). *Desafios do Direito Internacional Contemporâneo*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Ato Normativo 0002808-31.2025.2.00.0000*. Estabelece diretrizes para a identificação e condução de processos estruturais. 2025. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/listView.seam>>. Acesso em: 17 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Concurso nacional de decisões judiciais e acórdãos em direitos humanos / Conselho Nacional de Justiça*; Coordenação Mauro Pereira Martins, Luís Geraldo Sant’ana Lanfredi. — Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/concurso-nacional-djadh-23-03-03.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação nº 123, de 07 de janeiro de 2022*. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4305>>. Acesso em: 10 jun. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 24 de novembro de 2010. San Jose: Série C, n. 219, p. 176. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Parecer Consultivo OC-17/99, de 1º de outubro de 1999*. Série A, 16. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_por.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2025.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório Anual 2022*. San José: Corte IDH, 2022, p. 71. Disponível em: <<https://www.corteidh.or.cr/docs/informe2022/portugues.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2025.

CORTE PERMANENTE DE JUSTIÇA INTERNACIONAL. *Case Concerning the Factory at Chorzow*, 13 set. 1928. Tradução livre de PIOVESAN, Flávia. Curso de Direitos Humanos – Sistema Interamericano. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Diálogo entre los tribunales regionales de derechos humanos*. CP-35/2023. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_35_2023.pdf>. Acesso em: 14 de jun. de 2025.

DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações Estruturais e o Estado de Coisas Inconstitucional: a tutela de direitos fundamentais em casos de graves violações pelo poder pública*. Curitiba: Juruá, 2019.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, jan/mar 2020.

FISS, Owen. As formas de justiça. In: *Direito como Razão Pública - Processo, Jurisdição e Sociedade*. 2ª Edição - Revista e Atualizada, p. 23-80, 2017.

FISS, Owen. *The Fate of an Idea Whose Time Has Come: Antidiscrimination Law in The Second Decade After Brown vs. Board of Education*. University of Chicago Law Review, no 742, p. 176-178, 1973-1974.

KLARMAN, Michael. Court, Congress and Civil Rights. In: DEVINS, Neil; WHITTINGTON, Keith E. (Ed.). *Congress and the Constitution*. Duke University Press, 2005.

KLUGE, Cesar Henrique; VITORELLI, Edilson. O processo estrutural no âmbito do sistema interamericano. Reflexões a partir do caso Cuscul Pivaral e outros vs. Guatemala. In: *Civil Procedure Review*, v. 12, n. 2: maio-ago. 2021.

KRSTICEVIC, Viviana; URUEÑA, René. Transformative Impact of the Inter-American Human Rights System: A Methodology to Think beyond Compliance. In: BOGDANDY, Armin von. et al. (eds), *The Impact of the Inter-American Human Rights System: Transformations on the Ground*. New York, 2024. Disponível em: <<https://academic.oup.com/book/55967/chapter/439460770>>. Acesso em: 20 jun. 2025.

LOPES OLSEN, Ana Carolina; GIRARDI FACHIN, Melina. Perspectiva de gênero na Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Revista CNJ*, Brasília, v. 6, n. esp, p. 95-108, 2022. DOI: 10.54829/revistacnj.v6iesp.344. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/ojs/revista-cnj/article/view/344>>. Acesso em: 13 jun. 2025.

MAGALHÃES, Isabelle Cristine Rodrigues. *As decisões emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação ao Brasil e o papel da Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos - UMF/CNJ*. 2024. 185 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

MENDES, Gilmar; DANTAS, Eduardo. *Importância da fase de implementação das decisões na jurisdição constitucional*, 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)*, de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convenção_americana.htm>. Acesso em: 5 jun. 2025.

PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. *Metodologia de implementação das decisões estruturais e seu impacto transformador*. In: *Revista do processo*. Coord., Teresa Arruda Alvim. Ano 49. Vol. 353, p. 293-321, 2024.

PIOVESAN, Flávia. Brasil e o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. In: *Temas de Direitos Humanos*, 2024.

PIOVESAN, Flávia. *Curso de Direitos Humanos – Sistema Interamericano*. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

PIOVESAN, Flávia. Sistema Interamericano de direitos Humanos: impacto transformador, diálogos jurisdicionais e os desafios da reforma. *Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global*, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 76–101, 2014. DOI: 10.5902/2316305416282. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/REDESG/article/view/16282>>. Acesso em: 20 jun. 2025.

PIOVESAN, Flávia. MAGALHÃES, Isabelle. Direitos Humanos e Justiça Climática: Perspectivas e Desafios em um Sistema Multinível. *In: Temas de Direitos Humanos*, 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *STF, CNJ e Max Planck Institute formalizam parceria para produção dos Cadernos de Jurisprudência*. Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: <<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-cn-j-e-max-planck-institute-formalizam-parceria-para-producao-dos-cadernos-de-jurisprudencia/>>. Acesso em: 21 jun. 2025.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

O PAPEL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO REFORÇO DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: UMA REFLEXÃO NECESSÁRIA

Christine Oliveira Peter da Silva¹

Melina Girardi Fachin²

Resumo: Este artigo analisa o papel do Ministério Público brasileiro no exercício do controle de convencionalidade à luz do constitucionalismo multinível e da jurisprudência interamericana. Parte-se do reconhecimento do controle de convencionalidade como técnica essencial para compatibilizar o ordenamento jurídico interno com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, conforme consolidado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos a partir do caso *Almonacid Arellano vs. Chile*. A atuação do Ministério Público, tanto judicial quanto extrajudicial, é abordada como instrumento central para a efetividade desse controle, com destaque para sua função de agente transformador e promotor de políticas públicas de direitos humanos. O texto explora a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente a ADPF 635/RJ, como caso paradigmático do controle de convencionalidade com participação ativa do MP. Aponta-se, ainda, para a necessidade de institucionalização do controle de convencionalidade no âmbito ministerial, com inclusão de perspectiva intersecional, como requisito de legitimidade e eficácia da atuação do Ministério Público na defesa da ordem jurídica e dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Controle de convencionalidade; Ministério Público; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Constitucionalismo multinível; Direitos Humanos.

Sumário: 1 Introdução; 2 Controle de convencionalidade; 3 Controle de convencionalidade e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; 4 Fortalecimento institucional do controle de convencionalidade pelo Ministério Público; 5 Controle de convencionalidade com perspectiva de gênero: um compromisso institucional; 6 Considerações finais.

1 Assessora de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Professora Associada do Mestrado e Doutorado em Direito das Relações Internacionais do UniCeub. Doutora e Mestre em Direito, Estado e Constituição. E-mail: christinepeter@uol.com.br

2 Advogada sócia de Fachin Advogados Associados. Diretora da Faculdade de Direito e Professora Associada do Curso de Graduação e Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da UFPR. Doutora e Mestre em Direito Constitucional. E-mail: melinafachin@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A reflexão sobre a atuação do Ministério Público como um importante ator do Estado Constitucional Multinível remete à questão do controle de convencionalidade como instrumento de atuação do Ministério Público brasileiro.

O controle de convencionalidade constitui um instrumento jurídico fundamental para compatibilizar o ordenamento jurídico interno com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado. Ele emerge como expressão concreta do diálogo entre ordens jurídicas distintas, impulsionado pelo movimento de constitucionalização do direito internacional e, simultaneamente, de internacionalização do direito constitucional. Esse processo, longe de ser episódico, representa uma transformação estrutural do paradigma jurídico contemporâneo, exigindo a adoção de uma hermenêutica comprometida com os direitos fundamentais em sua dimensão universal.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos consagrou a doutrina do controle de convencionalidade no caso *Almonacid Arellano vs. Chile* (CORTE IDH, 2006), ao afirmar que “todos os juízes e órgãos vinculados à aplicação do direito, em todos os níveis, estão obrigados a exercer ex officio um controle de convencionalidade entre as normas internas e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, no marco de suas respectivas competências e das regulações processuais correspondentes”. Trata-se, portanto, de um “estándar mínimo” de exigibilidade, voltado à aplicação efetiva do *corpus iuris* interamericano pelos Estados parte da Convenção.

Inegável a relevância de mitigar o referencial territorial nos processos transnacionais de reconhecimento e proteção de direitos humanos. Isso porque a cultura dos direitos humanos melhor se consolida e desenvolve nos espaços comunitários formados por mais de um Estado-Nação, desenvolvendo-se nos espaços desterritorializados das organizações internacionais e multinacionais, convolvendo-se em espaços transterritorializados dotados de uma maior capacidade de resiliência e adaptação às adversidades próprias das resistências contra ele dirigidos.

Os direitos humanos, na sua perspectiva transterritorial, rompem os limites físicos de suas adversidades, cumprindo sua função no âmbito dos ordenamentos nacionais, internacionais e transnacionais contemporâneos. É a partir de uma visão transterritorializada dos direitos humanos que será possível compreendê-los em suas múltiplas dimensões.

Nesse contexto, não apenas o Poder Judiciário, mas todos os órgãos estatais com funções normativas, interpretativas ou executivas — especialmente o Ministério Público —, estão incumbidos do dever de realizar o controle de convencionalidade. A atuação do Ministério Público, como instituição essencial à função jurisdicional do Estado e agente constitucional da defesa dos direitos fundamentais, deve incorporar de forma sistemática a análise da conformidade das normas e práticas estatais com os tratados internacionais em vigor, tanto de forma judicial quanto extrajudicial. Esse papel ativo é reforçado pela jurisprudência interamericana, que reconhece a responsabilidade integral do Estado e impõe obrigações

convencionais a todos os seus poderes e agentes (CORTE IDH, *Mack Chang vs. Guatemala*, voto do juiz Sergio García Ramírez, 2003).

No Brasil, o reconhecimento do controle de convencionalidade pelo Supremo Tribunal Federal tem como marco histórico o julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, quando se reconhece o status supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos não incorporados como emenda constitucional. Esse entendimento pavimenta o caminho para uma leitura ampliada do bloco de constitucionalidade, que passa a abarcar os tratados e a jurisprudência da Corte Interamericana como parâmetros hermenêuticos obrigatórios, em consonância com o princípio *pro persona* e a lógica do direito constitucional multinível.

A concretização dos direitos humanos e fundamentais, especialmente no âmbito da atuação das instituições essenciais à Justiça, impõe a busca de métodos, ou seja, caminhos que facilitem a fruição e consolidação desses direitos no mundo da vida dos cidadãos e cidadãs das diversas nações.

2. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

O controle de convencionalidade pode ser definido como a “compatibilização vertical das normas domésticas com os tratados internacionais de direitos humanos (mais benéficos) em vigor no Estado” (FERRER MAC-GREGOR, 2015, p. 253). Esse mecanismo decorre diretamente dos artigos 1º e 2º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), que impõem aos Estados o dever de respeitar e garantir os direitos nela previstos, bem como de adotar, quando necessário, medidas legislativas para assegurar sua plena efetividade no plano interno.

Há duas formas de controle de convencionalidade: o interno, exercido por autoridades estatais, especialmente o Poder Judiciário e o Ministério Público; e o externo, exercido por tribunais internacionais de direitos humanos, como a Corte Interamericana. Esta última forma, ou controle de convencionalidade de matriz internacional, consiste na “missão de um tribunal internacional de direitos humanos: cotejar o comando legislativo interno com o que dispõe a norma internacional protetiva, invalidando o primeiro por inconvenção, se for o caso” (FERRER MAC-GREGOR, 2015, p. 259).

Para a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o juiz nacional, enquanto extensão do Estado — sua *longa manus*—, tem o dever de compatibilizar a legislação doméstica com os tratados de direitos humanos em vigor, realizando o controle de convencionalidade *ex officio*, isto é, independentemente de provocação da parte interessada ou de autorização legislativa expressa (CORTE INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2006, *Almonacid Arellano vs. Chile*, §124). Tal controle deve ser realizado previamente à análise do mérito da causa, operando como etapa preliminar à decisão judicial.

A formulação doutrinária inicial do controle de convencionalidade surgiu no voto concorrente do juiz Sergio García Ramírez, no julgamento do caso *Mack Chang vs. Guatemala*, em 2003. Nessa ocasião,

o magistrado ressaltou que a responsabilidade convencional do Estado é integral e indivisível, não podendo ser compartimentalizada por setores. Assim, o controle de convencionalidade desponta como um instrumento destinado a “aproximar a justiça das vítimas, garantir a economia processual, evitar a responsabilidade internacional do Estado e, em última instância, garantir a sobrevivência do sistema graças ao seu duplo efeito centralizador-descentralizador” (GARCÍA RAMÍREZ, 2003, voto concorrente, tradução nossa).

A evolução jurisprudencial da Corte IDH consolidou o controle de convencionalidade como um pilar do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Os precedentes da Corte não apenas integram o chamado *corpus iuris interamericano*, mas também produzem standards interpretativos obrigatórios, que devem ser observados pelos Estados-parte ao aplicarem normas internas. Nesse sentido, o caso *Gelman vs. Uruguai* (CORTE INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2011) representa um marco ao afirmar que a obrigação de controlar a convencionalidade recai não apenas sobre os juízes, mas sobre todos os poderes do Estado, inclusive o Legislativo e o Executivo.

A Corte expressamente reconheceu que, ao ratificar a Convenção Americana, os juízes nacionais passam a estar submetidos a seus preceitos e à interpretação oficial emitida pela Corte IDH, devendo “velar para que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam diminuídos pela aplicação de leis contrárias a seu objeto e a seu fim” (CORTE INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, 2006, §124). Isso significa que o controle de convencionalidade deve ser exercido não apenas com base na letra do tratado, mas também considerando a jurisprudência evolutiva da Corte.

As decisões da Corte IDH possuem efeitos subjetivos vinculantes entre as partes e também efeitos objetivos perante os demais Estados-membros da Convenção, operando como fontes normativas de interpretação e implementação dos direitos humanos (FERRER MAC-GREGOR, 2015, p. 267). Trata-se de uma jurisprudência dotada de autoridade jurídica e política, cuja finalidade é uniformizar a proteção dos direitos no espaço interamericano, evitando retrocessos e assegurando a aplicação do princípio *pro persona*.

A interpretação mínima de efetividade da norma convencional está ancorada no artigo 69 da CADH, que impõe o dever de garantir e respeitar os direitos nela previstos, incluindo sua adaptação normativa e interpretativa interna. Desse modo, o controle de convencionalidade torna-se um importante instrumento hermenêutico de harmonização entre os sistemas normativos nacionais e os compromissos assumidos no plano internacional.

No ordenamento jurídico brasileiro, a abertura à normatividade internacional encontra seu fundamento expresso no artigo 5º, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal de 1988. O § 2º estabelece que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, consagrando, assim, a cláusula de abertura material do bloco de constitucionalidade. Já o § 3º prevê que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados em cada Casa do Congresso

Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, equivalem às emendas constitucionais.

Essas disposições revelam a vocação internacionalista da Constituição de 1988, comprometida com a proteção universal dos direitos humanos e a integração dos tratados internacionais ao sistema de garantias constitucionais. Com base nesse marco normativo, constrói-se, no Brasil, uma teoria do controle de convencionalidade que visa à harmonização das normas infraconstitucionais com os tratados internacionais de direitos humanos, interpretados à luz dos *standards* evolutivos produzidos pelos órgãos internacionais competentes, em especial a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A abertura da argumentação concretizadora dos direitos humanos pelas Cortes Constitucionais e Supremas Cortes às normas e decisões internacionais apresenta-se como um esforço interpretativo imprescindível para o ideal cooperativo de reconhecimento e consolidação dos direitos humanos e fundamentais nos diversos países. E, no Brasil, já há um caminho trilhado pelo Supremo Tribunal Federal.

3. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A doutrina do controle de convencionalidade, embora nascida no plano internacional, ganhou concretude no direito brasileiro com o julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, relator Ministro Gilmar Mendes, em que o Supremo Tribunal Federal afirmou que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, embora não aprovados com quórum qualificado, possuem status supralegal — situando-se acima das leis ordinárias e abaixo da Constituição (BRASIL, 2008). Essa decisão firmou a tese da suprallegalidade como um instrumento de compatibilização normativa, atribuindo aos tratados internacionais uma posição privilegiada no ordenamento jurídico interno, especialmente quando se trata da proteção de direitos fundamentais.

Essa abertura normativa permite que os tratados internacionais de direitos humanos funcionem como parâmetros de controle da validade das normas infraconstitucionais, ampliando a densidade do bloco de constitucionalidade material. Tal interpretação é reforçada pelo artigo 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), que consagra o princípio *pro personae* e impõe que prevaleça, em caso de conflito, a norma mais favorável à pessoa humana. Como já apontado pela doutrina especializada, os tratados de direitos humanos operam como um “piso de proteção”, que pode e deve ser ampliado por normas constitucionais ou legais mais benéficas (FERRER MAC-GREGOR, 2015, p. 271).

A incorporação desses tratados ao sistema constitucional brasileiro resulta na consolidação de um modelo de constitucionalismo multinível, fundado na coexistência e no intercâmbio entre diferentes ordens normativas e jurisdicionais. Esse modelo demanda diálogo constante entre o direito interno e o direito internacional dos direitos humanos, por meio de processos interpretativos que envolvem não apenas o Poder Judiciário, mas também o Ministério Público, o Legislativo, as defensorias públicas e os

demais atores institucionais com responsabilidades na proteção dos direitos fundamentais (NEVES, 2021; PIOVESAN, 2020).

A aplicação concreta do controle de convencionalidade no plano interno encontra exemplos expressivos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347/DF, julgada em 2015, foi um marco nesse processo. Nela, o STF reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional brasileiro, caracterizado por violações massivas de direitos fundamentais como a dignidade humana, a vedação à tortura, o direito à saúde, à educação, ao trabalho e à integridade física e psíquica das pessoas privadas de liberdade (BRASIL, 2015). A Corte inspirou-se na experiência da Corte Constitucional da Colômbia, que desenvolveu o conceito de estado de coisas inconstitucional como categoria decisória voltada a enfrentar omissões estruturais do poder público na garantia dos direitos fundamentais (UPRIMNY, 2016).

Mais recente, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ, também conhecida como “ADPF das Favelas”, representa um dos mais emblemáticos exemplos contemporâneos do exercício do controle de convencionalidade no Brasil. O caso envolveu a denúncia de violações sistemáticas de direitos fundamentais praticadas durante operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro, e resultou na imposição de limites à atuação policial em regiões de vulnerabilidade social, especialmente em períodos de calamidade pública.

A decisão do Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, demonstrou nítido diálogo com a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente o caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil* (CORTE IDH, 2017), no qual a Corte condenou o Estado brasileiro por falhas na investigação de homicídios e violações sexuais cometidos durante ações policiais em comunidades do Rio de Janeiro. O STF acolheu argumentos fundados na CADH e reforçou a obrigação do Estado de prevenir a letalidade policial, assegurar investigações efetivas e proteger populações vulneráveis.

Ao mesmo tempo, a ADPF 635 reforça a compreensão de que o controle de convencionalidade não é prerrogativa exclusiva do Poder Judiciário. O Ministério Público, na qualidade de instituição essencial à função jurisdicional do Estado, tem a missão constitucional de promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF/88). Com base nesse mandato, cabe-lhe também exercer, de forma proativa, o controle de convencionalidade — tanto no plano judicial, ao propor ações e sustentar teses à luz dos tratados internacionais de direitos humanos, quanto no plano extrajudicial, ao fiscalizar políticas públicas, emitir recomendações e instaurar procedimentos administrativos de controle.

Na ADPF 635, a atuação do Ministério Público foi decisiva para a formação do convencimento do STF. O órgão apresentou manifestações técnicas embasadas em parâmetros internacionais e em evidências empíricas sobre a violência institucional, contribuindo para a construção de um entendimento que ultrapassou os limites formais do direito interno. Trata-se de um exemplo paradigmático de como o Ministério Público pode operar como ponte entre o sistema jurídico nacional e o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, cumprindo uma função dialógica, articuladora e transformadora.

Mais do que um caso isolado, a ADPF 635 evidencia que o controle de convencionalidade, para ser efetivo, demanda a atuação integrada de todos os órgãos estatais incumbidos da tutela dos direitos humanos — e não apenas do Judiciário. Nesse cenário, o Ministério Público assume um papel de protagonismo institucional, sendo chamado a exercer um controle sistemático e transversal de convencionalidade que promova a harmonização da prática estatal com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Na ADPF 635, o Ministério Público desempenhou um papel técnico-jurídico fundamental na construção do convencimento do Supremo Tribunal Federal quanto à gravidade da letalidade policial nas favelas do Rio de Janeiro e à necessidade de medidas estruturais de contenção e controle. A atuação ministerial foi marcada pela apresentação de notas técnicas detalhadas, instruídas com dados estatísticos e evidências empíricas sobre a violação sistemática de direitos humanos em operações policiais. Tais documentos foram fundamentais para subsidiar o pedido de medidas cautelares e instruir o debate com parâmetros internacionais, especialmente os extraídos da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, como no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*. A utilização de relatórios periciais, pareceres interdisciplinares e a requisição de informações a órgãos estaduais revelaram uma atuação diligente e proativa, comprometida com a produção de prova robusta e a construção de uma narrativa jurídica baseada na proteção integral dos direitos humanos.

Além do aspecto técnico-probatório, destacou-se a capacidade de o Ministério Público articular-se com movimentos sociais, organizações da sociedade civil e instituições acadêmicas, estabelecendo um canal permanente de escuta e troca. Essa abertura para o diálogo com atores não estatais permitiu ao MP incorporar relatos de violações, dados de monitoramento comunitário e propostas de políticas públicas alternativas à lógica da militarização. Ao legitimar tais vozes no processo constitucional, o Ministério Público contribuiu para uma atuação comprometida com os princípios do controle de convencionalidade e do constitucionalismo democrático. Essa dimensão dialógica, aliada ao rigor jurídico da atuação institucional, reforça a ideia de que o Ministério Público pode e deve atuar como elo entre o sistema de justiça e a realidade social, viabilizando decisões mais informadas, responsivas e alinhadas aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Assim, o futuro do controle de convencionalidade no Brasil passa necessariamente pela consolidação de uma cultura jurídica comprometida com os direitos humanos, pela interiorização dos standards internacionais nos diversos níveis de atuação estatal, e pelo fortalecimento das funções institucionais do Ministério Público como agente de transformação e concretização do constitucionalismo contemporâneo em sua feição plural, dialógica e multinível.

4. FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

A consolidação do controle de convencionalidade como prática cotidiana e estruturante da atuação do Ministério Público brasileiro requer, além de fundamentos normativos e decisões paradigmáticas, uma política institucional de indução e monitoramento. Tendo isso em vista, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), enquanto órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e formulador de diretrizes nacionais, ocupa posição estratégica para fomentar e consolidar a cultura do controle de convencionalidade entre os membros da instituição.

O CNMP possui atribuições normativas e de coordenação que lhe permitem impulsionar práticas uniformes entre os diferentes ramos do Ministério Público (Federal, Estaduais, Militar e do Trabalho), sobretudo por meio da expedição de resoluções, recomendações e enunciados interpretativos. Essas ferramentas podem e devem ser mobilizadas para estabelecer parâmetros claros de atuação compatível com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, bem como com a jurisprudência consolidada da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A institucionalização do controle de convencionalidade no Ministério Público passa pela inclusão expressa do tema nas atividades de formação inicial e continuada, na sistematização de boas práticas e na elaboração de protocolos internos que orientem a atuação judicial e extrajudicial com base nos standards internacionais. O CNMP, nesse contexto, pode fomentar a criação de núcleos especializados em direitos humanos e controle de convencionalidade nos Ministérios Públicos Estaduais e Federal, garantindo não apenas expertise técnica, mas também a circulação de informações e precedentes relevantes entre os membros da carreira.

Outra medida relevante consiste na integração do controle de convencionalidade aos instrumentos de planejamento institucional e avaliação de desempenho. A inserção de indicadores qualitativos que considerem o uso da CADH e da jurisprudência da Corte IDH em manifestações, ações civis públicas, recomendações, termos de ajustamento de conduta e notas técnicas é fundamental para transformar o controle de convencionalidade em um critério efetivo de excelência funcional e compromisso com os direitos humanos.

É igualmente necessário que o CNMP atue como articulador de uma rede interinstitucional de cooperação entre escolas superiores do Ministério Público, universidades e organismos internacionais — como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a Corte IDH e o ACNUDH — para promover eventos formativos, intercâmbio de experiências e produção de conhecimento sobre o tema. O incentivo à produção acadêmica e à tradução e difusão das decisões do Sistema Interamericano também representa uma estratégia indispensável para superar o déficit informacional que ainda limita o acesso de membros do MP aos fundamentos convencionais aplicáveis.

Contudo, mesmo diante desse cenário propositivo, é preciso reconhecer que a plena incorporação do controle de convencionalidade à práxis institucional do Ministério Público brasileiro ainda enfrenta

obstáculos relevantes. Entre os principais desafios, destacam-se a ausência de uma cultura jurídica consolidada voltada à aplicação direta do direito internacional dos direitos humanos, a formação insuficiente sobre o sistema interamericano nos concursos e escolas do MP, e a inexistência de diretrizes nacionais vinculantes que orientem a atuação convencional.

Além disso, verifica-se uma baixa uniformidade na aplicação do controle de convencionalidade entre os diferentes ramos do Ministério Público, o que fragiliza a construção de uma política pública nacional de direitos humanos ancorada nos compromissos internacionais. A falta de traduções oficiais de decisões relevantes da Corte IDH, bem como a escassez de bancos de dados acessíveis sobre jurisprudência internacional, constituem barreiras práticas significativas a sua utilização cotidiana.

O controle de convencionalidade, para além de um recurso técnico-jurídico, deve ser compreendido como parte de uma ética institucional comprometida com os valores democráticos e com a centralidade da dignidade humana. Sua efetivação exige vontade política, estrutura organizacional e formação permanente — sem os quais permanecerá limitado a iniciativas isoladas e desarticuladas, distantes da sua função transformadora. O CNMP, ao assumir esse papel indutor, pode não apenas preencher lacunas normativas e operacionais, mas também contribuir para a consolidação de um Ministério Público apto a exercer plenamente sua missão constitucional no marco do constitucionalismo multinível latino-americano.

5. CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE COM PERSPECTIVA DE GÊNERO: UM COMPROMISSO INSTITUCIONAL

O controle de convencionalidade não pode ser compreendido apenas como um exercício técnico de compatibilização normativa; trata-se, antes, de uma ferramenta hermenêutica e política voltada à realização concreta dos direitos humanos em contextos plurais e desiguais. A aplicação do controle de convencionalidade com perspectiva interseccional é, portanto, um imperativo normativo e ético para o Ministério Público brasileiro, cuja missão constitucional vincula-o à defesa dos direitos fundamentais, da dignidade da pessoa humana e do regime democrático (art. 127, CF/88). Essa perspectiva, amplamente reconhecida no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, exige que se reconheça a sobreposição de diferentes formas de opressão — como gênero, raça, classe, idade, território, orientação sexual e deficiência — na configuração das violações e na resposta institucional a elas. Em outras palavras, o controle de convencionalidade exercido pelo MP deve ser sensível à complexidade das desigualdades estruturais que moldam o acesso à justiça e a realização dos direitos.

Essa obrigação decorre dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil, como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), que impõem o dever positivo de adotar medidas legislativas, administrativas e judiciais que assegurem a igualdade material entre homens e mulheres, em todas as suas diversidades. Tais compromissos foram

reforçados pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que tem reconhecido de modo reiterado a centralidade da análise interseccional na identificação da responsabilidade estatal e na definição dos parâmetros de reparação. No caso paradigmático *Campo Algodonero vs. México* (2009), por exemplo, a Corte afirmou que o feminicídio sistemático de mulheres jovens, pobres e racializadas em Ciudad Juárez era expressão de uma violência estrutural assentada em estereótipos de gênero e omissões reiteradas do Estado. A decisão vinculou a obrigação estatal de prevenir, investigar e punir essas violações à necessidade de superar a lógica androcêntrica e racializada das instituições judiciais.

Essa mesma linha foi reafirmada no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil* (2017), no qual a Corte condenou o Estado brasileiro por execuções sumárias, violações sexuais e falhas investigativas ocorridas durante operações policiais em comunidades periféricas do Rio de Janeiro. A Corte destacou que as vítimas — mulheres negras, jovens e pobres — foram submetidas à violência institucional em razão de sua identidade interseccional, e criticou a ausência de protocolos sensíveis ao gênero e à raça nas investigações conduzidas pelo Estado. O precedente deixou explícito que o controle de convencionalidade exige do Estado — inclusive do Ministério Público — o dever de atuar com perspectiva de gênero e de raça, adotando medidas afirmativas e evitando a reprodução de estereótipos discriminatórios no processo penal e na formulação de políticas públicas.

Nesse cenário, é necessário afirmar que a lente interseccional não é um adereço interpretativo, mas sim um parâmetro hermenêutico obrigatório que decorre diretamente do princípio *pro persona* (art. 29 da CADH) e da jurisprudência consolidada da Corte IDH. Como observa Flávia Piovesan (2020), o sistema interamericano não apenas reconhece os direitos humanos em sua indivisibilidade e interdependência, mas também impõe a sua aplicação progressiva com base nos contextos reais de exclusão vivenciados por diferentes grupos. A omissão do Ministério Público em adotar esse enfoque compromete não apenas a eficácia dos tratados ratificados pelo Brasil, mas também sua própria legitimidade institucional no cumprimento de seu mandato constitucional.

Portanto, incorporar a perspectiva interseccional ao controle de convencionalidade implica reconhecer a necessidade de qualificação institucional, formação continuada, construção de protocolos de atuação e compromisso com práticas não discriminatórias. Implica, ainda, reconhecer que a desigualdade jurídica, social e institucional não se resolve com neutralidade formal, mas com o enfrentamento ativo das estruturas de exclusão que operam na intersecção de diferentes marcadores de opressão. O Ministério Público brasileiro, ao adotar essa postura, reposiciona-se como agente comprometido com a justiça substantiva, com a transformação social e com a construção de um constitucionalismo plural, democrático e inclusivo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como afirma Sergio García Ramírez, ex-juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, “todo magistrado da América Latina é também um juiz interamericano” (GARCÍA RAMÍREZ, 2003). Essa formu-

lação, já clássica, sintetiza a ideia de que, nos países signatários da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o juiz nacional atua também como garantidor dos standards regionais de proteção dos direitos humanos. Essa responsabilidade, contudo, não se limita ao Poder Judiciário.

Embora o Judiciário costume ocupar lugar central nas reflexões sobre o controle de convencionalidade, é fundamental reconhecer que o diálogo entre o direito interno e o sistema interamericano transcende as cortes. Trata-se de um processo de câmbios e mutações constitucionais que afeta todos os poderes e instituições estatais comprometidas com a realização dos direitos humanos.

Um exemplo significativo da amplitude desse diálogo institucional é a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), que resultou de uma recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos após a análise da petição apresentada por Maria da Penha Maia Fernandes e organizações feministas brasileiras. A resposta do legislador nacional, ao converter a denúncia internacional em norma interna estruturante de proteção às mulheres, evidenciou o potencial transformador da articulação entre sociedade civil, instâncias internacionais e instituições domésticas — mesmo fora do Judiciário.

O CNMP tem papel estratégico para impulsionar, uniformizar e monitorar a implementação do controle de convencionalidade em todos os ramos do Ministério Público. A institucionalização dessa prática — por meio de formações permanentes, núcleos especializados, indicadores de desempenho e diretrizes normativas — é condição para que o Ministério Público exerça, de forma efetiva e legítima, seu papel constitucional no contexto do Estado Democrático de Direito. Além disso, é imprescindível reconhecer que o controle de convencionalidade deve incorporar a perspectiva interseccional como parâmetro hermenêutico obrigatório. Casos como *Campo Algodonero vs. México* e *Favela Nova Brasília vs. Brasil* impõem ao MP a obrigação de atuar com sensibilidade às interações entre gênero, raça, classe e território, reconhecendo as especificidades das vítimas e superando práticas institucionalmente discriminatórias.

Em um contexto mais amplo, o Ministério Público desponta como um ator fundamental. Ao MP, a Constituição de 1988 atribuiu a missão de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos fundamentais (art. 127, CF/88). Tal mandato não apenas permite, mas impõe ao Ministério Público o dever de exercer o controle de convencionalidade, seja em sua forma própria — por meio da atuação judicial —, seja de forma imprópria, por meio de instrumentos extrajudiciais como recomendações, termos de ajustamento de conduta, notas técnicas, audiências públicas e fiscalização de políticas públicas.

Seja pelos parâmetros do sistema interamericano (como no caso *Gelman vs. Uruguai*, que expandiu o controle de convencionalidade para todos os poderes estatais), seja pelos fundamentos constitucionais brasileiros, o Ministério Público é convocado a atuar como agente de transformação social. Nesse papel, deve não apenas aplicar o direito, mas promovê-lo de forma ativa, realizando a compatibilização entre a normatividade doméstica e os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil.

O controle de convencionalidade pelos membros do Ministério Público é, assim, não apenas uma faculdade, mas uma obrigação funcional. É por meio dessa atuação atenta, diligente e comprometida

com os direitos humanos que o Ministério Público insere-se de modo efetivo na arquitetura do constitucionalismo multinível latino-americano, operando como elo entre o sistema jurídico nacional e os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Portanto, o controle de convencionalidade é, para o Ministério Público, mais que uma possibilidade — é um dever jurídico e político que decorre de seu compromisso com a dignidade humana e com a efetividade dos direitos fundamentais em sua máxima extensão. Em tempos de retração democrática e de tensionamentos autoritários, sua plena incorporação à prática ministerial representa uma das ferramentas mais potentes de resistência institucional, promoção da justiça e reafirmação do pacto constitucional e internacional firmado em torno dos direitos humanos. A atuação do Ministério Público como guardião desse pacto é, assim, não apenas necessária, mas urgente e irrenunciável.

Em um momento histórico de retrocessos democráticos e ameaças aos direitos fundamentais, o fortalecimento do controle de convencionalidade pelo Ministério Público representa um dos caminhos mais promissores para assegurar a centralidade da dignidade humana e a efetividade das promessas constitucionais e convencionais de justiça.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 466.343/SP*. Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03.12.2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5357*. Rel. Min. Edson Fachin, j. 21.09.2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347*. Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 496*. Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 18.06.2020.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade. *Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade; HEEMANN, Thimotie Aragon. Controle de convencionalidade pelo Ministério Público. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*, Brasília, v. 7, p. 109–122, 2019.

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.88, doc. 9 rev., 17 fev. 1995.

COSTA, Alexandre do Nascimento. *O Ministério Público no controle de convencionalidade: um instrumento de democratização do direito*. Curitiba: Juruá, 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Sentença de 26 set. 2006. Série C, n. 154.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*. Sentença de 16 fev. 2017. Série C, n. 333.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gelman vs. Uruguai*. Sentença de 24 fev. 2011. Série C, n. 221.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*. Sentença de 24 nov. 2010. Série C, n. 219.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Mack Chang vs. Guatemala*. Sentença de 25 nov. 2003. Voto concorrente do juiz Sergio García Ramírez.

FERREIRA, Helena. *Controle de convencionalidade e gênero: avanços e desafios para a justiça de gênero no Brasil*. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 1462-1485, 2023.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. El control de convencionalidad: un nuevo modelo de control para el Estado constitucional. In: FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; CARRILLO, Sergio (coords.). *El control de convencionalidad: debates y perspectivas*. México: Porrúa, 2015.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. *Controle de convencionalidade e direito brasileiro: do confronto à convivência institucional*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 49, n. 2, p. 96–110, 2006.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Voto concorrente no caso *Mack Chang vs. Guatemala*. Corte Interamericana de Direitos Humanos, 25 nov. 2003.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *O controle jurisdicional de convencionalidade no Brasil e a nova posição do STF*. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 35, p. 61-86, 2015.

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2021.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2020.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 6. ed. São Paulo: Max Limonad, 2013.

PORTO, Letícia de Andrade. *Diálogo multinível: o dever de exercício do controle de convencionalidade pelo Ministério Público*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021.

STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip. *International human rights in context: law, politics, morals*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

UPRIMNY, Rodrigo. *El estado de cosas inconstitucional: un enfoque estructural de los derechos fundamentales*. Bogotá: DeJusticia, 2016.

A AUTONOMIA DO CRIME DE FEMINICÍDIO COMO RESPOSTA PENAL REFORÇADA À VIOLÊNCIA DE GÊNERO: UMA SIMBOLOGIA DA LEI Nº 14.994/2024 COERENTE COM O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E QUE MERECE A PLENA E EFICAZ DEFESA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Ana Clézia Ferreira Nunes¹

Camila Lisboa de Carvalho Wanderley Cavalcanti²

Marina Figueirôa Severo³

Resumo: O artigo tem como objetivo apresentar breves ponderações sobre a nova lei penal de feminicídio (Lei nº 14.994/2024), especificamente sobre a inclusão de tipo penal autônomo para o crime de feminicídio, e, fazendo uso do método bibliográfico e documental, contextualizar a discussão dentro da normatividade constitucional e de instrumentos do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos das mulheres, para firmar posição no sentido de que representa uma verdadeira conquista a autonomia do crime de feminicídio, contrastando eventuais práticas jurídicas alicerçadas em interpretações que produzam antinomias e incoerências com normas jurídicas de direitos humanos ratificadas pelo Brasil. Nesse viés, entendemos que os métodos interpretativos que devem ser conjugados e essa conjugação deve observar os princípios *pro persona*, da dignidade da pessoa humana e da proibição de retrocesso, que constituem limites interpretativos importantes em qualquer atividade hermenêutica. O texto destaca o lugar das(os) agentes do Ministério Público como garantidores de um processo penal democrático, convencional, justo e resolutivo para a(s) vítima(s) direta(s) e indireta(s). Em conclusão, defendemos que nenhuma prática jurídica pode deixar de respeitar o bloco convencional de normas, ressaltando, por exemplo, que teses de desclassificação para o tipo do artigo 121 do Código Penal ou de admissão de privilégio não encontram amparo diante da inclusão da violência por razão de gênero como elemento normativo do tipo do artigo 121-A do Código Penal e pelo afastamento da regra penal do crime privilegiado na nova formatação normativa.

Palavras-chave: Ministério Público; Direito Penal; Interpretação. Processo penal; Princípio da Convencionalidade.

- 1 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco. Coordenadora do Núcleo de Apoio às Vítimas de Crimes e Atos Infracionais do Ministério Público de Pernambuco (NAV/MPPE). Especialista em Gestão do Ministério Público. E-mail: ananunes@mppe.mp.br
- 2 Analista Ministerial de Direito do Ministério Público do Estado de Pernambuco. Pós-graduada em Direito Tributário. E-mail: camila.lisboa@mppe.mp.br
- 3 Estagiária do Ministério Público do Estado de Pernambuco. Graduada em Direito. E-mail: marina.fsevero@gmail.com

Sumário: 1 Introdução; 2 A autonomia do crime de feminicídio como uma garantia de direitos: resposta penal reforçada; 3 Como manter a interpretação da nova lei de feminicídio (Lei nº 14.994/2024) dentro dos limites e parâmetros trazidos pelos tratados e convenções internacionais; 4 Atuação do Ministério Público no combate às teses interpretativas inconventionais no âmbito da Lei nº 14.994/2024; 5 Considerações finais.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo apresentar uma intersecção de gênero na discussão acerca das possíveis repercussões da Lei nº 14.994/2024, que, entre outras alterações legislativas, instituiu no Brasil a autonomia do crime de feminicídio com a redação dada ao artigo 121-A do Código Penal. Para tanto, propomos a realização de uma análise axiológica da norma do feminicídio, circunscrevendo a análise no contexto sociopolítico e cultural da violência de gênero. Com esse foco, a base hermenêutica será construída com o alinhamento indissociável aos normativos nacionais e internacionais que formam um bloco normativo integral sobre direitos das mulheres e meninas. Observando os limites a que nos dispomos, qual seja, suscitar breves reflexões com perspectiva de gênero sobre as interpretações e práticas jurídicas decorrentes da nova lei de feminicídio, apoiaremos as proposições em bases bibliográficas e documentais.

Como ocorre após qualquer inovação legislativa, recursos de hermenêutica são — e serão — convocados nos casos concretos para a definição dos efeitos processuais e materiais da Lei nº 14.994/2024, especialmente diante do aumento dos limites da pena em abstrato, da necessária conformação aos princípios da irretroatividade da lei penal mais gravosa (artigo 5º, XL, da CF/88) e do *tempus regit actum* da lei processual penal (artigo 2º, do CPP), entre outros aspectos que deverão ser observados na *práxis* judiciária. Essas questões parecem, todavia, comuns e não deverão provocar profundos debates.

Contudo, o ponto que vem despertando interesse e alguma controvérsia está centrado na criação do tipo penal próprio para o crime de feminicídio, que antes figurava como qualificadora ao tipo do artigo 121, *caput*, do Código Penal, introduzida pela Lei nº 13.104/2015. Ou seja, desde a vigência da Lei nº 14.994, em 10 de outubro de 2024, o ordenamento jurídico brasileiro atribui natureza jurídica autônoma ao crime de feminicídio, sendo esta a definição dada pelo artigo 121-A do Código Penal à conduta de “matar mulher por razões da condição do sexo feminino”⁴.

4 A expressão merece uma leitura constitucional para dar lugar ao termo “gênero”, visto que está em consonância com o disposto no Decreto Federal nº 8.727/2016 e com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Injunção n. 4733/DF e na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4275/DF, reforçando a necessidade de adotar uma perspectiva de gênero, em detrimento a concepção restrita do Poder Legislativo, que insiste, desde a publicação da Lei nº 13.104/2015, em desconsiderar o conceito histórico e social de gênero, associando-o à noção de sexo biológico. Mais uma vez, os legisladores penais da Lei nº 14.994/2024 não observaram a identidade de gênero como categoria jurídica e constitucionalmente protegida.

Em verdade, como vemos, a norma penal não trata de qualquer assassinato de mulher, mas sim do assassinato por razões da condição de mulher. Mais adiante, em seu parágrafo primeiro, o artigo 121-A do Código Penal aponta quais as razões de gênero incidentes sobre o feminino que se inserem na descrição típica do feminicídio, caracterizando o feminicídio quando envolver *violência doméstica e familiar e menosprezo e/ou discriminação à condição de mulher*.

Convém registrarmos que não desconhecemos que os índices de feminicídios — tentados e consumados — permanecem causando espanto após a tipificação do crime como qualificadora de homicídio e mesmo depois da Lei nº 14.994/2024, tampouco ignoramos que a promessa de maior reprovação penal, dissociada de outros mecanismos e políticas — públicas e privadas — pode não representar verdadeira proteção aos direitos humanos das mulheres, especificamente quanto à prevenção desses crimes. Aliás, a análise sobre os índices dessa violência não pode ser feita a partir de um único viés, ao contrário, as respostas devem ser buscadas nas diversas áreas de conhecimento que interrogam o fenômeno sistêmico e estrutural da violência de gênero⁵. Todavia, parece-nos imperiosa a assertiva de que a conduta criminosa deve ser reprimida e que as vítimas possuem diversos direitos perante o sistema de justiça criminal que devem ser preservados.

Nesse sentido, alinhamo-nos à compreensão de Rita Segato quando afirma ser necessário “*trazer os crimes contra as mulheres ao terreno da coisa pública*” (SEGATO, 2022, p. 23), entendendo ser um equívoco mantê-los no âmbito privado. Destarte, declinamos, como premissa analítica, que o exame da Lei nº 14.994/2024, e especificamente o tipo penal do artigo 121 - A introduzido ao Código Penal, não pode ser realizado puramente pelo viés da dogmática jurídica, e sim levando em consideração as nuances sociopolíticas, históricas e culturais que envolvem a discussão da violência de gênero, ainda que não seja possível, neste arrazoado, adentrarmos nas categorias conceituais fornecidas por outras áreas do conhecimento sobre os pilares do regime patriarcal e os seus mecanismos de operacionalidade em todas as instâncias da sociedade, públicas e privadas.

A respeito da imprescindibilidade da percepção de que os crimes contra as mulheres não são da esfera do privado, especialmente por defendermos a necessidade de dispormos de um sistema de justiça efetivo e eficaz no campo dos direitos humanos assegurados às mulheres e com o respeito devido às demais interseccionalidades, trazemos uma vez mais a ponderação de Segato:

É necessário identificar esse equívoco, pois, se deixarmos de fazê-lo, não sairemos do lugar, e, para a Justiça, os crimes contra as mulheres serão sempre - e isso é uma categoria, “um crime menor”: nesse esquema cognitivo afetado pela noção de gênero da modernidade colonial, a Justiça sempre verá as violações contra nós como crimes menores (SEGATO, 2022, p. 23).

5 Estudiosas e pesquisadoras do Fórum Brasileiro de Segurança Pública sugerem algumas hipóteses: “elas vão desde a noção da pedagogia do poder e da crueldade, desenvolvida por Rita Segato (2003), segundo a qual a violência de gênero não é apenas um ato isolado de agressão, mas sim uma expressão de poder e controle que está profundamente enraizada nas estruturas patriarcais da sociedade; passando pela teoria dos ciclos de violência, que evidencia padrões cíclicos no comportamento abusivo (WALKER, 19793); pela teoria do *backlash* (esta, explorada no 17º Anuário de Segurança Pública), segundo a qual a violência contra as mulheres pode aumentar em resposta aos avanços dos direitos e da igualdade de gênero, como uma reação de resistência e tentativa de reverter esses progressos (PORTELLA, 2020)” (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2024).

Registramos, por importante, que a visão supramencionada não nos conduz à posição de ter no Direito Penal lugar fundamental na prevenção e na erradicação dos crimes por razão de gênero. Essa assertiva, aliás, pode ser sustentada pelas(os) integrantes do Ministério Público pela legitimidade institucional por deter atribuição e atuar nas mais diversas áreas de cidadania, inclusive na fiscalização e indução de políticas públicas indispensáveis para o cumprimento de direitos legalmente reconhecidos às mulheres, com o propósito de assegurar materialmente a igualdade de gênero. Ressaltamos, portanto, que a busca pelo cumprimento de todas as obrigações do Estado em relação aos direitos das mulheres representa também a defesa da responsabilização dos autores dos crimes e não a condução à minimização das obrigações do plano jurídico-penal.

Se estamos diante de um direito penal simbólico na produção da Lei nº 14.994/2024, como temos visto posições a respeito, sem adentrarmos nos aspectos pontuados como não sendo objeto deste artigo, valemo-nos da lição de Marcelo Neves (2005) para defendermos que *simbólica, em sentido positivo*⁶, deve ser considerada a garantia de autonomia do tipo penal de feminicídio como norma penal que descreve conduta ilícita inserida no campo social como um problema extremamente complexo e danoso, mas que está representada, de maneira fundante, em normas de direitos humanos de outros ramos do direito, inclusive constitucional e direito internacional. Daí porque essa garantia não pode ser desvalorizada ou servir de argumentos para eventuais teses defensivas que provoquem retrocessos, de modo a desviar o rumo de um processo penal de crime contra a vida por questão de gênero.

2. A AUTONOMIA DO CRIME DE FEMINICÍDIO COMO UMA GARANTIA DE DIREITOS: RESPOSTA PENAL REFORÇADA

As sistemáticas mortes de mulheres por questão de gênero ou feminicídios⁷ configuram violações aos direitos humanos que, por muitos anos, atravessam a história das sociedades, permeadas pelas peculiaridades e diversidades culturais nas mais diversas sociedades, mas igualmente se traduzem em um sistema de dominação do gênero feminino. Seria necessário um mergulho na história da humanidade, inclusive nas epistemologias que discutem as origens do patriarcado, para evidenciarmos um panorama da violência de gênero. Em grande medida, todavia, para avançarmos no tema, ficamos na assertiva de que os assassinatos de mulheres por razões de gênero, exatamente porque não ocorrem fora de uma estrutura de poder, são incompatíveis com os fundamentos, objetivos e princípios do Estado Democrático de Direito e representam ofensas incontestes aos direitos e às garantias fundamentais das cidadãs brasileiras.

6 “A força simbólica de textos e discursos constitucionais atinentes aos direitos humanos pode ganhar uma dimensão positiva no sentido de promover a concretização e realização das normas correspondentes, mesmo nos casos de constituições “nominalistas” ou simbólicas” (NEVES, 2005, p. 20).

7 “O termo ‘femicídio’ (femicide) foi utilizado, originalmente, por Diana Russel, em 1976, no Tribunal Internacional de Crimes contra Mulheres, para delimitar o homicídio praticado contra mulher motivado pela condição de gênero. Em evolução, no ano de 1998, a pesquisadora Marcela Lagarde, (...) propôs a vários organismos internacionais de proteção à mulher a designação ‘feminicídio’, a fim de emprestar mais significação ao seu sentido axiológico contemporâneo, haja vista que, para as línguas latinas, o termo ‘femicídio’ remeteria ao oposto de ‘androcídio’ (morte de homem)” (GARCETE, 2020).

Destacamos que a situação é tão crítica que o Ministro Dias Toffoli, ao apresentar a tradução da Recomendação Geral nº 35/Cedaw (2019), adverte que se prevalecer a omissão do Estado, o contexto de violência de gênero no Brasil pode ser associado a um “estado de coisas inconstitucional”, e, na oportunidade, ressalta os deveres e os mecanismos de proteção previstos na referida Recomendação⁸.

A utilização da expressão “estado de coisas inconstitucional”, pelo Ministro do Supremo, relaciona-se com a técnica originada na Corte Constitucional Colombiana, implementada em situações em que se verifiquem graves violações à norma constitucional em razão de omissões do poder público, com consequências para um número extenso de pessoas. Nesses casos, como técnica de enfrentamento, impõe-se aos Poderes do Estado o dever de adotar providências eficazes para eliminar as lesões constitucionais, fiscalizar a execução das medidas e assegurar sua efetividade⁹.

Em relação ao arcabouço normativo direcionado à prevenção, à punição e à erradicação da violência contra a mulher, em um primeiro momento, o Estado brasileiro incorporou relevantes instrumentos internacionais de direitos humanos. Entre eles, destacam-se: a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (internalizado pelo Decreto nº 678/92), a Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (promulgada pelo Decreto nº 1.973/1996), a Convenção contra todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW (promulgada pelo Decreto nº 4.37/2002) e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Decreto nº 4.316/2002). Ainda, o Estado também reconheceu a competência jurisdicional contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Decreto Legislativo 89/98). O Brasil, ademais, submete-se às recomendações e demais documentos emitidos pelo Comitê da CEDAW, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, bem como à jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Destarte, é indiscutível que as normas internacionais incidem plenamente sobre a atuação estatal, de modo a exigir a adoção de todos os meios apropriados e urgentes de políticas preventivas, mas também de responsabilização criminal, alinhadas para buscar a erradicação, ao menos em seu aspecto sistêmico, da violência de gênero. Desse modo, além da atuação do Poder Legislativo no cumprimento dos compromissos assumidos por meio das normas internacionais, cabe também aos operadores do Direito interpretarem conteúdos normatizados — de qualquer natureza — com base nos parâmetros normativos internacionais. Além disso, é fundamental, para garantir a eficácia dos direitos humanos no plano inter-

8 “Em um quadro de exacerbada violência, a inação do Poder Público significaria conformar-se com um verdadeiro ‘estado de coisas inconstitucional’, nos termos já reconhecidos na Arguição de Descumprimento de Direito Fundamental n. 347 MC-DF (Rel. Min. Marco Aurélio, 09.09.2015)” (COMITÊ CEDAW, 2019, p. 10).

9 Ao julgar a ADPF nº 347 citada na nota anterior, o STJ, considerou presentes as características de processos estruturais em relação às falhas no sistema carcerário brasileiro, tendo que: “(...) 3. *Os processos estruturais têm por objeto uma falha crônica no funcionamento das instituições estatais, que causa ou perpetua a violação a direitos fundamentais. A sua solução geralmente envolve a necessidade de reformulação de políticas públicas. 4. Tais processos comportam solução bifásica, dialógica e flexível, envolvendo: uma primeira etapa, de reconhecimento do estado de desconformidade constitucional e dos fins a serem buscados; e uma segunda etapa, de detalhamento das medidas, homologação e monitoramento da execução da decisão.* (...)”, e determinou diversas medidas para os integrantes do próprio Poder Judiciário, na condução de processos, e para outros órgãos. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347*. Relator: Min. Marco Aurélio. Diário da Justiça Eletrônico, 19 dez. 2023. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&page-Size=10&queryString=estado%20e%20coisas%20e%20inconstitucional&sort=score&sortBy=desc>>. Acesso em: 28 maio 2025.

no, o acionamento dos mecanismos internacionais disponíveis quando observado flagrante descompasso entre o conteúdo jurídico e os tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Nesse contexto, não podemos olvidar que a disposição do art. 7º da Convenção do Pará (BRASIL, 1996) indica expressamente entre as medidas que deverão ser adotadas pelos Estados Partes no âmbito legislativo a modificação ou abolição de leis, regulamentos, práticas jurídicas ou consuetudinárias que contribuam com a manutenção e a tolerância da violência contra a mulher.

Observamos, por pertinente, que, desde a expedição da Recomendação CEDAW nº 19 (1992), o Comitê propugna a necessidade dos Estados Partes de reexaminarem suas legislações e suas políticas, para garantirem, por exemplo, que

as leis contra a violência familiar, maus tratos, violações, agressões sexuais e outras formas de violência de gênero protegem adequadamente todas as mulheres e respeitam a sua integridade e dignidade. (...)

- Sanções penais quando necessário e medidas civis de reparação nos casos de violência doméstica;
- Legislação que elimine a defesa da honra como fundamento para a agressão ou homicídio de membros femininos de agregados familiares; (...)
- t. Os Estados Partes devem tomar todas as medidas, legais ou de outra natureza, que sejam necessárias para proteger eficazmente as mulheres contra a violência de gênero, incluindo, entre outras:
- Medidas legais eficazes, incluindo sanções penais, medidas civis de reparação e disposições compensatórias que protejam as mulheres contra todas as formas de violência (...) (os grifos são das autoras)

Por sua vez, a Recomendação CEDAW nº 35, já em 2017, orienta o Brasil a *“buscar, por todos os meios adequados e sem demora, uma política de eliminação da discriminação contra as mulheres, incluindo a violência de gênero contra as mulheres (...)”*, ressaltando, entre outros, o dever de:

- adotar legislação, harmonizada como as Convenções e outros normativos internacionais, que *“traga proteção legal efetiva, incluindo sanções aos praticantes de atos e reparações a vítimas/sobreviventes;”*
- revogar todas as leis que constituam discriminação contra as mulheres, incluindo aquelas que causem, promovam ou justifiquem a violência de gênero ou perpetuem a impunidade por esses atos. Essas normas podem ser parte de leis estatutárias, consuetudinárias, religiosas, indígenas ou de direito comum, constitucional, civil, de família, criminal ou administrativo, leis probatórias e processuais, tais como as disposições baseadas em atitudes ou práticas discriminatórias ou estereotipadas que permitam a violência de gênero contra mulheres ou mitiguem condenações nesse contexto (COMITÊ CEDAW, 2019).

No âmbito do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, observamos que a responsabilização internacional do Brasil teve efeitos significativos na formulação de políticas públicas e na criação de normas voltadas à proteção das mulheres. No Caso Maria da Penha vs. Brasil, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos concluiu que o Estado brasileiro foi omissos e negligente na prevenção e punição da violência doméstica, recomendando a adoção de medidas legislativas específicas, tendo papel decisivo na elaboração e promulgação da Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha (PRUDENTE, 2019). De forma similar, no recente Caso Márcia Barbosa de Souza e outros vs. Brasil, a Corte Interamericana de Direitos Humanos evidenciou falhas estruturais na investigação e julgamento de crimes contra mulheres, especialmente feminicídios. Como consequência, foi instituído um protocolo nacional para a investigação desses crimes, com enfoque na perspectiva de gênero, visando garantir maior eficácia e sensibilidade na atuação dos órgãos de segurança e justiça (FALCÃO, 2022).

Assim, diante dos compromissos assumidos no plano internacional, o feminicídio foi introduzido na legislação penal brasileira por força da Lei Federal nº 13.104/2015, como modalidade de homicídio qualificado, impondo penas mais brandas e causas de aumento específicas quando verificada morte intencional contra mulher por razão de violência doméstica e familiar e/ou com menosprezo e discriminação à condição de mulher.

Natalie Alves e Yuri Sena (2021) diferenciam o feminicídio das outras modalidades de homicídio, ao observarem que estas, em geral, se caracterizam por circunstâncias que se agregam ao fato principal, como o motivo, meio, modo e finalidade do crime, e são combinadas de forma distinta em cada caso concreto. Já no assassinato por razão de gênero, o conjunto de características específicas é recorrente, evidenciando um padrão. Os autores salientam que não é caso de um “homicídio mais grave”, mas de uma conduta que viola a essência da condição feminina e, assim, atinge a totalidade das mulheres. Como reforço adicional, em outros casos de mortes intencionais com sujeito passivo especificado em lei, como o aborto (arts. 124 a 128) e infanticídio (art. 123), a opção do legislador foi de estabelecer no Código Penal tipos penais independentes do homicídio.

Nessa perspectiva, ao apreciar relatórios encaminhados pelo Brasil, em junho de 2024, o Comitê Cedaw destacou, entre os aspectos positivos, a adoção de lei sobre feminicídio, que, à época, era a Lei nº 13.104/2015, bem o Pacto Nacional de Prevenção aos Feminicídios, pelo Decreto nº 11.640, em 2023. E fez um convite ao Congresso Nacional:

O Comitê salienta o papel crucial do poder legislativo para assegurar a plena implementação da Convenção (ver A/65/38, segunda parte, anexo VI). Convida o Congresso Nacional, em consonância com o seu mandato, a tomar as medidas necessárias para a implementação das presentes observações finais desde agora até a apresentação do próximo relatório periódico sob a Convenção (COMITÊ CEDAW, 2024, p. 2).

O Comitê, nessa ocasião recomendou ao Brasil:

15. a) Aumentar a sua efetividade na formulação, coordenação e supervisão da elaboração e *implementação de leis e políticas responsivas* a gênero nos níveis federal, estadual e municipal (COMITÊ CEDAW, 2024, p. 3, grifo nosso).

Pontuando várias preocupações, especialmente a “escalada” e o “alto nível” de violência contra as mulheres, nas suas mais diversas identidades (indígenas, lésbicas, bissexuais, intersexuais, transgênero), com destaque para a predominância em relação às mulheres negras, acrescentando no sentido de instar o Estado a:

23. a) Reforçar as medidas para prevenir, julgar e punir autores de crimes de violência de gênero contra as mulheres; (...) e) Prevenir, investigar, processar e punir adequadamente os perpetradores de crimes de ódio contra mulheres lésbicas, bissexuais, transgênero e intersexuais e desenvolver um sistema de coleta e análise de dados desagregados sobre violência contra mulheres LGBTI (COMITÊ CEDAW, 2024, p. 5-6).

Portanto, não temos qualquer dúvida que a Lei nº 14.994/2024, ao ser informada ao Comitê, será recepcionada como um avanço na legislação penal brasileira.

Nesse sentido, a inauguração do tipo penal de feminicídio no Brasil tem sua origem no projeto de Lei nº 4266/2023, que, entre a justificativas salienta que:

Tal medida permitirá uma melhor compreensão e identificação desse delito, facilitando a coleta de dados estatísticos mais precisos sobre os casos de violência contra as mulheres, de modo a auxiliar no desenvolvimento de políticas públicas e estratégias de prevenção mais adequadas. Com isso, será possível *uma resposta mais efetiva por parte do sistema de justiça* (BUZETTI, 2023, p. 7).

Portanto, a fundamentação do projeto de lei apresenta os alicerces e o propósito da norma penal, tornando evidente que os dispositivos devem ser interpretados como medidas voltadas à prevenção e erradicação dos crimes motivados por questões de gênero, com respaldo nos diplomas internacionais que têm esses propósitos como eixos centrais.

Vemos, então, como positivo, nesse sentido, que o legislador brasileiro tenha instituído a autonomia do crime de feminicídio com a publicação da Lei nº 14.994, garantido a devida e necessária separação do crime de homicídio, tornando a violência de gênero elemento normativo do tipo e, entre outros diferenciais legítimos, não prevê mais hipótese de crime privilegiado.

Para não ficarmos apenas com fundamentos teóricos, importante considerarmos que o enfrentamento desse grave problema social não vem se mostrando fácil e os números representam que esse fenômeno é histórico, estrutural e sistêmico, pois, mesmo existindo subnotificação, os números de feminicídios continuam alarmantes¹⁰, pois, em uma lista de 84 países, o Brasil aparece na quinta posição¹¹,

10 FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>>. Acesso em: 27 maio 2025.

11 WORLD BANK. Gender-Based Violence Country Profile: Brazil. GBV Country Profile, p. 3. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099071723163037876/pdf/P1769790eeb7ed0c80b5e705f557711d627.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

e encontra-se em primeiro lugar no *ranking* mundial de assassinatos de pessoas transgêneros e não binárias¹².

Nesse contexto de persistência dos aumentados índices de (trans)feminicídios e de violência de gênero em geral, registramos a ponderação de Rossana Maria Marinho Albuquerque¹³ sobre a anterior Lei de Feminicídio, mas que também pode ser aplicada na conjuntura legislativa atual:

Parte-se do pressuposto de que a Lei do Feminicídio não será responsável pela redução dos assassinatos das mulheres, mas sua existência, aliada a um conjunto mais amplo de iniciativas de prevenção e enfrentamento das violências de gênero, fortalece a proteção das vidas das mulheres e o direito a uma vida digna (ALBUQUERQUE, 2024, p. 2-3).

Destarte, sendo a Lei nº 14.994/2024 mais um aparato legislativo que tem como propósito o combate a mais grave das violências contra as mulheres, deve ser recebida como um novo marco normativo dentro de uma política de eliminação da discriminação contra o gênero feminino e, portanto, sua leitura e interpretação devem se dar dentro do espectro de prevenção, responsabilização e erradicação da violência contra as mulheres, representando, assim, no campo legislativo, o cumprimento de uma das obrigações assumidas pelo país no sentido de assegurar uma tutela penal reforçada ao crime de feminicídio.

3. COMO MANTER A INTERPRETAÇÃO DA NOVA LEI DE FEMINICÍDIO (LEI Nº 14.994/2024) DENTRO DOS LIMITES E PARÂMETROS TRAZIDOS PELOS TRATADOS E CONVENÇÕES INTERNACIONAIS

A atividade interpretativa é realizada através de diversos métodos de interpretação da norma jurídica, os quais são utilizados pelo profissional do direito para delimitar o seu sentido e significado. É o que ensina Fábio Ulhôa Coelho¹⁴:

Ao indicar o significado de uma norma jurídica, por vezes não basta ao técnico ou profissional do direito simplesmente afirmar que a sua leitura do dispositivo correspondente desperta-lhe o sentido indicado. Em especial se o significado em questão não é largamente difundido na comunidade jurídica, tal afirmação será ineficiente, desprovida de qualquer força de convencimento. Nesses casos, é necessário, para que consiga convencer seu interlocutor a partilhar da mesma interpretação, que o técnico ou o profissional se valha de argumentos aceitos pela comunidade jurídica sobre a melhor maneira de se delimitar o sentido e alcance das normas.

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

13 ALBUQUERQUE, Rossana Maria Marinho. Oito Anos da Lei do Feminicídio (13.104/15) e Muitos Desafios. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 29, n. 1, p. 1-19, 2024. Disponível em: <<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/49160>>. Acesso em: 1º jun. 2025.

14 COELHO, Fábio Ulhôa. *Curso de Direito Civil Volume 1 (Parte Geral)*. São Paulo: Saraiva, 2012, 5. ed., p. 104.

Como sabemos, esses métodos também são denominados processos de interpretação, e a hermenêutica é o campo que busca estudá-los. Nela (hermenêutica) encontram-se as regras as quais fornecem ao intérprete procedimentos, que, por sua vez, dão força aos argumentos tendentes a um tipo de exegese. Pode-se dizer, ainda, que os mais conhecidos métodos interpretativos das normas são o gramatical, teleológico, histórico, sistemático e lógico¹⁵.

Porém, diante do contexto declinado acima, não seguiremos para a conceituação ampla de métodos interpretativos, ao revés, indicamos, de pronto, que nenhum método interpretativo isolado poderá ser utilizado para a interpretação da norma penal do tipo de feminicídio e salientamos que o método gramatical somente será adequado, ainda que conjugado a outros métodos, se as categorias conceituais da violência de gênero, lançadas em normativos vigentes (Lei Maria da Penha, Convenção do Pará, Convenção contra Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, protocolos e recomendações, dentre outros) forem consideradas pelo intérprete, afastando-se o risco de atribuição de sentidos estereotipados.

Em acréscimo, de forma a se realizar uma interpretação hígida e consentânea ao objetivo do legislador, destacamos a necessidade de verificar, também, os fins a que se dirige a norma, qual é a sua razão de existir, quais são as finalidades sociais que ela busca alcançar, e qual o direito que se pretende que ela salvguarde – esse método é denominado teleológico ou sociológico, e procura reconhecer o significado através dos seus objetivos. É nesse sentido que explica Maria Helena Diniz¹⁶:

Ao se interpretar a norma, deve-se procurar compreendê-la em atenção aos seus fins sociais e aos valores que pretende garantir. O ato interpretativo não se resume, portanto, em simples operação mental, reduzida a meras inferências lógicas a partir das normas, pois o intérprete deve levar em conta o coeficiente axiológico e social nela contido, baseado no momento histórico em que está vivendo.

Outrossim, o viés interpretativo deve se pautar na análise do contexto social em que circunda a norma. Quais as narrativas históricas e sociais que levaram à sua produção, e em razão disso, quais comportamentos se busca desmotivar? Quais as novas formas de existir que se pretende induzir? Esse método é o denominado método histórico de interpretação da lei. Ele, nas palavras explicativas de Maria Helena Diniz: “baseia-se na averiguação dos antecedentes da norma”¹⁷. E, com isso, deve submeter o operador do direito à investigação histórica do processo legislativo, analisando os seus antecedentes, desde a exposição de motivos, aos considerandos, à promulgação e às eventuais emendas ao seu texto, englobando as circunstâncias fáticas que embasaram o seu surgimento, a fim de reconhecer os motivos de sua existência¹⁸.

A título de exemplo, podemos citar a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), que, em suas considerações iniciais, trouxe a preocupação concernente à “*violência em que vivem muitas mulheres da América, sem distinção de raça,*

15 COELHO, Fábio Ulhôa. *Curso de Direito Civil Volume 1* (Parte Geral). São Paulo: Saraiva, 2012, 5. ed., p. 104.

16 DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2018, 26. ed., 4. tiragem. p. 451.

17 DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2018, 26. ed., 4. tiragem. p. 460.

18 DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2018, 26. ed., 4. tiragem. p. 460.

classe, religião, idade ou qualquer outra condição”, afirmando ser esta uma situação generalizada no continente americano. Ademais, constatou a sua *“responsabilidade histórica de fazer frente a esta situação para procurar soluções positivas”*, o que demonstra a influência do contexto histórico da época - o qual, indiscutivelmente e infelizmente, ainda perdura – de violência perpetrada contra as mulheres, aduzindo a responsabilidade de se adotar medidas para a mudança da realidade social.¹⁹

Dessa maneira, é evidente que a Convenção Belém do Pará é uma norma (internacional) que se fundou em virtude de um contexto histórico desfavorável, visando sanar as problemáticas vislumbradas, e que, por este motivo, não pode ser utilizada – ou interpretada – de forma a prejudicar sua razão de existir, em contradição com a realidade social e contexto histórico que influenciou sua edição. Esse entendimento, evidentemente, aplica-se não só a Convenção referida, mas a todas as demais normas nacionais e internacionais. A interpretação, pois, como preceitua Diniz *“deve procurar compreender o pensamento do legislador (mens legislatoris), sendo, portanto, ex tunc (desde então, ou seja, desde o aparecimento da norma)”*²⁰.

Tratando sobre a interpretação baseada no método lógico, por sua vez, observamos que ele busca o sentido e significado da norma por meio de raciocínios lógicos, analisando os seus períodos e buscando a interlocução entre eles. Coelho²¹, entretanto, explicita que o alcance desse método é limitado, pois ele, apesar de apontar inconsistências e incoerências na norma, não as soluciona, indicando o significado que se deveria atribuir. Entretanto, embora não caiba, neste momento, fazermos críticas ou tecermos comentários mais aprofundados acerca desse método, podemos aduzir que ele, assim como os demais, não pode contrariar a sua finalidade, em sua razão de ser.

Por fim, tem-se o método sistemático, o qual pode ser resumido como a interpretação de uma norma em conformidade com o sistema jurídico em que se insere. O hermeneuta, portanto, como alega Diniz²²: *“relaciona umas normas a outras até vislumbrar-lhe o sentido e o alcance”*. Uma norma brasileira, por exemplo, deverá ser interpretada e estar em consonância com as demais normas nacionais e internacionais a que se submete o Brasil.

Ressalta-se, nesse sentido, o teor do artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal de 1988, o qual menciona que *“Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”*²³.

Finalizadas as breves explicações acerca dos métodos interpretativos das normas, e voltando ao tema central objeto de análise, é mister afirmar que a Lei nº 14.994/24 (Pacote Antifeminicídio), inserida

19 BRASIL. Decreto nº 1973, de 1º de agosto de 1996. *Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher*, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

20 DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2018, 26. ed., 4. tiragem. p. 453.

21 COELHO, Fábio Ulhôa. *Curso de Direito Civil Volume 1 (Parte Geral)*. São Paulo: Saraiva, 2012, 5. ed. p. 107.

22 DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2018, 26. ed., 4. tiragem. p. 459.

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

recentemente no ordenamento jurídico brasileiro, deve ser interpretada de forma a integrar harmonicamente o sistema de normas que já existiam e visavam proteger, de alguma forma, os direitos fundamentais das mulheres, sem dar margem à interpretação que desrespeite o referido bloco normativo. Exemplificadamente, não pode a interpretação da legislação ferir a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto San José da Costa Rica), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) da ONU, a Lei nº 11.340/06 (Lei Maria da Penha), e outras normas que tratem de outros direitos aplicáveis à proteção das mulheres e de suas interseccionalidades. Caso a interpretação, ao revés, cause alguma diminuição protetiva, estará destoando do sistema em que foi inserida.

Além disso, é crucial ressaltarmos outro limite interpretativo, e de fundamental importância: o princípio *pro persona*, de natureza internacional (e, portanto, também aplicável à Convenção Americana de Direitos Humanos), que consiste em estabelecer a interpretação mais favorável ao ser humano. Vale mencionar que o referido princípio era comumente designado de princípio *pro homine*, mas por uma questão de equidade de gênero, o termo “*persona*” vem sendo, corretamente, mais utilizado. O princípio *pro persona*, ademais, possui estreita relação com o princípio da dignidade da pessoa humana²⁴ (apud RAMOS)²⁵.

O princípio da dignidade da pessoa humana, lembra-se, além de valor essencial na esfera internacional, como qualidade inata do ser humano pela simples razão de existir, é fundamento da República Federativa do Brasil, que logo em seu artigo 1º, afirma ser “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana”²⁶. Dessa maneira, o princípio da dignidade da pessoa humana, em conjunto com o princípio *pro persona* – princípio internacional que se coaduna com um dos fundamentos da República brasileira – formam um escudo protetor aos direitos das mulheres (ao menos na esfera formal) o que rechaça, de forma veemente, qualquer viés interpretativo e ideológico que venha a ferir tais direitos.

É imperioso observarmos, também, o princípio da vedação ao retrocesso, o qual determina que os direitos humanos já alcançados não podem ser suprimidos, o qual atua em conjunto com o princípio *pro persona*, com a dignidade da pessoa humana e com a necessidade de se observar a aferição de convencionalidade das normas. Acerca do tema, Amorim e Torres²⁷ (apud CONCI²⁸), colacionam:

No controle de convencionalidade, a relação de validade se estabelece através de um critério material, da aplicação dos critérios *pro homine*. Haverá declaração de inconvencionalidade quando a proteção derivada do direito in-

24 AMORIM, Fernando Sérgio Tenório de; TORRES, Marcio Roberto. A interpretação *pro homine* da Convenção Americana de Direitos Humanos: desafios e perspectivas. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 151-180, 2017.

25 RAMOS, André de Carvalho Ramos. *Curso de Direitos Humanos*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

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

27 AMORIM, Fernando Sérgio Tenório de; TORRES, Marcio Roberto. A interpretação *pro homine* da Convenção Americana de Direitos Humanos: desafios e perspectivas. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 151-180, 2017.

28 CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. O controle de convencionalidade como parte de um constitucionalismo transnacional fundado na pessoa humana. In: BARROSO, Luis Roberto; CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Doutrinas essenciais: direito constitucional* – vol. 10. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ternacional dos Direitos Humanos seja mais efetiva ou com restrições menos excessivas que os atos internos. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, juntamente com seus protocolos, e as sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos, formam o chamado bloco de convencionalidade, que faz paradigma de controle de validade de atos em sentido lato expedidos pelos Estados.

O bloco de convencionalidade, vale dizer, possui *status* de supralegalidade (acima das leis e abaixo da Constituição Federal), tendo sido assim decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no RE nº 466.343/SP²⁹, conferindo o dever de compatibilidade das demais normas jurídicas brasileiras com as convenções e tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil. Dessa forma, os órgãos do Estado, como o Ministério Público, devem examinar a convencionalidade das normas. Sobre a atuação ministerial na aferição e controle de convencionalidade, Mazzuoli, Faria e Oliveira lecionam³⁰:

O Ministério Público certamente não é o único órgão integrante do sistema de justiça a que compete a aferição e o controle de convencionalidade das leis, obrigação que deve recair sobre todos os órgãos do referido sistema, de acordo com as suas correspondentes atribuições previstas na Constituição e nas leis. No entanto, a sua posição constitucional de guardião da ordem jurídica o torna porta-voz importante dos trabalhos de aferição e controle de convencionalidade das normas do direito interno, visando à prevalência e à efetividade dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos.

Outrossim, Mazzuoli, Faria e Oliveira³¹ afirmam que “é premente que se estude o papel do Ministério Público no exame da convencionalidade das leis brasileiras” e, assim, apresentam uma conclusão irrefutável:

a efetiva primazia dos direitos humanos – segundo o estabelecido pelas regras de direito internacional – depende diretamente da consolidação de um Ministério Público pós-moderno, que não se limite à tradicional fiscalização das leis, segundo a já ultrapassada nomenclatura de custos legis. Doravante, o Ministério Público é instituição que também opera no exame das normas internacionais de que o Estado é parte, normas tais que complementam a coleção de leis nacionais e, conseqüentemente, ampliam o mosaico normativo de proteção dos direitos humanos em vigor no Brasil. Há nítida transição, como se nota, do Ministério Público custos legis – fiscal das normas internas (Constituição e as leis) – *para o Ministério Público custos juris*, agora responsável pela fiscalização de cumprimento e/ou aplicação de todas as normas em vigor na ordem jurídica brasileira, com especial enfoque para as decorrentes

29 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário n. 466.343-1/SP*. Recorrente: Banco Bradesco S/A. Recorrido: Luciano Cardoso Santos. Relator: Min. Cezar Peluso. Diário da Justiça Eletrônico, 5 jun. 2009b. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/im-prensa/pdf/re466343.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2025.

30 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. Aferição e controle de convencionalidade pelo Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 78, p. 268, out./dez. 2020.

31 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. Aferição e controle de convencionalidade pelo Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 78, p.267, out./dez. 2020.

de tratados de que a República Federativa do Brasil é parte (CF, art. 5º, § 2º).
(grifos nossos)

Desse modo, na aplicação da norma, como a nova Lei nº 14.994/24 (Pacote Antifeminicídio), deve-se observar, além dos vetores interpretativos comuns às demais normas jurídicas (teleológico, histórico, gramatical, lógico e sistemático), a interpretação *pro persona*, o princípio e fundamento da dignidade da pessoa humana, a vedação ao retrocesso e a interpretação convencional, vetores que devem guiar a atuação de todos os operadores do direito, com especial importância do Ministério Público, fiscal da ordem jurídica no Brasil, e deve refutar possíveis teses desclassificatórias, inconstitucionais e não convencionais.

4. A ATUAÇÃO CONVENCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: DA DESCRIÇÃO CONVENCIONAL DO CRIME DE FEMINICÍDIO AO PLENÁRIO DO JÚRI

A verdade é que muitas posições surgirão, algumas legítimas, porém que podem, também legitimamente, serem contrapostas. Logo, interpretações literais sobre a Lei nº 14.994/2024 não têm – e não terão – sustentação diante do amplo espectro normativo protetivo dos direitos humanos das mulheres, de observância obrigatória no âmbito do Ministério Público (Recomendação nº 31/2016, Recomendação nº 80/2021, Recomendação nº 96/2023, Resolução nº 201/2019, Recomendação de Caráter Geral nº 03/2025, CNMP)³² e do Poder Judiciário (Recomendação nº 123/2022, CNJ).

Nesse sentido, convém, de logo, registrarmos que a ausência de referência expressa a determinadas circunstâncias – que aparecem no artigo 121, *caput*, na redação do inciso V do artigo 121-A do Código Penal –, como causas de aumento de pena, não pode significar a dispensabilidade de descrição das circunstâncias motivadoras do crime de feminicídio, menos ainda pode ser vista como indicativa da não receptividade de posição prevalente no sistema de justiça brasileiro de inexistência de *bis in idem* entre circunstâncias subjetivas concretas da violência e os elementos típicos caracterizadores do crime de feminicídio. Parece-nos, ademais, razoável a compreensão de que não houve – e não poderia haver – pretensão do legislador ordinário de interferir na descrição narrativa dos crimes dolosos contra a vida das mulheres pelo Ministério Público.

Rememoramos que direitos humanos assegurados em tratados internacionais, aprovados com o rito previsto no artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal de 1988, têm valor de emenda constitucional e

32 Dos normativos internos referidos, apoiados em diversos tratados internacionais, destacamos, pela proximidade e especificidade, a Recomendação nº 96/2023 do CNMP, que “*Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos; e dá outras providências*”. E a recente Recomendação de Caráter Geral nº 3 da Corregedoria Nacional do Ministério Público, de 6 de março de 2025, que recomenda a “*adoção de medidas que fortaleçam a atuação dos Ministérios Públicos da União e dos Estados com perspectiva de gênero, visando consolidar uma cultura jurídica que reconheça e garanta os direitos de todas as mulheres e meninas*”.

sujeitam o país e suas autoridades públicas ao chamado controle de convencionalidade, o que significa dizer que: *“As emanações estatais devem ser materialmente compatíveis não apenas com a norma constitucional, mas também com os tratados e convenções internacionais de direitos humanos vigentes no Brasil”*³³, e é a partir dessa visão que a Lei nº 14.994/2024 deve ser lida, interpretada e aplicada.

O Ministério Público deve agir com perspectiva de gênero em toda a persecução penal – do inquérito à última instância do Poder Judiciário – e, como *custus iuris*, exercer uma postura de aferição de convencionalidade durante o processo criminal de feminicídio para reclamar decisões do Poder Judiciário, sejam emitidas na condução do processo, sejam para controlar as práticas defensivas não convencionais, nas audiências e em sessões de julgamento.

A ação penal de feminicídio deve ter início de modo convencional a partir de narrativas dos crimes, com todas as suas circunstâncias (artigo 41, CPP), a partir das categorias conceituais da violência de gênero fornecidas por normativos e protocolos de observância obrigatória pelas(os) agentes do Estado, e, na mesma linha, as demais peças processuais e posições orais da (o) representante do *parquet*, para que guardem coerência com as normas convencionais materiais de direitos humanos.

Destarte, a elaboração da denúncia criminal do crime contra a vida por razões de gênero feminino com *“todas as suas circunstâncias”* (artigo 41 do CPP), independentemente do enquadramento como qualificadoras, causas de aumento ou agravantes, revela-se oportuno, especialmente porque a busca pela efetivação dos direitos humanos das mulheres é um desafio cotidiano. Porém, aspecto relevante, a nosso ver, reside no dever institucional de apresentar denúncias criminais de crimes de feminicídios com discurso acusatório que traduza, de forma fundada e coerente, a violência de gênero perante o sistema de justiça e que a(o) representante do Ministério Público atue, durante todo o processo criminal, para garantir, concretamente, a coerência com as normas internacionais e atos normativos de órgãos competentes.

A respeito das narrativas das denúncias de feminicídio, o Modelo de Protocolo Latino-americano de Investigação das Mortes Violentas de Mulheres (femicídios/feminicídios) contextualiza os diversos aspectos da violência, compondo os aspectos materiais e processuais para uma eficaz investigação, processamento e julgamento, e faz um alerta que destacamos:

316. No que tange à judicialização dos casos de femicídio – *além das recomendações usuais de coerência, integralidade e solidez que devem ser levadas em conta na apresentação da tese de acusação* –, é necessário que as três hipóteses levantadas na denúncia ou petição inicial permitam entregar ao juiz, juíza ou tribunal de sentença os meios de convicção, para além de qualquer dúvida razoável, sobre a ocorrência da morte violenta da mulher; *dos motivos ou razões de gênero exigidos pela legislação penal para que se comprove o tipo penal de femicídio, feminicídio ou homicídio agravado*; dos danos causados à vítima; e da responsabilidade do/s autor/es ou participante/s. (...)

33 FISCHER, Douglas; PEREIRA, Frederico Valdez. *As obrigações processuais penais positivas segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2023, 4. ed. p. 69.

325. *No caso dos feminicídios, deverá prestar-se especial atenção à validade e capacidade demonstrativa dos meios de convicção que demonstram as razões de gênero ou os motivos de ódio que impeliram os executores a matar a mulher de forma violenta.*³⁴

Apontamos ainda que o modelo latino-americano serviu de base para a construção do Protocolo Nacional, e, agora, do chamado “Caderno Temático de Referência – Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Feminicídio”, não inclui a atuação finalística do Ministério Público, contudo fornece aparato referencial das modalidades de feminicídios e propõe os meios mais adequados para a investigação, sem prejuízo das regras legais, e, assim, e, indiretamente, fornece um material descritivo que pode ser aproveitado também na fase descritiva dos crimes³⁵.

Destarte, *afirmado* um crime de feminicídio numa ação penal, com os elementos jurídicos, socio-políticos e culturais caracterizadores da violência de gênero, recebida a denúncia com essa tipificação, sem insurgência defensiva ou vencida, no plano processual recursal, eventual discordância, e, igualmente, preclusa a decisão de admissibilidade dessa acusação em plenário, a formulação de tese desclassificatória ou de privilégio devem merecer pronta discordância do Ministério Público, sendo mesmo uma pretensão dissonante da finalidade da norma penal passível aferição de convencionalidade pelo Ministério Público e imediata impugnação.

A plenitude de defesa não alberga pretensão que tenha o fim de modificar decisão judicial preclusa, a de recebimento da acusação e que admitiu o julgamento perante o Tribunal do Júri, quando os elementos típicos da violência de gênero passaram a integrar o próprio tipo penal do artigo 121-A (“*matar mulher por razões da condição do sexo feminino*”) não é o mesmo verbete que consta do artigo 121, *caput*, do Código Penal (“*matar alguém*”), que não prevê o elemento típico da condição de gênero para a morte.

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

34 OACNUDH - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Escritório Regional para a América Central do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos). *Modelo de Protocolo Latino-Americano de Investigação das Mortes Violentas de Mulheres por Razões de Gênero (Femicídio/Feminicídio)*. Trad. Lucas Cureau. Brasília: ONU Mulheres, 2014. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/05/protocolo_feminicidio_publicacao.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2025.

35 BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Caderno temático de referência: Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Feminicídio*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em: 1º jun. 2025.

Indevida desde antes a pretensão de admissibilidade de justificativa de ter o agente feminicida agido por “motivo de relevante valor social ou moral, ou sob o domínio de violenta emoção, logo em seguida a injusta provocação da vítima” (artigo 121, § 1º, do Código Penal), não obstante não poucas vezes sustentada essa tese em plenário do júri a correspondência com o real motivo do crime, porém amparada por interpretações jurídicas, agora não deve ser sequer admitida quesitação a esse respeito por absoluta ausência de previsão da nova norma penal autônoma.

Observamos que as normas do artigo 482 do Código de Processo Penal devem ser respeitadas, prevendo expressamente o *caput* que: “O Conselho de Sentença será questionado sobre matéria de fato e se o acusado deve ser absolvido”, e respeitar os “termos da pronúncia ou das decisões posteriores que julgaram admissível a acusação, do interrogatório e das alegações das partes” (parágrafo único, do mesmo dispositivo). Logo, em um processo penal convencional, não nos parece legítima quesitação sobre o elemento típico do crime de feminicídio, ou seja, a razão de gênero admitida durante toda a primeira fase do processo, sendo as questões fáticas submetidas ao Tribunal Popular.

O princípio da plenitude de defesa não autoriza teses ofensivas do devido processo legal. A existência de limitação argumentativa diante de direitos humanos, especificamente em caso de violência de gênero, foi demonstrada pelo Supremo Tribunal Federal:

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Interpretação conforme à Constituição. Artigos 23, inciso II, e 25, caput e parágrafo único, do Código Penal e art. 65 do Código de Processo Penal. “Legítima defesa da honra”. Não incidência de causa excludente de ilicitude. *Recurso argumentativo dissonante da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), da proteção à vida e da igualdade de gênero (art. 5º, caput, da CF). (...)*³⁶ (grifos nossos)

Sobre a atuação do Ministério Público no controle difuso de convencionalidade, argumentam Cambi, Porto e Heemann³⁷:

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

36 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 779 MC-Ref. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgamento em 15 mar. 2021.

37 CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade; HEEMANN, Thimotie Aragon. Controle de convencionalidade pelo Ministério Público. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*: qualidade, resolutividade e transformação social, Brasília, v. 7, p. 109-122, 2019. Edição especial: Recomendação de Aracaju. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/agosto/REVISTA_JURIDICA_7_WEB.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2025.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicabilidade da Lei nº 14.994/2024 deve ser pautada pela necessária coerência com as normas de direito internacional e por uma atuação ativa, resolutiva e convencional do Ministério Público, para garantir a prevalência da interpretação axiológica da norma penal. Hermenêuticos que pretendam êxito e acolhimento de suas interpretações à Lei nº 14.994/2024 devem igualmente respeitar as normas internacionais.

Imperioso, portanto, considerar que a Lei nº 14.994/2024 foi publicada como uma medida legislativa de reforço, no campo penal, às demais medidas que objetivam à prevenção e à erradicação dessa violência de gênero sistemática, atendendo a recomendações de organismo internacional que realiza acompanhamento dos relatórios do Brasil sobre o cumprimento de Convenção ratificada (Comitê Cedaw), além de ser coerente com as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A autonomia do tipo penal trouxe a tipificação de uma violência específica como causa da morte ou atentado à vida de uma mulher. Portanto, na eventualidade de ser pautada “divergência sobre a tipificação do delito” (artigo 483, § 5º, CPP), que, reiteramos, em julgamento de feminicídio, deve ser considerada superada com a preclusão da decisão de recebimento da denúncia ou da pronúncia, eventual sustentação de tese desclassificatória ou de reconhecimento de privilégio, deverão receber o rechaço imediato do Ministério Público, em ata de julgamento, no exercício da aferição da convencionalidade, para, no caso de ser admitida a quesitação, e em caso de prejuízos aos direitos humanos da vítima – direta e indireta – tal ocorrência ser levantada em todos os graus recursais, além de ter cabimento na via internacional, nas hipóteses cabíveis, sob pena de inobservância do devido processo legal e fragilização do direito à vida das mulheres.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Rossana Maria Marinho. Oito Anos da Lei do Feminicídio (13.104/15) e Muitos Desafios. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 29, n. 1, p. 1–19, 2024. Disponível em: <<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/49160>>. Acesso em: 1º jun. 2025.

ALVES, Natalie; SENA, Yuri. *Por que é necessário tornar o feminicídio um crime autônomo?*. Conjur: São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-jan-25/alves-sena-tornar-feminicidio-crime-autonomo/>>. Acesso em: 26 maio 2025.

AMORIM, Fernando Sérgio Tenório de; TORRES, Marcio Roberto. A interpretação pro homine da Convenção Americana de Direitos Humanos: desafios e perspectivas. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 151-180, 2017.

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

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

BRASIL. *Decreto n. 1973, de 1º de agosto de 1996*. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. *Decreto n. 1973, de 1º de agosto de 1996*. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm>. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Caderno temático de referência: Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Feminicídio*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em: 1º jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Caderno temático de referência: Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Feminicídio*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2025. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br>>. Acesso em: 1º jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 779 MC-Ref.* Tribunal Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgamento em 15 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347*. Relator: Min. Marco Aurélio. Diário da Justiça Eletrônico, 19 dez. 2023. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&-queryString=estado%20e%20coisas%20e%20inconstitucional&sort=score&sortBy=desc>>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso extraordinário n. 466.343-1/SP*. Relator: Min. Cezar Peluso. Diário da Justiça Eletrônico, 5 jun. 2009b. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2025.

BUZETTI, Margareth. *Projeto de Lei n. 4266, de 2023*. Senado Federal, p. 7. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9445779&ts=1734045396629&rendition_principal=S&disposition=inline>. Acesso em: 26 maio 2025.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade; HEEMANN, Thimotie Aragon. Controle de convencionalidade pelo Ministério Público. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: qualidade, resolutividade e transformação social*, Brasília, v. 7, p. 109-122, 2019. Edição especial: Recomendação de Aracaju. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/agosto/REVISTA_JURIDICA_7_WEB.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2025.

COELHO, Fábio Ulhôa. *Curso de Direito Civil Volume 1 (Parte Geral)*. São Paulo: Saraiva, 2012, 5. ed., p. 104 e 107.

COMITÊ CEDAW. *Recomendação Geral nº 19: violência contra as mulheres*. 1992. p. Disponível em: <https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/rec_geral_19_violencia_contra_as_mulheres.pdf>. Acesso em: 16 maio 2025.

COMITÊ CEDAW. *Recomendação Geral nº 35 sobre violência de gênero contra as mulheres do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW)*. Brasília: CNJ, 2019, p. 10 (Tratados Internacionais de Direitos Humanos). Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/09/769f84bb4f9230f283050b7673aeb063.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2025.

COMITÊ CEDAW. *Observações finais sobre o oitavo e nono relatórios periódicos combinados do Brasil*. Jun. 2024, p. 2. Disponível em: <<https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2024/junho/TraduonooficialdaversopreliminarnoeditadadasobservaesfinaisdoComitCEDAW.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2025.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2018, 26. ed., 4. tiragem. p. 451-460.

FALCÃO, Bruna Cavalcanti. ‘*Caso Márcia Barbosa de Souza e outros vs. Brasil*’: análise da sentença da CIDH. Conjur: São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jan-03/falcao-marcia-barbosa-souza-outros-vs-brasil/>>. Acesso em: 26 maio 2025.

FISCHER, Douglas; PEREIRA, Frederico Valdez. *As obrigações processuais penais positivas segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2023, 4. ed. p. 69.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>>. Acesso em: 27 maio 2025.

GARCETE, Carlos Alberto. *Por que o feminicídio deve ser reconhecido como crime autônomo?*. OABMS, Mato Grosso do Sul, dez. 2020. Disponível em: <<https://oabms.org.br/artigo-o-feminicidio-deve-ser-reconhecido-como-crime-autonomo-carlos-alberto-garcete/>>. Acesso em: 25 maio 2025.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. Aferição e controle de convencionalidade pelo Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 78, p. 267-268, out./dez. 2020.

NEVES, Marcelo. A força simbólica dos direitos humanos. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n.4, out./nov./dez.2005. Disponível em: <<http://www.direito-doestado.com.br/revistas-eletronicas>>. Acesso em: 16 maio 2025.

OACNUDH - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Escritório Regional para a América Central do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos). *Modelo de Protocolo Latino-Americano de Investigação das Mortes Violentas de Mulheres por Razões de Gênero (Femicídio/Feminicídio)*. Trad. Lucas Cureau. Brasília: ONU Mulheres, 2014. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/05/protocolo_feminicidio_publicacao.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2025.

PRUDENTE, Eunice. Lei Maria da Penha foi criada a partir de uma solicitação da OEA. *Jornal da USP*: São Paulo, 20 set. 2019. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/lei-maria-da-penha-foi-criada-a-partir-de-uma-solicitacao-da-oea/>>. Acesso em: 26 maio 2025.

SEGATO, Rita. *Cenas de um pensamento incômodo: gênero, cárcere e cultura em uma visada decolonial*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2022, p. 23.

WORLD BANK. Gender-Based Violence Country Profile: Brazil. *GBV Country Profile*. p. 3. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099071723163037876/pdf/P1769790eeb7ed0c80b5e-705f557711d627.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

ESTUDO DE CASO “A AÇÃO CAMINHO DAS ÁGUAS”: A APLICAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL (FORNECIMENTO DE ÁGUA) NO MP/BA

Fernanda Carolina Gomes Pataro de Queiroz Cunha¹

Resumo: O presente artigo examina a aplicação do processo estrutural como instrumento de tutela coletiva no contexto da prestação de serviços públicos essenciais, com base na experiência da ação “Caminho das Águas”, desenvolvida pelo Ministério Público do Estado da Bahia. O estudo parte do reconhecimento da água como direito humano fundamental e condição material para a dignidade da pessoa humana, articulando os marcos normativos do Direito do Consumidor, da Constituição Federal de 1988 e das declarações internacionais de direitos. Diante da insuficiência dos mecanismos judiciais tradicionais – incapazes de produzir mudanças sistêmicas na atuação da EMBASA, empresa pública responsável pelo abastecimento de água em Salvador –, a pesquisa demonstra como o processo estrutural pode reorganizar institucionalmente a prestação do serviço, mediante atuação dialógica e extrajudicial, com foco na efetividade, na continuidade e na justiça distributiva. Adota-se, para tanto, metodologia qualitativa de estudo de caso, com enfoque empírico-normativo e inspiração teleológica. Conclui-se que a experiência analisada reafirma o potencial transformador do processo estrutural enquanto categoria processual orientada à superação de disfunções institucionais em contextos de violações reiteradas e difusas de direitos fundamentais sociais.

Palavras-chave: Fornecimento de água; Serviço essencial; Código de Defesa do Consumidor; Processo estrutural.

Sumário: 1 Introdução; 2 Desenvolvimento; 2.1 A água como direito humano e serviço essencial no CDC; 2.2 O Processo estrutural; 2.3 A aplicação do processo estrutural no serviço essencial de fornecimento de água: “a ação caminho das águas”; 3 Considerações finais.

1 Promotora de Justiça do MP/BA. Especialista em Direito Urbano e Ambiental e em Direito Público. Integrante do Núcleo de Pesquisa em Processo Constitucional e Direitos Fundamentais da UCSal (NPPCDF). E-mail: fernanda.pataro@mpba.mp.br.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa esclarecer o que vem a ser a ação “Caminho das Águas” em andamento no Ministério Público do Estado da Bahia. No município de Salvador, é recorrente a situação de falta de água ou interrupção dos serviços de água nos diversos bairros da capital. Ingressar com ação civil pública no Poder Judiciário não resolveu referidos problemas. Já existem dois processos em trâmite, e as faltas recorrentes de água continuavam. Era preciso algo mais efetivo. Algo que fiscalizasse “de perto” o serviço de fornecimento de água no município de Salvador. Nesse aspecto, e porque *in casu*, o objeto do litígio era um litígio coletivo de difusão irradiada²; a solução para o problema se subsumia na aplicação do processo coletivo estrutural, pois se tornava imperativo que fosse modificada a forma como a EM-BASA (Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. – empresa pública estadual que fornece água em Salvador) presta o referido serviço naquela cidade. A já mencionada ação “Caminho das Águas” está em andamento, e não se sabe exatamente se será bem-sucedida, pois começou a ser aplicada em 2025, mas é uma nova forma de tentar solucionar as questões de falta d’água, haja vista que o processo ordinário não conseguia resolver a contento.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. A ÁGUA COMO DIREITO HUMANO E SERVIÇO ESSENCIAL NO CDC

Sem água, o homem não sobrevive. A ONU³ criou, inclusive, a Declaração Universal dos Direitos da Água⁴ para demarcar a importância desse bem para todos os seres vivos.

No item 2 da declaração, a ONU afirma que a água constitui a “seiva do planeta”, sendo condição essencial para a vida de todos os seres (vegetais, animais e humanos)⁵. Tal afirmação evidencia que o direito à vida está intrinsecamente ligado ao acesso à água, compreendida como elemento vital e estruturante da existência.

Ora, nesse aspecto, a vida humana em sua essência é água. Vive-se por mais dias sem comida do que sem água⁶. O corpo humano é feito de água⁷: tem cerca de 70% de sua composição de líquido. Desta

2 Para melhor esclarecimento sobre o que é litígio coletivo de difusão irradiada, cf. VITORELLI, Edilson. *Processos estruturais e tutela coletiva de direitos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

3 Organização das Nações Unidas.

4 ONU. Organização Das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos da Água*. Disponível em: <<https://www.saaebiracu.com.br/noticia/ler/253/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua>>. Acesso em: 22 maio 2025.

5 “A água é a seiva de nosso planeta. Ela é condição essencial de vida de todo vegetal, animal ou ser humano [...]”. In: ONU. Organização Das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos da Água*. Disponível em: <<https://www.saaebiracu.com.br/noticia/ler/253/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua>>. Acesso em: 22 maio 2025.

6 “[...] o corpo humano não consegue ficar [...] mais de 3 dias sem água ou mais de 50 dias sem alimentos”. In: ESCOBAR, Ana. Quanto tempo podemos ficar sem água e sem comida? **G1**, 9 jul. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/blog/ana-escobar/post/2018/07/09/quanto-tempo-podemos-ficar-sem-agua-e-sem-comida.ghtml>>. Acesso em: 22 maio 2025.

7 FIMCA. *Qual a importância da água para o corpo?* Disponível em: <<https://www.fimca.com.br/qual-a-importancia-da-agua-para-o-corpo/>>. Acesso em: 22 maio 2025.

forma, esse recurso vem sendo considerado pela ONU como um direito humano, pois, para que haja vida humana, é essencial que as pessoas tenham acesso a ela. Nesse sentido, destaca-se o reconhecimento internacional do direito humano à água como direito social fundamental, com implicações diretas na garantia da dignidade da pessoa humana.⁸

De fato, negar o acesso à água é negar o direito à vida. Por isso, inclusive, alguns consumeristas mais aguerridos defendem que a água deveria ser gratuita, se não para todos, ao menos aos hipossuficientes⁹. Num raciocínio simples, se não houvesse a cidade tal como se conhece, atualmente, as pessoas teriam acesso aos rios, lagos, cachoeiras e toda essa riqueza que a natureza fornece, e, por conseguinte, acessariam a água espontaneamente. Porém, a urbanização tirou a possibilidade de a população ter acesso à água da natureza, pois os rios foram transformados em esgoto, quando não foram “tampados”.¹⁰

Isto criou a necessidade de se “comprar” água na mão de uma empresa que presta esse serviço de fornecimento de água. É quase como se fosse uma prestação de serviço compulsória: o indivíduo é obrigado a contratar esse serviço, sob pena de pôr sua vida em risco, seja pela ausência de higiene (fazer o seu asseio, lavar as mãos, lavar os alimentos, etc.), seja pela falta de água para beber e hidratar o seu organismo. No campo, em alguns lugares, talvez ainda haja essa possibilidade de ter acesso à água, *in natura*, na natureza e de modo gratuito. Mas não é a regra.¹¹

8 “[...] a Comissão dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), a qual em 1985, por meio da resolução nº 1985/17, recebeu a incumbência de implantar o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR) (UN, 2015). O ICESCR tem sido reforçado por outras resoluções, destacando-se o Comentário Geral nº 15, **o qual reconheceu o direito humano à água como um direito econômico, social e cultural** e destaca os motivos pelos quais a água pode ser reivindicada como tal: O direito humano à água habilita todas as pessoas à água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e disponível para uso pessoal e doméstico. Uma quantidade adequada de água segura é necessária para evitar a morte por desidratação, para reduzir o risco de doenças relacionadas com a água e para fornecer água suficiente para o consumo, cocção, higiene pessoal (UN, 2003). **De tais afirmações, resta o entendimento de que negar às pessoas o acesso à água potável é negar-lhes o direito à vida**”. In: ZORZI, J. L.; TURATTI, M. A.; MAZZARINO, R. A água como direito humano fundamental. *Revista de Direito Ambiental e Sociedade*, v. 6, n. 1, p. 1-12, 2016, grifos nossos.

9 “Perfilhando o entendimento de que a água é um bem essencial a vida, e que nenhum outro elemento da natureza parece ter um papel tão determinante para a existência de vida, aliás, existem formas de vida que conseguem viver na ausência de oxigênio (ex.: bactérias, leveduras) mas nenhum organismo consegue viver na ausência de água, o poder público não pode vender os olhos para o caso do usuário que não consegue adimplir sua conta de água por comprovada incapacidade financeira – extrema pobreza, e por consequência tem o serviço de fornecimento de água suspenso pela concessionária. O usuário que possui total incapacidade financeira para manter em suas torneiras o mínimo de água necessária para o seu sustento bem como o de sua família, não deve ser punido com referida situação, como vem acontecendo nos dias atuais já que tem o fornecimento de água interrompido ante a sua inadimplência. O poder público diante da essencialidade do serviço de fornecimento de água tem o dever de criar meios para que este possa fazer uso do fornecimento de água prestado pela concessionária no mínimo legal para a sobrevivência independentemente de pagamento”. In: SANTOS, Maria José. O direito à água no contexto da dignidade da pessoa humana. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais*, v. 11, n. 2, 2015, p.89.

10 Veja essa reportagem sobre os rios de Salvador: “Em 2008 o rio dos Seixos, que fica localizado entre o Vale do Canela e o Morro do Cristo e possui cerca de 1,5km foi tampado na extensão da avenida Centenário durante uma ‘reforma de requalificação’ do local. O espaço atualmente conta com uma área de lazer para a população com pista de *cooper*, ciclovia, equipamentos de ginástica e outros campos de lazer. O bairro do Imbuí também passou por uma obra de tamponamento, fechando e escondendo o Rio das Pedras, sendo transformado em uma galeria subterrânea, e que atualmente conta na parte requalificada com área de lazer. [...] Salvador tem transformado seus rios em esgoto. [...]”. In: SILVA, Cátia. Salvador tem transformado seus rios em esgoto, diz professora da UFBA. *G1 Bahia*, 2012. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bahia/noticia/2012/03/salvador-tem-transformado-seus-rios-em-esgoto-diz-professora-da-ufba.html>>. Acesso em: 22 maio 2025.

11 Outra alternativa seria comprar água mineral (ainda assim seria água comprada) ou fazer poço, o que seria ilegal, salvo se houver outorga do INEMA, no caso da Bahia.

Talvez, a solução para acesso gratuito à água fosse a implantação de um sistema como o de Roma, Itália, no qual água potável brota de antigos aquedutos em chafarizes públicos no centro.¹²

Nesse sentido, também, outros consumeristas entendem que, caso uma pessoa não pague a conta de água, não deveria ter esse bem cortado na sua casa, ante a essencialidade do direito¹³. A empresa, ao revés, deveria se utilizar de meios ordinários de cobrança como a negativação do nome, execução do título. Porém, não deveria jamais deixar a pessoa sem água. Todavia, não é o que prevalece. O Congresso Nacional¹⁴ regulamentou o corte de água, por meio da Lei nº 8.632, de 17 de dezembro de 2019. Todavia, como o corte de água por ausência de pagamento não é o enfoque do presente artigo, não se irá aprofundar nessa problemática.

O presente artigo visa cuidar dos cortes ilegítimos de água, por falha no sistema de fornecimento.

A Constituição Federal de 1988 menciona o direito à vida, mas também ressalva que o direito à vida é um direito à vida digna (leitura conjugada do art. 1º, inciso III, com o art. 5º, *caput*), e vida digna só é possível se a pessoa tem acesso a bens essenciais, como a água.

O Código de Defesa do Consumidor estabelece, em seu artigo 22, que os órgãos públicos, bem como suas empresas, concessionárias ou permissionárias, têm o dever de assegurar a prestação de serviços de forma adequada, eficiente, segura e, no caso dos serviços essenciais, de maneira contínua¹⁵.

Perceba-se que o próprio código do consumidor explicita que os serviços essenciais devem ser contínuos, e a prestação de serviço de água é um serviço essencial.

Assim, por todos os motivos alhures elencados, é essencial que se preserve o fornecimento de água adequado na cidade. Entretanto, o que se indaga é: como cumprir esse desiderato, se ação civil pública não conseguira ter ao alcance levar a efetividade do direito à população? A solução só poderia trazer em seu bojo a construção de um processo coletivo estrutural.

12 Para saber mais sobre a distribuição de água potável em Roma, ver: “A água potável que é fornecida nesses **nasoni** é a mesma da distribuição às casas romanas há mais de 100 anos. Hoje em dia, só em Roma, existem aproximadamente 2,500 nasoni, garantindo que ninguém passe sede nas ruas da metrópole. Tudo resulta de um precioso patrimônio histórico e social da Itália, conhecido ao redor do mundo, que leva água potável até os subúrbios da cidade”. In: ITALICA. *Água potável na Itália*. Disponível em: <<https://italica.com.br/tag/agua-potavel-na-italia/>>. Acesso em: 22 maio 2025.

13 No livro *Contratos no Código de defesa do Consumidor*, Cláudia Lima Marques diz que, no V Congresso Brasileiro de Direito do Consumidor, no painel referente ao Direito Básico de Acesso ao Consumo, a conclusão n.3, aprovada por unanimidade, afirma que: “[...]3. O princípio da continuidade é de ser observado na prestação de serviços públicos concedidos, sendo imposto tanto pelas normas de proteção ao consumidor como pelas regras de direito administrativo. O descumprimento do dever de continuidade gera, além de sanções administrativas, a reparação dos danos causados, incidindo responsabilidade objetiva da prestadora de serviço.[...] Inicialmente a jurisprudência brasileira assentou que deve haver continuidade a prestação de serviços públicos em geral, com base no Art.22 do CDC.[...] Veja-se decisão que constava do texto até a 5ª edição: ‘Administrativo – Direito do consumidor – Ação de indenização – Ausência de pagamento de tarifa de energia elétrica – interrupção do fornecimento – corte – impossibilidade – arts.22 e 42 da lei nº 8078/1990 (CDC).[...] O corte de energia, como forma de compelir o usuário ao pagamento da tarifa ou multa, extrapola os limites da legalidade’.[...] (STJ, 1ª T., REsp 430812/MG, rel. Min. José Delgado, j. 06.08.2002)”. In: MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p.589-590.

14 Congresso Nacional.

15 “Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, **quanto aos essenciais, contínuos**”. In: BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em: 22 maio. 2025. Grifos nossos.

2.2. O PROCESSO COLETIVO ESTRUTURAL

O processo estrutural é um processo coletivo que tenta modificar a estrutura do funcionamento de determinado órgão. Às vezes, demandar o Poder Judiciário de modo convencional irá remediar pontualmente uma determinada situação para uma pessoa, mas não irá resolver o problema, pois, para se resolver o problema, é preciso modificar a forma, como um determinado órgão público atua, por exemplo.

Edilson Vitorelli explica que os litígios estruturais dizem respeito a conflitos coletivos que decorrem do modo como estruturas burocráticas (públicas ou privadas) operam e impactam a sociedade¹⁶. Nessas situações, é o próprio funcionamento da estrutura que gera, permite ou perpetua a violação de direitos, de modo que soluções pontuais podem não produzir efeitos significativos ou duradouros, permitindo a repetição do problema¹⁷.

A análise de Vitorelli aplica-se diretamente à situação enfrentada diante da prestação irregular (ou da ausência de prestação) do serviço de abastecimento de água por parte da empresa baiana responsável. Trata-se de uma estrutura burocrática e pública cujo modo de funcionamento contribui para a perpetuação da violação do direito dos consumidores ao acesso regular e adequado à água.

O autor complementa que o processo estrutural é um instrumento processual coletivo voltado à reorganização de estruturas (públicas ou privadas) cujo modo de funcionamento causa, fomenta ou viabiliza a violação de direitos, sendo essa disfunção precisamente o que dá origem ao litígio estrutural¹⁸.

No caso do fornecimento de água, quando se há uma reiterada demanda de falta d'água nos órgãos fiscalizatórios e jurisdicionais, pode ser que por detrás da estrutura da empresa de fornecimento de água esteja algo errado. *In casu*, uma determinada parte “X” poderia ingressar com ação nos Juizados de Defesa do Consumidor e postular judicialmente, alegando que em sua casa está faltando água e que o Poder Judiciário obrigue a EMBASA, *exempli gratia*, a fornecê-la.

Porém, se for um problema na estrutura da empresa, ela vai consertar, pontualmente, alguma tubulação ou engrenagem que regularize o fornecimento do serviço para aquele morador “X”. Contudo, “Y”, “Z”, “K”, entre outros, continuarão com o problema de interrupção irregular do serviço de água. Nesse caso, a forma como a empresa fornece água irá continuar inadequada, de modo que o problema continuará coletivamente.

Mesmo que o Ministério Público ingresse com uma ação civil pública sobre a descontinuidade do fornecimento de água e o juiz conceda referida tutela e condene a ré na obrigação de fazer de restabelecer o fluxo de água a “Y”, “Z”, “K” e “X” arrolados acima, ainda assim toda a estrutura subdimensionada, por conta do crescimento da população, por exemplo, ou por uso de materiais obsoletos, ficará oculta, e o restabelecimento do fornecimento do serviço irá funcionar durante um determinado tempo, porém as falhas voltarão a ocorrer, pois a forma como a EMBASA atua não mudou.

16 VITORELLI, Edilson. *Processo Estrutural Teoria e prática*. 6 ed. São Paulo: JusPodivm, 2025, p.67.

17 *Id.*

18 *Ibid.*, p.74.

Ademais, deve-se considerar que alguns consumidores ingressam com ação judicial, outros reclamam administrativamente e um terceiro grupo sequer reclama sobre eventual situação de vício no fornecimento do serviço, achando que a circunstância não irá se resolver. Existem, portanto, subnotificações de problemas existentes.

Ao longo do que já se executou na ação “Caminho das Águas”, *verbi gratia*, a Empresa Baiana de Água trocou toda a tubulação de ferro existente na ladeira que vai para o Abaeté, no bairro de Itapuã, que é um bairro antigo. Cumpre esclarecer que, primeiro, essa tubulação não é mais uma tubulação adequada para a passagem de água; segundo, a tubulação com a ferrugem e a sujeira encrustada pelo decorrer do tempo em seu interior limita, é dizer, diminui a vazão da passagem da água. Porém, essa não é uma demanda que fica aparente aos olhos do consumidor, para que ele possa reclamar.

Diante dessa abordagem, compreende-se que o processo estrutural se apresenta como um mecanismo capaz de oferecer soluções mais justas, efetivas e duradouras para litígios complexos que afetam coletividades. Segundo Vitorelli, esse tipo de processo desenvolve-se em diferentes fases, que incluem: a identificação das características estruturais do litígio; a elaboração de um plano de reorganização da estrutura envolvida, por meio de decisões judiciais ou acordos; a implementação desse plano (compulsoriamente ou por consenso); a avaliação dos resultados obtidos; a reformulação das medidas adotadas com base nessa avaliação; e, por fim, a execução das adaptações necessárias ao plano inicialmente proposto¹⁹.

No caso da ação “Caminho das Águas”, a implementação do processo estrutural se deu de forma negocial e extrajudicialmente, por um órgão do Ministério Público especializado em mediação e consensos, conforme se verá.

2.3. A APLICAÇÃO DO PROCESSO ESTRUTURAL NO SERVIÇO ESSENCIAL DE FORNECIMENTO DE ÁGUA: “A AÇÃO CAMINHO DAS ÁGUAS”

Apenas para uma percepção histórica, a ação “Caminho das Águas” foi aplicada primeiramente em Camaçari (ainda não levava esse nome), pelo promotor daquela localidade, no povoado de Monte Gordo. Os servidores da AGERSA²⁰, que têm atuação estadual, preocupados com a quantidade de demanda de interrupção de água que havia no MP em Salvador (separavam-se por bairros as demandas, tamanha era a quantidade), procuraram a promotoria do consumidor informando sobre o movimento que estava acontecendo no município de Camaçari e indagaram sobre a possibilidade de replicá-lo na capital. O desafio era considerável já que Camaçari tem 300.372 habitantes²¹ e Salvador tem 2.417.678²². O promotor responsável pela promotoria do consumidor em questão conversou com o promotor da promotoria do

19 *Ibid.*, p.74-75.

20 Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia.

21 WIKIPÉDIA. *Camaçari*. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Cama%C3%A7ari>>. Acesso em: 22 maio 2025.

22 WIKIPÉDIA. *Salvador*. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Salvador>>. Acesso em: 22 maio 2025.

consumidor de Camaçari a fim de ver a viabilidade, como funcionava a ação, o que era necessário para implementá-la, etc. A partir daí, os trabalhos se iniciaram levando-se a demanda para o COMPOR²³.

Em seguida, houve uma série de rodadas de negociações com estado, município, AGERSA, Ministério Público e a própria EMBASA, e chegou-se a um acordo de consenso²⁴, estabelecendo-se as seguintes premissas para possibilitar o andamento do trabalho, nos seguintes termos:

- a) Todas as demandas de interrupção/ falta d'água seriam reunidas num PA²⁵ para acompanhamento da ação "Caminho das Águas";
- b) O bairro eleito para iniciar a demanda seria o bairro que mais tinha reclamações na EMBASA. Ou seja, o bairro que mais gerava insatisfação do consumidor. No caso, a escolha recaiu sobre o bairro de Itapuã (abrangendo o KM17, o bairro de Itapuã – Orla, Alto do Coqueirinho e Nova Brasília);
- c) A EMBASA, com base na escolha do bairro, fez um plano de atuação para trabalhar nessa localidade de forma estrutural, a fim de evitar novos problemas de falta d'água (ao menos por um determinado período²⁶), redimensionando sua rede e reorganizando sua estrutura em geral;
- d) O plano de atuação foi aprovado pela AGERSA (Estado) e Ministério Público, e houve o consentimento do município de Salvador na sua realização.
- e) A partir de então, a EMBASA passou a atuar.
- f) Ficou acertado que seriam feitas reuniões on-line, quinzenais, para ver o andamento das obras e consertos, bem como outras intervenções que estão sendo feitas para melhorar o serviço de prestação de água. Essas reuniões são gravadas ou reduzidas a termo em ata e alimentam o P.A. da Promotoria, bem como eventuais documentações acostadas pela EMBASA no decorrer da evolução do serviço;

No dia 13 de maio de 2025, houve visita *in loco*²⁷ da equipe do Ministério Público (promotor e técnico do CEAT), AGERSA e a própria EMBASA para inspecionar o trabalho que estava sendo feito pela empresa baiana de água na zona eleita.

23 Centro de Autocomposição e Construção de Consensos.

24 Para mais informações sobre o acordo celebrado, ver reportagem pelo link. MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. *Centro de Autocomposição e Construção de Consensos*. Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/noticia/76309>>. Acesso em: 22 maio 2025.

25 Procedimento administrativo.

26 Segundo Telkia Rios, diretora de fiscalização da AGERSA: "As intervenções que estamos observando aqui [se referindo ao bairro de Itapuã] estão sendo feitas de forma adequada. Contudo, em grandes centros urbanos como Salvador, as intervenções têm a vida útil muito reduzida por conta de problemas estruturais das cidades. As obras de requalificação perdem a validade muito rápido em razão, por exemplo, do crescimento desordenado das cidades e da ocupação irregular do solo, já que as pessoas acabam construindo onde conseguem, e da forma que dá, e depois disso é que surgem as demandas pela ligação de água e pela infraestrutura urbana". In: RIOS, Telkia. *Entrevista sobre requalificação urbana*. Ministério Público da Bahia, 2025. Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/noticia/77257>>. Acesso em: 23 maio 2025.

27 Ver reportagem sobre a visita técnica no site do MP/BA. MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. *Visita técnica em Itapuã*. Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/noticia/77257>>. Acesso em: 22 maio 2025.

Haverá nova visitação, desta vez à sede da EMBASA, no dia 12/06/2025, com o fito de analisar sua unidade e o sistema de telemetria adotado pela empresa.

Após a finalização do bairro de Itapuã, será eleito outro bairro para nova atuação e assim por diante. Estuda-se, outrossim, a possibilidade de se executar as interdições em dois bairros ao mesmo tempo com a finalidade de acelerar os consertos necessários e dar uma melhor distribuição de água à população soteropolitana.

Ora, no item “e” falou-se que a EMBASA passou a atuar, mas qual é mesmo a atuação que a Empresa Baiana da Água vem fazendo no bairro de Itapuã? Separou-se as ações em quatro quadrantes no presente trabalho, como fez a própria EMBASA em seu mister. Além do mais, é necessário que se diga que todos os dados e fotos, tabelas e outras informações congêneres acostados e colacionados no artigo foram fornecidos pela Embasa e estão anexados no procedimento do MP/BA.

O primeiro quadrante é o KM 17. No KM 17, a empresa estendeu 280 m de rede para reforço da Rua Edmundo Spínola; estendeu 1600 m de rede para reforço da rua Beira Rio; limpou o macro medidor e filtro; instalou *loggers* para atualização dos estudos, visando verificar a diferença de pressão; Instalou 2 VRP²⁸s; cadastrou ventosas e descargas existentes; instalou uma nova ventosa e duas descargas.

E quais foram/são as principais ações para essa área?

- Extensão rede para reforço do abastecimento;
- Substituição de rede antiga e subdimensionada;
- Serviços de manutenção corretiva, como no caso de vazamentos;
- Manutenção dos equipamentos (válvulas e medidores);
- Manutenção de hidrômetros (substituição, instalação, adequação);
- Restabelecimentos de ligação de água e retirada de fraudes;
- Ações de negociação de débitos.

O segundo quadrante corresponde à área de Nova Brasília, em que foi realizada a setorização da área do fornecimento de água de abrangência do *booster*²⁹, substituíram barrilete e padrão do *booster*, substituíram 315 m de rede na rua Alto da Bela Vista, atualizaram o cadastro comercial da região, instalaram dois VRPs, cadastraram ventosas e descargas existentes e instalaram uma nova ventosa.

E quais foram as principais ações nessa área?

28 Válvula redutora de pressão. Definição técnica.

29 *Booster* é uma bomba que faz a água chegar mais rápido e com mais força em áreas mais distantes ou elevadas.

- Verificação de estanqueidade da área de atendimento do *booster*;
- Estudo hidráulico para ampliação da área de abrangência do *booster*;
- Adequação do abrigo do *booster*;
- Geofonamento noturno para pesquisa de vazamentos não aparentes;
- Instalação de VRP (válvulas redutoras de pressão);
- Manutenção de hidrômetros (substituição, instalação, adequação);
- Restabelecimentos de ligação de água e retirada de fraudes.

Sobre esse quadrante eleito para atuação, tem-se um comentário a ser feito. Nem todas as casas podem ter acesso à água nessa localidade, notadamente as de invasão próxima à Lagoa do Abaeté. É preciso ter em mente que Nova Brasília é uma região formada por comunidade, ou seja, não são casas e ruas criadas/construídas seguindo um padrão mínimo de regras de urbanização e é um local limítrofe à Lagoa do Abaeté³⁰, como já dito. Por conseguinte, algumas casas, repise-se, não podem ter água ligada. Em verdade, não era para o município sequer tolerar a moradia dessas pessoas na região, devendo removê-las para outro território. Porém, a invasões de casas continuam crescendo. Algumas em espaços que não se pode construir por conta da Lagoa, e as pessoas vão ficando ali, dia após dia, desordenadamente, sem água e sem luz (ou com ligação clandestina). Nem permanecem no local com o mínimo de dignidade para viver, nem são removidas para outra circunscrição, onde possam morar dignamente. Existe procedimento na Promotoria Ambiental para acompanhamento da situação e é um grande desafio, pois, se as casas forem avançando para o parque da Lagoa, futuramente, ela deixará de existir. A Lagoa faz parte da identidade de Salvador, sendo um ponto turístico importante, imortalizada por Dorival Caymmi e Vinicius de Moraes. Fato é que os níveis de água contidos nela vêm diminuindo, consideravelmente, e pode ser que em anos posteriores ela só exista em pinturas de telas e fotos.

30 “A densidade populacional, o uso e ocupação do solo e disposição de resíduos, são considerados impactos de natureza negativa, temporalidade de longo, médio e curto prazo, respectivamente, e que impactam de forma indireta e direta no local. Verifica-se por conta do crescimento populacional em Salvador, um agravamento das condições de moradia das populações de baixa renda (levando a um processo de periferização desse crescimento populacional, acompanhado de um aumento significativo nos índices de “favelização”) e um grau destruidor de degradação ambiental provocado pelos loteamentos ilegais e ocupações sobre as áreas protegidas. A APA Lagoas e Dunas do Abaeté não é exceção, houve uma forte pressão sobre a mesma, com degradações antrópicas originárias da ocupação informal no entorno. Identificadas como Núcleo Urbano Consolidado, compreende áreas ocupadas de forma espontânea, carentes de infraestrutura básica, intensamente antropizadas, onde já existem ocupações implantadas em caráter irreversível. Resultando assim, em queimadas, desmatamentos, retirada de areia, abertura de poços entre outras ações que impactam nos componentes ambientais da área protegida, que por sua vez está intimamente associado a segregação socioespacial existente. Um dos problemas mais sérios identificados na APA, são os loteamentos ilegais. A população residente usa dos recursos da mesma e produz lixo e entulho, evidenciando no local um cenário desagradável com disposição de resíduos, presença de mau odor e deposição de material argiloso. Todavia, a caracterização da degradação não se define somente por conta dos loteamentos ilegais por famílias de baixa renda. A prova disso são as moradias de classe alta existentes sobre as dunas e áreas verdes dentro da APA do Abaeté. O que configura um tipo ainda mais perverso de apropriação do bem comum e dos recursos naturais”. In: RODRIGUES, Catharina Freire Maciel; COPQUE, Augusto César da Silva Machado. *Avaliação dos impactos socioambientais na Área de Proteção Ambiental das Lagoas e Dunas do Abaeté em Salvador/BA*. Salvador: Universidade Católica do Salvador. Disponível em: <<https://ri.ucsal.br/server/api/core/bitstreams/3990afa0-9a10-409e-ae15-7412145668ef/content>>. Acesso em: 22 maio 2025.

Mas, voltando às ações da EMBASA, o terceiro quadrante foi a atuação no Alto do Coqueirinho. No Alto Coqueirinho, essa empresa deverá instalar um *booster* na rua Santa Luzia, instalar três válvulas VRPs, cadastrar ventosas e descargas existentes, instalar novas ventosas e descargas, substituir 220 m de rede na rua Sérgio Henrique e substituir 310 m da rede rua Xavante.

E quais foram/serão as principais ações nessa área?

- Substituição de redes antigas e subdimensionadas para melhoria do abastecimento;
- Instalação de válvulas para controlar pressão em trechos baixos;
- Instalação de *booster* para melhoria do abastecimento no ponto crítico;
- Geofonamento noturno para pesquisa de vazamentos não aparentes;
- Manutenção de hidrômetros (substituição, instalação, adequação);
- Restabelecimentos de ligação de água e retirada de fraudes;
- Ações de negociação de débitos.

O quarto quadrante correspondeu à área Abaeté/Orla, onde substituíram 180 m de rede da ladeira do Abaeté, que era feita em ferro fundido e não se utiliza mais; substituíram 3.000 m de rede em ferro nas demais ruas; instalaram dois VRPs, cadastraram ventosas e descargas existentes e instalaram duas novas ventosas.

E quais foram/serão as principais ações nessa área?

- Sondagem das redes existentes (avaliação das condições de abastecimento);
- Substituição de redes antigas e subdimensionadas para melhoria do abastecimento;
- Atualização cadastral (comercial);
- Manutenção de hidrômetros (substituição, instalação, adequação);
- Restabelecimentos de ligação de **água** e retirada de fraudes;
- Ações de negociação de débitos.

Logo, conclui-se que a EMBASA vem fazendo um trabalho de reestruturação de sua rede de abastecimento e, com isso, espera-se que não ocorram mais interrupções de água indevidas.

O acordo com a EMBASA foi assinado em 19 de fevereiro de 2025³¹. Ou seja, tem três meses que a ação se iniciou, e os resultados já são positivos.

Perceba-se como ocorreria a tramitação numa atuação ordinária na promotoria: receber-se-ia a notícia de fato, normalmente, proveniente de uma demanda individual, de falta de água em sua casa. Então, o MP oficiaria o PROCON/CODECON para saber se existem outras demandas, com mesmo objeto em trâmite naqueles órgãos e, caso positivo, tornar-se-ia legitimado a atuar, pois, com várias demandas de falta d'água, consideraria-se demanda coletiva. A partir daí, o MP oficiaria a EMBASA para prestar os esclarecimentos. Esta última emitiria nota técnica sobre a situação objeto da notícia de fato, mas, para confirmar o eventual conserto e dar um aval se a atuação da EMBASA, no caso em concreto, era suficiente, o Ministério Público oficiaria a AGERSA, que emitiria um relatório e, enfim, a demanda seria arquivada ou não. Se a demanda não fosse resolvida e não fosse o caso de acordo, ingressar-se-ia com uma ação judicial.

Note-se que, atualmente, tenta-se modernizar e ampliar as estruturas da EMBASA para favorecer à população em geral, independentemente de ter o consumidor reclamado do Ministério Público ou não.

Acresça-se, também, que as reclamações que chegam ao MP após a implantação do Caminho das Águas continuam sendo endereçadas para a EMBASA e AGERSA. Ademais, as pessoas são orientadas, elas próprias, a fazerem seus registros nos dois órgãos supramencionados, pois é desses registros que será eleito o próximo local de atuação.

Outrossim, o objeto do Caminho das Águas é a continuidade/descontinuidade da prestação do serviço de água. Não abarca, pelo menos neste momento, outras demandas.

Por fim, o trabalho do Ministério Público em apreço se torna mais legítimo, porque – de verdade – se está fazendo um trabalho transindividual, para toda a população, nos termos do mandamento do art. 127 e seguintes da Constituição Federal.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sobre tudo que se explanou, sintetiza este artigo uma nova forma de atuar do Ministério Público, saindo dos papéis tradicionais e verificando, de forma mais próxima à população, os problemas reais de falta de água nas mais diversas localidades. No pós-pandemia, muito de fala sobre o distanciamento do *Parquet* da sociedade e dos atendimentos ao público em geral. É a sociedade que legitima a atuação desse órgão, e esta é uma oportunidade de quebrar paradigmas e trazer de volta o convívio com o povo.

31 Ver notícia em: MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. Notícia sobre acordo. Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/noticia/76309>>. Acesso em: 23 maio 2025.

Na visita *in loco*, muitas pessoas que viram os servidores dos diversos órgãos fiscalizando se aproximaram, falaram suas opiniões sobre bueiros, pontos de telemetria, esgotos. Isto é democracia efetivamente.

Por enquanto, a ação “Caminho das Águas” tem trazido bons frutos e vem trazendo uma reestruturação dos serviços fornecidos pela EMBASA, no bairro de Itapuã, que já estavam defasados por conta do crescimento populacional ou, simplesmente, porque os equipamentos ficaram velhos e obsoletos. No anexo, algumas fotos das intervenções vivenciadas na região, para fins de registro no artigo.

Pode ser que, futuramente, não haja mais avanços, a empresa recue em suas atuações e seja preciso modificar a estratégia. Nesse caso, em última análise, o P.A. de acompanhamento da ação servirá como prova robusta em favor do MP/BA, até mesmo para ingresso de futura ação judicial.

Só com novas e ousadas atuações poder-se-á modificar a realidade que está posta!

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm>. Acesso em: 22 maio 2025.

ESCOBAR, Ana. Quanto tempo podemos ficar sem água e sem comida? *G1*, 9 jul. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/blog/ana-escobar/post/2018/07/09/quanto-tempo-podemos-ficar-sem-agua-e-sem-comida.ghtml>>. Acesso em: 22 maio 2025.

FIMCA. *Qual a importância da água para o corpo?* Disponível em: <<https://www.fimca.com.br/qual-a-importancia-da-agua-para-o-corpo/>>. Acesso em: 22 maio 2025.

ITALICA. *Água potável na Itália*. Disponível em: <<https://italica.com.br/tag/agua-potavel-na-italia/>>. Acesso em: 22 maio 2025.

MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. *Ação integrada para redução das reclamações de falta d'água no bairro de Itapuã – Salvador – Bahia*. Unidade Regional da Bolandeira. Salvador: MP-BA; EMBASA, 2025. Disponível em: <<https://idea.sistemas.mpba.mp.br/idea/verificardoc.aspx?id=COBAFE42A-CD80D30AFBB>>. Acesso em: 26 maio 2025.

MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. *Centro de Autocomposição e Construção de Consensos*. Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/noticia/76309>>. Acesso em: 22 maio 2025.

MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. *Notícia sobre acordo*. Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/noticia/76309>>. Acesso em: 23 maio 2025.

MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. *Visita técnica em Itapuã*. Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/noticia/77257>>. Acesso em: 22 maio 2025.

ONU. Organização Das Nações Unidas. *Declaração Universal dos Direitos da Água*. Disponível em: <<https://www.saaeibiracu.com.br/noticia/ler/253/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua>>. Acesso em: 22 maio 2025.

RIOS, Telkia. *Entrevista sobre requalificação urbana*. Ministério Público da Bahia, 2025. Disponível em: <<https://www.mpba.mp.br/noticia/77257>>. Acesso em: 23 maio 2025.

RODRIGUES, Catharina Freire Maciel; COPQUE, Augusto César da Silva Machado. *Avaliação dos impactos socioambientais na Área de Proteção Ambiental das Lagoas e Dunas do Abaeté em Salvador/BA*. Salvador: Universidade Católica do Salvador. Disponível em: <<https://ri.ucsal.br/server/api/core/bitstreams/3990afa0-9a10-409e-ae15-7412145668ef/content>>. Acesso em: 22 maio 2025.

SANTOS, Maria José. O direito à água no contexto da dignidade da pessoa humana. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais*, v. 11, n. 2, 2015, p.89.

SANTOS, Sílvia Helena Bavaresco Alves dos. *Do direito coletivo à água e seu fornecimento gratuito aos usuários hipossuficientes*. 2015. 101 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Ribeirão Preto, Faculdade de Direito “Lauro de Camargo”, Ribeirão Preto, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.unaerp.br/srv-unaerp-s01/api/core/bitstreams/7e46ae4e-7ca6-4bb2-8faf-beaf0aea0998/content>>. Acesso em: 26 maio 2025.

SILVA, Cátia. Salvador tem transformado seus rios em esgoto, diz professora da UFBA. *G1 Bahia*, 2012. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bahia/noticia/2012/03/salvador-tem-transformado-seus-rios-em-esgoto-diz-professora-da-ufba.html>>. Acesso em: 22 maio 2025.

VITORELLI, Edilson. *Processo Estrutural Teoria e prática*. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025,

VITORELLI, Edilson. *Processos estruturais e tutela coletiva de direitos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

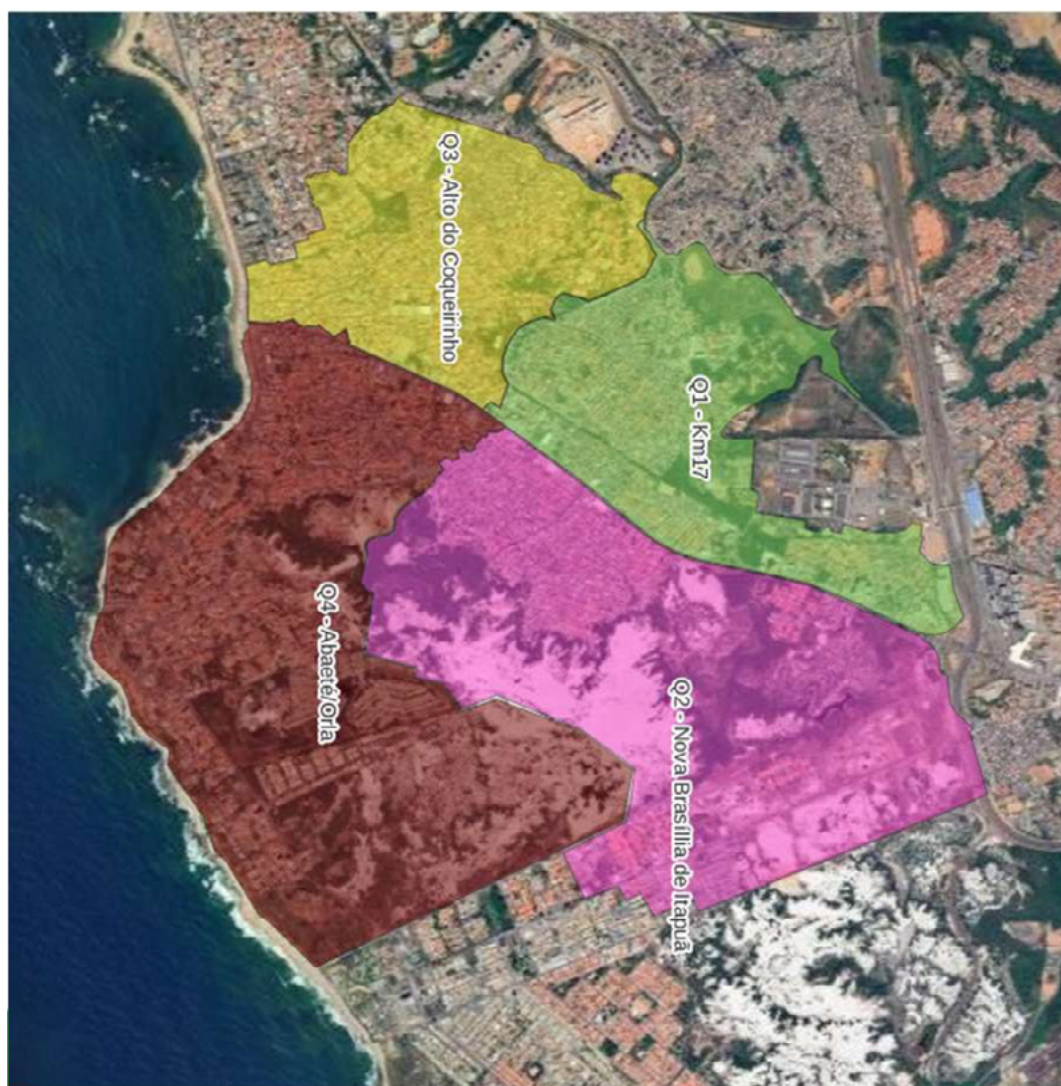
WIKIPÉDIA. *Camaçari*. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Cama%C3%A7ari>>. Acesso em: 22 maio 2025.

WIKIPÉDIA. *Salvador*. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Salvador>>. Acesso em: 22 maio 2025.

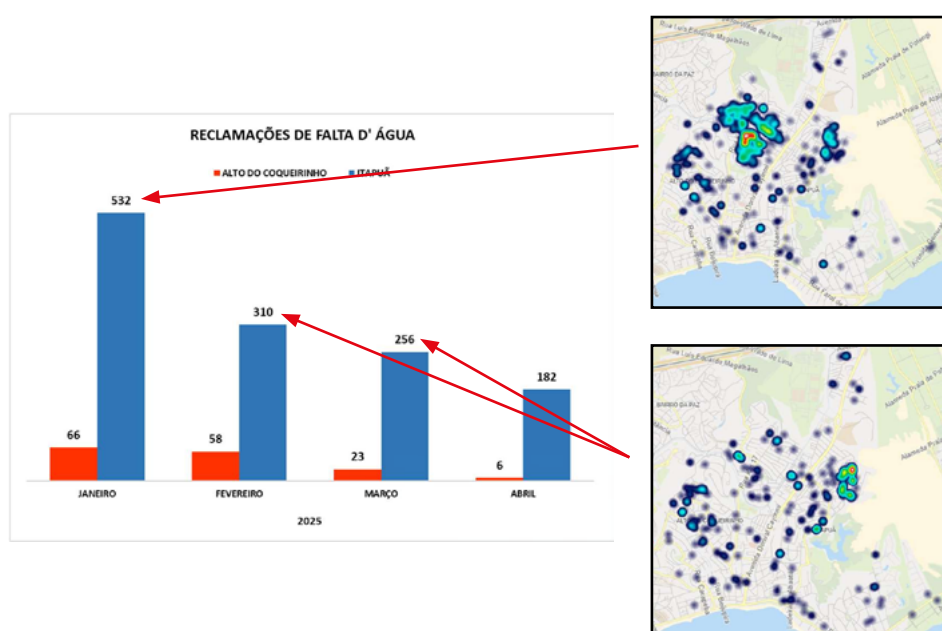
ZORZI, J. L.; TURATTI, M. A.; MAZZARINO, R. A água como direito humano fundamental. *Revista de Direito Ambiental e Sociedade*, v. 6, n. 1, p. 1-12, 2016.

ANEXOS

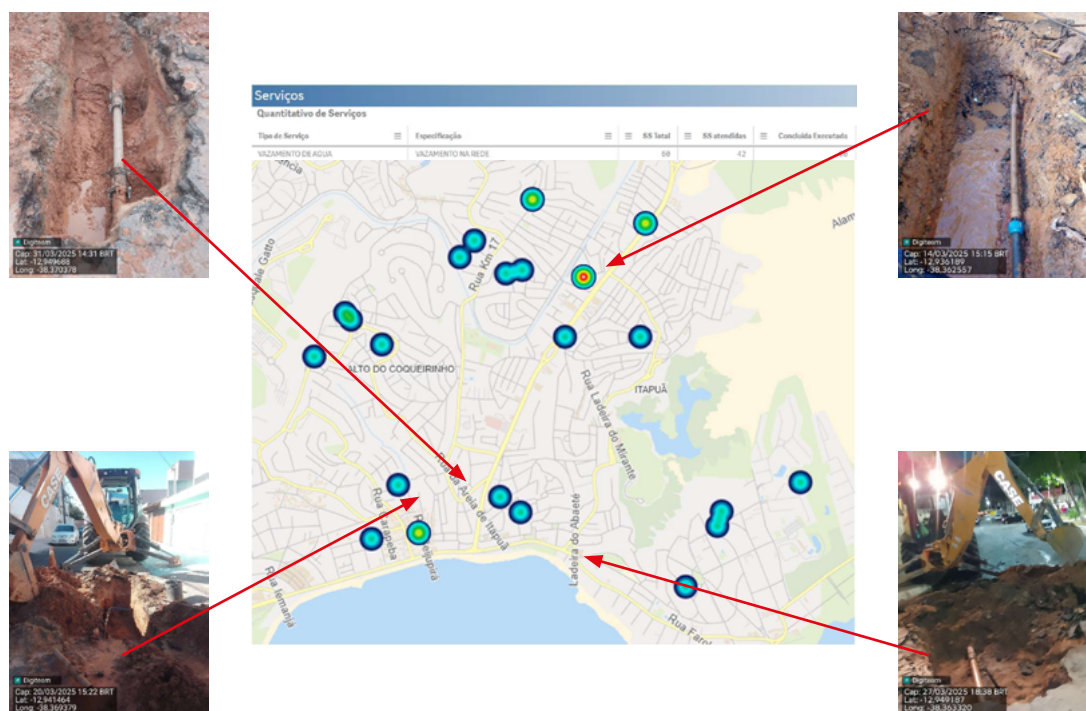
Figura 1 – Mapa demonstrando a localidade escolhida no plano de atuação para início dos trabalhos da EMBASA.



Fonte: MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. *Ação integrada para redução das reclamações de falta d'água no bairro de Itapua – Salvador – Bahia*. Unidade Regional da Bolandeira. Salvador: MP/BA; EMBASA, 2025. Disponível em: <<https://idea.sistemas.mpba.mp.br/idea/verificardoc.aspx?id=COBAFE42ACD80D30AFBB>>. Acesso em: 26 maio 2025.

Gráfico 1 – Gráfico das Reclamações quando o trabalho se iniciou e até o mês de abril de 2025:

Fonte: MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. *Ação integrada para redução das reclamações de falta d'água no bairro de Itapuã – Salvador – Bahia*. Unidade Regional da Bolandeira. Salvador: MP/BA; EMBASA, 2025. Disponível em: <<https://idea.sistemas.mpba.mp.br/idea/verificardoc.aspx?id=COBAFE42ACD80D30AFBB>>. Acesso em: 26 maio 2025.

Figura 2 – Vazamentos encontrados e consertados

Fonte: MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. *Ação integrada para redução das reclamações de falta d'água no bairro de Itapuã – Salvador – Bahia*. Unidade Regional da Bolandeira. Salvador: MP/BA; EMBASA, 2025. Disponível em: <<https://idea.sistemas.mpba.mp.br/idea/verificardoc.aspx?id=COBAFE42ACD80D30AFBB>>. Acesso em: 26 maio 2025.

Figura 3 – Abrigo do booster no KM 17, em Itapuã

Fonte: MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. *Ação integrada para redução das reclamações de falta d'água no bairro de Itapuã – Salvador – Bahia*. Unidade Regional da Bolandeira. Salvador: MP/BA; EMBASA, 2025. Disponível em: <<https://idea.sistemas.mpba.mp.br/idea/verificardoc.aspx?id=COBAFE42ACD80D30AFBB>>. Acesso em: 26 maio 2025.

Figura 4 – Registros das Estruturas irregulares de quiosques na Praia de Itapuã, em Salvador

Fonte: MPBA. Ministério Público do Estado da Bahia. *Ação integrada para redução das reclamações de falta d'água no bairro de Itapuã – Salvador – Bahia*. Unidade Regional da Bolandeira. Salvador: MP/BA; EMBASA, 2025. Disponível em: <<https://idea.sistemas.mpba.mp.br/idea/verificardoc.aspx?id=COBAFE42ACD80D30AFBB>>. Acesso em: 26 maio 2025.

GRUPOS REFLEXIVOS PARA HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: EXPERIÊNCIA DE ATUAÇÃO MINISTERIAL RESOLUTIVA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA

Dulcerita Soares Alves¹

Resumo: A proteção contra a violência doméstica contra a mulher é uma realidade que perpassa o aspecto repressivo e punitivo, mormente após a edição da Lei 13.984 de 2020, que estabeleceu, entre as medidas de urgência, a frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial, ou seja, oportunizou a criação de grupos reflexivos como forma de conscientização sobre a violência contra a mulher. Nesse contexto, o presente artigo vem responder à seguinte indagação: a implantação dos grupos reflexivos para homens pelo Ministério Público alcança o objetivo de ser uma prática resolutiva eficaz no enfrentamento da violência doméstica contra a mulher? A fim de responder essa problemática, buscou-se averiguar a criação dos grupos reflexivos no contexto brasileiro, descrever o Projeto Refletir como boa prática por meio da qual se busca a resolução extrajudicial do conflito porque muitas vezes o processo finda, mas o conflito permanece dentro dos lares em virtude da necessidade de uma prática mais eficaz que vá além da legislação existente. Aplicou-se a metodologia da pesquisa bibliográfica, legislativa e documental, além de uma análise de experiência, já que os grupos reflexivos são executados pelo Ministério Público da Paraíba desde 2018. Apresentaram-se resultados práticos mediante quadros explicativos demonstrando-se que os grupos reflexivos são potencialmente replicáveis e que trazem impactos diretos e indiretos positivos, por ser uma prática resolutiva extrajudicial na resolução dos conflitos, respondendo, por fim, a questão-problema ao demonstrar que os grupos reflexivos executados pelo Ministério Público são alternativas viáveis à justiça meramente retributiva e se constituem como boa prática que proporciona a resolutividade efetiva aos anseios das vítimas, além de se constituir de método para prevenir a violência e proteger as mulheres pela reflexão dos homens de forma humanizada.

Palavras-chave: Violência contra a mulher; Boas práticas resolutivas; Projeto refletir; Ministério Público; Grupos reflexivos.

Sumário: 1 Introdução; 2 Grupo reflexivos para homens; 3 Análise e resultados: indicadores de boas práticas a serem replicadas; 4 Considerações finais.

1 Mestra em Direito pela UFRN. Promotora de Justiça do Ministério Público da Paraíba. Ouvidora das Mulheres do MPPB. Endereço eletrônico para contato: alvesdulcerita@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Os grupos reflexivos são instrumentos de justiça restaurativa destinados para homens em situação de violência doméstica contra a mulher e consiste em rodas de conversas realizadas com homens que se encontram respondendo processos judiciais, que estão com medidas protetivas ou que já foram sentenciados, no âmbito do Ministério Público da Paraíba, em 2018 e teve seu funcionamento por cinco anos, findando em 2023.

Durante a pesquisa, será apresentada a questão-problema que se consubstancia em responder à seguinte indagação: a implantação dos grupos reflexivos para homens pelo Ministério Público alcança o objetivo de ser uma prática resolutiva eficaz no enfrentamento da violência doméstica contra a mulher?

A presente investigação tem como objetivo geral descrever o relato da experiência dos grupos reflexivos para homens autores de violência doméstica como instrumento de justiça restaurativa e como prática resolutiva realizada pelo Ministério Público da Paraíba desde o ano de 2018 até o ano de 2023 e como objetivos específicos demonstrar a importância dos grupos reflexivos como instrumentos de justiça restaurativa; analisar o referencial legal que justifica a criação dos grupos e investigar as dificuldades para a sua implantação bem como apontar dados sobre os grupos reflexivos e seus resultados diretos e indiretos.

A justificativa para a criação dos respectivos grupos se encontra no fato de que ano a ano há incremento dos números da violência doméstica contra a mulher, não sendo incomum a naturalização desse fenômeno nos noticiários e no cotidiano social, sendo importante buscar novos meios de resolução dos conflitos de forma alternativa.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública em 2023, ao realizar a 4ª edição do último relatório publicado, denominado Visível e Invisível realizada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (BUENO *et al.*, 2023), registrou que, no Brasil, em comparação com as pesquisas anteriores, os crimes contra as mulheres tornaram-se mais frequentes em comparação com a última pesquisa publicada em 2021, observando-se que é algo que perpassa as barreiras socioeconômicas e geográficas, caracterizando-se pela forma silenciosa que permeia a rotina da população (FBSP, 2023).

Entre as iniciativas legais, enfatiza-se a Lei nº 13.984/2020, pois é essa que, entre as medidas de urgência, estabeleceu a frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial, ou seja, oportunizou a criação de grupos reflexivos como forma de conscientização sobre a violência contra a mulher e instrumento de justiça restaurativa.

Ressalte-se que, no âmbito do Ministério Público brasileiro, desde 13 de setembro de 2022, está em vigor a Recomendação nº 93², que recomenda a implementação de projetos de recuperação e reeducação do agressor, ou seja, os grupos reflexivos nada mais são que a concretização da referida resolução. Adotou-se a pesquisa empírica e a análise dos dados como metodologia da investigação para fins de res-

2 Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/9210/>>. Acesso em: 21 maio 2023.

ponder à questão problema ao analisar e coletar dados sobre os grupos reflexivos para homens tendo o Ministério Público da Paraíba atuando na condição de executor dos referidos grupos.

Para a consecução do estudo, utilizou-se o método do tipo puro/teórico, dedutivo, (GIL, 2002) de consulta a fontes bibliográficas, documental e à jurisprudência analisando os grupos reflexivos da Paraíba desde sua criação, em 2018, até 2023.

A pesquisa está dividida em quatro seções, sendo a primeira a introdução com a visão geral da pesquisa; a segunda seção discorre sobre os grupos reflexivos para homens em situação de violência, e a primeira subseção descreve detalhadamente os grupos reflexivos no Ministério Público da Paraíba; a terceira seção traz os resultados práticos diretos e indiretos e os seus respectivos indicadores e a resolução da questão problema para, por fim, ser posta última seção com a conclusão da pesquisa.

2. GRUPOS REFLEXIVOS PARA HOMENS

Grupos reflexivos para homens em situação de violência doméstica são grupos de reuniões de homens que se envolveram, de alguma forma direta (por meio de processos) ou indireta (medida protetiva e de forma voluntária) em situação de violência doméstica contra a mulher. Para os grupos, são selecionados os homens para participarem das oficinas com atividades lúdicas e rodas de conversas. Procura-se fazer com que esses homens reconheçam que cometeram crime, que o machismo é um condutor da violência, que precisam mudar suas atitudes em relação às suas companheiras, esposas, namoradas para não mais reincidir no crime.

Destaca-se que o objetivo maior dos grupos para homens em situação de violência é evitar a reincidência específica em crimes de violência doméstica, para que menos homens voltem a delinquir em violência doméstica contra a mulher.

Em que pese estarem sempre surgindo normas significativas de combate à violência contra a mulher, percebe-se, por pesquisas sobre o tema, que houve incremento acentuado de todas as formas de violência contra as mulheres no último ano, ou seja, mesmo com tantas leis de proteção, ainda existe um índice elevado de violência contra a mulher (BUENO *et al.*, 2023).

A Lei nº 11.340/2006, Lei Maria da Penha, é o marco legal mais importante no enfrentamento da violência contra a mulher, pois, por meio dela, foram criados mecanismos para coibir e prevenir a violência contra a mulher; definiram-se as formas de violência doméstica e principalmente o liame de proteção à mulher, ou seja, todas as pessoas que se identificam com o gênero feminino, independentemente de serem heterossexuais, homossexuais ou transgêneros, são tuteladas (BRASIL, 2006).

Surge também, após a edição da Lei nº 13.984, de 3 de abril de 2020³, que alterou o art. 22 da Lei Maria da Penha, a obrigação de os homens em situação de violência doméstica frequentarem centros de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial, ou seja, os grupos reflexivos têm referência legal e podem ser implementados como forma resolutiva de atuação ministerial.

No Brasil, a experiência com grupos reflexivos é recente, data de 1990, sendo os grupos precursores do trabalho com os atores de violência doméstica o da ONG Pró-Mulher, Família e Cidadania (São Paulo) e do Instituto Noos (Rio de Janeiro), todavia eles tiveram caminhos diversos, pois, enquanto a ONG trabalhava a mediação familiar em casos julgados no âmbito da Lei nº 9099/95 e em 1993 passou a oferecer grupos de reflexão com mulheres em situação de violência e homens envolvidos nas denúncias, o Instituto Noos começou tratando de reflexões sobre a masculinidade e depois, no fim dos anos 1990, passou a usar a mesma metodologia para homens em situação de violência doméstica. (NOTHAFT, LISBOA, 2021).

No âmbito internacional, os grupos reflexivos, denominado de intervenções com homens autores de violência já existe há mais de quarenta anos. A primeira tentativa internacional de identificar e descrever políticas para autores de violência foi o Relatório *“Intervining with Perpetrators of Intimate Partner Violence: a Global Perspective”* lançado em 2003 pela Organização Mundial da Saúde (OMS). (NOTHAFT, 2021).

Os grupos reflexivos demonstram sua importância por serem o veículo que, muitas vezes, traz a solução para o conflito familiar já que a vítima, ao ser ouvida, busca muito menos o encarceramento e a repressão do fato ocorrido e muito mais a reflexão sobre o que ocorreu e a mudança de olhar do homem. Muitas vezes, ressalte-se, motivadas pelo temor, apaziguam os fatos, são resistentes ao prestar depoimentos e chegam até a mentir sobre detalhes, no intuito de minimizar o ocorrido, às vezes, por serem dependentes economicamente, outras, por já terem se reconciliado e até por pressão de familiares ou demora no julgamento do processo.

A próxima subseção tratará de forma descritiva da boa prática desenvolvida desde o ano de 2018 pelo Ministério Público da Paraíba e que se mostrou como resultado eficaz no enfrentamento da violência contra a mulher.

2.1. PROJETO REFLETIR: DESCREVENDO A BOA PRÁTICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA PARAÍBA

Antes de iniciar, vale a pena contextualizar o Projeto Refletir com algumas informações preliminares. Ele surgiu no ano de 2018 no âmbito do Ministério Público da Paraíba e foi inspirado no “Grupo Reflexivo de Homens: por uma atitude de paz”, do Ministério Público do Rio Grande do Norte, que é executado pela promotora de Justiça e professora da UFRN Érica Canuto. Antes de iniciar o projeto em João Pessoa-PB, foram feitas reuniões, e o Ministério Público da Paraíba, por meio de uma reunião presencial

3 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13984.htm>. Acesso em: 3 julho 2022.

com a executora do projeto, conheceu a experiência do grupo reflexivo de Natal, no dia 26 de outubro de 2017, para fins de ter contato com a estrutura e o funcionamento do grupo reflexivo na prática. Naquela oportunidade, todo o material necessário para a criação do grupo reflexivo foi apresentado pela promotora de Justiça Érica Canuto e as assistentes sociais; outros servidores do Ministério Público também trouxeram suas experiências, foram tiradas dúvidas e logo após feita uma capacitação com as facilitadoras dos grupos reflexivos do Rio Grande do Norte que se dirigiram para a cidade de João Pessoa-PB.

Em 23 de fevereiro de 2018, realizou-se capacitação no Ministério Público da Paraíba com a presença das responsáveis do grupo reflexivo do Rio Grande do Norte, onde estiveram presentes promotores de Justiça interessados na implantação dos projetos nas suas promotorias, pois, por se tratar de um projeto de fácil replicabilidade e de pouco custo, houve demanda de promotores de Justiça em realizarem a capacitação.

O referido projeto tem justificativa legal na própria Lei Maria da Penha, nos artigos 35 e 45, que preveem a criação de “centros de educação e de reabilitação para os agressores”, ou seja, há previsão legal da criação dos grupos reflexivos na própria Lei Maria da Penha.

A Lei nº 13.984, de 3 de abril de 2020⁴, que alterou o art. 22 da Lei Maria da Penha, trouxe a obrigação de os homens em situação de violência doméstica frequentarem centros de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial, ou seja, mais uma legislação que possibilita a reeducação como possibilidade jurídica a ser implantada, e não só a punição pelo Estado.

O Projeto Refletir foi iniciado por um projeto-piloto com a coordenação da promotora de Justiça Dulcerita Soares Alves, que atuava como representante do Ministério Público perante a Vara de Violência Doméstica de João Pessoa, e, para aquele projeto, diante do ineditismo na Paraíba, foram escolhidos processos atuais, entre os anos de 2017 e 2018, em que os homens pediam uma chance para a mudança de vida.

Foram selecionados para o primeiro projeto na Paraíba homens em situação de violência que não fossem reincidentes específicos em delito de violência doméstica e que, de alguma forma, demonstrassem interesse em participar da experiência, além de, quando da seleção para o projeto, ainda se relacionassem com as mulheres que eram vítimas de violência doméstica para que se pudesse aferir o impacto do projeto em sua finalização.

Levou-se em conta também, para a entrada no projeto, o fato de as mulheres terem verbalizado em algum momento do processo que gostariam do envolvimento do homem, ou seja, deu-se prioridade aos processos em que a vítima protagonizou, de alguma forma, o pedido de realização do projeto, com isso, inaugurou-se uma nova fase nos feitos de violência doméstica, a fase do protagonismo da vítima, momento em que estas eram ouvidas e expressavam a sua vontade.

4 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13984.htm>. Acesso em: 23 maio 2023.

Ao utilizar-se o instrumento dos grupos reflexivos, o Ministério Público atinge o objetivo de prática resolutiva eficaz, pois percebeu-se que esse era um anseio das mulheres vítimas que muitas vezes verbalizam em audiências o desejo de não continuar com o processo e de mudar de vida ao lado do homem que praticou o delito de violência doméstica, mas que busca a recuperação.

A operacionalização do projeto era realizada por dez oficinas⁵, todas inspiradas e nos moldes do que é efetivado no Rio Grande do Norte pela professora da UFRN e membra do MPRN Érica Canuto, e tem como objetivo focar na oportunidade de transformação de homens envolvidos em situação de violência doméstica, para que ocorra a melhora no relacionamento familiar, mesmo que os homens não estivessem mais com suas companheiras e que já vivenciassem novos relacionamentos.

Na turma pioneira do projeto ainda não existiam parcerias com outras instituições.

O projeto embrião contou com a participação voluntária da advogada Marília Carvalho, que continuou como facilitadora do projeto até maio de 2023.

Após a primeira turma do Projeto Refletir, foram assinados dois termos de cooperação, um com o Centro Universitário João Pessoa (UNIPÊ) e o curso de psicologia do referido centro, tendo como responsável, de 2018 até maio de 2023, a professora e doutora Leda Maia, e o outro com o Tribunal de Justiça da Paraíba para fins de operacionalização do projeto. Durante a realização das oficinas, as psicólogas aplicam as práticas restaurativas, acompanham os homens em situação de violência do início ao fim dos projetos, gerando uma relação de privacidade e confiança necessária ao bom desenvolvimento das oficinas.

Além do Curso de Psicologia da UNIPÊ, há outros órgãos envolvidos: o Tribunal de Justiça da Paraíba, delegacias de polícia do Estado, CREAS/CRAS; ONGs (Terceiro Setor); voluntários(as). Ressalte-se que a Fundação Maria Margarida Alves, que funciona na cidade de João Pessoa-PB, recebeu recursos do FDD (fundo dos direitos difusos) para fins de implantação do Projeto Refletir em 2022.

Com relação à estimativa de recursos para a consecução do projeto, tem-se que o projeto é relativamente acessível financeiramente e de fácil execução, o que o torna replicável em todo o Estado e em outros Estados da Federação. O Projeto Refletir se utiliza de meios disponíveis no Ministério Público da

5 OFICINAS: O projeto tem a duração de dois meses, onde é realizada uma oficina por semana, presencial ou *online*, totalizando 8 a 10 oficinas, incluindo uma “formatura”. Durante as oficinas são realizadas rodas de conversas com os homens em situação de violência doméstica apresentações de filmes, realização de dinâmicas e estímulo à reflexão e compartilhamento de experiências; são discutidas questões de gênero, tipos de violência, a importância do diálogo, patriarcado e machismo, tudo de forma lúdica e de fácil entendimento, já que público do projeto é bastante diversificado. A primeira oficina e a segunda oficina são reunidas e realizada a dinâmica chamada de “quebra gelo”, onde os homens se apresentam, realiza-se a dinâmica da recordação ou discussões sobre questão de gênero, machismo e também um resgate da história de vida dos homens envolvidos no contexto de violência doméstica. No terceiro encontro há discussão sobre sentimentos e é apresentado o livro “A cinco linguagens do amor”, onde os participantes compreendem que há várias formas de demonstrar amor à mulher que está ao seu lado. No quarto e quinto encontros, há apresentação da Lei Maria da Penha, especificam-se os tipos de violência existentes, tais como física, psicológica, patrimonial, entre outras. Os números atuais da violência doméstica são apresentados e as taxas de feminicídio e o relacionamento intrínseco da violência doméstica com uso abusivo de álcool e outras drogas. Em algumas oficinas pode haver o convite para que a secretária de saúde do município e algum responsável pela área de saúde do homem apresente uma oficina sobre Doenças Sexualmente transmissíveis. Durante três encontros, ou seja, oficinas 7 a 9, são discutidos os impactos da violência da vida da vítima, da sua família e as implicações sobre as vítimas indiretas; os filhos das vítimas. Pode ser discutida a alienação parental, sendo projeto encerrado com a apresentação de cartazes, testemunhos dos participantes e entrega pela promotora de Justiça dos certificados de participação do projeto, que também é enviado ao judiciário para serem anexados aos processos respectivos.

Paraíba, sejam eles mão de obra dos membros e servidores, pagamento de diárias em caso de deslocamento e material de expediente, *notebook*, retroprojektor, uma sala de reunião, entre outros. Durante a pandemia, no ano de 2020 até o início do ano de 2022, as reuniões eram realizadas por videoconferência.

Como forma de multiplicar o projeto pela Paraíba, foram realizadas formações que resultaram, até 20 de maio de 2023, em 247 pessoas treinadas para serem facilitadores em diversos municípios como Piancó, Nova Olinda, Santana dos Garrotes, Aguiar, Igaracy, Cajazeiras, Bom Jesus, Bayeux, Campina Grande e Cruz do Espírito Santo, e o referido projeto foi replicado em Patos-PB, Campina Grande-CG, Bayeux-PB, Santa Rita-PB, Caaporã-PB.

O Refletir também foi inscrito no banco de projetos do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)⁶, bem como foi considerado projeto não estratégico pelo Ministério Público da Paraíba, sendo sua adesão pontuada pelos promotores de Justiça para fins de promoção e remoção.⁷

Após o dia 11 de março de 2020, quando a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia, houve a paralização do Projeto Refletir até que eles fossem readequados à nova realidade. No ano de 2021, iniciou-se a primeira oficina *online* do Estado da Paraíba, ou seja, o projeto tem facilidade em execução pois pode ser realizado presencialmente ou de modo telepresencial.

Para participar das oficinas, os homens podem chegar ao projeto de forma voluntária, indicados por familiares, todavia essa opção é a mais difícil de ocorrer; normalmente, são selecionados durante várias fases do período do processo penal em que se apura a violência doméstica, sendo os homens captados durante o inquérito policial, com o deferimento da medida protetiva de urgência, durante a instrução criminal, nas alegações finais e sentença final, ou seja, várias são as possibilidades de captação de homens para participar.

Ainda sobre a forma de captação dos homens para o projeto, ela faz-se da seguinte forma: não é obrigatória, emite-se um convite, não uma citação ou intimação; o homem recebe uma notificação. Todavia, se este estiver participando em razão da medida protetiva ou por motivo de decisão judicial decorrente de sentença penal condenatória, a participação é obrigatória, para fins de atestarem presença sob pena de prejuízo processual, todavia a presença é importante e, na maioria das vezes, não há muitas ausências, pois, ao fim do projeto, eles recebem a certidão de participação que será juntada aos processos individuais de cada um dos homens.

Durante a realização das oficinas são respeitadas as histórias, o passado e o futuro dos homens e que há o estabelecimento de relação de respeito entre os homens participantes e os facilitados. Por esse motivo, a promotora de Justiça que executa o projeto só tem participação em dois encontros: o primeiro,

6 Disponível em: <<https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/Detalhe?idProjeto=2556>>. Acesso em: 3 maio 2023.

7 X – ALINHAMENTO COM A EXECUÇÃO DAS METAS ESTRATÉGICAS (até 6 pontos): b) gestão ou execução das metas de trabalho traçadas nos planos de ação dos projetos não estratégicos, com a observância dos prazos e limites fixados (até 02 pontos, valendo cada projeto até 0,5 ponto, levando-se em consideração a quantidade de municípios em que o trabalho foi desenvolvido e os percentuais alcançados na execução, com prescrição de dois anos a contar do dia em que se encerrou o projeto); Disponível em: <<https://www.mppb.mp.br/images/IMPrensa/Editais-Outros/Resolucao-de-alteracao-da-Resolucao-do-Merrecimento---Final.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2022.

para explicar o motivo da presença dos homens no projeto, para tirar dúvidas e esclarecimentos; e, ao final, no dia da “formatura”, para entregar os certificados de participação e explicar os rumos do processo.

O projeto Refletir teve como gestora a promotora de Justiça e pesquisadora Dulcerita Soares Alves, a promotora de Justiça Elaine Cristina Alencar, à época coordenadora do CAO (Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça).

Após a explicitação sobre o projeto como boa prática resolutiva, cumpre finalmente demonstrar os impactos positivos e os resultados alcançados com esse projeto que foi executado por cinco anos. Na terceira seção serão colacionados os resultados em números e respondida a questão-problema trazida.

3. ANÁLISE E RESULTADOS: INDICADORES DE BOAS PRÁTICAS A SEREM REPLICADAS

“Vamos nos tornar multiplicadores em defesa dos direitos da mulher. Foi um curso maravilhoso e enriquecedor que os permitiu ver o tipo de homem que éramos”. Essas foram as palavras de J. V., um dos dez homens que participaram do primeiro grupo do projeto Refletir, do Ministério Público da Paraíba, que se encerrou dia 18 de setembro de 2018.⁸

Essas palavras iniciais corroboram, na prática, que o projeto Refletir, iniciado em 2018 e que contou com cinco anos de execução, foi um projeto potencialmente replicável, fluido, fácil de implantar e que traz impactos diretos e indiretos positivos, no sentido de ser uma prática resolutiva extrajudicial na resolução dos conflitos.

O projeto é inovador porque implementou como boa prática a intervenção resolutiva do Ministério Público para além da sua função processual pois, embora não deixe de lado a responsabilização jurídica, o promotor de Justiça também busca a reflexão dos envolvidos com a possibilidade de ações cumulativas pautadas nos direitos humanos que contribuem para uma mudança de atitude englobando todos aqueles envolvidos na problemática, pois, além do protagonismo das vítimas diretas, traz impactos positivos aos envolvidos indiretamente no contexto da violência, tais como filhos, enteados e familiares.

Investigando, portanto, os grupos reflexivos pelo Projeto Refletir de João Pessoa-PB, é possível visualizar resultados diretos no intuito de possibilitar o protagonismo das mulheres vítimas de violência doméstica:

1) Disseminação da cultura do respeito a mulher-vítima, respeito à dignidade feminina e a diversidade de gênero;

2) Multiplicação da informação acerca do conteúdo sobre violência doméstica;

8 Disponível em: <www.mppb.mp.br/index.php/35-noticias/mulher/20307-mppb-realiza-encerramento-do-primeiro-grupo-do-projeto-refletir>. Acesso em: 22 maio 2023.

3) Adesão paulatina da sociedade ao projeto refletir que torna natural o enfrentamento da violência doméstica pela sociedade e pelo Ministério Público sob a forma alternativa despenalizadora;

4) Quebra do ciclo da violência para algumas mulheres envolvidas no projeto;

5) Exercício do protagonismo da mulher-vítima, que, durante o processo, foi ouvida e passa de objeto de prova para sujeito de direitos, esse resultado é importante para a presente pesquisa.

Outro ponto importante que deve ser apontado como resultado indireto é a disseminação da cultura de paz e restauração que passa pela forma de identificação dos homens que se envolvem em processos de violência doméstica: durante todo o percurso do projeto, eles são chamados de “homens em situação de violência doméstica”, e não réu, acusados, agressores, culpados, condenados, indiciados e qualquer outra expressão discriminatória contra os homens, para se divisar que o projeto é algo diferente do processo, para demonstrar que a “situação de violência” é algo transitório e não definitivo, que, durante o projeto, não se fala em processo judicial, são momentos distintos.

Consoante registrou o corregedor nacional do Ministério Público em visita ao Ministério Público da Paraíba, ele avaliou positivamente o trabalho desenvolvido pelos integrantes da instituição em 9 de março de 2023 e ressaltou sobre as boas práticas ao aduzir que “Resolutividade não possui expressão numérica; é vida, é cidadania, é dignidade, é garantia de direitos fundamentais, é a satisfação de pessoas, famílias e comunidades (...) é, enfim, vida com bem-estar”⁹.

Para que se tenha noção exata do impacto positivo do Projeto Refletir realizado pelo Ministério Público da Paraíba com resultados desde o ano de 2018 até 2022, basta verificar os quadros abaixo, que foram fornecidos pelo MPPB, em que se discriminou os resultados do projeto por todo o Estado da Paraíba.

Tabela 1 – IMPACTOS EM NÚMEROS DO MUTIRÃO (2018-2022)

Conclusão	Projeto Refletir em números
Total de Grupos	18
Total de participantes	166
Total de reincidência específica em violência doméstica	11
Capacitações para membros e servidores do MPPB	9
Total de pessoas capacitadas	188
Participação em eventos de divulgação	2

Fonte: Adaptado do Ministério Público da Paraíba, 2022.

9 Disponível em: <<https://www.mppb.mp.br/index.php/38-noticias/procuradoria-geral/24826-corregedoria-nacional-encerra-correcao-no-mppb-e-destaca-nove-boas-praticas-a-serem-replicadas-no-pais>>. Acesso em: 21 maio 2023.

O Quadro 2 trará os resultados e total de números relativos aos projetos por todo o Estado da Paraíba e principalmente o fato da pouca evasão.

Tabela 2 – RELATÓRIO DE RESULTADOS – PROJETO REFLETIR (2018-2022)¹⁰

Local de execução Projeto	Promotor(a) de Justiça Executor	Facilitador(es)	Total de Oficinas	Número de participantes	Evasão
João Pessoa	Dulcerita Soares Alves- REFLETIR I	Marília Albernaz	10	10	0
Patos/PB	Elmar Thiago Pereira de Alencar	Gláucia Oliveira Gomes Ribeiro e Kezia Naara Carneiro	9	8	0
Campina Grande/PB	Jamille Lemos Henriques Cavalcanti	Francisca Sarmiento Domingos da Costa; Joseilma Barbosa da Silva; Márcia Sandra Caiana de Freitas e Rosângela Ferreira Leite Santos	10	10	4
João Pessoa	Dulcerita Soares Alves – REFLETIR II	Grupo I: Leda Maia; Luana Antero da Silva e Hodileya Meyri Pereira da Costa	9	8	1
		Grupo II: Marília Albernaz; Tainá Maia Barros e Maressa Marques da Costa	9	5	0
Campina Grande/PB	Jamille Lemos Henriques Cavalcanti	Joseilma Barbosa da Silva; Márcia Sandra Caiana de Freitas e Rosângela Ferreira Leite Santos	8	18	5
João Pessoa	Dulcerita Soares Alves - REFLETIR III	Grupo I: Leda Maia;	8	12	3
		Grupo II: Marília Albernaz	9	16	3
Bayeux (6ª promotoria de Justiça)	Fabiana Maria Lobo da Silva	Serviço Pastoral dos Migrantes do Nordeste-	8	4	0

¹⁰ Atualizado em 14 de novembro de 2022.

Local de execução Projeto	Promotor(a) de Justiça Executor	Facilitador(es)	Total de Oficinas	Número de participantes	Evasão
João Pessoa	Dulcerita Soares Alves - REFLETIR IV	Grupo I: Marília Albernaz	1	10	3
		Grupo II: Rebeca e Gabriel	4	14	2
Santa Rita	Herbert Vítório	*	*	*	*
João Pessoa	Dulcerita Soares Alves - REFLETIR V	Grupo I: Ana Cláudia, Mylena e Gryce	4	13	2

Fonte: Adaptado do Ministério Público da Paraíba, 2022.

Diante do que foi exposto acima, percebe-se que o projeto Refletir é uma boa prática dinâmica, fácil, barata e replicável, podendo, inclusive, ser executada por qualquer promotor de Justiça que tenha atribuição no enfrentamento da violência doméstica, e os números e indicadores acima demonstram que a questão-problema foi respondida pela coleta de dados realizada acima, que só explicita que a implantação dos grupos reflexivos para homens pelo Ministério Público alcança o objetivo de ser uma prática resolutiva eficaz no enfrentamento da violência doméstica contra a mulher.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conflito entre os membros da sociedade é comum e inevitável, e é aceitável que as pessoas busquem resolvê-lo. Todavia, com o Estado controlando a vida das pessoas em sociedade e as relações interpessoais, a contenda é marcada por uma resolução que muitas vezes não se caracteriza pela vontade das partes, e sim pela vontade da lei ou do processo, uma imposição.

Na Paraíba demonstrou-se, por um estudo empírico do Projeto Refletir executado entre 2018 e 2023, que encaminhar os homens para grupos reflexivos faz parte de uma boa prática que deu certo pois o projeto Refletir contou com cinco anos de duração e trouxe impactos positivos diretos e indiretos.

Com a presente pesquisa, conclui-se que os grupos reflexivos executados pelo Ministério Público são alternativas viáveis à Justiça meramente retributiva e se constituem como boa prática que proporciona a resolutividade efetiva aos anseios das vítimas e servem de instrumento para prevenir a violência e proteger as mulheres pela reflexão dos homens de forma humanizada, prática e eficaz, devendo ser replicado pelos Ministérios Públicos brasileiros, em virtude do cumprimento da Recomendação nº 93 do CNMP¹¹.

11 Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-93-2022.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2023.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Regina. *Recomendação do CNJ indica grupos reflexivos para agressores em tribunais*, Agência CNJ de notícias, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/recomendacao-do-cnj-indica-grupos-reflexivos-para-agressores-em-tribunais/>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BEIRAS Adriano; MARTINS, Daniel Fauth Washington; SOMMARIVA, Salete Silva; HUGILL, Michelle de Souza Gomes. (org.). *Grupos para homens autores de violência contra as mulheres no Brasil: perspectivas e estudos teóricos*. Edição Eletrônica. Florianópolis: Academia Judicial, 2022.

BEIRAS Adriano; MARTINS, Daniel Fauth Washington; SOMMARIVA Salete Silva; HUGILL Michelle de Souza Gomes. *Grupos reflexivos e responsabilizantes para homens autores de violência contra mulheres no Brasil: mapeamento, análise e recomendações*. Florianópolis, 2021.

BERTASI, Maria Odete Duque. *Violência Doméstica*. Leme-SP: Imperium, 2021.

BIANCHINI, Alice; BAZZO, Mariana Seifert; CHAKIAN, Silvia. *Crimes contra as mulheres*. 3. ed. São Paulo: Jus Podium, 2021.

BIANCHINI, Alice. *Lei Maria da Penha: Lei nº 11.340/2006: Aspectos assistenciais, protetivos e criminais da violência de gênero*. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP. *Guia prático de atuação do Ministério Público na proteção e amparo às vítimas de criminalidade*. Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2019

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. *Lei nº 4.121, de 27 de agosto de 1962*. Dispõe sobre a situação jurídica da mulher casada. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4121.htm>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. *Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006*. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.984, de 3 de abril de 2020*. Altera o art. 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13984.htm>. Acesso em: 3 jul. 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.245, de 22 de novembro de 2021*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14245.htm>. Acesso em: 5 jan. 2022.

BUENO, Samira; MARTINS, Juliana; BRANDÃO, Juliana; SOBRAL, Isabela; LAGRECA, Amanda. Visível e Invisível: A vitimização de Mulheres no Brasil. *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, 4. ed., 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/visivel-e-invisivel-a-vitimizacao-de-mulheres-no-brasil-4a-edicao>. Acesso em: 15 maio 2023.

CANUTO, Érica. *Paradigmas de Acesso à Justiça Integral para Mulheres Vítimas de Violência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022. Edição do Kindle.

CANUTO, Erica. *Princípios especiais da Lei Maria da Penha*. Belo Horizonte: Fórum, 2021

CHAKIAN, Sílvia. *A construção do direito das mulheres*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2020

CNMP. Banco Nacional de Projetos. *Projeto Refletir. PEN-MP 2020-2029*. Disponível em <<https://banco-deprojetos.cnmp.mp.br/Detalhe?idProjeto=2556>>. Acesso em: 3 maio 2022.

CORDEIRO, Euler Xavier. *A participação da vítima no processo penal*. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2014.

DE MIRANDA, Maria Geralda *et al.* Igualdade de poder entre homens e mulheres: reflexões a partir da agenda 2030 da ONU. *Lex Cult Revista do CCJF*, [S.l.], v. 2, n. 2, p. 245-257, set. 2018. ISSN 2594-8261. Disponível em: <<http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/LexCult/article/view/71>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

DELLEPIANE, Antônio. *Nova teoria da prova*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1958.

DENORA, Emanuella Magro; MACHADO, Edinilson Donisete. *Direitos das mulheres como inclusão social de minorias a partir da teoria geral dos direitos fundamentais. Diretrizes para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres*. Disponível em: <https://www.onu-mulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/diretrizes_feminicidio.pdf>. Acesso em: 18 abr. 23.

ESTRELLITA, Simone. Vítima não é testemunha! Breves considerações a respeito do depoimento da vítima nos processos julgados pelo Juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher. In: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO GÊNERO. *Sociedade e defesa de direitos: a Defensoria*

Pública e a atuação na defesa da mulher. Coordenação de Defesa da Mulher, CEJUR. Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

FERNANDES, Antonio Scarance. *O papel da vítima no processo penal*. São Paulo: Malheiros, 1995.

FERNANDES, Valéria Diez Scarance. *Lei Maria da Penha: o processo penal no caminho da efetividade*, 3. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, ano 16, 2022. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=5>>. Acesso em: 24 abr. 2023

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo. Atlas, 2002.

MARCON, Chimelly Louise de Resenes. *Já que viver é [ser e] ser livre: a devida diligência com standard de proteção dos direitos humanos das mulheres a uma vida sem violência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MIRANDA, Maria Geralda De; COQUI, Débora; DUSEK, Patrícia Maria; AVELAR, Kátia Eliane Santos. Igualdade de poder entre homens e mulheres: Reflexões a partir da agenda 2030 da ONU. *Lex Cult: Revista Do CCJF*, v. 2, n. 2, maio/ago., 2018, p. 245-257. DOI 10.30749/2594-8261.V2N2P245-257.

MPPB. *MPPB realiza encerramento do primeiro grupo do projeto 'Refletir'*, 2018. Disponível em: <www.mppb.mp.br/index.php/35-noticias/mulher/20307-mppb-realiza-encerramento-do-primeiro-grupo-do-projeto-refletir>. Acesso em: 2 maio 2023.

MPPB. *Resolução CSMP nº /2020*. Altera e revoga dispositivos e anexo da Resolução CSMP nº 03/2011 [...]. Disponível em: <<https://www.mppb.mp.br/images/IMPrensa/Editais-Outros/Resolucao-de-alteracao-da-Resolucao-do-Merrecimento---Final.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2023.

NASCIMENTO, Rayanny Sillvana Silva do. *A aplicabilidade da justiça restaurativa nos casos de violência doméstica e familiar contra mulheres*, 2021. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Natal-RN, 2021.

SCARANCE, Valéria. Violência contra a mulher: um desafio para o Brasil. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (coord.). *Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil*, 2. ed. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/relatorio-pesquisa-2019-v6.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2023.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. *Curso de direito processual penal: teoria constitucional do processo penal*. 4. ed. Natal: OWL, 2022.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. *Reforma tópica do processo penal: inovações aos procedimentos ordinário e sumário, com o novo regime das provas, principais modificações do júri e as medidas cautelares pessoais (prisão e medidas diversas da prisão)*. 3. ed. Natal: OWL, 2019.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da; MELO, Hamilton Olavo (orgs.) [edição *Kindle*]. *Novo Código de Processo Penal: Temas fundamentais*. Natal. OWL, 2022.

ZACARIAS, André Eduardo de Carvalho; FERANNDES, Débora Fernanda C. Z. Alarcon. OLIVEIRA, Etienne A. D. Ferro, MORAES, Patrícia Rangel de. *Maria da Penha: Comentários à Lei n. 11.340.06*. Anhanguera. Editora. Leme-SP. 2015.

TUTELA PENAL ESTRUTURAL E SEGURANÇA PÚBLICA: A FUNÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA SUPERAÇÃO DE DISFUNÇÕES ESTRUTURAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CRIMINAIS

Vinícius Almeida Bertaia¹

Resumo: Este artigo aborda a aplicação das técnicas dos processos estruturais como mecanismo de enfrentamento de disfunções na segurança pública brasileira, um direito humano fundamental frequentemente negligenciado. Por meio de revisão bibliográfica e jurisprudencial, analisam-se os conceitos básicos sobre tutela estrutural, ressaltando suas potencialidades na superação de limitações das técnicas processuais convencionais. Identifica-se que problemas sistêmicos como a letalidade policial, impunidade estrutural e deficiências no sistema carcerário demandam tratamento prospectivo e coordenado. O Ministério Público é destacado como o órgão constitucionalmente mais apto a assumir essa função, devido às suas atribuições institucionais de tutela coletiva e controle externo da atividade policial. O estudo aborda resoluções recentes do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP nº 278, 279 e 310), que consolidam diretrizes estruturantes para o enfrentamento eficaz de tais problemas. Conclui-se que uma atuação estrutural, dialógica e baseada em evidências é essencial para transformar práticas institucionais e assegurar uma segurança pública democráticas e respeitosa aos direitos humanos.

Palavras-chave: Processo estrutural; Segurança Pública; Ministério Público.

Sumário: 1 Introdução; 2 Direito humano fundamental à segurança pública e processos estruturais: um encontro necessário; 3 Disfunções estruturais no sistema prisional e da segurança pública; 4 Atuação estrutural do Ministério Público na segurança pública: instituição de garantias para a efetivação de direitos; 5 A tutela penal estrutural: primeiros passos pelo CNMP; 6 As repercussões da ADPF 635/TJ e a consolidação do dever estrutural do MP; 7 Considerações finais.

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro tem sido progressivamente instado a reconfigurar sua atuação diante da complexidade dos desafios relacionados à segurança pública. Em um cenário marcado por violações

1 Promotor de Justiça do MPDFT. Especialista em Processo Civil e em Direito Penal. E-mail: vinicius.bertaia@mpdft.mp.br.

sistemáticas de direitos humanos, especialmente em operações policiais com alto grau de letalidade, alto índice de nulidades probatórias e sentimento de insegurança, torna-se inadiável a superação de modelos de intervenção pontuais, reativos e fragmentados. O aprofundamento do protagonismo do Ministério Público no enfrentamento dessas disfunções exige não apenas a utilização de instrumentos jurídicos tradicionais, mas também a adoção de estratégias voltadas à transformação de estruturas institucionais disfuncionais — tarefa compatível com o modelo do processo estrutural.

Nesse contexto, o Conselho Nacional do Ministério Público editou, entre 2023 e 2025, três normativos fundamentais que ampliam e especializam as atribuições institucionais do *Parquet*: a Resolução nº 278/2023, que dispõe sobre a tutela coletiva da segurança pública; a Resolução nº 279/2023, que atua sobre os parâmetros do controle externo da atividade policial; e a Resolução nº 310/2025, que disciplina a investigação direta de crimes praticados em contextos de intervenção policial, atendendo à sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso *Favela Nova Brasília vs. Brasil*. Esses atos normativos não apenas reafirmam o compromisso do Ministério Público com os direitos fundamentais e com a ordem constitucional, como também oferecem balizamento jurídico concreto para uma atuação de perfil estrutural, orientada à correção de disfunções sistêmicas e à implementação de mudanças institucionais duradouras.

Este artigo tem por objetivo demonstrar que essas resoluções viabilizam, no plano normativo-institucional, a consolidação de uma atuação estrutural do Ministério Público na tutela coletiva do direito à segurança pública, em consonância com os parâmetros internacionais de direitos humanos e com os precedentes do Supremo Tribunal Federal, especialmente no âmbito da ADPF 635/RJ. Pela análise do conteúdo normativo das resoluções e da doutrina nacional sobre processo estrutural, sustenta-se que o Ministério Público dispõe hoje de fundamentos jurídicos suficientes para atuar como agente de transformação institucional e garantidor da eficácia dos direitos fundamentais no campo da segurança pública.

2. DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA E PROCESSOS ESTRUTURAIS: UM ENCONTRO NECESSÁRIO

O Direito, enquanto fenômeno conceitual, atribui sentidos próprios aos fatos que busca juridicizar. Nesse contexto, é fundamental delimitar, desde logo, os conceitos de “segurança pública” e “processo estrutural” que serão adotados neste trabalho, a fim de conferir rigor analítico e clareza à exposição.

2.1. PROCESSOS ESTRUTURAIS: CONCEITO, ORIGEM E DIFERENCIAÇÃO EM RELAÇÃO AO PROCESSO COLETIVO TRADICIONAL

Sem pretensão de esgotar as controvérsias doutrinárias existentes, adota-se, neste artigo, uma concepção funcional de processo estrutural², segundo a qual sua finalidade precípua é a superação de problemas estruturais. A definição proposta pelo Projeto de Lei nº 03/2025³ — fruto de comissão de juristas com destacada atuação na área — elenca como características desses problemas as seguintes:

Art. 1º (...)

§ 1º Os problemas estruturais são aqueles que não permitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se caracterizam por elementos como:

I - multipolaridade;

II - impacto social;

III - prospectividade;

IV - natureza incrementada e duradoura das intervenções necessárias;

V - complexidade;

VI - existência de situação grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão; e

VII - intervenção no modo de atuação de instituição pública ou privada.

Embora se trate de proposição de *lege ferenda*, a densidade técnica do texto justifica sua adoção como referencial teórico, especialmente porque contou com a participação dos principais membros da doutrina brasileira sobre o assunto, podendo-se compreender se tratar de resultado convergente de suas ideias e debates. Trata-se, em síntese, de um modelo processual — ou de técnicas processuais e extra-processuais — voltado à reestruturação institucional para correção de estados de violação sistemática de direitos fundamentais, visando à retomada da conformidade constitucional e convencional.

2 Apenas para citar duas divergências: VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. 6ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2025. p. 66: “O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural”. No mesmo sentido, em outro texto, VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, v. 43, n. 284, 2018, p. 333-369, out. 2018. Vejam-se ainda DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020: “O processo estrutural se caracteriza por: (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas (uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo”.

3 Em tramitação no Senado, o PL 03/2025 decorre de anteprojeto solicitado pelo Senador Rodrigo Pacheco. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9889342&ts=1742333070064&rendition_principal=S&disposition=inline>.

Do ponto de vista histórico, destaca-se com frequência o emblemático caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, em especial sua fase posterior (*Brown II*⁴), como marco inaugural da adoção de medidas estruturais pelo Poder Judiciário nos Estados Unidos, com destaque para as *structural injunctions* proferidas pela Suprema Corte⁵, notadamente sob a presidência de Earl Warren. O combate à doutrina do “separados, mas iguais” projetou esse paradigma de tutela para além das fronteiras norte-americanas, notadamente pelos estudos de Owen Fiss⁶.

Menos comentado, mas igualmente relevante, é o precedente *Holt v. Sarver I e II*⁷, que enfrentou as condições desumanas do sistema penitenciário do Arkansas, ensejando a reorganização das instituições carcerárias e da própria execução penal. Tal exemplo revela que, desde sua gênese, a lógica estrutural é compatível com o enfrentamento de disfunções no âmbito penal.

Entretanto, no Brasil, observa-se certo hiato quanto à aplicação dessa metodologia à seara criminal, especialmente no tocante à segurança pública. Há concentração de esforços na persecução penal tradicional, com tímido uso da tutela coletiva e quase nenhuma articulação estrutural. Compreender a segurança pública como direito humano fundamental, dotado de relevância coletiva e passível de controle jurisdicional e extrajudicial é pressuposto inafastável para a superação dessa lacuna.

2.2. DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURANÇA PÚBLICA

A doutrina brasileira, formada principalmente por membros do Ministério Público, trata da temática, explicitando seu caráter constitucional e convencional⁸. Trabalhando o direito à segurança (*macro*), em perspectiva individual, coletiva e difusa. A ideia se atrela às previsões constitucionais: preâmbulo, artigo 5º, *caput*, artigo 6º, *caput*, e artigo 144. Também às convencionais: artigo 7.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e artigos 3º e 22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

Em síntese, sustenta-se que a previsão do artigo 5º, *caput*, refere-se a uma segurança em face do Estado, que não obstará a livre fruição dos demais direitos, porquanto a própria natureza dos direitos

4 FISS, Owen M. *The forms of justice*. Harvard Law Review, v. 93, n. 1, p. 3, Nov. 1979. Disponível em: <https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/422/The_Forms_of_Justice.pdf?sequence=2>. Acesso em: 22 maio 2025.

5 FISS, Owen M. *The civil rights injunctions*. Addison Harris Lecture, Paper 7, 1978. Disponível em: <<https://www.repository.law.indiana.edu/harris/7/>>. Acesso em: 11 maio 2025.

6 FISS, Owen M. To make the Constitution a living truth: four lectures on the structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 3. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2021.

7 Desenvolvendo o caso: VIOLIN, Jordão. *Holt v. Sarver e a reforma prisional no Arkansas*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022. Para um olhar mais dirigido aos casos estadunidenses: VIOLIN, Jordão. *Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos*. Salvador: JusPodivm, 2023.

8 SOUZA, Jadir Cirqueira de. *Direito à segurança social e à segurança pública: reflexões sobre o sistema único de segurança pública e o Ministério Público construtivo*. Editora D'Plácido: Belo Horizonte, 2019. COELHO, Marcial Duarte. *Direito à segurança: entre a proteção deficiente e o garantismo*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, 214 p. SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2012. SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. *Revista de Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 681–701, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.625. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/625>>. Acesso em: 16 maio 2025.

de 1ª dimensão se aproxima dessa ótica de prestação negativa⁹. Já o artigo 6º, *caput*, trata da segurança como direito social, demandando uma prestação positiva do Estado, como verdadeira garantia fundamental do cidadão de estabilidade das relações (laborais, por exemplo), segurança jurídica, entre outras facetas¹⁰. A previsão do artigo 144 da Constituição brasileira (CRFB), que trata propriamente da *segurança pública*, é relacionada como direito da coletividade, relacionado ao controle da criminalidade e preservação da ordem pública¹¹.

A segurança pública consiste, portanto, em direito fundamental heterotópico de natureza difusa, que visa proteger os demais direitos de violações injustas e ilegais, configuradoras de ilícito penal ou não, bem como, em alguma medida, assegurar a higidez do ordenamento jurídico, no que concerne à garantia da paz pública.

No plano internacional, visualiza-se algo semelhante, com previsões atreladas à segurança da liberdade de expressão, por exemplo, mas também da segurança pessoal, mais próxima da prevista no artigo 144 da CRFB, como no caso dos artigos 7.1 da CADH e 3º DA DUDH, ou seja, um direito humano à segurança pessoal (da coletividade, a segurança pública por se dizer).

O direito à segurança pública é constantemente violado, seja pela criminalidade, organizada ou não, que rechaça a paz pública e põe em questão a força do ordenamento jurídico¹², seja também pelo Estado, que não desenvolve políticas públicas de segurança capazes de diminuir os índices brasileiros, notadamente de mortes graves. Vide os últimos anuários de segurança pública do país.

Sendo direito fundamental de matriz constitucional, tal qual os demais, sua judicialização surge possível, como forma de assegurar a vigência da Constituição da República. Tal compreensão já foi, inclusive, objeto de decisão específica do Supremo Tribunal Federal, que bem traduz a colocação ora posta:

O direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. RE 559.646 AgR, rel. Min. Ellen Gracie, j. 7-6-2011, 2ª T, DJE de 24-6-2011, ARE 654.823 AgR, rel. Min. Dias Toffoli, j. 12-11-2013, 1ª T, DJE de 5-12-2013.

9 COELHO, Marcial Duarte. *Direito à segurança: entre a proteção deficiente e o garantismo*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 43.

10 COELHO, Marcial Duarte. *Direito à segurança: entre a proteção deficiente e o garantismo*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 44.

11 COELHO, Marcial Duarte. *Direito à segurança: entre a proteção deficiente e o garantismo*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 44-45.

12 SOUZA, Jadir Cirqueira de. *Direito à segurança social e à segurança pública: reflexões sobre o sistema único de segurança pública e o Ministério Público construtivo*. Editora D'Plácido: Belo Horizonte, 2019, p. 20.

2.3. A INADEQUAÇÃO DAS FERRAMENTAS TRADICIONAIS FRENTE A DISFUNÇÕES ESTRUTURAIS DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA

Tratando os problemas estruturais daqueles impassíveis de solução pelas técnicas processuais convencionais, e que políticas públicas ausentes ou insuficientes são um dos principais casos em que se fazem presentes as diversas características apontadas no conceito apresentado anteriormente, verifica-se que a segurança pública pode ser assegurada mediante tutela estrutural¹³. Afinal, trata-se de política pública como todas as outras, visam assegurar direitos fundamentais coletivos também como os demais. Cabe observar a inadequação das técnicas ordinárias.

A eficiência da segurança pública (e assim, da suficiência da política pública), que passa pelo papel de diminuir os índices de criminalidade, gerar investigações precisas e assegurar a devida resposta estatal, sob pena de sucumbir à impunidade, são alguns parâmetros a serem analisados quanto à sua conformação constitucional e convencional. Se há grande número de anulações de provas obtidas por forças policiais em razão de vícios no exercício de sua atuação fim, é sinal de que, possivelmente, algum elemento da política pública precisa ser aperfeiçoado. Se os índices de criminalidade seguem elevados, é outro indicativo. Uma análise *ex post* é salutar para fomentar revisão a aprimoramento.

A letalidade policial é indicador muito importante a ser observado quanto ao bom desenvolvimento do serviço público de segurança. Analisar os excessos cometidos, existência de controle interno aos atores, medidas de conscientização e inibição sobre o comportamento, entre outras posturas, podem ser apontadas como passíveis de aprimoramento da atividade estatal.

Por fim, o sistema carcerário também pode ser apontado como elemento de uma política pública digna de nota, a política carcerária, mas que guarda relação fundamental com a segurança pública. A boa execução da pena, de maneira rigorosa, mas também respeitosa (tanto das disposições inerentes à sanção penal imposta quanto aos direitos do preso), o funcionamento da instituição prisional, seu corpo de servidores, aportes orçamentários para o bom desempenho de seu exercício e constante aperfeiçoamento tecnológico e de infraestrutura são também itens importantes para que ela (a política pública) seja considerada bem avançada. Assegurar a eficácia positiva e negativa, geral e especial, da pena é crucial para que a segurança pública não seja violada pela reiteração, assim como pela inibição de comportamentos similares.

Um problema grande para a tutela adequada da segurança pública é que, na imensa maioria dos casos, concentra-se em ações penais. A resposta penal não é, nem pode ser, o mecanismo eficaz de solução de problemas na segurança pública. São diversos os casos de processos em que se buscou resolver problemas na tutela penal em sentido amplo sem sucesso, mesmo em sede de recursos ou *Habeas Corpus* às altas Cortes. Todavia, importante observar que se reconheceu, em alguns casos, o problema estrutural na segurança pública brasileira. Observemos, no capítulo seguinte, dois casos convencionais e outros dois nacionais.

13 Para aprofundamento sobre o tema das tutelas estruturais: MARINONI, Luis Guilherme. *Tutela Estrutural*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2025.

3. DISFUNÇÕES ESTRUTURAIS NO SISTEMA PRISIONAL E DA SEGURANÇA PÚBLICA

3.1. O SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO E A INSUFICIÊNCIA DAS RESPOSTAS CONVENCIONAIS

O sistema carcerário brasileiro é palco de violações massivas e sistemáticas de direitos humanos, persistentes ao longo de décadas. Diversas ações civis públicas foram ajuizadas com o intuito de obter providências pontuais, como a interdição parcial ou total de unidades prisionais, reformas estruturais, melhorias na assistência médica e na alimentação dos detentos, entre outras demandas.

Em resposta à incapacidade do Estado brasileiro de assegurar condições mínimas de dignidade às pessoas privadas de liberdade, a Corte Interamericana de Direitos Humanos concedeu diversas medidas provisórias em face de unidades prisionais brasileiras¹⁴. Em dois casos paradigmáticos – o Complexo Penitenciário do Curado¹⁵ (PE) e o Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho¹⁶ (RJ) – a Corte determinou, inclusive, o cômputo da pena em dobro, reconhecendo o grau extremo das violações.

Apesar dessas medidas, não se observou melhoria substancial e duradoura nas condições do sistema penitenciário brasileiro, tampouco nas regiões diretamente afetadas. As decisões judiciais tradicionais, de caráter pontual e reparatório, revelaram-se incapazes de alterar a realidade estrutural do sistema, inclusive demandando que o Superior Tribunal de Justiça confirmasse a eficácia da determinação da Corte IDH de cômputo em dobro do tempo de pena cumprida, em razão da resistência de cumprimento da medida e reestruturação do funcionamento do sistema de justiça como um todo¹⁷.

Nesse contexto, ganha relevo a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, proposta para questionar o “estado de coisas inconstitucional” do sistema carcerário nacional. O Supremo Tribunal Federal reconheceu formalmente essa condição¹⁸ e, após avanços doutrinários e experiências exitosas com processos estruturais, passou a adotar esse modelo de intervenção. O STF determinou

14 Uma consulta simples a acervo mantido pelo Supremo Tribunal Federal permite verificar outras medidas provisórias da Corte IDH: <<https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/jurisprudencia-corte-idh/medidas-provisorias/>>.

15 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de novembro de 2018. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado*. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf. Acesso em: 17 maio 2025.

16 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018*. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025.

17 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (STJ). *RECURSO EM HABEAS CORPUS Nº 136961 - RJ*. Relator Ministro Reinaldo Soares da Fonseca. Decisão Monocrática. DJe 28 abr. 2025. Publicado em 30 abr. 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/di_documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=125604537&tipo_documento=documento&num_registro=202002844693&data=20210430&formato=PDF>. Acesso em: 29 maio 2025.

18 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *ADPF 347-MC*. Relator Min. Marco Aurélio, Relator para o Acórdão Min. Luís Roberto Barroso. Julg. 04-10-2023. DJe 18-12-2023. Disponível em: <<portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=773553256>>. Acesso em: 29 maio 2025.

a formulação de um plano de ação voltado à reestruturação da política penitenciária e ao restabelecimento de um padrão mínimo de conformidade constitucional¹⁹.

Sem entrar no mérito das qualidades ou não do plano homologado, é inegável que a estratégia processual adotada oferece maior potencial de transformação do que as ações civis públicas convencionais. A previsão de metas graduais, indicadores de avanço, mecanismos de fiscalização e a exigência de alocação orçamentária proporcionam um modelo mais realista e orientado à superação efetiva das disfunções institucionais.

3.2. A CRISE ESTRUTURAL DA SEGURANÇA PÚBLICA E OS LIMITES DA ATUAÇÃO JUDICIAL CONVENCIONAL

No campo da segurança pública, os desafios estruturais também se impõem. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem anulado reiteradamente provas colhidas por meio de abordagens policiais ilegais, revelando a presença de práticas seletivas, violentas e marcadas pelo racismo institucional. Essas anulações judiciais, embora necessárias em grande parte dos casos, refletem uma resposta fragmentada e reativa, incapaz de alterar os padrões estruturais de violação de direitos. Destaca a Corte estar numa “cruzada nacional” para qualificação das investigações, o que se concentra na atuação da polícia, assim como do Ministério Público, enquanto exercente do controle externo²⁰.

Um caso que chamou atenção foi o do Habeas Corpus nº 598.051, relatado pelo Ministro Rogério Schietti, no qual se determinou que todas as corporações policiais do país adotassem, em até um ano, o uso de câmeras corporais. A determinação foi qualificada pela Corte como estrutural²¹, nada obstante não observando as premissas doutrinárias.

A decisão foi qualificada como estrutural. No entanto, acabou revogada pelo Ministro Alexandre de Moraes, no Recurso Extraordinário nº 1.342.077, sob o argumento de violação à separação dos Poderes e invasão da esfera de discricionariedade administrativa.²²

Em verdade, a decisão do STJ não se adequava aos pressupostos do processo estrutural. Faltou a construção dialógica da solução, com escuta das 27 unidades federativas, análise de viabilidade orçamentária, logística e técnica, além de dados empíricos que fundamentassem o prazo e a medida eleita. O processo estrutural exige exatamente o contrário: o protagonismo dos gestores públicos na formulação

19 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Homologação em Processo Estrutural na ADPF 347-DF*. Relator Min. Marco Aurélio, Relator para o Acórdão Min. Luís Roberto Barroso. Julg. 19-12-2024. DJe 18-12-2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadornpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=783696753>>. Acesso em: 29 maio 2025.

20 Dentre as várias menções, destaca-se a presente no próprio portal do STJ: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/14062022-Em-sessao-considerada-historica--Sexta-Turma-exalta-%E2%80%9C9Cruzada-nacional%E2%80%9D-para-qualificacao-da-investigacao-criminal-.aspx>>. Acesso em: 20 maio 2025.

21 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus nº 598.051-SP*, relator Ministro Rogério Schietti, Sexta Turma, julgado em 02/03/2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001762449&dt_publicacao=15/03/2021>. Acesso em: 14 maio 2025.

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.342.077*. Decisão Monocrática. Rel. Min. Alexandre de Moraes. DJe: 03/12/2021. Publicado em 06-12-2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?i-d=15349033491&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

do plano de ação, a participação dos grupos sociais afetados, o monitoramento judicial contínuo e a flexibilidade de ajustes com base em evidências.

O papel do Judiciário em processos estruturais é o de coordenador, de garantidor (*gatekeeper*) do diálogo, e não de formulador autônomo de políticas públicas. Ao desconsiderar essa premissa, a decisão do STJ revelou-se autoritária, centralizadora e incompatível com a lógica estrutural, comprometendo sua legitimidade e eficácia.

Não lhe cabia definir o plano, ou a solução do problema. Quem o faz são os atores envolvidos. O legitimado que ajuíza a ação, o gestor (ou gestores) responsável pela atividade geradora do estado de desconformidade que se visa reestruturar, bem como representante dos grupos diretamente interessados.

4. ATUAÇÃO ESTRUTURAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA SEGURANÇA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO DE GARANTIAS PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

4.1. O CENÁRIO ESTRUTURAL DA SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

A política de segurança pública no Brasil é objeto de reiteradas análises acadêmicas, investigações empíricas e, não raro, de condenações internacionais, como as impostas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). Entre os fatores críticos estão a letalidade policial, a baixa eficácia investigativa e a seletividade punitiva que atinge desproporcionalmente grupos vulneráveis.

Casos emblemáticos como a ADPF 635 (conhecida como “ADPF das Favelas”) colocaram em evidência a violência institucional e a ausência de critérios objetivos na condução de operações policiais. Em contrapartida, propostas pontuais – como a imposição judicial do uso de câmeras corporais – têm sido tratadas como soluções definitivas, ainda que desconectadas da complexidade estrutural do problema.

O Brasil investiga pouco e investiga mal. A impunidade sistêmica é uma marca registrada, especialmente diante da incapacidade estatal de promover investigações eficazes, punir os responsáveis e garantir o direito à verdade – panorama que ensejou o reconhecimento da existência de uma impunidade estrutural no país²³.

23 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Sentença de 30 de junho de 2022* (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_454_por.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025.

4.2. O PAPEL CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No desenho institucional brasileiro, o Ministério Público emerge como principal legitimado para a tutela coletiva dos direitos fundamentais, inclusive o direito à segurança pública, compreendido como direito humano de natureza social. A Constituição de 1988 consagrou a instituição como permanente, essencial à função jurisdicional e defensora da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127), sagrando-se como cláusula pétrea²⁴.

Os instrumentos previstos no art. 129 da CRFB — tais como o controle externo da atividade policial (inc. VII), a promoção de inquéritos civis (inc. III) e a defesa judicial de direitos difusos (inc. III e IX) — alicerçam uma atuação transformadora. Contudo, ainda prevalece uma concepção restrita e reativa da atuação do Ministério Público no campo da segurança pública, limitada ao eixo repressivo e penal da persecução criminal, cultura institucional que vigia até as décadas de 70 e 80 do século passado²⁵.

Essa visão reducionista precisa ser superada. O MP, como órgão vocacionado à defesa de direitos coletivos, deve desenvolver uma atuação ampla, proativa e estratégica, articulando o eixo da responsabilização penal com o eixo da tutela estrutural da política pública.

4.3. SEGURANÇA PÚBLICA COMO POLÍTICA PÚBLICA COMPLEXA

A segurança pública deve ser compreendida como um sistema complexo e multifatorial. A intervenção institucional, portanto, não pode se basear em soluções simplistas ou arbitrárias, mas deve levar em consideração variáveis como: (i) a formação e capacitação das forças policiais; (ii) a ausência de padronização nos critérios probatórios (*standard* de prova) para deflagração de investigações; (iii) a escassez de políticas baseadas em evidências; (iv) a fragmentação entre instâncias decisórias e gestoras; (v) dotações orçamentárias compatíveis com a realidade, entre outros.

Nesse cenário, a atuação do Ministério Público, especialmente no âmbito extrajudicial, deve se qualificar por uma perspectiva estrutural, visando à superação de déficits sistêmicos mediante pactuação, planejamento e monitoramento.

4.4. FERRAMENTAS ESTRUTURAIS À DISPOSIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A atuação ministerial estrutural se inicia preferencialmente por meios extrajudiciais. Numa ideia de justiça multiportas, a instituição é, em si mesma, uma das formas de acesso e efetivação da justiça.

Entre os instrumentos à disposição do *Parquet*, observa-se o uso de procedimentos administrativos estruturais, que monitoram indicadores de desempenho, promovem diagnósticos locais e articulam

24 GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*, São Paulo: Editora Saraiva, 2015, p. 48.

25 SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 172.

soluções entre o MP, gestores públicos e sociedade civil. As recomendações administrativas estruturais, quando baseadas em evidências e orientadas por metas, podem induzir melhorias na prestação do serviço de segurança, como o uso estratégico de câmeras corporais, reestruturação de efetivos, investimentos em capacitação e realocação de recursos. Os Termos de Ajustamento de Conduta também podem ser estruturais, quando pactos negociados que formalizam compromissos do ente público com vistas à conformidade constitucional da política pública. Por fim, destaca-se o inquérito civil público: ferramenta adequada para coleta robusta de provas, inclusive por meio de oitivas de comunidades afetadas, peritos, estudiosos e gestores, preparando o ajuizamento de eventual ação civil pública estrutural.

4.5. INTEGRAÇÃO PENAL E COLETIVA: COOPERAÇÃO INTRAINSTITUCIONAL

O inquérito policial, o procedimento investigatório criminal (PIC) e a ação penal não se configuram como processos estruturais, em razão de sua natureza preponderantemente retrospectiva (focada no tripé: reconstrução dos fatos, sanção dos responsáveis e tutela das vítimas). Porém, eles têm importância para a tutela coletiva, pois podem alimentar o diagnóstico estrutural. A integração entre os ramos penal e coletivo do MP é essencial para compartilhar informações, alinhar estratégias e maximizar o impacto institucional.

Conforme defende Suxberger²⁶, a atuação ministerial não deve se limitar à importantíssima faceta de responsabilização criminal, mas ir além, promovendo a cidadania ativa no tocante à participação civil no desenvolvimento da política de segurança pública (como dos conselhos de segurança). A “integração entre áreas governamentais e da comunidade na prestação de serviços de natureza social à família do preso e ao egresso; realização de diagnósticos locais com ampla participação de lideranças e organizações comunitárias para identificação dos projetos de maior pertinência e necessidade” são alguns exemplos alternativos.

Conforme sustenta Vitorelli, o MP deve agir como “agente de quebra da inércia”, promovendo transformações estruturais na segurança pública²⁷. A atuação repressiva não pode se dissociar da função transformadora.

A atuação ministerial deve ter caráter prospectivo, voltado à tutela inibitória ou de remoção do ilícito²⁸ e à reconstrução do estado de conformidade da política pública. Isso exige uma mudança paradigmática: da punição isolada para a reorganização sistêmica.

Por tudo o que já foi exposto, fica claro que uma atuação estrutural sobre políticas de segurança pública é bem-vinda e que o Ministério Público é a instituição mais bem posicionada do ponto de vista normativo para o enfrentamento dos problemas estruturais relacionados. Em acréscimo, há normativas do CNMP que reforçam essa atuação, as quais se observará no capítulo seguinte.

26 Ibidem, p. 236.

27 VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural*, 6ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 169.

28 ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da tutela inibitória coletiva*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

5. A TUTELA PENAL ESTRUTURAL: PRIMEIROS PASSOS PELO CNMP

A transformação do Ministério Público (MP) em uma instituição resolutiva marca uma guinada em sua atuação, antes centrada no paradigma exclusivamente demandista. Nesse novo cenário, abandona-se a ideia de que toda ilegalidade deva necessariamente culminar em ação judicial, em favor de uma resposta sistêmica, baseada na resolução dos problemas em sua raiz — especialmente quando se trata de questões estruturais que atravessam a segurança pública.

A resolutividade, nesse contexto, é entendida como a busca pela solução mais eficaz, seja ela judicial ou extrajudicial. A simples judicialização, isoladamente, já não satisfaz as exigências de uma política pública eficiente e transformadora. O MP é instado a atuar por meio de instrumentos adequados à complexidade do problema: Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), Recomendações Administrativas, Inquéritos Cíveis e Procedimentos Administrativos Estruturais. A ênfase não recai sobre tutelar o Estado, mas sobre promover um diálogo institucional construtivo, reconhecendo limites, capacidades e desafios concretos da gestão pública.

Nesse sentido, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em seu papel de órgão normativo e de controle, tem editado importantes resoluções que traçam as bases de uma verdadeira atuação estrutural na seara penal. Dentre elas, destacam-se três normas recentes que não apenas reforçam esse novo modelo, mas o integram de maneira coesa e estratégica, visando superar o cenário de insegurança, impunidade estrutural e violações de direitos fundamentais.

Passa-se a analisar com vagar cada uma delas e, como estas, vistas em conjunto, assegura-se a adequada tutela estrutural da segurança pública.

5.1. A RESOLUÇÃO CNMP Nº 278/2023: A TUTELA COLETIVA DA SEGURANÇA PÚBLICA

A Resolução CNMP nº 278/2023²⁹ representa um marco ao reconhecer a segurança pública como direito fundamental de natureza coletiva, cuja tutela ultrapassa a mera responsabilização penal individual. O texto normativo orienta o MP a formular diagnósticos estruturais, propor políticas públicas e utilizar instrumentos extrajudiciais e judiciais de natureza coletiva, com o objetivo de enfrentar as causas profundas da violência e da vulnerabilização de grupos historicamente marginalizados.

Em seu artigo 2º, reconhece a segurança pública como direito coletivo, cuja concretização exige atuação para além da esfera penal individual. Os arts. 4º e 6º estimulam a formulação de diagnósticos estruturais, a proposição de políticas públicas e o uso de instrumentos judiciais e extrajudiciais de natureza

29 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 278, de 12 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva da segurança pública. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 8-12, edição de 13/12/2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CAL/resolucoes/Resoluo-278-de-2023.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

coletiva para atuar sobre disfunções sistêmicas. O artigo 7º firma a centralidade da atuação resolutiva, focada em evidências e diálogo interinstitucional.

A resolução também propõe a integração de bases de dados, o fomento à transparência ativa e o monitoramento de planos estaduais e municipais de segurança pública com o planejamento nacional, permitindo ao Ministério Público desempenhar função sistêmica, integradora e transformadora, nos moldes do processo estrutural.

Ao dar relevância ao papel fundamental da tutela coletiva da segurança, sendo cabível, ou seja, verificados problemas estruturais, há disposições que sugerem uma atuação extrajudicial estrutural, devendo o *Parquet* reforçar sua participação na formulação de políticas públicas de segurança pública³⁰ que deem guarida aos anseios sociais, fomentando um modelo de governança pública participativa, não se limitando apenas à repressão.

5.2. A RESOLUÇÃO CNMP Nº 279/2023: O CONTROLE EXTERNO COMO VETOR ESTRUTURAL

A Resolução nº 279/2023³¹ fortalece a função do Ministério Público como órgão de controle externo da atividade policial, mediante a institucionalização de mecanismos de fiscalização sistemática, com potencial de induzir mudanças estruturais nas corporações policiais.

No art. 3º, o inciso I especifica o dever de garantir direitos fundamentais e preservar direitos humanos. As disposições dos incisos de IV a VI tratam da qualidade do serviço investigativo criminal desenvolvido, com uma produção probatória mais célere, técnica e compatível com as balizas normativas e jurisprudenciais, evitando nulidades, perda de recursos e impunidade. Já o inciso VIII é central ao mencionar explicitamente a possibilidade de “modificação das estruturas institucionais das forças policiais”, revelando a matriz estrutural de atuação ministerial.

Além disso, os arts. 6º a 8º detalham mecanismos de visitas regulares, coleta de dados e análise de falhas institucionais, planos de ação, relatórios e fiscalização contínua.

A normatização de atuação interinstitucional, com previsão expressa de articulação com corregedorias e órgãos de controle, também reforça o aspecto estrutural da atuação prevista. Trata-se, portanto, de um modelo de atuação que não se limita à repressão penal, mas que visa à reconfiguração de práticas e rotinas institucionais.

30 SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. *Revista de Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 681–701, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.625. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/625>>. Acesso em: 16 maio 2025.

31 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 279, de 12 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 8-12, edição de 13/12/2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-279-de-2023.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

A resolução rompe com a atuação meramente punitiva e aposta na construção de diagnósticos institucionais, cooperação interinstitucional e produção de soluções preventivas. A arquitetura normativa aqui desenhada fornece ao MP os meios para atuar sobre causas sistêmicas de disfunções — como a letalidade policial e o racismo institucional —, sem se limitar à responsabilização individual posterior.

5.3. INTERSECÇÕES E CONVERGÊNCIAS: UM MODELO DE ATUAÇÃO PENAL ESTRUTURAL

A leitura conjunta das Resoluções nº 278 e nº 279 permite identificar um eixo de integração entre tutela coletiva, controle externo estruturado e resolução de problemas complexos de forma sistêmica. As diretrizes normativas dialogam entre si e consolidam o modelo estrutural de intervenção penal, centrado na reparação de falhas institucionais e no fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

O destaque ao artigo 10 da Resolução nº 279/2023 — que exige do MP planos específicos para monitoramento da letalidade e da vitimização policial³² — evidencia o esforço normativo de incorporar à atuação ministerial os pilares dos processos estruturais contemporâneos: diagnóstico técnico, metas, participação, transparência e correção progressiva.

O Conselho Nacional do Ministério Público, ao estruturar essas normas, viabiliza juridicamente uma atuação que não apenas combate os sintomas da disfunção do sistema penal, mas enfrenta suas raízes. Nesse quadro, o Ministério Público assume um papel transformador: indutor de políticas públicas qualificadas, defensor da cidadania e promotor da justiça social.

5.4. A RESOLUÇÃO CNMP Nº 310/2025: INVESTIGAÇÃO ESTRUTURAL E O CASO FAVELA NOVA BRASÍLIA

A Resolução CNMP nº 310/2025 surge em resposta direta à condenação do Brasil pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, que evidenciou a falência investigativa estatal diante de execuções sumárias praticadas por agentes policiais. A sentença internacional impôs ao Estado brasileiro a obrigação de adotar mecanismos eficazes, imparciais e diligentes de apuração — exigências que ganham concretude por meio dessa nova resolução.

A Resolução assegura ao Ministério Público a competência para condução direta de investigações criminais envolvendo mortes decorrentes de ações policiais, especialmente em territórios vulnerabilizados. A norma estabelece protocolos rígidos que atendem a padrões internacionais de proteção dos direitos humanos: preservação de evidências; higiene da cadeia de custódia; coleta célere e técnica de provas; e proteção das vítimas e seus familiares. Isso atende não apenas aos parâmetros internacionais, mas também às exigências constitucionais de devido processo, imparcialidade e controle da letalidade.

32 Vide o anuário brasileiro de segurança pública, com dados de 2023, apontando um aumento de 188,9% de letalidade policial desde 2013: ATLAS DA VIOLÊNCIA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Rio de Janeiro: IPEA, 2023. Infográfico. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f0c6ddee-5347-47da-9374-1bf491b0aff6>>. Acesso em: 28 maio 2025.

Embora a investigação, por si só, não configure atuação estrutural — uma vez que se refere a eventos pretéritos —, a Resolução nº 310/2025 introduz elementos prospectivos, conectando-se diretamente com o modelo de tutela estrutural delineado nas Resoluções CNMP nº 278/2023 e nº 279/2023.

Destaca-se o *caput* do artigo 8º ao mencionar que “os órgãos de coordenação dos ramos e unidades do Ministério Público, com atribuição para a investigação dos crimes previstos nessa Resolução” poderão instituir “mecanismos de acompanhamento de operações dos órgãos de segurança pública”. O §1º ainda estabelece a requisição de diversos dados aos órgãos do art. 144 da CRFB, viabilizando a construção de diagnósticos institucionais sobre a atuação policial.

A atuação estrutural poderá se dar diretamente pelo órgão ministerial responsável por tal monitoramento, ou mesmo por aquele com atribuição para a tutela coletiva, que será municiado pelas informações obtidas pela instituição, atuação coordenada esta, entre órgãos e ramos do Ministério Público, que é mencionada nas três Resoluções, reforçando a compreensão.

Articulada com as Resoluções nº 278 e nº 279, a Resolução 310 cria um *ciclo completo de atuação estrutural*: investigação, fiscalização e proposição de medidas de reestruturação institucional, oferecendo resposta coordenada às falhas sistêmicas no sistema de segurança pública.

Essa integração reforça o papel do Ministério Público como ator institucional de transformação, capaz de atuar em múltiplas frentes com vistas à superação de problemas sistêmicos da segurança pública, especialmente aqueles que afetam populações vulnerabilizadas e envolvem violência institucional. Os primeiros passos para o avanço rumo à plenitude desse perfil institucional já foram dados pelo CNMP.

6. AS REPERCUSSÕES DA ADPF 635/RJ E A CONSOLIDAÇÃO DO DEVER ESTRUTURAL DO MP

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 635/RJ³³, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, reconheceu a gravidade das violações sistemáticas praticadas por forças policiais no Rio de Janeiro, com especial atenção à letalidade em territórios periféricos e ao padrão de repressão racialmente seletiva³⁴. O STF não apenas impôs limites operacionais à atuação policial, mas também atribuiu ao Ministério Público função central no controle e responsabilização das instituições de segurança.

Nada obstante as controvérsias sobre a natureza estrutural da ação, é certo que ela trata de *alguns* problemas estruturais. Há questões sobre: racismo institucional; letalidade policial; desigualdade territorial e social; deficiências no controle externo e apuração de crimes envolvendo atividades das forças

33 BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADPF 635-RJ. Homologação de plano de ação. Rel. Min. Edson Fachin. DJe: 03.04.2025. Publicado em: 03.04.2025. Disponível em: <<https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2025/04/04093617/ADPF-635-Favelas-Voto-per-curiam.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2025.

34 Para uma visão mais detalhada, os dados produzidos pelo Fórum de Segurança Pública produzidos especialmente para a ADPF 635: Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/ffa31d66-7540-41e5-9004-08e-5c30b481e/content>>. Acesso em: 30 maio 2025.

de segurança; ausência de transparência efetiva; e insuficiência de diálogos institucionais. Um processo estrutural, em geral, deve possuir um objeto definido. A pluralidade tende a dificultar sua condução e, muito mais, seu encerramento, mas não se centrará nessa discussão neste artigo, demandando um autônomo para enfrentar a questão.

A decisão em sede de ADPF torna-se precedente normativo formalmente vinculante, com caráter *erga omnes*, de modo que, ao vincular o Ministério Público ao patamar de agente estruturante da ordem jurídica — não apenas promotor de ações judiciais, mas formulador e fiscalizador de políticas públicas. Essa função passa a se articular, normativamente, com as Resoluções CNMP analisadas.

Tendo em conta que a ADPF 635, em certa medida, trata no âmbito nacional do problema que deu ensejo ao Caso Favela Nova Brasília³⁵, e em ambos se salientou o papel fundamental do Ministério Público não só na investigação imparcial e eficaz, com *devida diligência*, dos crimes decorrentes de operações policiais em regiões ocupadas por grupos vulneráveis, mas também de que a instituição assegure o direito humano e fundamental à segurança pública.

A ADPF 635/RJ, portanto, consolida juridicamente o dever estrutural do MP em matéria de segurança pública, transformando-o de ator coadjuvante a protagonista na efetivação dos direitos fundamentais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetivação dos direitos fundamentais, especialmente aqueles relacionados à segurança pública, exige do Ministério Público uma atuação para além dos limites tradicionais da persecução penal. Quando a ausência ou a precariedade das políticas públicas configura uma disfunção reiterada e multidimensional, revela-se um problema estrutural, nos moldes delineados pelo Projeto de Lei nº 03/2025. Nesses contextos, a tutela coletiva clássica mostra-se insuficiente, impondo-se o uso de técnicas e estratégias próprias da tutela estrutural, aptas a promover transformações institucionais duradouras.

A Constituição da República confere ao Ministério Público o papel de garantidor dos direitos fundamentais e, sendo a segurança pública reconhecida como direito humano de natureza social, sua proteção não pode limitar-se a um viés retrospectivo, centrado apenas na responsabilização criminal. Pelo contrário, impõe-se ao *Parquet* uma atuação prospectiva, voltada à prevenção de violações, ao enfrentamento de causas estruturais da violência estatal e à promoção de mudanças institucionais sustentáveis.

Esse dever é reafirmado tanto no plano internacional, por meio de decisões paradigmáticas da Corte Interamericana de Direitos Humanos — como no Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil —, quanto no plano interno, por precedentes vinculantes do Supremo Tribunal Federal, a exemplo da ADPF 635/RJ.

35 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*. Sentença de 16 de fevereiro de 2017 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025.

Em ambas as esferas, destaca-se o Ministério Público como ator estruturante, responsável por induzir políticas públicas, fiscalizar sua implementação e assegurar a proteção de grupos historicamente vulnerabilizados.

Nesse cenário, as Resoluções do CNMP nº 278/2023, nº 279/2023 e nº 310/2025 conformam um corpo normativo robusto, que dota o Ministério Público dos instrumentos necessários para exercer seu papel estruturante. Ao articularem investigação, fiscalização e proposição de medidas corretivas, tais normativas superam a lógica fragmentária e reativa da atuação institucional, promovendo uma abordagem integrada, preventiva e transformadora.

A consolidação dessa atuação estrutural representa não apenas uma inovação normativa, mas uma exigência jurídico-política de um sistema de justiça comprometido com a efetividade dos direitos humanos. Trata-se de um caminho normativamente viável, tecnicamente sustentado e socialmente necessário para a reconstrução de um modelo de segurança pública democrático, transparente e orientado à dignidade da pessoa humana — em benefício tanto das populações marginalizadas quanto da coletividade submetida à ineficiência e seletividade do sistema atual.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

ARENHART, Sérgio Cruz. *Perfis da tutela inibitória coletiva*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista de Processo Comparado*, n. 2, p. 211-229, jul./dez. 2015.

ATLAS DA VIOLÊNCIA. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Rio de Janeiro: IPEA, 2023. *Infográfico*. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/f0c6ddee-5347-47da-9374-1bf491b0aff6>>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, [2025].

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. *Habeas Corpus n. 598.051-SP*, relator Ministro Rogério Schietti, Sexta Turma, julgado em 02/03/2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202001762449&dt_publicacao=15/03/2021>. Acesso em: 14 maio 2025.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (STJ), *Recurso em Habeas Corpus nº 136961 - RJ*. Relator Ministro Reinaldo Soares da Fonseca. Decisão Monocrática. DJe 28 abr. 2025. Publicado em 30 abr. 2021. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=do

[cumento&componente=MON&sequencial=125604537&tipo_documento=documento&num_registro=202002844693&data=20210430&formato=PDF](#)>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, 4 de outubro de 2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=773553256>>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Homologação em Processo Estrutural na ADPF 347-DF*. Relator Min. Marco Aurélio, Relator para o Acórdão Min. Luís Roberto Barroso. Julg. 19-12-2024. DJe 18-12-2023. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=783696753>>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635/RJ*. Relator: Min. Edson Fachin, 18 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=761100480>>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.342.077*. Decisão Monocrática. Rel. Min. Alexandre de Moraes. DJe: 03/12/2021. Publicado em 06-12-2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349033491&ext=.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

COELHO, Marcial Duarte. *Direito à segurança: entre a proteção deficiente e o garantismo*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 278, de 12 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público na tutela coletiva da segurança pública. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 8-12, edição de 13/12/2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-278-de-2023.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 279, de 12 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 8-12, edição de 13/12/2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-279-de-2023.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 279, de 12 de dezembro de 2023*. Dispõe sobre as atribuições do Ministério Público no exercício do controle externo da atividade policial. Brasília, DF: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, p. 8-12, edição de 13/12/2023. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-279-de-2023.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2025.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 45, n. 303, p. 45-81, maio 2020.

FISS, Owen M. The civil rights injunctions. *Addison Harris Lecture*, Paper 7, 1978. Disponível em: <<https://www.repository.law.indiana.edu/harris/7/>>. Acesso em: 11 maio 2025.

FISS, Owen M. The forms of justice. *Harvard Law Review*, v. 93, n. 1, p. 1-58, Nov. 1979. Disponível em: <https://law.yale.edu/sites/default/files/documents/faculty/papers/The_Forms_of_Justice.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

FISS, Owen M. To make the Constitution a living truth: four lectures on the structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 3. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MARINONI, Luis Guilherme. *Tutela Estrutural*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho*. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf>. Acesso em: 12 maio 2025

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Sentença de 16 de fevereiro de 2017* (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_por.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Caso Sales Pimenta vs. Brasil. Sentença de 30 de junho de 2022* (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_454_por.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). *Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de novembro de 2018*. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. Assunto do Complexo Penitenciário de Curado. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. *Direito à Segurança Social e à Segurança Pública: reflexões sobre o sistema único de segurança pública e o Ministério Público construtivo*. Editora D'Plácido: Belo Horizonte, 2019.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. *Ministério Público e política criminal: uma segurança pública compromissada com os direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2012.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. *Revista de Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 681–701, 2021. DOI: 10.21783/rei.v7i2.625. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/625>>. Acesso em: 16 maio 2025.

VIOLIN, Jordão. Holt v. Sarver e a reforma prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. *Processos estruturais*. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2022.

VIOLIN, Jordão. *Processos estruturais em perspectiva comparada: a experiência norte-americana na resolução de litígios policêntricos*. Salvador: JusPodivm, 2023.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, v. 43, n. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. 6ª Ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2025.

O REGIME SEMIABERTO HARMONIZADO NO BRASIL: FUNDAMENTOS JURÍDICOS, DESAFIOS PRÁTICOS E PERSPECTIVAS CRÍTICAS, O PAPEL CONSTITUCIONAL E LEGAL DO *PARQUET* NA FISCALIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES PRISIONAIS, BEM COMO SUA ATUAÇÃO PROATIVA NOS LITÍGIOS ESTRUTURAIS

Fabiano Morais de Holanda Beltrão¹

Resumo: O presente artigo analisa criticamente o instituto do regime semiaberto harmonizado no sistema de execução penal brasileiro. Originado em um contexto de crise sistêmica, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, o semiaberto harmonizado surge como uma resposta jurisprudencial à incapacidade estatal de prover estabelecimentos penais adequados. Este estudo investiga os fundamentos jurídicos que sustentam essa modalidade de cumprimento de pena, notadamente o Recurso Extraordinário (RE) 641.320/RS e a Súmula Vinculante nº 56 do STF, que proíbem a manutenção do apenado em regime mais gravoso devido à omissão estatal. Analisa-se a variação jurisprudencial na aplicação do instituto pelos tribunais estaduais, contrastando critérios e abordagens. Adicionalmente, o artigo examina a efetividade e os desafios das alternativas penais frequentemente associadas ao semiaberto harmonizado, como a monitoração eletrônica e a prisão domiciliar, questionando seu potencial ressocializador diante da precariedade de sua implementação. Ainda são debatidas as controvérsias centrais, incluindo os riscos à segurança pública, a percepção de impunidade, os direitos das vítimas e a potencial descaracterização do sistema progressivo de execução penal. Conclui-se que, embora o semiaberto harmonizado se apresente como um imperativo constitucional em certas circunstâncias, sua aplicação generalizada e desacompanhada de reformas estruturais profundas arrisca-se a perpetuar um ciclo de paliativos, sem enfrentar as causas basilares da crise no sistema prisional. Finalmente o artigo analisa a atuação do Ministério Público na execução penal brasileira, com foco especial no regime semiaberto harmonizado. Explora-se o papel constitucional e legal do *Parquet* na fiscalização das condições prisionais, bem como sua atuação proativa nos litígios estruturais, visando à superação das deficiências crônicas do sistema penitenciário. Partindo de uma abordagem crítica, o trabalho ressalta os fundamentos jurídicos que legitimam a intervenção ministerial, os desafios práticos enfrentados na efetivação dessa atuação e propõe caminhos para seu aprimoramento.

1 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Pernambuco. Pós-graduado em Direito Processual pela Universidade Federal de Pernambuco e em Direito Público pela Escola da Magistratura de Pernambuco. E-mail: fabianob@mppe.mp.br.

Palavras-chave: ADPF 347; Alternativas penais; Estado de coisas inconstitucional; Execução penal; Regime semiaberto harmonizado.

Sumário: 1 Introdução; 2 O estado de coisas inconstitucional e a gênese de respostas judiciais e políticas; 3 A ADPF 347 e o reconhecimento da violação massiva de Direitos Fundamentais; 4 O plano nacional “Pena Justa” (CNJ, 2023) como tentativa de reestruturação da execução penal; 5 Fundamentos jurídico-constitucionais do semiaberto harmonizado; 6 A súmula vinculante 56 e o RE 641.320/RS: a proibição da manutenção em regime mais gravoso por omissão estatal; 7 Princípios constitucionais em jogo: dignidade da pessoa humana, individualização da pena, legalidade e proporcionalidade; 8 A tensão com a “Reserva do possível”; 9 A natureza jurídica do “semiaberto harmonizado”: construção jurisprudencial à margem da legalidade estrita?; 10 Panorama da aplicação do semiaberto harmonizado na jurisprudência brasileira; 11 Consolidação e critérios nos Tribunais Superiores (STF e STJ); 12 Variações e critérios nos tribunais de justiça estaduais (TJPE, TJRS, TJSP, TJMG, TJRJ, TJPI): uma análise comparativa; 13 Alternativas penais no semiaberto harmonizado: entre a efetividade e a precariedade; 14 Monitoração eletrônica, prisão domiciliar e trabalho externo: análise crítica da eficácia ressocializadora e dos índices de reincidência; 15 O esvaziamento das colônias agrícolas/industriais e a ausência de infraestrutura adequada; 16 Controvérsias e desafios do semiaberto harmonizado; 17 Críticas à legalidade e à individualização da pena; 18 Riscos à segurança pública, sensação de impunidade e os direitos das vítimas; 19 A “progressão por salto” e a descaracterização do sistema progressivo; 20 Análise sociológica: o “semiaberto harmonizado” como reflexo da seletividade penal e da crise estrutural; 21 Fundamentação jurídica da atuação ministerial; 22 A atuação do Ministério Público na fiscalização das condições prisionais; 23 Os litígios estruturais e a intervenção ministerial; 24 Considerações finais.

1. INTRODUÇÃO

O sistema penitenciário brasileiro enfrenta uma crise crônica e multifacetada, marcada por superlotação endêmica, condições desumanas de encarceramento e uma sistemática violação de direitos fundamentais da população carcerária. Este cenário de falência estrutural culminou no reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), da existência de um “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI) no âmbito do sistema prisional, por meio do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347.² Tal declaração não apenas expôs a gravidade da situação, mas também impulsionou a busca por medidas excepcionais e urgentes para mitigar as violações e reorientar a política de execução penal.³ É nesse contexto de profunda crise e de intervenção judicial que emerge e se consolida a figura do “regime semiaberto harmonizado”.

2 Cf. <<https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/adpf-situacao-sistema-carcerario-voto.pdf>>.

3 Cf. <<https://www.conjur.com.br/2024-abr-12/estado-de-coisas-inconstitucional-no-sistema-penitenciario-ate-quando/>>.

Esse instituto, uma construção predominantemente jurisprudencial, representa uma tentativa de compatibilizar a execução da pena privativa de liberdade com as garantias constitucionais do apenado, diante da incapacidade material do Estado em fornecer vagas em estabelecimentos penais adequados ao regime semiaberto, conforme previsto na Lei de Execução Penal (LEP) – Lei nº 7.210/1984. Frequentemente, a harmonização se materializa pela concessão de prisão domiciliar, com ou sem monitoração eletrônica, como forma de evitar a permanência indevida do sentenciado em regime fechado, mais gravoso do que o estabelecido na condenação. A necessidade premente de tais arranjos evidencia um sintoma agudo da falência estatal em cumprir suas obrigações constitucionais e legais na execução penal, revelando uma tensão fundamental entre o princípio da legalidade estrita, que delineia as características do regime semiaberto tradicional (colônias agrícolas, industriais ou similares), e o princípio da dignidade da pessoa humana, que veda a submissão de indivíduos a condições carcerárias inconstitucionais ou a regimes mais severos por ineficiência do aparato estatal.⁴

O presente artigo tem por objetivo realizar uma análise crítica e abrangente do regime semiaberto harmonizado no Brasil. Para tanto, examinará seus fundamentos jurídico-constitucionais, a evolução e os critérios de sua aplicação na jurisprudência dos tribunais superiores e estaduais, a efetividade das alternativas penais a ele associadas, bem como as principais controvérsias e desafios que suscitam. O escopo da análise abrange o debate doutrinário, a interpretação jurisprudencial e uma avaliação crítica de iniciativas políticas, como o Plano Nacional “Pena Justa”, que buscam endereçar a crise sistêmica da execução penal.

A relevância dessa investigação reside na atualidade e na centralidade do tema para o debate sobre direitos humanos, política criminal e a funcionalidade do sistema de justiça criminal no Brasil. A discussão em torno do semiaberto harmonizado transcende a mera técnica jurídica, tocando em questões fulcrais sobre o papel do Estado, os limites do poder punitivo e a busca por soluções que equilibrem as finalidades da pena com o respeito às garantias fundamentais. O debate reflete, em última instância, uma crise mais ampla do próprio Estado punitivo, onde a distância entre o ideal normativo e a realidade prática impõe a adoção de soluções emergenciais que, por sua vez, podem gerar novas complexidades jurídicas e sociais.

A abordagem metodológica adotada é de natureza qualitativa, com base na revisão de literatura especializada, incluindo doutrina e artigos científicos, na análise documental de legislação pertinente e, crucialmente, no exame da jurisprudência consolidada e das tendências decisórias dos tribunais brasileiros, com base no material de pesquisa fornecido e em fontes complementares.

Estruturalmente, o artigo inicia contextualizando o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) e as respostas judiciais e políticas que dele emanaram. Em seguida, aprofunda-se nos fundamentos jurídico-constitucionais do semiaberto harmonizado. Posteriormente, traça um panorama de sua aplicação jurisprudencial, com ênfase nas variações entre diferentes cortes. A quarta seção dedica-se à análise crítica das alternativas penais comumente empregadas nesse regime. A quinta seção aborda as controvérsias e

4 RE 641320 - Pesquisa de jurisprudência – STF. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur352985/false>>. Acesso em: 8 maio 2025.

os desafios inerentes ao instituto. A sexta seção propõe reflexões sobre os caminhos para a superação da crise na execução penal brasileira.

Por fim, aborda-se a crise estrutural do sistema penitenciário brasileiro, como realidade reconhecida nacional e internacionalmente e, diante desse cenário, o Ministério Público, enquanto fiscal do cumprimento da lei e defensor do regime democrático, uma vez que o Órgão Ministerial ocupa papel central na tutela dos direitos fundamentais da população carcerária e a figura do regime semiaberto harmonizado surge como alternativa à indisponibilidade de vagas em colônias agrícolas ou industriais, mas sua implementação tem gerado desafios jurídicos e operacionais que exigem resposta institucional adequada.

2. O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E A GÊNESE DE RESPOSTAS JUDICIAIS E POLÍTICAS

A emergência e a consolidação do regime semiaberto harmonizado estão intrinsecamente ligadas ao reconhecimento formal da falência estrutural do sistema prisional brasileiro, um processo catalisado pela atuação do Supremo Tribunal Federal e que impulsionou a busca por respostas tanto no âmbito judicial quanto no político-administrativo.

3. A ADPF 347 E O RECONHECIMENTO DA VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, julgada pelo STF, representa um marco na história do sistema de justiça criminal brasileiro. Nessa decisão, a Corte Suprema reconheceu formalmente a existência de um “Estado de Coisas Inconstitucional” (ECI) no sistema penitenciário nacional.⁵ O conceito de ECI, importado da jurisprudência da Corte Constitucional Colombiana, aplica-se a situações de violação massiva, generalizada e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e da omissão reiterada dos poderes públicos em solucionar problemas complexos, exigindo, para sua superação, a atuação coordenada de múltiplas instâncias estatais.⁶

O STF identificou um quadro dramático de violações, incluindo superlotação carcerária crônica, condições de encarceramento degradantes e insalubres, violência endêmica, tortura, ausência de assistência material, à saúde e jurídica adequadas, e a falência generalizada das políticas de ressocialização.⁷ Essas condições, segundo a Corte, não apenas afrontam a dignidade da pessoa humana dos presos, mas também comprometem a própria finalidade da pena e a segurança pública.

5 Cf. <<https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/adpf-situacao-sistema-carcerario-voto.pdf>>.

6 Cf. <<https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/direitoshumanos/article/download/6535/4793/30138>>.

7 Cf. <<https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/adpf-situacao-sistema-carcerario-voto.pdf>>.

Como parte da decisão na ADPF 347, o STF determinou uma série de medidas cautelares visando mitigar os efeitos mais graves do Estado de Coisas Inconstitucional. Dentre elas, destacam-se a obrigatoriedade de justificação expressa para a decretação ou manutenção de prisões provisórias, explicitando a inaplicabilidade de medidas cautelares alternativas à prisão; a implementação de audiências de custódia em todo o território nacional; a determinação de que os juízes considerem as condições prisionais ao proferir decisões criminais; e a ordem para que a União liberasse os saldos acumulados do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), vedando novos contingenciamentos.⁸ Essas determinações judiciais não apenas diagnosticaram a crise, mas também impuseram uma agenda de reformas, criando um ambiente propício para a consolidação de práticas como o semiaberto harmonizado, vistas como necessárias para aliviar a pressão sobre o sistema e garantir minimamente os direitos dos apenados. A declaração do ECI, portanto, funcionou como um catalisador, compelindo os Poderes Executivo e Judiciário a buscar e implementar medidas mais drásticas ou inovadoras para enfrentar a crise.

4. O PLANO NACIONAL “PENA JUSTA” (CNJ, 2023) COMO TENTATIVA DE REESTRUTURAÇÃO DA EXECUÇÃO PENAL

Em resposta direta ao ECI declarado na ADPF 347 e às contínuas disfunções do sistema, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em colaboração com o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e outras instituições, desenvolveu o “Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras”, também conhecido como “Plano Pena Justa”.⁹ Lançado oficialmente com metas a serem alcançadas até 2027, o plano representa uma ambiciosa tentativa de reestruturar a execução penal no país.¹⁰

Os objetivos centrais do “Pena Justa” alinham-se com as preocupações levantadas pela ADPF 347, buscando: combater a superlotação carcerária; melhorar a infraestrutura prisional e a qualidade dos serviços prestados aos detentos (saúde, higiene, alimentação); otimizar os protocolos de saída do sistema prisional; e, crucialmente, assegurar a reintegração social dos egressos.¹¹ O plano se estrutura em quatro eixos principais: controle de entrada e de vagas no sistema prisional; qualidade do ambiente, dos serviços e da estrutura prisional; processos de saída e reintegração social; e políticas para prevenir a reiteração do Estado de Coisas Inconstitucional.¹²

No que tange especificamente ao regime semiaberto e às alternativas à prisão, o “Pena Justa” propõe o fortalecimento das alternativas penais e de novos paradigmas de responsabilização em liber-

8 Cf. <<https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/adpf-situacao-sistema-carcerario-voto.pdf>>.

9 Cf. <<https://www.cnj.jus.br/stf-analisa-nesta-quarta-16-10-plano-para-interromper-violacoes-de-direitos-humanos-em-presidios/>>.

10 Cf. <<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/poderes-judiciario-e-executivo-lancam-programa-pena-justa/>>.

11 Cf. <<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/poderes-judiciario-e-executivo-lancam-programa-pena-justa/>>.

12 Cf. <<https://www.cnj.jus.br/stf-analisa-nesta-quarta-16-10-plano-para-interromper-violacoes-de-direitos-humanos-em-presidios/>>.

dade, visando reverter o processo de hiperencarceramento.¹³ Recomenda a capacitação de magistrados para evitar o envio de autores de infrações de menor potencial ofensivo ao sistema prisional e enfatiza a necessidade de consolidar serviços como os Escritórios Sociais e as Centrais Integradas de Alternativas Penais (CIAP).¹⁴ A monitoração eletrônica e práticas restaurativas são mencionadas como ferramentas a serem fortalecidas. O plano também inclui iniciativas como o programa “Emprega 347”, que visa criar cotas de emprego em obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para egressos e pessoas em regime semiaberto.¹⁵

A elaboração do “Pena Justa” envolveu um processo de consulta pública e colaboração interinstitucional, buscando incorporar diversas perspectivas.¹⁶ O plano reflete um movimento, ainda que incipiente e contestado, de afastamento de abordagens puramente punitivas em direção a um paradigma que busca incorporar a redução de danos e a proteção de direitos na execução penal. Contudo, o sucesso de iniciativas tão abrangentes depende crucialmente da superação de ideologias punitivistas arraigadas e da garantia de vontade política e recursos financeiros sustentados, um desafio considerável, como evidenciado pela própria necessidade da declaração do ECI.

5. FUNDAMENTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS DO SEMIABERTO HARMONIZADO

A prática do regime semiaberto harmonizado, embora não expressamente prevista na Lei de Execução Penal, encontra sua principal justificação em interpretações constitucionais e em decisões vinculantes dos tribunais superiores, que buscam salvaguardar direitos fundamentais dos apenados frente à omissão estatal.

6. A SÚMULA VINCULANTE 56 E O RE 641.320/RS: A PROIBIÇÃO DA MANUTENÇÃO EM REGIME MAIS GRAVOSO POR OMISSÃO ESTATAL

Dois precedentes do Supremo Tribunal Federal são basilares para a compreensão da legitimidade do semiaberto harmonizado: o Recurso Extraordinário nº 641.320/RS e a Súmula Vinculante nº 56.

13 Cf. <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/pena-justa/Documentos-Relevantes/pena-justa-2013-caderno-orientador-para-elaboracao-dos-planos-estaduais-e-do-plano-distrital-de-enfrentamento-do-estado-de-coisas-inconstitucional-nas-prisoas-brasileiras.pdf>>.

14 Cf. <<https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/pena-justa/Documentos-Relevantes/pena-justa-2013-caderno-orientador-para-elaboracao-dos-planos-estaduais-e-do-plano-distrital-de-enfrentamento-do-estado-de-coisas-inconstitucional-nas-prisoas-brasileiras.pdf>>.

15 Cf. <<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/poderes-judiciario-e-executivo-lancam-programa-pena-justa/>>.

16 Cf. <<https://www.cnj.jus.br/stf-analisa-nesta-quarta-16-10-plano-para-interromper-violacoes-de-direitos-humanos-em-presidios/>>.

No julgamento do RE 641.320/RS, o STF enfrentou a questão da manutenção de condenados em regime prisional mais severo do que o fixado na sentença, devido à inexistência de vagas no estabelecimento adequado.¹⁷ A Corte firmou o entendimento de que tal prática configura violação aos princípios constitucionais da individualização da pena (art. 5º, XLVI, CF) e da legalidade (art. 5º, XXXIX, CF). O Estado, ao não prover a infraestrutura necessária, não pode transferir o ônus de sua ineficiência ao apenado, agravando sua situação carcerária.¹⁸ O STF estabeleceu, ainda, um conjunto de medidas a serem adotadas pelos juízes da execução penal em caso de déficit de vagas: (i) a saída antecipada de sentenciados no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto; e, transitoriamente, (iv) a concessão de prisão domiciliar até a estruturação das medidas alternativas.¹⁹ Esta decisão impulsionou o Judiciário a adotar um papel mais ativo na gestão da execução penal, buscando soluções pragmáticas para a crise.

Posteriormente, a Súmula Vinculante nº 56 consolidou esse entendimento, estabelecendo que: “A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso”.²⁰ Sendo de observância obrigatória pelos demais órgãos do Poder Judiciário e pela administração pública direta e indireta, a súmula reforçou a proibição de que a omissão estatal resulte em prejuízo ao direito do apenado de cumprir pena no regime fixado, servindo como um dos principais fundamentos para a concessão do semiaberto harmonizado, frequentemente sob a forma de prisão domiciliar com monitoração eletrônica.²¹

7. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EM JOGO: DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA, LEGALIDADE E PROPORCIONALIDADE

A aplicação do semiaberto harmonizado convoca uma complexa ponderação de princípios constitucionais. Primordialmente, busca-se a tutela da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), evitando que o apenado seja submetido às condições degradantes e inconstitucionais de um regime fechado superlotado quando seu direito é o cumprimento em regime semiaberto. A individualização da pena (art. 5º, XLVI, CF) também é invocada, pois visa assegurar que a sanção seja executada nos termos da decisão judicial, ainda que por meios alternativos à estrutura física idealmente prevista.

17 RE 641320 - Pesquisa de jurisprudência – STF. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur352985/false>>. Acesso em: 8 maio 2025.

18 RE 641320 - Pesquisa de jurisprudência – STF. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur352985/false>>. Acesso em: 8 maio 2025.

19 RE 641320 - Pesquisa de jurisprudência – STF. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur352985/false>>. Acesso em: 8 maio 2025.

20 Cf. <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaNaJurisprudencia/anexo/Livro_Sumulas_Vinculantes_2_edicao.pdf>.

21 Cf. <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciaSumulaNaJurisprudencia/anexo/Livro_Sumulas_Vinculantes_2_edicao.pdf>.

Contudo, surge uma tensão com o princípio da legalidade estrita (art. 5º, XXXIX, CF), uma vez que a LEP descreve o regime semiaberto em colônias agrícolas, industriais ou estabelecimentos similares, e não em domicílio. A hermenêutica constitucional contemporânea, contudo, vale-se do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais para justificar tais adaptações, argumentando que, diante da impossibilidade fática de cumprimento da lei em seus termos literais sem violar direitos mais basilares, deve-se buscar a interpretação que melhor concretize esses direitos.²² A proporcionalidade da medida (prisão domiciliar com ou sem monitoramento como substitutivo do semiaberto) é outro ponto de debate, questionando-se se tal arranjo cumpre adequadamente as finalidades retributiva e preventiva da pena.

8. A TENSÃO COM A “RESERVA DO POSSÍVEL”

O Estado, por vezes, alega o princípio da reserva do possível para justificar a ausência de investimentos e a consequente falta de vagas em estabelecimentos adequados, argumentando limitações orçamentárias.²³ No entanto, a jurisprudência, especialmente do STF, tem rechaçado o uso indiscriminado desse princípio quando se trata da garantia do mínimo existencial e da proteção contra tratamentos desumanos ou degradantes.²⁴ No contexto do ECI prisional, a reserva do possível não pode servir como escudo para a perpetuação de violações massivas de direitos fundamentais. A obrigação de fornecer condições minimamente dignas de cumprimento de pena é um dever estatal inafastável.

9. A NATUREZA JURÍDICA DO “SEMIABERTO HARMONIZADO”: CONSTRUÇÃO JURISPRUDENCIAL À MARGEM DA LEGALIDADE ESTRITA?

Um debate central reside na natureza jurídica do semiaberto harmonizado. Questiona-se se ele constitui um legítimo exercício de interpretação judicial para assegurar a efetividade de direitos constitucionais violados pela omissão estatal, ou se representa uma forma de ativismo judicial que cria uma modalidade de cumprimento de pena não prevista expressamente em lei, tangenciando a legalidade estrita. Doutrinadores como André Giamberardino, coordenador do Grupo de Trabalho da Pena Justa no CNJ, sustentam que a harmonização do semiaberto não apenas é compatível com a ordem constitucional, mas se impõe como mecanismo de superação do ECI (conforme citado no artigo original). Essa perspectiva vê a atuação judicial como uma resposta necessária à inércia dos demais poderes.

A complexidade reside no fato de que, enquanto o RE 641.320/RS e a Súmula Vinculante 56 visam proteger os apenados de regimes indevidamente gravosos, as soluções práticas como a prisão domiciliar para o semiaberto podem ser percebidas por setores da sociedade e do próprio sistema de justiça como

22 Cf. <<https://portal.stf.jus.br/publicacaotematica/vertema.asp?lei=1324>>.

23 Cf. <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/40c%2013.pdf?d=>>>.

24 Cf. <<https://portal.stf.jus.br/publicacaotematica/vertema.asp?lei=1324>>.

excessivamente brandas, especialmente para crimes de maior gravidade. Isso gera um paradoxo: a proteção de um direito fundamental pode levar a contestações sobre a efetividade da justiça e da punição. Essa dinâmica evidencia que a atuação judicial, ao preencher lacunas deixadas pela falha crônica dos Poderes Executivo e Legislativo, assume um papel proeminente na formulação da política de execução penal, não se limitando à mera interpretação da lei. Essa centralidade do Judiciário, embora necessária em face da crise, também suscita questionamentos sobre os limites da separação de poderes e a sustentabilidade de soluções predominantemente jurisprudenciais para problemas estruturais. A ausência de diretrizes nacionais claras e uniformes para o semiaberto harmonizado contribui para a variação de entendimentos e práticas nos tribunais estaduais, como será explorado adiante.

10. PANORAMA DA APLICAÇÃO DO SEMIABERTO HARMONIZADO NA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA

A aplicação do regime semiaberto harmonizado no Brasil, embora fundamentada em decisões do STF, exhibe nuances significativas na jurisprudência dos tribunais superiores e, de forma ainda mais acentuada, nos tribunais de justiça estaduais. Essa variação reflete diferentes interpretações sobre os critérios de concessão, os limites da intervenção judicial e o equilíbrio entre direitos individuais e segurança pública.

11. CONSOLIDAÇÃO E CRITÉRIOS NOS TRIBUNAIS SUPERIORES (STF E STJ)

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reiteradamente afirmado que a pena deve ser executada nos moldes fixados na sentença, vedando-se o agravamento da situação do apenado em decorrência da ineficiência estatal em prover vagas no regime adequado. Julgados como o HC 186.065/PR e o AgRg no HC 286.440/SP são emblemáticos nesse sentido. No HC 186.065/PR, o STJ decidiu que, na ausência de vaga em estabelecimento compatível com o regime semiaberto, o apenado deveria aguardar em regime aberto ou, na falta de casa de albergado, em prisão domiciliar, até o surgimento da vaga.²⁵ Similarmente, no AgRg no HC 286.440/SP, a Corte enfatizou que o condenado não pode arcar com as consequências da negligência estatal na gestão do sistema prisional, e que a falta de infraestrutura não pode impedir a progressão de regime ou impor o cumprimento em condições mais severas.²⁶ Essas decisões consolidam o entendimento de que a ineficiência estatal não pode servir de pretexto para a violação de direitos do sentenciado.

25 Cf. <https://pedrojoaopeditores.com.br/wp-content/uploads/2023/07/EBOOK_Construto-articulacao-e-conhecimento-vol-II.pdf>.

26 Cf. <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/134605/000987291.pdf?sequence=1>>.

Ademais, o STJ também se manifestou sobre a possibilidade de trabalho externo em conjunto com o semiaberto harmonizado. No AgRg no HC nº 902.985/PE, a Quinta Turma considerou viável a concessão de trabalho externo e a manutenção do regime semiaberto harmonizado, levando em conta a superlotação da unidade prisional e o bom comportamento do apenado, desde que preenchidos os requisitos do art. 37 da LEP (aptidão, disciplina, responsabilidade e cumprimento de 1/6 da pena).²⁷

12. VARIAÇÕES E CRITÉRIOS NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA FEDERAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS (TJPE, TJRS, TJSP, TJMG, TJRJ, TJPI): UMA ANÁLISE COMPARATIVA

Apesar das diretrizes dos tribunais superiores, a aplicação do semiaberto harmonizado nos estados revela uma considerável heterogeneidade, influenciada por realidades locais, pressões sociais e diferentes filosofias judiciais.

- **Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE):** Apresenta uma postura frequentemente restritiva. Conforme o artigo original, o TJPE entende que o semiaberto harmonizado não é um direito subjetivo do condenado, devendo ser aplicado excepcionalmente. Há uma preocupação manifesta com a ordem pública, especialmente em casos de crimes graves ou quando o apenado possui pouco tempo de permanência no regime semiaberto. A Câmara Regional de Caruaru, vinculada ao TJPE, também reforça que a superlotação, isoladamente, não autoriza a concessão automática, exigindo análise do mérito do apenado, natureza do crime e riscos sociais. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) reportou uma iniciativa do TJPE em 2017 para o “semiaberto harmonizado” para mulheres presas, permitindo que dormissem em casa com monitoramento eletrônico, visando à ressocialização e potencial economia para o Estado.²⁸
- **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS):** Tende a enfatizar a individualização da pena e a dignidade da pessoa humana, o que pode levar à concessão do semiaberto harmonizado em situações de condições prisionais degradantes. Contudo, o TJRS também ressalta que a medida deve ser excepcional, condicionada à comprovação da inexistência de vagas e à impossibilidade de transferência para unidade adequada.
- **Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP):** Demonstra, em geral, maior rigor na concessão do semiaberto harmonizado, especialmente para crimes graves, refletindo uma forte preocupação com a segurança pública. Exige análise detalhada do histórico do apenado, comportamento carcerário e risco de reincidência. A simples falta de vagas não costuma ser considerada motivo suficiente para a concessão automática.²⁹

27 Cf. <<https://evinistalon.com/stj-em-alguns-casos-e-possivel-o-trabalho-externo-e-o-regime-semiaberto-harmonizado/>>.

28 Cf. <<https://www.cnj.jus.br/ressocializacao-presas-do-semiaberto-em-pe-poderao-dormir-em-casa/>>.

29 Cf. <https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Material_de_apoio_compilado_2.pdf>.

- **Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG):** Adota uma postura mais equilibrada, buscando conciliar a necessidade de cumprimento da pena com a garantia dos direitos fundamentais. O semiaberto harmonizado é visto como alternativa válida em casos de superlotação, desde que observados critérios como tempo de cumprimento, bom comportamento e análise do risco de reincidência.
- **Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ):** Influenciado pelo contexto de elevada violência urbana, o TJRJ tende a ser mais restritivo. A análise do caso concreto é rigorosa, ponderando a natureza do delito, a periculosidade do apenado e o impacto da soltura na segurança pública.³⁰
- **Tribunal de Justiça do Piauí (TJPI):** Regulamentou o “semiaberto humanizado” por meio do Provimento Conjunto nº 119/2024, definindo-o como cumprimento de pena mediante monitoração eletrônica.³¹ Estabelece critérios claros para inclusão, como inexistência de vagas no regime semiaberto convencional, proximidade temporal para progressão a regime mais brando ou livramento condicional (inferior a 18 meses), residência em área com cobertura de energia elétrica e telefonia móvel, e bom comportamento carcerário nos últimos 12 meses. Importante ressaltar que o provimento veda a concessão para condenados por crimes hediondos com resultado morte, crimes contra a administração pública e outros delitos graves, como os previstos na Lei nº 12.850/2013 (organização criminosa).³²

Essa diversidade de abordagens evidencia que a ausência de uma legislação federal específica detalhando os contornos do semiaberto harmonizado resulta em uma fragmentação jurisprudencial. Fatores como a pressão da opinião pública, a percepção local da criminalidade e a filosofia predominante em cada tribunal parecem influenciar significativamente as decisões, podendo levar a um tratamento desigual para apenados em situações fáticas semelhantes, a depender da unidade da federação onde a pena é executada. A iniciativa do TJPI de regulamentar a matéria localmente é um exemplo de tentativa de uniformização, mas sublinha a carência de um direcionamento nacional mais coeso.

A tabela abaixo sistematiza as principais tendências observadas:

30 Cf. <https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/conteudo/boletim/boletim_informativo_criminal_no_12_23.pdf>.

31 Cf. <<https://www.tjpi.jus.br/portaltjpi/tjpi/noticias-tjpi/tj-pi-regulamenta-regime-semiaberto-humanizado-para-pessoas-privadas-de-liberdade-em-cumprimento-de-penas/>>.

32 Cf. <<https://www.tjpi.jus.br/portaltjpi/tjpi/noticias-tjpi/tj-pi-regulamenta-regime-semiaberto-humanizado-para-pessoas-privadas-de-liberdade-em-cumprimento-de-penas/>>.

Tabela 1 – Análise Comparativa da Jurisprudência dos Tribunais de Justiça Estaduais sobre Critérios para o Semiaberto Harmonizado

Tribunal	Critério Principal (Falta de Vagas)	Requisitos Adicionais	Restrições Comuns	Fundamento Principal da Decisão
TJPE	Necessário, mas não suficiente	Mérito do apenado, tempo de pena cumprido, natureza do crime, riscos à sociedade/ordem pública, aptidão ao convívio social	Crimes graves, pouco tempo no regime semiaberto	Segurança pública, excepcionalidade, vedação à proteção deficiente
TJRS	Essencial, comprovada	Análise individualizada, impossibilidade de transferência	Regra é exceção	Dignidade humana, individualização da pena, SV 56
TJSP	Frequentemente insuficiente por si só	Histórico do apenado, comportamento carcerário, risco de reincidência	Crimes graves	Segurança pública, análise rigorosa do risco
TJMG	Relevante em superlotação	Tempo de pena cumprido, bom comportamento carcerário, análise de risco de reincidência	Análise casuística	Equilíbrio entre cumprimento da pena e direitos fundamentais
TJRJ	Necessário, mas com análise rigorosa	Natureza do crime, periculosidade do apenado, impacto na segurança pública	Crimes de grande impacto social, alta periculosidade	Segurança pública, violência urbana
TJPI	Essencial (conforme Provimento)	Proximidade de progressão/livramento, bom comportamento, residência em área coberta, não cometimento de certos crimes graves	Crimes hediondos com morte, contra Administração Pública, Organização Criminosa	Regulamentação interna (Prov. 119/2024), SV 56, redução de danos

Fonte: Elaborada pelos autores com base no artigo original e nos recortes de pesquisa.³³

A sistematização evidencia que, enquanto a falta de vagas é um gatilho comum, a sensibilidade à natureza do crime e aos riscos à segurança pública modula fortemente a aplicação do instituto nos estados, refletindo a tensão inerente à sua natureza excepcional.

33 Cf. <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/134605/000987291.pdf?sequence=1>>.

13. ALTERNATIVAS PENAIS NO SEMIABERTO HARMONIZADO: ENTRE A EFETIVIDADE E A PRECARIEDADE

A materialização do regime semiaberto harmonizado depende crucialmente da aplicação de alternativas penais, notadamente a monitoração eletrônica, a prisão domiciliar e, em alguns casos, a autorização para o trabalho externo. Contudo, a eficácia dessas alternativas em promover a ressocialização e reduzir a reincidência é objeto de intenso debate, especialmente quando confrontada com a precariedade estrutural e a falta de investimento que caracterizam o sistema de execução penal brasileiro.

14. MONITORAÇÃO ELETRÔNICA, PRISÃO DOMICILIAR E TRABALHO EXTERNO: ANÁLISE CRÍTICA DA EFICÁCIA RESSOCIALIZADORA E DOS ÍNDICES DE REINCIDÊNCIA

A **monitoração eletrônica** é frequentemente apresentada como a principal ferramenta para viabilizar o semiaberto harmonizado, permitindo um controle estatal sobre o apenado que cumpre pena fora do estabelecimento prisional. No entanto, sua capacidade ressocializadora é questionável. Estudos indicam que, no Brasil, a monitoração eletrônica tem sido predominantemente utilizada como um instrumento de controle e vigilância, e não como parte de um programa de reabilitação abrangente.³⁴ O “Manual de Gestão Para as Alternativas Penais” do CNJ corrobora essa visão crítica, apontando o viés de controle e punição da monitoração e sua incapacidade de fomentar respostas restaurativas.³⁵ Embora possa induzir a mudanças comportamentais a curto prazo, não há evidências robustas de que, isoladamente, reduza significativamente a reincidência criminal no contexto brasileiro.³⁶ Ademais, a implementação da monitoração enfrenta desafios como custos elevados, falhas tecnológicas e a estigmatização do indivíduo monitorado.³⁷ O estudo de Fonseca sobre a aplicação no TJPR (Comarca de Sarandi) detalha as condições impostas, como horários de recolhimento e proibição de frequentar determinados locais, mas também aponta para a necessidade de um acompanhamento mais efetivo.³⁸

A **prisão domiciliar**, por sua vez, quando concedida no âmbito do semiaberto harmonizado, pode variar desde um regime estritamente fiscalizado (com monitoração eletrônica e condições rigorosas) até situações onde, na prática, assemelha-se a uma liberdade quase plena, especialmente na ausência de fiscalização efetiva. Estudo do IPEA sobre a reintegração social do preso revelou que a prisão domiciliar, em alguns contextos, resultava na desconexão do apenado de programas de ressocialização e na perda de controle por parte do sistema de justiça, dificultando a reintegração.³⁹ A eficácia da prisão domiciliar

34 Cf. <<https://www.scielo.br/j/soc/a/v58k9z54qfL5Cgt97hFsx6h/>>.

35 Cf. <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/manual-de-gest%C3%A3o-de-alternativas-penais_eletronico.pdf>.

36 Cf. <<https://www.scielo.br/j/soc/a/v58k9z54qfL5Cgt97hFsx6h/>>.

37 Cf. <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4375/1/td_2095.pdf>.

38 Cf. <<https://rdu.unicesumar.edu.br/bitstream/123456789/7104/1/FONSECA%2C%20GIOVANNE%20SARTORI.pdf>>.

39 Cf. <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4375/1/td_2095.pdf>.

está, portanto, diretamente atrelada à capacidade do Estado de fiscalizar o cumprimento das condições impostas e de oferecer suporte para a reinserção social.

O **trabalho externo** é previsto na LEP como um direito do preso em regime semiaberto e um importante instrumento de ressocialização. No contexto do semiaberto harmonizado, sua concessão pode ser facilitada, mas também enfrenta obstáculos. Um estudo publicado na SciELO sugere que o trabalho externo no semiaberto recebe maior atenção mais por uma necessidade de conformidade legal e proximidade da soltura do que por um compromisso consistente com a ressocialização desde o início da pena.⁴⁰ Decisões do STJ, como a analisada no AgRg no HC nº 902.985/PE, admitem o trabalho externo concomitante ao semiaberto harmonizado, mas condicionam à superlotação da unidade e ao bom comportamento do preso, além dos requisitos legais.⁴¹ A escassez de oportunidades de trabalho e a discriminação contra egressos do sistema prisional são barreiras significativas.

Em termos de **eficácia ressocializadora e reincidência**, os dados sobre o semiaberto harmonizado especificamente são escassos e difíceis de generalizar. Contudo, estudos sobre alternativas penais mais amplas e modelos alternativos de cumprimento de pena podem oferecer *insights*. Uma dissertação da UFMG sobre alternativas penais para condenados por tráfico em Belo Horizonte (programa CEAPA) indicou alta adesão e baixa recorrência prisional entre os participantes.⁴² Da mesma forma, o sistema APAC (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados), que adota uma metodologia distinta do sistema tradicional, apresenta índices de reincidência consideravelmente inferiores (cerca de 15% contra 70% no sistema comum, segundo um estudo da UNICERP).⁴³ Esses exemplos sugerem que alternativas penais, quando bem estruturadas e acompanhadas de suporte psicossocial e oportunidades, podem ser mais eficazes do que o encarceramento tradicional ou soluções improvisadas. O desafio reside em transpor esses princípios para a realidade multifacetada e muitas vezes precária do semiaberto harmonizado. A contradição reside no fato de que as alternativas usadas por necessidade (devido à falha estatal em prover o regime adequado) podem, elas mesmas, ter um potencial ressocializador limitado ou perpetuar formas de controle que não promovem autonomia, minando os objetivos reabilitadores do próprio regime semiaberto.

40 Cf. <<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/GRDHyzZHXmQsJCSy5Mnb9nh/>>.

41 Cf. <<https://evinistalon.com/stj-em-alguns-casos-e-possivel-o-trabalho-externo-e-o-regime-semiaberto-harmonizado/>>.

42 Cf. <<https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/47247/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20final.pdf>>.

43 Cf. <<https://www.unicerp.edu.br/ensino/cursos/direito/monografias/2018/ANALISECOMPARATIVAENTREOSISTEMAPENITENCIARIO-TRADICIONALEOSISTEMAAPAC.pdf>>.

15. O ESVAZIAMENTO DAS COLÔNIAS AGRÍCOLAS/INDUSTRIAIS E A AUSÊNCIA DE INFRAESTRUTURA ADEQUADA

A necessidade do semiaberto harmonizado é um reflexo direto do colapso do modelo tradicional de cumprimento de pena em regime semiaberto, que previa a alocação dos apenados em colônias agrícolas ou industriais. Conforme apontado no artigo original, esse modelo foi, em grande medida, abandonado pelo próprio Estado, por falta de estrutura e investimento. Um estudo da UFPel sobre colônias agrícolas no Brasil detalha as “mazelas” dessas unidades: número insuficiente, superlotação crônica em muitas regiões, distribuição desigual pelo território nacional e incapacidade de promover a reintegração, embora existam exceções notáveis como a Colônia Penal Agrícola do Paraná (CPA).⁴⁴ O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (PNPCP) 2024-2027 menciona limites de capacidade para essas colônias e estabelece metas para trabalho e educação, sugerindo um papel potencial se fossem reformadas e adequadamente geridas.⁴⁵ A Lei de Execução Penal vislumbrava programas de trabalho nesses locais, mas a falta de recursos e a má gestão frequentemente inviabilizam tais iniciativas.⁴⁶

Essa falha crônica no investimento e manutenção da infraestrutura tradicional do regime semiaberto levou diretamente ao seu esvaziamento e à consequente superlotação dos regimes fechados ou à busca por alternativas como o semiaberto harmonizado. Configura-se, assim, uma cadeia de falhas: o descaso com as colônias levou à sua decadência, o que tornou imperativa a criação jurisprudencial do semiaberto harmonizado, que, por sua vez, depende de alternativas como a monitoração eletrônica e a prisão domiciliar, cuja efetividade ressocializadora é, como visto, questionável. Este ciclo de medidas paliativas pode desviar o foco e os recursos da necessidade fundamental de reconstruir ou criar estabelecimentos de regime semiaberto adequados, que possam oferecer programas de trabalho e educação genuínos, conforme idealizado pela LEP e praticado em modelos exitosos.

16. CONTROVÉRSIAS E DESAFIOS DO SEMIABERTO HARMONIZADO

Apesar de sua emergência como uma resposta pragmática e, em muitos casos, constitucionalmente imposta à crise do sistema prisional, o regime semiaberto harmonizado é permeado por controvérsias significativas e enfrenta desafios complexos que questionam sua legitimidade, eficácia e impacto social.

44 Cf. <https://wp.ufpel.edu.br/libertas/files/2014/09/SA_03083.pdf>.

45 Cf. <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpccp/plano_nacional/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2024-2027.pdf>.

46 Cf. <https://facdombosco.edu.br/wp-content/uploads/2024/10/7 - SANCHES_HADDAD_SEGABINAZZI - A_reincid%C3%Aancia_criminal_a_eas_falhas_do_sistema_penal_brasileiro1.pdf>.

17. CRÍTICAS À LEALIDADE E À INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA

Uma das críticas recorrentes, especialmente por parte de alguns tribunais estaduais como o TJPE, é que o semiaberto harmonizado não constitui um direito subjetivo do apenado, devendo sua aplicação ser estritamente excepcional (conforme citado no artigo original, seção 4.1). Argumenta-se que sua banalização poderia subverter o sistema progressivo de cumprimento de pena estabelecido na LEP. Ademais, a aplicação generalizada do instituto, sem uma análise individualizada rigorosa das circunstâncias do caso e do perfil do apenado, pode ferir o princípio da individualização da pena, tratando de forma uniforme situações e indivíduos com necessidades e riscos distintos.

18. RISCOS À SEGURANÇA PÚBLICA, SENSAÇÃO DE IMPUNIDADE E OS DIREITOS DAS VÍTIMAS

A concessão do semiaberto harmonizado, especialmente para condenados por crimes graves ou com histórico de violência, levanta sérias preocupações quanto à segurança pública. Críticos, incluindo magistrados como o Juiz Pierre Souto Maior (citado no artigo original, seção 4.4), argumentam que tal prática pode comprometer a função preventiva da pena, aumentar a sensação de impunidade na sociedade e configurar uma proteção deficiente do Estado aos bens jurídicos tutelados. A percepção de que apenados, sobretudo por delitos de grande repercussão social, cumprem suas penas em condições consideravelmente mais brandas do que o esperado pode minar a confiança da população no sistema de justiça criminal.⁴⁷ Decisões judiciais que resistem à desencarcerização frequentemente invocam esses riscos à ordem pública e a potencial impunidade percebida.⁴⁸ A perspectiva das vítimas, embora nem sempre explicitamente central no debate jurídico sobre o regime de cumprimento, é indiretamente afetada quando a resposta penal é percebida como inadequada ou insuficiente. A análise sociológica do sistema penal brasileiro, como a apresentada no livro da UFPI, ao discutir a seletividade penal e o encarceramento em massa, também fornece um pano de fundo para entender como a percepção de justiça é construída e contestada.⁴⁹

19. A “PROGRESSÃO POR SALTO” E A DESCARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA PROGRESSIVO

Outra crítica contundente refere-se à chamada “progressão por salto”. Permitir que um apenado transite do regime fechado diretamente para um semiaberto harmonizado, que, na prática (especialmen-

47 Cf. <https://pedroejoaoeditores.com.br/wp-content/uploads/2023/07/EBOOK_Construto-articulacao-e-conhecimento-vol-II.pdf>.

48 Cf. <<https://editora.pucrs.br/anais/congresso-internacional-de-ciencias-criminais/assets/edicoes/2021/arquivos/97.pdf>>.

49 Cf. <https://ufpi.br/arquivos_download/arquivos/edufpi/Livro_ENCARCERAMENTO_QUEST%C3%83O_SOCIAL_E_A_A%C3%87-C3%83O_DO_ESTADO_EM_TEMPOS_DE_NEOLIBER_E-BOOK_4.pdf>.

te se em prisão domiciliar sem monitoramento rigoroso), assemelha-se ao regime aberto, configuraria uma burla ao sistema progressivo. Esse sistema foi concebido para promover a gradual readaptação do condenado ao convívio social, mediante o cumprimento de etapas e a avaliação contínua de seu comportamento e mérito. A Súmula nº 491 do STJ veda expressamente a progressão *per saltum* de regime prisional. Um estudo da UFU sobre prisão domiciliar em regime semiaberto argumenta que a concessão de prisão domiciliar sem monitoramento eletrônico a quem deveria estar no semiaberto descaracteriza o regime e equivale a uma progressão por salto, minando as finalidades da pena e incentivando a impunidade.⁵⁰ O semiaberto harmonizado, se não implementado com critérios rigorosos e fiscalização adequada, arrisca-se a esvaziar o conteúdo do regime intermediário, transformando-o em mera formalidade.

20. ANÁLISE SOCIOLÓGICA: O “SEMIABERTO HARMONIZADO” COMO REFLEXO DA SELETIVIDADE PENAL E DA CRISE ESTRUTURAL

Do ponto de vista sociológico, o semiaberto harmonizado, embora possa parecer uma solução humanitária, não está imune às dinâmicas de seletividade que marcam o sistema penal brasileiro. É fundamental questionar quem são os beneficiários majoritários dessas medidas e se sua aplicação não reproduz, ainda que de forma atenuada, as desigualdades de classe, raça e gênero presentes no encarceramento em massa.⁵¹ O relatório da OEI sobre crianças e o cárcere menciona a aplicação do “semiaberto harmonizado” em Pernambuco para mulheres, especialmente mães, como uma forma de dar concretude às decisões do STF (RE 641.320 e SV 56) diante da falta de vagas e da necessidade de proteger os vínculos materno-infantis.⁵² Este exemplo específico ilustra como o instituto pode ser mobilizado para atender a vulnerabilidades particulares, mas também levanta questões sobre a uniformidade e equidade de sua aplicação em outros contextos. A própria existência do semiaberto harmonizado é um sintoma da crise estrutural do Estado, que recorre a arranjos contingenciais para gerir o ingovernável, sem, contudo, atacar as raízes da violência e da criminalidade ou reformar profundamente suas instituições punitivas.

O paradoxo central reside no fato de que uma medida criada para garantir direitos fundamentais (evitar a permanência em regime mais gravoso por falha estatal) acaba, paradoxalmente, sendo criticada por potencialmente violar outros princípios legais (como a progressividade da pena e a legalidade estrita) e por gerar apreensão social quanto à segurança e à justiça. Essas controvérsias não se limitam ao instituto do semiaberto harmonizado em si, mas refletem um desacordo social e institucional mais profundo sobre as finalidades da punição, os limites da intervenção judicial e as responsabilidades primárias do Estado na condução da política criminal e penitenciária. Sem um enfrentamento efetivo das causas estruturais da superlotação carcerária e da crise na execução penal – por meio da implementação de planos

50 Cf. <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/44704/1/PrisaoDomiciliarRegime.pdf>>.

51 Cf. <https://ufpi.br/arquivos_download/arquivos/edufpi/Livro_ENCARCERAMENTO_QUEST%C3%83O_SOCIAL_E_A_A%C3%87-C3%83O_DO_ESTADO_EM_TEMPOS_DE_NEOLIBER_E-BOOK_4.pdf>.

52 Cf. <<https://oei.int/wp-content/uploads/2021/07/criancas-e-o-carcere-efeitos-do-sistema-prisional-no-desenvolvineto-da-primeira-infancia.pdf>>.

abrangentes como o “Pena Justa”, do investimento em infraestrutura adequada e do fortalecimento de alternativas penais genuinamente ressocializadoras –, o semiaberto harmonizado permanecerá como um paliativo controverso, navegando entre a necessidade constitucional e o risco de perpetuar novas formas de desigualdade ou injustiça.

21. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DA ATUAÇÃO MINISTERIAL

O artigo 129, inciso VII, da Constituição Federal confere ao Ministério Público a função institucional de “exercer o controle externo da atividade policial e requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial”. Já a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/84), em seus artigos 66 e 68, atribui ao *Parquet* o dever de fiscalizar a regularidade da execução da pena e as condições das unidades prisionais, podendo inclusive requerer providências administrativas ou judiciais para a correção de ilegalidades ou abusos.

22. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA FISCALIZAÇÃO DAS CONDIÇÕES PRISIONAIS

Nesse cenário, o Ministério Público tem promovido inspeções regulares em unidades prisionais, expedido recomendações aos gestores do sistema penitenciário e ajuizado ações civis públicas para correção de deficiências estruturais.

O acompanhamento da execução penal, inclusive por meio do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), tem permitido ao *Parquet* identificar violações aos direitos dos reeducandos, como superlotação, ausência de assistência jurídica e médica, além de más condições sanitárias.

23. OS LITÍGIOS ESTRUTURAIS E A INTERVENÇÃO MINISTERIAL

A atuação do Ministério Público também se estende aos chamados litígios estruturais, que envolvem violações sistêmicas e exigem reformas institucionais de largo alcance. Por meio de ações civis públicas estruturais, termos de ajustamento de conduta e participação em audiências públicas, o *Parquet* tem buscado soluções duradouras, inclusive para a regulamentação e padronização do regime semiaberto harmonizado.

Essa atuação exige articulação interinstitucional, capacidade técnica e vigilância permanente para garantir a efetividade dos direitos fundamentais dos presos.

24. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do regime semiaberto harmonizado no sistema de execução penal brasileiro revela um instituto complexo, nascido da confluência entre a falência estrutural do Estado em prover condições dignas de cumprimento de pena e a imperatividade da proteção aos direitos fundamentais dos apenados. Sua gênese está diretamente atrelada ao reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) pelo STF na ADPF 347 e à consolidação jurisprudencial, por meio do RE 641.320/RS e da Súmula Vinculante nº 56, da proibição de manutenção do sentenciado em regime mais gravoso devido à omissão estatal.

Constatou-se que, enquanto os tribunais superiores estabeleceram as bases para essa prática, sua aplicação nos estados é marcada por significativa heterogeneidade. Critérios como a natureza do crime, o tempo de pena cumprido, o comportamento carcerário e, fundamentalmente, as percepções locais sobre segurança pública modulam a concessão do benefício, resultando em um panorama de incerteza jurídica e potencial desigualdade. As alternativas penais comumente associadas ao semiaberto harmonizado – principalmente a monitoração eletrônica e a prisão domiciliar –, embora pragmáticas, apresentam eficácia ressocializadora questionável e enfrentam críticas quanto ao seu caráter predominantemente de controle, em detrimento de um acompanhamento psicossocial robusto. O abandono das tradicionais colônias agrícolas e industriais, sem a correspondente criação de infraestrutura adequada, perpetua a dependência dessas soluções alternativas.

As controvérsias que cercam o semiaberto harmonizado são multifacetadas. Críticas à sua legalidade, por não estar expressamente previsto na Lei de Execuções Penais, e à individualização da pena, quando aplicado de forma padronizada, coexistem com profundas preocupações relativas à segurança pública, à sensação de impunidade e aos direitos das vítimas. A alegação de que configura uma “progressão por salto”, descaracterizando o sistema progressivo, também encontra eco na doutrina e em parte da jurisprudência. Sociologicamente, o instituto pode ser visto como um reflexo da seletividade penal e da crise mais ampla do Estado punitivo, que recorre a medidas emergenciais sem, contudo, transformar suas bases.

Em síntese, o semiaberto harmonizado emerge como um imperativo constitucional em contextos específicos, onde a alternativa seria a perpetuação de violações ainda mais graves aos direitos dos apenados. Contudo, sua aplicação disseminada, sem critérios uniformes e desacompanhada de investimentos significativos em infraestrutura prisional adequada e em programas de ressocialização efetivos, arrisca-se a consolidá-lo como um mero paliativo sistêmico. Tal cenário não apenas falha em resolver as causas profundas da crise carcerária, mas pode também gerar novas distorções e minar a credibilidade do sistema de justiça.

Para a superação do ECI e o aprimoramento da execução penal, recomenda-se:

- a) **Investimento Urgente e Sustentado:** Priorizar a alocação de recursos para a construção e reforma de estabelecimentos penais adequados ao regime semiaberto, inspirados em modelos que comprovadamente ofereçam oportunidades de trabalho, educação e profissionalização,

como as experiências exitosas do sistema APAC ou colônias agrícolas/industriais devidamente reestruturadas.

- b) **Uniformização de Critérios:** Buscar, por meio de diretrizes do CNJ ou de reforma legislativa, a padronização dos critérios para a concessão do semiaberto harmonizado, assegurando uma análise individualizada rigorosa que pondere os direitos do apenado com a segurança da coletividade e os direitos das vítimas.
- c) **Fortalecimento e Avaliação de Alternativas Penais:** Investir na qualificação e expansão de alternativas penais que transcendam a mera vigilância, com foco em programas de intervenção psicossocial, capacitação profissional e justiça restaurativa, acompanhados de pesquisa e avaliação contínua de sua eficácia na redução da reincidência e na promoção da reintegração social.
- d) **Implementação Integral de Planos Estratégicos:** Assegurar a plena execução de planos como o “Pena Justa”, com monitoramento rigoroso de suas metas e resultados, visando à redução efetiva das taxas de encarceramento e ao fortalecimento de políticas de desencarceramento responsável.
- e) **Mudança de Paradigma na Política Criminal:** Promover um debate público e político aprofundado sobre a necessidade de uma inflexão na política criminal brasileira, afastando-se do encarceramento em massa como resposta primária aos problemas sociais e investindo em políticas de prevenção à violência e de inclusão social que atuem sobre as causas estruturais da criminalidade.

O fenômeno do semiaberto harmonizado é, em última análise, um sintoma da abordagem predominantemente reativa do Estado brasileiro à política penal, caracterizada pela gestão de crises em detrimento de reformas preventivas e estruturantes. A superação desse ciclo exige não apenas criatividade judicial ou planos emergenciais, mas uma reorientação fundamental do papel do encarceramento na sociedade e um compromisso genuíno com a construção de um sistema de justiça criminal mais racional, humano e eficaz.

Nesse contexto, o Ministério Público brasileiro tem desempenhado papel estratégico na fiscalização das condições prisionais e no enfrentamento dos desafios impostos pelo regime semiaberto harmonizado. Apesar das limitações operacionais e institucionais, sua atuação tem contribuído para o avanço do controle da legalidade e para a proteção dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade. Urge, porém, o fortalecimento das estruturas ministeriais voltadas à execução penal, com investimento em equipes multidisciplinares, ampliação da articulação interinstitucional e consolidação de uma atuação resolutiva e transformadora nos litígios estruturais do sistema penitenciário.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Sérgio. A Gestão da Violência na Sociedade Brasileira: O Paradigma da Punição. *Tempo Social*, vol. 15, no. 2, 2003, pp. 7-30.
- BIONDI, Karina. A Máquina de Fazer Respeito: A Monitoração Eletrônica no Brasil. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, vol. 8, no. 3, 2015, pp. 455-479.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Manual de Gestão Para as Alternativas Penais*. Brasília: CNJ, 2020.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pena Justa: Matriz e Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras*. Grupo de Trabalho da Política Nacional de Execução Penal. Brasília: CNJ, 2023.
- BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jul. 1984.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347*. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em 09/09/2015. Acompanhamento Processual disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4783570>>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 641.320/RS*. Rel. Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2016, DJe-159 de 01/08/2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 56. Aprovada em 29/06/2016. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 06 jul. 2016.
- FONSECA, Giovanna Sartori. *O Regime Semiaberto Harmonizado: Alternativa de Cumprimento de Pena como Reflexo da Ineficiência Estatal*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – UniCesumar, Maringá, 2020. Disponível em: <<https://rdu.unicesumar.edu.br/bitstream/123456789/7104/1/FONSECA%2C%20GIOVANNE%20SARTORI.pdf>>.
- GIAMBERARDINO, André. A Execução Penal no Contexto da ADPF 347 e do Estado de Coisas Inconstitucional. In: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Pena Justa: matriz e plano nacional*. Brasília: CNJ, 2023.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *O Desafio da Reintegração Social do Preso: Uma Pesquisa em Estabelecimentos Prisionais*. Texto para Discussão 2095. Brasília: IPEA, 2015.
- LIMA, Francisca Rejane P. et al. (Orgs.). *Encarceramento, questão social e a ação do Estado em tempos de neoliberalismo e conservadorismo no Brasil*. Teresina: EDUFPI, 2022.
- LOPES JR., Aury. *Direito Processual Penal*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MACHADO, Bruno Amaral. Monitoração eletrônica e recidivismo criminal: uma análise da literatura. *Sociedade e Estado*, vol. 37, no. 3, 2022, pp. 1029-1051.

MORON, Mayra SA.; ALMEIDA, Rodrigo SA. Colônias Agrícolas: as mazelas do regime semiaberto de execução de pena no Brasil. *Revista Libertas*, Pelotas, v. 10, n. 1, p. 130-149, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/libertas/files/2014/09/SA_03083.pdf>.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de Execução Penal*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (OEI). *Crianças e o Cárcere: Efeitos do Sistema Prisional no Desenvolvimento da Primeira Infância no Brasil*. Brasília: OEI, 2021.

RIBEIRO, Paulo Eduardo. Variações do Regime Semiaberto de Cumprimento de Pena. *Revista da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro*, 2022.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Estado de Coisas Inconstitucional e o Litígio Estrutural no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 270, 2015, pp. 159-192.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 286.440/SP*. Relator: Min. Moura Ribeiro. Quinta Turma. Julgado em 24/04/2014, DJe 30/04/2014.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 902.985/PE*. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Julgado em data recente (conforme Evinis Talon, 2024).

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Habeas Corpus nº 186.065/PR*. Relatora: Min. Laurita Vaz. Quinta Turma. Julgado em 02/08/2011, DJe 24/08/2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. *Alternativas Penais como prática de prevenção da violência: Estudo de caso sobre sua aplicação em pessoas condenadas por tráfico de drogas em Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – UFMG, Belo Horizonte, 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA. Faculdade de Direito. *Prisão domiciliar em regime semiaberto: análise da (in)admissibilidade da progressão por salto*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – UFU, Uberlândia.

UNICERP. Centro Universitário do Cerrado Patrocínio. *Análise Comparativa entre o Sistema Penitenciário Tradicional e o Sistema APAC*. Monografia (Graduação em Direito) – UNICERP, Patrocínio, 2018.

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS ESTRUTURAIS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO

Gabriela Helena de Oliveira Borges¹

Paulo César Corrêa Borges²

Resumo: O mero reconhecimento do direito à educação ou a imposição pura e simples da obrigação à educação, decorrente da sua natureza de direito humano fundamental, consagrado no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no artigo 205 da Constituição Federal e em normas infraconstitucionais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, não é suficiente para a superação do estado de desconformidade, que resulta de problemas estruturais, em diversas partes do país. O presente artigo visa discutir o papel do Ministério Público na resolução de problemas estruturais, com foco naqueles educacionais, por meio de uma revisão bibliográfica referente ao processo estrutural e ao papel desempenhado pelo órgão ministerial nesse contexto. Será realizada uma análise de casos práticos nos quais a atuação do Ministério Público do Estado de Alagoas obteve êxitos consideráveis para reorganização da estrutura de ensino do estado, particularmente os projetos “Transporte Legal” e “Sede de Aprender: água potável nas escolas”. Pretende-se, portanto, compreender a importância e as possibilidades de atuação do Ministério Público frente a problemas complexos como os estruturais, de forma que as experiências advindas do *Parquet* alagoano possam servir de parâmetro para a condução de ações ministeriais que busquem resolver problemas dessa natureza.

Palavras-chave: Educação; Processo estrutural; Ministério Público.

Sumário: 1 Introdução; 2 O processo estrutural e o Ministério Público; 3 Aprendizagens da atuação do Ministério Público do Estado de Alagoas; 4 Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

A noção do processo estrutural surgiu da ideia das *structural injunctions* dos EUA, na década de 1950, com uma atuação ativa do judiciário estadunidense em implementar medidas estruturais, baseada no caso emblemático *Brown vs. Board of Education of Topeka*, no qual a Suprema Corte dos EUA deter-

1 Mestranda em Direito. Bolsista PIBIC no período 2022-2023. E-mail: gabrielahelenaborges@gmail.com.

2 Promotor de Justiça do Ministério Público de São Paulo. Professor Assistente Doutor de Direito Penal e Coordenador do Curso de Direito da Unesp. Mestre e Doutor em Direito. E-mail: pauloborges@mpsp.mp.br.

minou a inconstitucionalidade da segregação racial na admissão de estudantes nas escolas públicas do país³.

Apesar de não haver uma definição analítica ou categorização sistemática clara da atuação estrutural do sistema de justiça brasileiro, passou-se a designar as reformas estruturais de um ente, organização ou instituição como decisão estrutural na medida em que se buscasse a concretização de um direito fundamental ou mesmo a resolução de um litígio complexo e consecução de uma política pública⁴.

O processo estrutural, nesse sentido, caracteriza-se como um processo coletivo que busca, por meio da atuação jurisdicional, reorganizar a estrutura, seja ela pública ou privada, que, pelo modo como ela funciona, enseja na violação de direitos. Os problemas estruturais estão muitas vezes enraizados na sociedade de modo que sua resolução se torna complexa e dificultosa, como a questão emblemática do problema de vagas em creches. A mera judicialização individual por vaga em creche não resolve o problema da carência dessas vagas, mas apenas possibilita um ganho individual, enquanto continua havendo uma multiplicidade de casos individuais. Apenas a reestruturação seria capaz de realmente solucionar o problema da ausência de vagas suficientes para atendimento da população⁵.

A educação foi reconhecida no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos⁶, adotada e proclamada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas pela Resolução 217-A (III), em 1948. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 1969, foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 678, de 1992, e, no seu artigo 26, estabeleceu uma progressividade na busca da plena efetividade dos direitos decorrentes das suas normas, assim como sobre educação, “[...] na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados”⁷. Essas normas já reconheciam que a plena efetividade da educação enfrentaria, e enfrenta, barreiras estruturais a serem superadas gradativamente.

No Brasil, desde a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, já havia garantido em seu último artigo, nos últimos incisos (art. 179, inciso XXXII), a instrução primária e gratuita a todos os cidadãos⁸. A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil⁹, de 16 de julho de 1934, logo no início, no artigo 5º, inciso XIV, estabeleceu competir exclusivamente à União traçar as diretrizes da educação nacional; e, no artigo 149, estabeleceu a educação como o direito de todos, brasileiros e estrangeiros domiciliados no país, ministrada pela família e pelos poderes públicos, para possibilitar eficientes fatores da vida moral e econômica da nação, e desenvolver a consciência da solidariedade humana.

3 DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*. 2020. pp. 45-81. p. 1

4 *Ibidem*. p. 2

5 VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023. pp. 31-104

6 ONU. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [Versão online]. Disponível em: <[https://docs.un.org/es/A/RES/217\(III\)](https://docs.un.org/es/A/RES/217(III))>.

7 BRASIL. *Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>.

8 BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil*, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>

9 BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 16 de julho de 1934). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, também no artigo 5º, inciso XV, alínea “d”, estabeleceu competir à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; e, no artigo 166, determinou que a educação “[...] é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana”¹⁰. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, no artigo 8º, incisos XIV e XVII, estabeleceu competir à União o estabelecimento de planos nacionais de educação e legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; e, no artigo 168, estabeleceu que a educação é direito de todos, que será dada no lar e na escola, assegurando a igualdade de oportunidade; inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana; ministrado nos diferentes graus pelos poderes públicos; obrigatório dos sete aos 14 anos; e, após o ensino primário, o ensino oficial continuaria gratuito, substituindo o regime da gratuidade pelo sistema de concessão de bolsas de estudo, com cobrança de reembolso no caso do ensino superior¹¹.

A própria evolução constitucional brasileira, desde 1824, confirma aquela superação gradativa das barreiras estruturais à efetividade plena do direito à educação, culminando com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988¹², que já nos princípios fundamentais estipulou a dignidade humana e a cidadania como fundamentos do estado democrático de direito, como objetivos fundamentais, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção do bem de todos sem qualquer tipo de discriminação e a prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do país. A Constituição Federal de 1988 deixou claro que a busca da igualdade material e a construção de uma cidadania plena passam pelo acesso à educação de qualidade, enumerando em primeiro lugar, entre os direitos sociais, o artigo 6º; o artigo 22, inciso XXIV, estabeleceu a competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; o artigo 23, inciso V, a competência comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para proporcionar os meios de acesso à educação; o artigo 24, inciso IX, a competência concorrente para legislar sobre educação; e o artigo 30, inciso VI, a competência dos Municípios para a manutenção, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

A Constituição Federal de 1988 também explicitou a garantia plena do direito à educação de qualidade no artigo 205, ao estabelecer que o direito à educação é direito de todos e dever do Estado e da família, que deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho; e, no artigo 206, principalmente no incisos I, IV, VII e IX, fixou a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, a garantia de padrão de qualidade e a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

10 BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>.

11 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>.

12 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

Está constitucionalmente garantida, assim, a educação de qualidade, e não mais tem espaço para a escusa denominada de “reserva do possível”, como demonstrado por Silveira¹³ e patenteado pelo Supremo Tribunal Federal, porquanto trata-se de obrigação constitucional, que não pode ser nulificada ou aniquilada, pelo juízo de conveniência e oportunidade, diante do postulado da supremacia da Constituição, que determina a imprescindibilidade da sua implementação¹⁴, como direito fundamental e essencial para o estado democrático de direito e a consecução de uma vida digna.

Em relação ao conceito de educação de qualidade, existem aportes doutrinários indicando várias noções que vão da (a) limitação de oferta de vagas ou acesso a todos; (b) fluxo de estudantes ou progressão, isto é, a comparação entre número de ingressantes e o número de concluintes; (c) a que atenda parâmetros de avaliação por meio de testes realizados¹⁵.

Em pesquisa realizada por Taporosky e Silveira, analisando os procedimentos instaurados na área da educação nos Ministérios Públicos de nove estados (MPAL, MPAP, MPBA, MPES, MPMA, MPPB, MPRN, MPRO e MPRS), tratando da qualidade da educação básica, detectaram os seguintes objetos das investigações:

[...] corte etário; manutenção de oferta em área rural; oferta de vagas por meio de convênios; igualdade de condições para o acesso; exames de admissão para ingresso em escola pública; garantia de vaga em local próximo à residência; atendimento da meta 1 do PNE; oferecimento de ensino médio regular noturno; transferência de alunos; ausência de oferta de educação de jovens e adultos; fechamento de unidade escolar; atendimento específico para população do campo, indígenas e quilombolas; matrícula de alunos com deficiência.¹⁶

Todavia, não é apenas a falta de vagas suficientes, ou o insucesso de estudantes na progressão escolar ou resultados negativos segundo parâmetros medidos no aproveitamento escolar, que demonstram ou impedem a efetiva concretização de uma educação digna a todos, indistintamente, porquanto a educação de qualidade envolve diversos fatores, como profissionais, dentro e fora da escola, sua qualificação e remuneração, isto é, condições de trabalho, de ensino, estrutura, logística e pedagógicos.

Diante de questões de tal magnitude envolvendo a educação, a sua complexidade e a necessidade de uma profunda reformulação estrutural para tratar de problemas enraizados na educação brasileira, entende-se que o tratamento mais adequado seria por instrumentos estruturais, nos quais se destaca o processo estrutural. Porém, tendo em vista o crescente incentivo e fomento a práticas autocompositivas e as duras críticas à judicialização de problemas estruturais, o presente artigo intenta discutir o papel do

13 SILVEIRA, Adriana Dragone. Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 123, p. 371-387, abr.-jun. 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000200003>>.

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 410.715-5*, São Paulo, Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 22 nov. 2005. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=354801>>.

15 OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação* [Internet]. 2005Jan;(28):5–23. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-24782005000100002>>.

16 TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. A atuação institucional do Ministério Público para a promoção da qualidade da educação básica. *Educar em Revista* [Internet]. 2024;40:e88001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1984-0411.88001>>.

Ministério Público como instituição fundamental para a concretização e resolução de problemas estruturais por meio de diálogo institucional e medidas alternativas.

Busca-se analisar a atuação do Ministério Público do Estado de Alagoas (MPAL), por meio do Núcleo de Defesa da Educação do MPAL, no combate a problemas estruturais na educação como referência nacional para implementação de medidas e projetos que visem à reorganização de estruturas que impedem a concretização da educação digna prevista nos preceitos constitucionais.

Em um primeiro momento, será feita a revisão bibliográfica referente ao processo estrutural e ao papel do Ministério Público frente a esse novo paradigma processual. Posteriormente será analisada a atuação do Ministério Público do Estado de Alagoas por meio de projetos-chave para a consecução de melhorias na educação como forma de obter aprendizados para a compreensão da fundamentalidade de uma atuação ativa do órgão ministerial na resolução de problemas estruturais.

2. O PROCESSO ESTRUTURAL E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A conceituação de processo, ou mesmo de problema, estrutural é uma tarefa de difícil precisão, uma vez que é intrínseco a estes termos a multiplicidade de formas e realidades que obstaculizam uma abrangência efetiva de todos os contextos que podem envolver em apenas um único conceito. É aconselhável, portanto, a compreensão de processo e problema estrutural por meio de suas características, sendo a primordial a de sua natureza complexa. Aqui, não se entende complexo como sinônimo de difícil, mas pela complexidade advinda originalmente das ciências naturais, por meio da qual problemas complexos seriam aqueles que implicam situações de incertezas a possíveis rearranjos daquele sistema diante de um estímulo, conforme preconizado por Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim¹⁷.

O processo estrutural seria aquele desenvolvido para o enfrentamento de problemas complexos no sentido de que, ao sofrer uma ação, gera-se um estado de imprevisibilidade sobre qual será a reação do problema estrutural diante daquele estímulo. Não há garantias, portanto, das consequências que advirão das condutas e ações tomadas em relação à reorganização das estruturas violadoras¹⁸. É por essa razão que Sérgio Cruz Arenhart¹⁹ defende a adoção de medidas estruturais em cascata, de maneira que se considere os problemas e sua consequente resolução conforme eles apareçam, devendo haver uma ampla cadeia de decisões que podem implicar, inclusive, técnicas autocompositivas para negociação entre as partes.

17 ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. São Paulo - SP: Editora Revista dos Tribunais. 2021. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/curso-de-processo-estrutural/130033844>>. Acesso em: 4 set. 2024.

18 *Ibidem*.

19 ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de processo*. 2013. pp. 389-410. p. 11-12

O modelo dialógico se demonstra como uma opção que satisfaz a complexidade dos problemas estruturais ao fomentar uma ampla interação entre todas as instituições envolvidas e a sociedade impactada, por meio de uma participação ativa dos interessados e uma possibilidade de negociação entre estes. É essencial, portanto, que haja um maior enfoque no diálogo entre os grupos afetados e as instituições envolvidas²⁰.

Dentre as críticas ao processo estrutural, destaca-se a possível usurpação de competências exclusivas dos poderes políticos pelo Judiciário, adentrando, assim, nas atribuições do Executivo e do Legislativo, o que violaria a separação de poderes. Dessa forma, uma atuação judicial unilateral pode violar o princípio da separação de poderes e implicar, também, a aplicação de medidas ineficazes, meramente paliativas, não resolvendo de fato o verdadeiro problema²¹.

Entende-se, portanto, que o diálogo entre todas as instituições interessadas, oportunizando a participação da população afetada, é a melhor forma de garantir que todos os interesses e necessidades sejam balanceados e considerados para a determinação de uma resposta efetiva.

Deve-se entender, também, que a existência de um litígio estrutural pode não acarretar necessariamente na propositura de um processo estrutural, pois só são considerados realmente como processos estruturais aqueles que pretendem realizar uma transformação estrutural na realidade. O mecanismo de reestruturação institucional, portanto, deve englobar um conjunto de medidas que ajustem comportamentos futuros de forma a atuar preventivamente, em vez de apenas remediar erros prévios²².

O artigo 129 da Constituição Federal de 1988 determina as funções institucionais do órgão ministerial, estabelecendo, em seus incisos II e III, respectivamente, a função de “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*” e a de promover ação civil pública para tutela de direitos difusos e coletivos.

Vitorelli²³ aponta justamente para o fato de que litígio estrutural sempre será coletivo, uma vez que envolve um padrão de conduta institucional reiterado, materializando-se procedimentalmente em primeiro grau por meio de ações civis públicas e ações populares. O *Parquet* é um dos legitimados para propositura de ação civil pública por força do inciso III do art. 129 da CF/88, e do inciso I do art. 5º da Lei que disciplina a Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85).

O órgão ministerial desempenha protagonismo na condução de litígios estruturais, principalmente ao propor ações civis públicas que ensejam a reorganização estrutural de instituições violadoras de direitos fundamentais. É importante destacar que o processo coletivo é apenas o gênero para o qual o

20 LIMA, Flavia Danielle Santiago; DA CUNHA FRANÇA, Eduarda Peixoto. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo antidialógico à decisão compartilhada. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 22, n. 1, 2021. p. 367

21 CASIMIRO, Matheus; LOPES FILHO, Juraci Mourão. Processos estruturais para além da retórica: contribuições indianas para o monitoramento de decisões judiciais. *Revista Direito e Práxis*, v. 14, p. 1027-1051, 2023. p. 1032

22 VITORELLI, Edilson. *op. cit.* pp. 31-104

23 *Ibidem*. pp. 31-104

processo de reforma estrutural é espécie²⁴. O problema estrutural versado na ação civil pública trata, pois, de um estado de desconformidade estruturada, seja uma situação de ilicitude contínua ou de mera desconformidade que não corresponde ao estado de coisas ideal. O problema estrutural não necessariamente implica uma situação ilícita, apesar de normalmente ser esse o caso, mas uma desorganização da estrutura, a qual rompe com a normalidade ou com o estado ideal esperado para aquele contexto, exigindo, portanto, uma intervenção reestruturante²⁵.

Nota-se que, com a percepção do estado de desconformidade resultando no problema estrutural, não é possível sua solução com o mero reconhecimento do direito ou imposição pura e simples de uma obrigação²⁶. Há a presunção do sistema judicial de que, reconhecido e declarado o direito, sua aplicação e implementação decorreria de maneira lógica e automática. Todavia, isso não se aplica aos litígios estruturais, visto que apenas o reconhecimento do direito não é suficiente para que este seja devidamente usufruído, é necessário, no entanto, que haja o estabelecimento da maneira de implementação desses direitos²⁷.

Observa-se, porém, uma nítida dificuldade de natureza procedimental do processo estrutural pela via judicial, uma vez que há uma ausência de regras processuais específicas que garantam a execução de sentenças que buscam a reorganização da estrutura violadora, visto que estas fogem da implementação tradicional dos instrumentos de processo civil previstos²⁸. Tendo isso em vista, a resolução de litígios estruturais por maneiras alternativas às judiciais representa um caminho para o enfrentamento das dificuldades procedimentais que possivelmente surgiriam ao longo do processo estrutural na via judicial.

O Ministério Público desenvolve um papel fundamental na resolução de problemas estruturais, não apenas por ser titular constitucionalmente legitimado para a propositura de litígios coletivos que visem à tutela de direitos transindividuais, mas também pela capacidade institucional de resolução de demandas dessa natureza sem a necessidade de judicialização do problema.

A tutela dos direitos transindividuais, realizada por intermédio da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), possui um regime jurídico multifacetário, englobando o conjunto de leis que versam sobre direitos dessa natureza, de forma que os textos normativos se complementam para uma proteção mais ampla²⁹. A Lei nº 7.347/85, no parágrafo 6º de seu artigo 5º³⁰, possibilita aos órgãos legitimados à proposição da ação civil pública a celebração de compromisso de ajustamento de conduta para adequação dos envolvidos às exigências legais.

24 VERBIC, Francisco. *Além do papel: leituras críticas sobre processo coletivo*. Londrina, PR: Thoth, 2023. p. 142-143

25 DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA. *op. cit.* p. 3

26 *Ibidem.* p. 4

27 VITORELLI, Edilson. *op. cit.* pp. 31-104

28 VERBIC, Francisco. *op. cit.* p. 145

29 NERY, Ana Luisa. *Teoria geral do Termo de Ajustamento de Conduta*. 3. ed. rev. atual. ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 38

30 Lei n. 7.347/85: Art. 5º. (...) § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

O compromisso de ajustamento de conduta, dessa forma, representa uma possibilidade de solução extrajudicial que pode versar sobre a totalidade, parte ou, até mesmo, transcender a matéria passível de discussão na ação civil pública. A opção da celebração de acordos permite o alcance da solução mediante o melhor interesse entre o poder público e administrados³¹, possibilitando, assim, o ajuste dos interesses envolvidos no litígio da maneira mais balanceada possível.

O próprio processo estrutural, para sua eficácia, necessita de um nível de diálogo e de consenso, sendo necessário, ainda, que se discuta não apenas as consequências do problema, mas também as suas causas e como estas serão endereçadas³². Os acordos celebrados pelo Ministério Público são instrumentos com um potencial ainda maior de diálogo e ajuste entre os interesses e as realidades dos interessados, podendo adequar as medidas estruturais com uma maior flexibilidade.

Sendo o processo estrutural aquele que trata de um litígio estrutural, decorrente de um problema estrutural³³, entende-se que um acordo estrutural seria aquele termo em que se transaciona medidas de implementação para resolução de um problema estrutural.

A intervenção estrutural, diante de litígios de alta complexidade, exige um acompanhamento contínuo e prolongado³⁴. O órgão ministerial, nesse sentido, seja em decorrência de um processo ou mesmo de um acordo estrutural, possui um desenho institucional favorável ao acompanhamento e fiscalização da implementação das medidas estruturais e do andamento da resolução do problema.

A participação do Ministério Público na resolução de problemas estruturais não está limitada apenas à proposição da ação civil pública que versa sobre litígio estrutural, mas sua postura ativa perante problemas estruturais é fundamental para resolução destes, seja judicializando o litígio, celebrando acordos e mesmo no acompanhamento e fiscalização da implementação das medidas.

3. APRENDIZAGENS DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS

O Ministério Público do Estado de Alagoas possui uma atuação exemplar no combate a problemas estruturais enfrentados pela educação do estado, por meio de ações conduzidas pelo Núcleo de Defesa da Educação do Ministério Público de Alagoas (MPAL). São diversos casos de atuação institucional coordenada para garantir uma educação de qualidade e digna para as crianças e adolescentes, conforme constitucionalmente estabelecido.

Há, como exemplo, o projeto Educação de Primeira, o qual procura fomentar a criação de creches e pré-escolas em Alagoas, porém, destacam-se dois projetos de importante magnitude que podem tra-

31 NERY, Ana Luisa. *op. cit.* p. 159

32 VITORELLI, Edilson. *op. cit.* pp. 31-104

33 DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA. *op. cit.* p. 4

34 *Ibidem.* p. 4

zer relevantes aprendizados para uma melhor estruturação da atuação ministerial frente a problemas estruturais, os quais serão apresentados a seguir: i) o projeto Transporte Legal; e ii) o projeto Sede de Aprender: água potável nas escolas.

3.1. PROJETO TRANSPORTE LEGAL

O projeto Transporte Legal surgiu como medida de resposta à precária qualidade no sistema de transporte escolar por meio do qual o Ministério Público de Alagoas (MPAL) criou o aplicativo “*Transporte Legal*” para controle social da conformidade e legalidade da condição do sistema de transporte escolar. Por meio desse sistema, a própria população interessada é capaz de reportar possíveis irregularidades constatadas no transporte de crianças e adolescentes às instituições de ensino.

A garantia de um transporte escolar digno e seguro está prevista no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal de 1988 como dever do Estado para efetivação de seu dever em relação ao direito à educação. O projeto Transporte Legal, nessa medida, busca trazer uma atuação integrada entre entes públicos, a sociedade civil que utiliza o serviço e o órgão ministerial para garantir que o transporte escolar esteja em condições adequadas para condução dos alunos às instituições de ensino.

O projeto surgiu de um compromisso de cooperação mútua entre o órgão ministerial e o Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas (DETRAN-AL) por meio da formalização do Convênio nº 06/2018 - MPAL - DETRAN/AL, para fiscalização dos veículos de transporte escolar das redes estadual e municipal de educação. Busca-se, dessa forma, o atendimento e a conformidade às exigências trazidas nos artigos 136 a 138 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/97) e na Instrução Normativa de Serviço do DETRAN nº 001, de 26 de setembro de 2017.

O Ministério Público de Alagoas, ao criar o aplicativo, permitiu a sua interação direta com o grupo cujos interesses representam na condição de legitimado coletivo, sendo capaz, portanto, de integrar um debate importante de todos os polos envolvidos. Os municípios fornecem os dados acerca da frota veicular que atende o transporte escolar, na medida em que a própria população, ou seja, os próprios interessados, são capazes de diagnosticar situações de degradação e insegurança e reportá-las de maneira prática e rápida.

Uma das técnicas de implementação de medidas estruturais apontadas por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira³⁵ é justamente a criação de entidades de infraestrutura específica para resolução de conflitos coletivos. O desenvolvimento do aplicativo Transporte Legal é uma solução análoga na medida em que disponibiliza um mecanismo específico para fiscalização, denúncia e acompanhamento de possíveis inconformidades constatadas na segurança e qualidade dos transportes escolares.

É possível constatar, por meio do aplicativo, a frota de veículos destinados ao transporte escolar em cada município e a situação do automóvel em relação a inspeções de segurança necessárias. Os veí-

35 DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA *op. cit.* p. 16-17

culos podem estar com a inspeção em dia (sendo indicados pela cor verde), não ter informações de inspeção no sistema (indicados pela cor amarela), ou então estarem com a última inspeção vencida (aqueles indicados na cor vermelha)³⁶.

A atuação do MPAL no contexto do transporte escolar no estado de Alagoas foi efetivada por meio do ajuizamento de ações civis públicas e pedidos de inserção de dados pelos entes estatais na plataforma para fiscalização, bem como pela atuação diante das inconsistências e deficiências notadas em decorrência das informações advindas do sistema Transporte Legal.

É o caso, a título exemplificativo, das Ações Civis Públicas ajuizadas em face do Município de Porto Calvo/AL³⁷ e do Município de Joaquim Gomes³⁸. O primeiro, por falhas no fornecimento de dados no sistema do aplicativo para garantia da devida fiscalização da frota escolar, e o segundo, pela constatação de veículos irregulares para transporte dos estudantes em área rural.

Percebe-se uma problemática reiterada e presente no estado inteiro, demonstrando um forte caráter estrutural do problema enfrentado no transporte de alunos da rede estadual e municipal de ensino. Para tanto, a participação ativa e integrada de todas as partes envolvidas se demonstra essencial para a constatação, devida fiscalização e resposta ao problema estrutural.

Ademais, a amplitude territorial da constatação do problema demonstra a necessidade de um enfrentamento integrado e institucionalmente coordenado, de maneira que o Ministério Público do Alagoas, por meio de um único aplicativo, foi capaz de gerar um canal de comunicação direto com a população afetada e os municípios de forma contínua para resolução de quaisquer inconformidades que sejam constatadas.

É importante destacar que foi notado um interesse ativo do Ministério Público em resolver a questão de maneira extrajudicial e diretamente com o ente municipal por diversas vezes antes mesmo da judicialização e da proposição de ação civil pública. Demonstra-se a essencialidade de uma postura institucional atuante voltada ao diálogo e à comunicação não só com os entes estatais violadores, mas também com a comunidade prejudicada e outras instituições interessadas, como é o caso do DETRAN/AL.

A complexidade intrínseca aos problemas estruturais, em especial a garantia e efetividade de acesso, não só a uma educação de qualidade, mas também a uma estrutura capaz de atender ao mínimo necessário para a dignidade da pessoa humana, demanda um desenho institucional colaborativo não apenas entre os órgãos envolvidos, mas também internamente na estrutura institucional do Ministério Público

36 MPAL, Ministério Público de Alagoas. *Manual de uso do sistema Transporte Legal*: módulo informante. Fev. 2020. Disponível em: <https://www.mpal.mp.br/wp-content/uploads/2019/11/Manual_de_uso_do_sistema_Transporte_Legal_M_dulo_Informante-2.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2024.

37 ACP nº 0800035-71.2022.8.02.0050, relativa à Notícia de Fato nº 09.2022.00000091-6. No mesmo processo, houve Agravo de Instrumento nº 0806139-35.2022.8.02.0000, que teve seu provimento negado, mantendo decisão interlocutória que determinou a concessão de transporte escolar adequado pelo Município de Porto Calvo/AL, inspecionado e autorizado pelo DETRAN-AL.

38 Ação nº 0800095-28.2017.8.02.0015 (MPAL n. 08.2017.00123803-1)

3.2. PROJETO SEDE DE APRENDER: ÁGUA POTÁVEL NAS ESCOLAS

O Projeto Sede de Aprender: água potável nas escolas é uma iniciativa do Núcleo de Defesa da Educação (NUDED/CAOP/MPAL) e do Núcleo de Defesa do Patrimônio Público (NUDEPAT/CAOP/MPAL), em vista do levantamento realizado pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), que constatou, por meio do Censo Escolar, que o estado de Alagoas contava com 129 escolas sem água potável, 33 sem água, 69 sem esgoto e quatro sem banheiro. Diante de tal constatação, o órgão ministerial criou o projeto para fomentar a estruturação de uma condição digna nas escolas das redes municipais e estaduais³⁹.

Para que o direito à educação seja plenamente garantido, é necessário que os alunos tenham ao seu dispor uma estrutura digna, o que inclui em sua fundamentalidade o acesso a saneamento básico e água potável como condição básica, não apenas para uma vida digna, mas também para qualidade do ensino em decorrência do fornecimento de materiais, equipamentos e insumos indispensáveis ao desenvolvimento psicopedagógico.

O Projeto foi desenvolvido com base em um levantamento e mapeamento da situação das escolas públicas, sistematizando os dados encontrados em categorias desenvolvidas segundo o remédio jurídico correspondente, passando-se, posteriormente, à fase de solução dos problemas encontrados. As recomendações utilizadas eram a de realização de diálogo e orientações aos órgãos responsáveis para os ajustes necessários, levando à elaboração de termo de ajustamento de conduta (TAC), quando possível a resolução por via extrajudicial, escalonando mesmo a possibilidade de ajuizamento de Ação Civil Pública.

Os Núcleos idealizadores foram indicados como referência para apoio na atuação em conjunto com o promotor natural de cada caso, implementando uma atuação intrainstitucional conjunta de grande importância. A atuação desenvolvida pelo MPAL destaca a necessidade de admissão de certa plasticidade da demanda nos processos estruturais, como bem pontuado por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira⁴⁰.

A complexidade dos problemas estruturais demanda que os atores se adéquem às imposições e aos obstáculos apresentados ao longo do caminho, o que demanda um acompanhamento contínuo e aproximado das autoridades públicas. O Ministério Público de Alagoas, por meio do Projeto Sede de Aprender, demonstrou uma atuação modelo para integração institucional e enfrentamento eficaz de problemas complexos.

No bojo do Sede de Aprender, foi firmado, ainda, um acordo de cooperação técnica e operacional para compartilhamento de tecnologias e informações entre o MPAL, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), o Instituto Rui Barbosa e o Instituto do Meio Ambiente do Estado de Alagoas, para ampliação do projeto a uma esfera nacional. Em parceria, as instituições realizaram visitas técnicas e inspeções às escolas para constatar problemas estruturais para que posteriormente o Ministério Público pudesse garantir as melhorias cabíveis.

39 MPAL, Ministério Público de Alagoas. Projeto Sede de Aprender. 18 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/?p=10097>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

40 *op. cit.* p. 15

O Projeto Sede de Aprender demonstrou-se extremamente eficaz, levando a uma melhora no número de escolas sem água potável. Segundo dados do Censo Escolar de 2023, houve uma redução de 68,63% de unidades de ensino sem fornecimento de água e sem água potável⁴¹. Um comparativo dos dados realizado pela ATRICON revela que: i) o número de escolas sem água em Alagoas no ano de 2021 era de 43, caindo, em 2023, para 10; ii) o número de escolas sem água potável variou no mesmo período de tempo de 115 para 46; e iii) o número de escolas sem esgoto foi de 66 para 24⁴².

Ainda há trabalho a ser feito para que se alcance a estrutura ideal e que todos os alunos tenham acesso à água potável para consumo humano e que as instituições de ensino tenham saneamento básico de qualidade, porém, os dados levantados de melhoria demonstram a eficácia da atuação do projeto Sede de Aprender. É necessário, portanto, que se tenha em conta os acertos da atuação do Ministério Público do Estado de Alagoas nesse projeto para que seja um exemplo de aprendizagem na condução ministerial de problemas estruturais.

Os resultados do Sede de Aprender foram inclusive apresentados na Câmara dos Deputados, sendo apontado o convênio firmado em maio de 2022 entre o MPAL, ATRICON, IRB e IMA para ampliação do projeto, o que deu origem ao projeto “Sede de Aprender Brasil”. Além disso, em outubro de 2023, o projeto também se tornou política do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), prevendo a criação de um grupo de trabalho para capacitação de pessoal, iniciativas e campanhas conjuntas que possibilitem a garantia do acesso à água nas instituições de ensino, o qual foi instituído pela Portaria CNMP-PRESI nº 313, de 04 de novembro de 2024.

A relevância da ampliação desse projeto para a esfera nacional é notável tendo em vista que o censo escolar divulgado em fevereiro de 2024 apontou que quase 1,2 milhão de estudantes matriculados não possuem acesso à água potável no país⁴³. O comparativo desenvolvido pela ATRICON⁴⁴, ainda, revelou que, em 2023, havia no Brasil 3.063 escolas sem água, 7.912 escolas sem água potável e 6.263 escolas sem esgoto.

Em uma análise do panorama nacional dos dados apresentados pela ATRICON⁴⁵, destacaram-se 11 estados em que houve o aumento de ao menos um dos dois critérios entre número de escolas sem água e o número de escolas sem água potável em comparação com os anos de 2022 e 2023. O estado do Acre

41 MPAL, Ministério Público de Alagoas. Sede de aprender: Número de escolas sem água potável em AL reduz em 68%, segundo Censo Escolar. *Notícias MPAL*, Maceió, 23 fev. 2024. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/?p=36952>>. Acesso em: 2 dez. 2024. Ver também: APPEL, Vinicius. Sede de Aprender: censo escolar 2023 comprova redução de 68% de escolas sem água em Alagoas. *Atricon*, 24 fev. 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/sede-de-aprender-censo-escolar-2023-comprova-reducao-de-68-de-escolas-sem-agua-em-alagoas/#:~:text=Os%20dados%20divulgados%20pelo%20Minist%C3%A9rio%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o,fornecimento%20de%20%C3%A1gua%20e%20sem%20%C3%A1gua%20pot%C3%A1vel.&text=Em%202023%2C%20esse%20n%C3%BAmero%20caiu%20para%2043%20escolas>>. Acesso em: 28 mai. 2025.

42 ATRICON, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Comparativo temporal das infraestruturas de água e esgoto nas escolas de Alagoas. 2024.

43 ALFANO, Bruno. Censo Escolar: Brasil tem quase 1,3 milhão de estudantes sem acesso a água potável nos colégios. *O Globo*, Rio de Janeiro (RJ), 26 fev. 2024. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/02/26/censo-escolar-brasil-tem-quase-13-milhao-de-estudantes-sem-acesso-a-agua-potavel-nos-colegios.ghtml>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

44 ATRICON, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Comparativo temporal das infraestruturas de água e esgoto nas escolas do Brasil*. 2024.

45 *Ibidem*.

demonstrou um aumento de ambos os números, passando de 359 escolas sem água para 393 e de 510 escolas sem água potável para 534.

Os demais estados que apresentaram aumento em ambos os números foram: i) Maranhão (de 949 para 982 escolas sem água; e de 1.041 para 1.086 escolas sem água potável); ii) Minas Gerais (de 20 para 28 escolas sem água; e de 133 para 144 escolas sem água potável); iii) Rio Grande do Sul (de 16 para 22 escolas sem água; e de 236 para 248 escolas sem água potável); e iv) Tocantins (de 20 para 21 escolas sem água; e de 79 para 91 escolas sem água potável).

Os estados de Amazonas⁴⁶, Bahia⁴⁷, Pará⁴⁸ e São Paulo⁴⁹ apresentaram um aumento no número de escolas sem água potável em um comparativo entre o ano de 2022 e 2023. Enquanto os estados de Mato Grosso e do Rio de Janeiro sofreram, no mesmo período de tempo, um aumento no número de escolas sem água, respectivamente, de 13 para 20 e 13 para 19.

Destaca-se, na análise dos dados nacionais, a constatação de que o Distrito Federal demonstrou não possuir escolas sem água em nenhum dos anos analisados e zerou a quantidade de escolas sem água potável, que constavam três em 2022 e, em 2023, estava zerado. Apesar de não ser o intuito deste artigo, tal dado denota um caso que merece atenção para futura avaliação e estudo de um possível exemplo a ser seguido.

Os dados nacionais demonstram que mais de 40% dos estados brasileiros sofreram um aumento no número de escolas sem acesso à água ou à água potável, ou mesmo a ambos. A falta de acesso a um bem fundamental como é a água numa proporção tão elevada como esses dados demonstram gera preocupação e revela a necessidade de um enfrentamento do problema reconhecendo seu caráter estrutural.

É evidente que a atuação do *Parquet* no estado de Alagoas contribuiu para a melhoria do acesso à água e à água potável. A atuação ministerial conjunta e institucionalmente ligada, inclusive pela nacionalização do projeto, demonstra a necessidade de comunicação e trocas entre os atores para a efetiva resolução de problemas estruturais ao longo do país, não apenas relacionados ao acesso à água como forma de garantia de um ensino de qualidade, mas também a qualquer problema estrutural complexo e que necessite de uma coordenação conjunta das instituições envolvidas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os problemas estruturais demonstram uma complexidade intrínseca que obstaculiza a sua resolução por meios simples e tradicionais. Dessa forma, a condução de processos, ou mesmo acordos, estruturais é indispensável para melhor adequação das particularidades observadas em cada caso. É necessário

46 O Estado do Amazonas sofreu um aumento de 430 para 435 escolas sem água potável no período de 2022 a 2023.

47 O Estado da Bahia sofreu um aumento de 835 para 1.583 escolas sem água potável no período de 2022 a 2023.

48 O Estado do Pará sofreu um aumento de 2.018 para 2.076 escolas sem água potável no período de 2022 a 2023.

49 O Estado de São Paulo sofreu um aumento de 123 para 177 escolas sem água potável no período de 2022 a 2023.

que o procedimento de resolução do problema estrutural envolva um amplo diálogo e comunicação entre e com todos os envolvidos e interessados na resolução do problema.

O Ministério Público é uma instituição constitucionalmente legitimada para propor Ação Civil Pública, instrumento processual de mais proeminência para resolução de conflitos estruturais, e, igualmente, possui a capacidade de oferecimento e celebração de acordos e compromissos de ajustamento de conduta de forma extrajudicial.

Foi analisada a atuação exemplar do Ministério Público do Estado de Alagoas (MPAL), por meio do Núcleo de Defesa da Educação do MPAL, diante de dois casos paradigmáticos desenvolvidos desde 2020 de projetos criado pelo órgão ministerial para combate a problemas estruturais.

O projeto Transporte Legal demonstra a necessidade de escuta ativa e envolvimento da população interessada para fiscalização e acompanhamento de irregularidades do poder público. O alinhamento das instituições com novas tecnologias e o fomento à comunicação e troca entre instituições e mesmo dentro do próprio órgão ministerial são fundamentais para a efetividade de resoluções e reorganizações de ordem estrutural.

Complementarmente, o projeto Sede de Aprender exprime a eficiência de um desenho institucional elaborado e de uma sistematização para identificação e resolução de problemas estruturais por meio, em um primeiro momento, de meios extrajudiciais e, em último caso, pela judicialização da questão.

A atuação do Ministério Público do Estado de Alagoas reforça os marcos teóricos que apontam pela necessidade de flexibilização e adequação das demandas estruturais, bem como do endereçamento da multipolaridade dos casos por meio da comunicação e do diálogo institucional. Conclui-se, portanto, que o Ministério Público não se resume apenas a um ente legitimado para propor processos estruturais, mas tem uma gama de recursos e possibilidades legais e institucionais para o enfrentamento direto e ativo dos diversos problemas estruturais que necessitam de atenção.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Acordo de Cooperação Técnica. *Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado de Alagoas*. Maceió, AL, 20 mai. 2022. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/wp-content/uploads/2022/06/Extrato.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

ALFANO, Bruno. Censo Escolar: Brasil tem quase 1,3 milhão de estudantes sem acesso a água potável nos colégios. *O Globo*, Rio de Janeiro (RJ), 26 fev. 2024. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/02/26/cento-escolar-brasil-tem-quase-13-milhao-de-estudantes-sem-acesso-a-a-gua-potavel-nos-colegios.ghtml>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

APPEL, Vinicius. Sede de Aprender: censo escolar 2023 comprova redução de 68% de escolas sem água em Alagoas. *Atricon*, 24 de fev. de 2024. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/sede-de-aprender-censo-escolar-2023-comprova-reducao-de-68-de-escolas-sem-agua=-em-alagoas/#:~:text=Os%20dados%20divulgados%20pelo%20Minist%C3%A9rio%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o,for-necimento%20de%20%C3%A1gua%20e%20sem%20%C3%A1gua%20pot%C3%A1vel.&text=Em%202023%2C%20esse%20n%C3%BAmero%20caiu%20para%2043%20escolas>>. Acesso em: 28 mai. 2025.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de Processo Estrutural*. São Paulo - SP: Editora Revista dos Tribunais. 2021. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/curso-de-processo-estrutural/130033844>>. Acesso em: 4 set. 2024.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de processo*. 2013. p. 389-410.

ATRICON, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Comparativo temporal das infraestruturas de água e esgoto nas escolas de Alagoas*. 2024.

BRASIL. Lei n. 4.347, 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 (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil*, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. *Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 28 maio 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 410.715-5*, São Paulo, Relator Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 22 nov. 2005. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=354801>>. Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. 1ª Vara de Porto Calvo. *Sentença que julgou parcialmente procedente os pedidos da Ação Civil Pública n. 0800035-71.2022.8.02.0050*. 1ª Promotoria de Justiça de Porto Calvo e outro e Município de Porto Calvo. Porto Calvo, Alagoas, Brasil, 02 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. 2ª Câmara Cível. *Acórdão que negou provimento ao Agravo de Instrumento n. 0806139-35.2022.8.02.0000*. Ministério Público do Estado de Alagoas e Município de Porto Calvo. Maceió, Alagoas, Brasil, 15 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. Promotoria de Justiça de Joaquim Gomes. *Petição Inicial que propôs Ação Civil Pública n. 0800095-28.2017.8.02.0015 contra o Município de Joaquim Gomes*. Promotoria de Justiça de Joaquim Gomes e Município de Joaquim Gomes. Joaquim Gomes, Alagoas, Brasil, 13 dez. 2020.

CASIMIRO, Matheus; LOPES FILHO, Juraci Mourão. Processos estruturais para além da retórica: contribuições indianas para o monitoramento de decisões judiciais. *Revista Direito e Práxis*, v. 14, p. 1027-1051, 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Portaria CNMP n. 313, de 04 de novembro de 2024*. Institui, no âmbito da Comissão de Meio Ambiente (CMA) e da Comissão da Infância, Juventude e Educação (CIJE), o “Grupo de Trabalho Saneamento nas Escolas - Projeto Sede de Aprender”, com o objetivo de desenvolver metodologias e soluções tecnológicas de comunicação digital, pela internet, para interação e coordenação dos trabalhos relacionados com Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o CNMP, a ATRICON, o IRB e o MP/AL - Projeto Sede de Aprender. *Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado de Alagoas*. Brasília, 04 nov. 2024. Disponível em: <https://www2.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2024/2024.Portaria-CNMP-PRESI.313.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2024.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista de Processo*. 2020. p. 45-81.

G1. Justiça determina que prefeitura de Joaquim Gomes, AL, providencie transporte escolar adequado. *G1 AL*, Maceió, 12 set. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/al/alagoas/noticia/justica-determina-que-prefeitura-de-joaquim-gomes-al-providencie-transporte-escolar-adequado.ghtml>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

LIMA, Flavia Danielle Santiago; DA CUNHA FRANÇA, Eduarda Peixoto. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo antidialógico à decisão compartilhada. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 22, n. 1, 2021.

MELO, Dulce de Araújo. “Sede de Aprender”: MP de Alagoas constata irregularidades estruturais em escolas do interior. MPMT, Cuiabá, 17 fev. 2023. Disponível em: <<https://mpmt.mp.br/portalcao/news/729/121503/sede-de-aprender-mp-de-alagoas-constata-irregularidades-estruturais-em-escolas-do-interior/119>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

MPAL. Ministério Público de Alagoas. Após assinatura de termo de cooperação, projeto Sede de Aprender se torna política nacional do CNMP. *Notícias MPAL*, Maceió, 24 out. 2023. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/?p=32829>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

MPAL. Ministério Público de Alagoas. Ministério Público cria projeto “Educação de Primeira” para fomentar a criação de creches e pré-escolas em Alagoas. *Notícias MPAL*, Maceió, 19 out. 2020. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/?p=6926>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

MPAL. Ministério Público de Alagoas. MPAL apresenta o projeto “Sede de Aprender” em audiência na Câmara dos Deputados. *Notícias MPAL*, Maceió, 28 set. 2023. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/?p=31563>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

MPAL, Ministério Público de Alagoas. *Manual de uso do sistema Transporte Legal*: módulo informante. Fev. 2020. Disponível em: <https://www.mpal.mp.br/wp-content/uploads/2019/11/Manual_de_uso_do_sistema_Transporte_Legal_M_dulo_Informante-2.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2024.

MPAL, Ministério Público de Alagoas. *Projeto Sede de Aprender*. 18 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/?p=10097>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

MPAL, Ministério Público de Alagoas. *Projeto Transporte Legal*. 6 nov. 2019. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/?p=3376>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

MPAL, Ministério Público de Alagoas. Sede de aprender Brasil se torna GT nacional do CNMP para buscar soluções para falta de água de qualidade nas escolas brasileiras. *Notícias MPAL*, Maceió, 6 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/?p=49533>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

MPAL, Ministério Público de Alagoas. Sede de aprender: MEC divulga aumento no número de escolas que passaram a fornecer água potável em Alagoas. *Notícias MPAL*, Maceió, 9 fev. 2023. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/?p=22984>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

MPAL, Ministério Público de Alagoas. Sede de aprender: Número de escolas sem água potável em AL reduz em 68%, segundo Censo Escolar. *Notícias MPAL*, Maceió, 23 fev. 2024. Disponível em: <<https://www.mpal.mp.br/?p=36952>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

NERY, Ana Luisa. *Teoria geral do Termo de Ajustamento de Conduta*. 3. ed. rev. atual. ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação* [Internet]. 2005Jan;(28):5–23. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-24782005000100002>>. Acesso em: 30 maio 2025.

ONU. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [Versão online]. Recuperado de: <<https://www.ohchr.org/pt/chart/declaration-of-human-rights>>.

RIBEIRO, Janaina. *Ministério Público de Alagoas apresenta projetos voltados à educação no Senado e se reafirma como referência para outros órgãos*. MPMT, Cuiabá, 13 mar. 2020. Disponível em: <<https://mpmt.mp.br/portalcao/news/733/83034/ministerio-publico-de-alagoas-apresenta-projetos-voltados-a-educacao-no-senado-e-se-reafirma-como-referencia-para-outros-orgaos/1378>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

SILVEIRA, Adriana Dragone. *Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à educação básica*. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 123, p. 371-387, abr.-jun. 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000200003>>. Acesso em: 29 maio 2025.

SILVEIRA, Diego. Audiência discute segurança no transporte escolar em Joaquim Gomes. *Poder Judiciário de Alagoas*, Maceió, 03 out. 2017. Disponível em: <<http://www.esmal.tjal.jus.br/noticias.php?pag=lerNoticia¬=12362>>. Acesso em: 2 dez. 2024.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone. A atuação institucional do Ministério Público para a promoção da qualidade da educação básica. *Educar em Revista* [Internet]. 2024;40:e88001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1984-0411.88001>>. Acesso em: 30 maio 2025.

VERBIC, Francisco. *Além do papel: leituras críticas sobre processo coletivo*. Londrina, PR: Thoth, 2023.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

POR TRÁS DOS MUROS: O LONGO CAMINHO ATÉ O FECHAMENTO DA UNIDADE SOCIOEDUCATIVA CASE CABO – PERNAMBUCO

Manoela Poliana Eleutério de Souza¹

Flávia Pinto Lisboa Sodr  da Mota²

Resumo: O texto em tela   um extrato da atuação da curadoria da Infância e Juventude do município do Cabo de Santo Agostinho-PE, pela fiscalização da estrutura e condi   es de funcionamento do Centro de Internaa  o daquela jurisdi   o. Com histórico de superlotação, rebeli  es, lideran  as de comando instit  idas, tortura e episódios de fuga em massa, a unidade foi alvo de denúncias veiculadas pela m dia, de repercussão nacional, considerando a discrepância das condi   es de funcionamento em contraponto ao estipulado na Lei n  12.594, de 18 de janeiro de 2018 - SINASE e Resolu   o n  252 do CONANDA, em flagrante e reiterada viola   o dos direitos fundamentais de socioeducandos que l  cumpriam medida. Esta pesquisa buscou, em caráter de cooperação ministerial, levantar informa   es acerca da relevância da implementa   o de medidas e providências com vistas   regulariza   o da oferta de condi   es dignas aos adolescentes e jovens em cumprimento da medida extrema de internaa  o, tanto no tocante   higiene e alimenta   o quanto de saúde, segurança e bem-estar. O objetivo central deste estudo remonta o histórico de irregularidades apontadas pelo Ministério Público, e o trabalho desempenhado, com o deslinde de fechamento do referido Centro de Internaa  o. Os dados colhidos foram categorizados por pesquisas qualitativas e pelo acervo de atas e compilados de procedimentos instaurados no âmbito judicial e extrajudicial, o que permitiu aprofundamento dos impactos das providências almejadas, cujo resultado fora a perda do objeto em razão da inequívoca necessidade de desativa   o da unidade Case Cabo.

Palavras-chave: Superlota   o; Viola   o de direitos; Case Cabo; Desativa   o.

Sumário: 1 Introdu   o; 2 Histórico crítico da unidade Case Cabo: invisibilidade sistêmica e a repercussão pública; 3 A reconstru   o dos Direitos Humanos no sistema socioeducativo: adolescentes como sujeitos de direitos; 4 O contexto de superlota   o do Case Cabo: interven   es institucionais, projeto “Conte ao seu promotor” e atua   o do Ministério Público nas audiências de reflexão; 5 Os eixos de atua   o do GACE e a reestrutura   o da unidade: o caminho trilhado até a desativa   o do Case Cabo; 6 Considera   es finais.

1 Mestre em Políticas Públicas pela UFPE (2024). Promotora de Justiça da Infância e Juventude do Ministério Público de Pernambuco, atua na 1  Promotoria de Justiça de Defesa da Cidadania do Cabo de Santo Agostinho. Possui Gradua   o em Direito - Faculdades Integradas Barros Melo (2006), com especializa   o em Direito Público, pela Faculdade Maurício de Nassau (2007) e em Direitos Humanos, pela Universidade Católica de Brasília (2009). E-mail: manuelasouza@mppe.mp.br. Contato: (81)99851-0109.

2 Servidora Pública do Quadro Efetivo do MPPE, Assessora de Membro. E-mail: flavia.mota@mppe.mp.br. Possui Gradua   o em Direito pela UFPE. MBA em Gestão em Ministério Público pela UPE. Contato: (81)99948-9402.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo perfaz-se de um recorte voltado para o Centro de Atendimento Socioeducativo-Case Cabo, inserido como uma das unidades da FUNASE - Fundação de Atendimento Socioeducativo do Estado de Pernambuco, para execução da medida socioeducativa de internação, com atendimento de socioeducandos de todo Estado de Pernambuco, na faixa etária de 18 (dezoito) anos até o cumprimento da medida ou atingimento da idade de 21 (vinte e um) anos incompletos, com capacidade para 190 (cento e noventa) jovens.

Infere-se o estudo a partir de uma explanação do sistema socioeducativo de Pernambuco na unidade mais complexa do Estado, marcada por cenários históricos de violações de direitos, mortes, denúncias de torturas e outros crimes, lideranças negativas, denominadas de “Comandos” e estrutura física em desacordo com o SINASE (Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012).

Pontua-se que a unidade foi alvo de diversas intervenções dos poderes públicos locais, sociedade civil, inclusive, com denúncia remetida em desfavor do Estado de Pernambuco a Corte Interamericana de Direitos Humanos; conjuntura esta que foi objeto de um plano de reordenamento, mesmo quando o cenário de caos da superlotação e falta de estrutura física encontrava-se instalado.

Em Relatório do Conselho Nacional de Justiça - CNJ de março do ano de 2011³, produzido após a realização de visitas da Equipe do Programa Justiça ao Jovem, restou recomendado o fechamento gradual das Unidades Case Cabo e Case Abreu e Lima, tendo este último fechado após intenso trabalho articulado de toda rede de proteção local.

Neste artigo, foram destacadas, tanto a superlotação como a circulação de drogas e a violência entre os internos dentro de ambas as unidades, que assemelhavam-se não só pela estrutura física, como pelo contexto interno de violência e mortes.

O intento do artigo é apresentar, em um panorama histórico, os percalços trilhados, com vistas à concretização do marco histórico da desativação da unidade, que representou o fim de uma Era de estigmas e de crise institucional assentida pelas Gestões que assumiam a unidade, no decurso dos anos, em face à aceitação de que os óbices não seriam possíveis de serem contornados; nesta esteira, é apresentada a nítida superação da visão do Ministério Público como órgão que representa adolescentes em conflito com a lei, tão somente, para que lhes seja aplicada a medida de internação; considerando que, do trabalho, em síntese aduzido, resta plantada a semente do diálogo e da cooperação institucional, notadamente, entre o Ministério Público, o Judiciário, a Defensoria Pública e a Funase.

3 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Conselho recomenda fechamento de duas unidades de internação de adolescentes em Pernambuco*. Conselho Nacional de Justiça, 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/conselho-recomenda-fechamento-de-duas-unidades-de-internacao-de-adolescentes-em-pernambuco/>>. Acesso em: 16 mar. 2025.

2. HISTÓRICO CRÍTICO DA UNIDADE CASE CABO: INVISIBILIDADE SISTÊMICA E A REPERCUSSÃO PÚBLICA

Frise-se que, à época, além da sinalização pela necessidade de fechamento, foi recomendada a interrupção de entrada de novos jovens para cumprimento da medida de internação no Case Cabo, medida que, todavia, não foi executada nos anos seguintes.

A celeuma da superlotação e das reiteradas violações de direitos existia na Unidade Case Cabo desde os anos de 2005 a 2010, quando então o Centro de Internação foi alvo de inclusão no Plano de Reordenamento do Sistema Socioeducativo do Estado de Pernambuco (2010-2015)⁴, cujo escopo teve por diretriz a construção de novas unidades para contornar o grave contexto identificado na socioeducação do Estado, com destaque para a unidade Case Cabo.

Nos anos de 2010 e 2011, a Unidade seguia a execução das atividades da medida de internação em desacordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 1990, e do SINASE, sempre com pendências concernentes a adequações emergenciais com vistas a suprir pontos fiscalizados nas inspeções do Ministério Público que apresentavam violações ao tratamento humanizado e respeitoso aos direitos fundamentais dos socioeducandos.

Com o resultado da pesquisa do CNJ, a OAB-PE⁵ encaminhou ao Alto Comissariado da ONU para questões de Direitos Humanos: “um pedido de atuação do órgão no sentido de garantir aos adolescentes privados de liberdade – por cometerem atos infracionais - o efetivo respeito aos seus direitos fundamentais”.

Importante repisar que os artigos 90 e 94 do ECA destacavam, antes mesmo dos detalhamentos advindos com o SINASE, que as instalações físicas das unidades que privam adolescentes e jovens de liberdade deveriam apresentar condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança, de modo a propiciar o desenvolvimento social e moral dos socioeducandos, assegurando, desta forma, uma experiência de construção de novas perspectivas de vida, para o retorno ao convívio familiar e comunitário, com proteção dos seus direitos fundamentais e humanos.

As garantias e direitos encontravam-se esculpidos no ECA; no entanto, após enfrentamento do cenário alarmante de violações apontados no ano de 2010, destacou-se mais um episódio negativo de que fora palco o aludido Centro de Internação, quando três jovens foram brutalmente assassinados em rebelião ocorrida nas dependências do Case Cabo; estando ativa a aludida unidade por mais de uma década após o fatídico; posto que sua efetiva desativação ocorrera, tão somente, no dia 8 de janeiro de 2025.

4 ANGRA DOS REIS. *Plano de reordenamento do sistema de saúde em Pernambuco*. Disponível em: <https://portal.angra.rj.gov.br/downloads/SAS/sinase/plano_de_reordenamento_do_ss_em_pernambuco.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

5 ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SEÇÃO PERNAMBUCO. *OAB-PE denuncia à ONU situação indignante nas unidades da Funase*. Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pernambuco, 2024. Disponível em: <<https://www.oabpe.org.br/noticias/oab-pe-denuncia-a-onu-situacao-indigna-nas-unidades-da-funase-OhN2ta>>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Questiona-se como se sustentou por tantos anos a execução da medida socioeducativa de internação em contexto tão evidenciado de violência e violações de direitos, mesmo com atuação aproximada das instituições locais do eixo defesa e sociedade civil.

Evidencia-se que o episódio supranarrado não é isolado no bojo das denúncias correlatas a contexto de violação de direitos observada no decorrer do funcionamento dos Centros de Internação do País; por outro lado, certo é que a transgressão de direitos, em meio à repercussão midiática decorrente, possibilitou certa visibilidade, capitalizando iniciativas relevantes como medidas de transformação social da realidade falida da Instituição.

O contexto de persistente violação dos direitos humanos de que foram vítimas, tanto socioeducandos quanto agentes socioeducativos lotados nos Centros de Internação, corrobora e intensifica o aumento significativo – embora ainda incipiente – da produção teórica em vários ramos do conhecimento sobre medidas socioeducativas e reflexões propositivas à luz da dignidade da pessoa humana e do melhor interesse da criança e do adolescente como efetivos sujeitos de direitos.

Segundo Perez Luño⁶ (1999, p. 48): “Los derechos humanos aparecen como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.”

Portanto, ainda que os direitos humanos sejam inerentes à própria condição humana, seu reconhecimento é fruto de um processo histórico complexo de luta contra o poder dominante e de busca de um sentido correto para a sua aplicação.

Certo é que, de um contexto dramático de um Centro Socioeducativo em decadência, em cotejo à conjuntura institucional casuística da localidade e da cultura gerencial paralisante, instaura-se o convencimento prévio de que nada há de se fazer para alterar o estado das coisas.

3. A RECONSTRUÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: ADOLESCENTES COMO SUJEITOS DE DIREITOS

Lamentavelmente, a história do atendimento a crianças e adolescentes no Brasil é pautada pela segregação e desrespeito aos direitos humanos⁷ e que tal conteúdo histórico, não muito remoto, ainda exerça forte influência na aplicação e execução das medidas socioeducativas.

6 LUÑO, Antonio Enrique Pérez Luño. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 6 ed. Madrid: Tecnos, 1999.

7 ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. Tradução de Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

Tal como elucida Flávia Piovesan⁸, no momento em que os seres humanos se tornam supérfluos e descartáveis, no momento em que vige a lógica da destruição, em que é cruelmente abolido o valor da pessoa humana, torna-se necessária a reconstrução dos direitos humanos, como paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável.

Todavia, tendo em vista a missão árdua e precípua inerente à atuação das curadorias afetas à Infância e Juventude levam, como pressuposto, o dever de subscrever, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), um compromisso ético, incessante, prezando pela oferta de melhores condições ao público infantojuvenil, ciente dos obstáculos que se seguem durante a atuação, com a crença de que é possível contornar o engessamento de um pano de fundo macroeconômico, político e cultural desfavorável.

Nesta atual conjuntura, adolescentes e jovens, deixam o lugar de objetos de execução da medida, e tornam-se sujeitos de direito em relação jurídica com o Estado, cuja ação, a partir desses direitos, vem limitada e conduzida de forma mais clara e, assim, mais controlável.

Na mesma medida em que a alteração legislativa oportunizou essa mudança, impõe-na como dever de fiscalização e monitoramento contínuos a seu respeito.

Torna-se ainda mais imperativo o dever de respeito aos direitos dos adolescentes e jovens privados de liberdade, cuja tarefa fiscalizatória é expressamente atribuída ao Ministério Público, Poder Judiciário e conselho tutelar (art. 95 do ECA), sem prejuízo de ações idênticas a cargo da Defensoria Pública, entidades da sociedade civil, comissões, conselhos de direitos.

Nesse ensejo, enfatiza-se a relevância do papel que pode ser desempenhado com o apoio da sociedade civil organizada atuante, em especial aquela ligada à promoção e defesa dos direitos infantojuvenis, cujo apoio político e técnico a iniciativas bem-intencionadas de renovação do sistema são extremamente ansiadas e bem aceitas na atuação dos demais atores sociais.

Pondera-se que, em muitas situações, são surpreendentes as formas como são tratados os adolescentes e jovens, esquecendo-se mesmo de que são seres humanos. Não raro, são noticiadas nos meios de comunicação mortes de adolescentes em centros de internamento e rebeliões marcadas por grandes conteúdos de violência, cujos “culpados” seriam os adolescentes, que se rebelam por não serem tratados como gente.

Após as mortes ocorridas no ano de 2010 dentro da Unidade Case Cabo, medidas emergenciais foram adotadas pelas instituições do sistema de justiça, a exemplo de mutirões para análise da possibilidade de progressões ou mesmo extinções, respeitados os parâmetros legais, o que não modificou a realidade de graves violações de direitos humanos, com rotina de violência entre internos, superlotação, práticas reiteradas de diversos crimes, considerando que o público atendido encontrava-se com 18 (dezoito) anos.

8 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 9.

Em 2018, houve a fiscalização do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, indicando-se a elaboração de plano de trabalho voltado exclusivamente para unidade Case Cabo em razão das irregularidades identificadas, para fiscalização aproximada por parte da Promotoria da Infância e Juventude com atuação no município em que a unidade se encontra localizada.

Frise-se que as inspeções do Ministério Público, com base na Resolução nº 67⁹ do CNMP, são bimestrais e semestrais, sempre com perspectivas de assegurar aprimoramento do atendimento dos socioeducandos da Unidade, para garantir seus direitos fundamentais e dignidade ao longo de todo cumprimento da medida de internação.

4. O CONTEXTO DE SUPERLOTAÇÃO DO CASE CABO: INTERVENÇÕES INSTITUCIONAIS, PROJETO “CONTE AO SEU PROMOTOR” E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS AUDIÊNCIAS DE REFLEXÃO

Em meados no ano de 2019, a unidade atingiu o patamar de mais de 350 (trezentos e cinquenta) socioeducandos no cumprimento da medida de internação, utilizando-se, para tanto, da mesma estrutura física prevista para a capacidade de quando fora originalmente formulada, leia-se, 190 (cento e noventa), que, após regulamentação do ECA e SINASE, não cumpria as exigências de reduzir um grande complexo em local adequado para um quantitativo inferior de socioeducandos, nesse sentido consta em Cartilha do SINASE, elaborada pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente CONANDA¹⁰ (2006, p. 51):

“No SINASE considera-se que Unidade é o espaço arquitetônico que unifica, concentra, in regra o atendimento ao adolescente com autonomia técnica e administrativa, com quadro próprio de pessoal, para o desenvolvimento de um programa de atendimento e um projeto pedagógico específico. **Neste sentido, cada Unidade terá até quarenta adolescentes, conforme a resolução nº 46/96 do Conanda, 40 sendo constituída de espaços residenciais denominados de módulos (estruturas físicas que compõem uma Unidade), com capacidade não superior a quinze adolescentes.** No caso de existir mais de uma Unidade em um mesmo terreno, o atendimento total não poderá ultrapassar a noventa adolescentes. Neste conjunto de Unidades poderá existir um núcleo comum de administração logística somente a partir da mudança da estrutura física baseada num projeto pedagógico e com profissionais capacitados será possível humanizar o atendimento e transformar as Unidades em ambientes verdadeiramente socioeducativos.”

9 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 672, de 14 de março de 2024*. Conselho Nacional do Ministério Público, 2024. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0672.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2025.

10 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Sinase: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo*. 2006. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/cije/publicacoes/sinase_2006.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025

A complexidade da execução da medida de internação sempre foi latente na realidade identificada no Case Cabo: estrutura física semelhante a um presídio; unidade sem atestado de regularidade do corpo de bombeiros e vigilância sanitária; separada internamente por quatro “pavilhões”, com alojamentos e “celas”; com área administrativa, setor de saúde, área da educação, cozinha, quadra e área desativada para operacionalização de cursos profissionalizantes; estrutura física sem manutenção (pintura, hidráulica, área verde interna com diversos episódios de infestação de ratos, muros sem concertinas); problemas com tratamento da água; com rota interna de circulação complexa, como labirinto, sem possibilidade de plano de segurança e rotas de fuga; quantitativo de agentes socioeducativos inferior a proporção do número de internos; guaritas desativas; ausência de policiamento na área externa; câmeras de monitoramento na sua maioria danificadas ou inexistentes; sistema de videomonitoramento sem continuidade por falta de renovação de contratos; pontos ocultos que não eram alcançados pelas câmeras e utilizados para práticas de diversas violências e tortura; equipe técnica defasada; denúncias de corrupção; denúncias de práticas violentas por agentes públicos; descontinuidade com oferta de materiais de higiene; proliferação de doenças entre os socioeducandos (escabiose); estrutura da unidade básica de saúde sempre necessitando de manutenção; estrutura da escola, da mesma forma, sem maiores investimentos; falta de cursos profissionalizantes e adequações internas para oferecimento de determinados cursos.

Outrossim, em 2019, houve a criação de um Grupo de Trabalho Interinstitucional do Tribunal de Justiça de Pernambuco - TJPE, composto por integrantes no Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e FUNASE, para operacionalização do cumprimento do HC 143.988 STF, que delimitou a taxa de ocupação na unidade Case Cabo.

Nesse período, a unidade contava com mais de 350 (trezentos e cinquenta) socioeducandos no cumprimento da medida da Unidade Case Cabo, havendo indicação de redução inicial para 190 (cento e noventa).

Até o final do ano de 2019, restou atingido no número de 190 (cento e noventa) socioeducandos, período em que a estrutura acima referida permanecia a mesma, e a problemática em torno da execução da medida de internação para promoção e proteção de direitos persistia, assim como as violações de direitos humanos, considerando, que as violências praticadas dentro da unidade continuaram recorrentes.

Após o importante momento de cumprimento da decisão do HC 143.988 STF, houve rápida e considerável redução do volume de socioeducandos no Case Cabo, por meio de um incansável trabalho de análise conjunta de processos pelo Ministério Público, Judiciário, Defensoria Pública e profissionais das Equipes Técnicas da Unidade, com estudos de casos acerca das possibilidades de progressões e extinções com responsabilidade para os desdobramentos nas medidas de semiliberdade e outras em meio aberto, a depender das peculiaridades do caso, idade atingida, ato infracional praticado, reincidência e perspectivas de futuro por avanços da criticidade ao longo do acompanhamento técnico.

Em janeiro de 2021, foi publicada a Resolução nº 367/2021¹¹ do CNJ, que dispõe sobre diretrizes e normas gerais para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário.

Além da relevância da criação da Central de Vagas, houve a elaboração de um *ranking* por parte do Tribunal de Justiça de Pernambuco para auxiliar na análise conjunta dos processos, por parte das instituições, Ministério Público, Judiciário, Defensoria Pública e advogados particulares.

Ademais, em paralelo às ações em curso para melhorias na realidade da unidade, em agosto de 2021, o Projeto institucional do Ministério Público, Conte ao seu Promotor, foi implantado na Unidade e teve por fim promover boas práticas em resguardo à integridade e ao melhor interesse dos socioeducandos, pela extirpação da cultura de tortura e descrédito das instituições ressocializadoras e pelo incentivo a ações de divulgação de canais de comunicação do Ministério Público, com destaque para a Ouvidoria, para construção de pontes entre a comunidade socioeducativa e o promotor de Justiça competente para a fiscalização.

No que concerne à fragilidade institucional do Case Cabo e à compilação de denúncias – de extrema gravidade – apresentadas à apreciação do Ministério Público, esforços foram empreendidos para apuração com acionamentos das redes de proteção locais, da Defensoria Pública, do Judiciário, da Direção da Funase, da Gestão do Case, da Vigilância Sanitária, do Corpo de Bombeiros, da empresa responsável pela oferta da alimentação, da gestão pública estadual para tratar os desdobramentos da educação e a segurança pública para abordar sempre o ponto mais grave, referente à segurança interna na Unidade, para zelar e assegurar a proteção dos socioeducandos ao longo do cumprimento da medida.

Existia, ainda, iniciativa do Ministério Público nos processos de execução em curso com requerimentos para designações de audiências, com o fim de dialogar, advertir e refletir junto aos jovens que, mesmo após longo período de intervenção técnica, não apresentavam avanços no cumprimento da medida e amadurecimento da criticidade. O que foi aderido pelo Judiciário e Defensoria Pública com atuação local, de modo que no momento das audiências, era oportunizado espaço de fala e reflexão ao socioeducando, com avaliação positiva da equipe técnica da unidade que acompanhava o ato em momento posterior, referindo-se aos efeitos da audiência para o engajamento no cumprimento da medida.

Alguns critérios foram previamente estabelecidos pelo Ministério Público para a solicitação da referida audiência, entre eles: 1 - socioeducando com mais de dois anos de cumprimento da medida de internação; 2 - ato infracional praticado com violência e grave ameaça; 3 - idade entre 19 e 20 anos.

A finalidade consistia em verificar de forma conjunta, com suporte da equipe técnica responsável pelo acompanhamento do socioeducando, os avanços, empenho, amadurecimento, fortalecimento dos laços familiares, desenvolvimento do senso crítico e até mesmo a viabilidade de redução do prazo de reavaliação, progressão ou extinção da medida, após a intervenção de sensibilização e reflexão.

11 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. [Documento da Resolução nº 1954/2021]. Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original19543320210125600f21f9370a1.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2025.

Ações civis públicas também foram ajuizadas pelo Ministério Público para afastamento de gestora e para regularização do Alvará do Corpo de Bombeiros e Atestado de Regularidade da Vigilância Sanitária.

No período pós-pandemia, no ano de 2022, novamente a gravidade do contexto da Unidade passou para patamar alarmante, agora liderada por facções criminosas com atuação no município, com episódios de rebeliões, fugas, agressões e violência contra agentes socioeducativos, tentativas de resgates, apreensões de drogas, armas brancas e outros apetrechos que se tornavam instrumentos perfurocortantes quando das tentativas de fugas, o que exigiu novas intervenções das instituições locais, do CEDCA, sociedade civil, a exemplo do Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP), direção da Funase e respectivo corpo técnico, desde gestor, técnicos da unidade aos integrantes da inteligência e segurança.

No âmbito do Estado de Pernambuco, a Comissão Intersetorial do Sinase, responsável pelo acompanhamento e monitoramento do Plano Estratégico Decenal do Socioeducativo, por meio de recomendações do CEDCA, havia proposto o fechamento progressivo do Case Cabo.

Consigna-se que a referida Comissão tem a finalidade de acompanhar o processo de implementação do Sinase, articular as políticas governamentais e elaborar estratégias conjuntas para o desenvolvimento de ações relativas à execução das medidas socioeducativas dirigidas ao adolescente, das quais trata a Lei nº 8.069/1990.

5. OS EIXOS DE ATUAÇÃO DO GACE E A REESTRUTURAÇÃO DA UNIDADE: O CAMINHO TRILHADO ATÉ A DESATIVAÇÃO DO CASE CABO

Na sequência, um marco da atuação do Ministério Público, nesse período, diante do cenário de violência identificado, com o agravamento das lideranças internas, que impedia um atendimento humanizado, livre de violações de direitos, deu-se com a criação do GACE, Grupo de Atuação Conjunta Especial, pela Portaria PGJ nº 2.476/2023, de 28 de agosto de 2023, usando das atribuições legais que conferidas pelos artigos 127 e 129, II e III, da Constituição Federal, c/c o art. 27 da Lei nº 8.625/93 e da Lei nº 8.069/90 e tendo em vista, ainda, os termos das Resoluções RES CSMP nº 003/2019 do Conselho Superior do Ministério Público de Pernambuco e RES-CNMP nº 174/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, cuja atuação possibilitou a adoção de ações estratégicas, na área de direitos humanos e de infância e juventude, a fim de realizar um diagnóstico das irregularidades, implementar análise de cenário e identificar atividades ministeriais para mitigar violações aos direitos humanos de adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa de internação, com foco no cumprimento da legislação protetiva e outras normativas aplicáveis.

O GACE buscou estabelecer uma divisão de atuação por eixos específicos, com a adoção de providências pertinentes a cada tema:

“EIXO 1: Readequação de vagas. Objetivo: adoção de medidas judiciais e extrajudiciais para reduzir o contingente populacional de socioeducandos nas unidades CASE Cabo e CASE Pirapama, em consonância com a Resolução nº 46/1996 do Conanda; EIXO 2: Planos de segurança estrutural e protocolos de emergência. Objetivo: adoção de providências extrajudiciais para solucionar problemáticas relativas à estrutura física das unidades, através da criação de planos de contingência e protocolos de emergência para situações de sinistros, rebeliões, incêndios, adequados às normas sanitárias, de engenharia e COSCIP; adequação do quantitativo de Agentes Socioeducativos (ASES); EIXO 3: Oferecimento de atividades educacionais e profissionalizantes adequadas. Objetivo: adoção de providências extrajudiciais, de forma articulada, junto às coordenações das unidades, à gestão da FUNASE e às secretarias estaduais competentes, para garantir o direito à educação do adolescente/jovem socioeducando, com a oferta de vagas, em qualquer fase do período letivo, contemplando as diversas faixas etárias e níveis de instrução, além da viabilização de cursos profissionalizantes; EIXO 4: Garantia de convivência familiar e comunitária, através da adequação do sistema de visitação familiar. Objetivo: adoção de providências extrajudiciais para garantir a convivência familiar e comunitária dos socioeducandos, através da criação de mecanismos para facilitar o acesso dos familiares às unidades nos dias de visitação, sobretudo daquelas famílias que residem em locais distantes e de difícil acesso; além da adoção de medidas que garantam a segurança dos socioeducandos, familiares, ASES e técnicos durante os períodos de visitação.”

Por sua vez, consoante Relatório Final das atividades do referido Grupo de Atuação, resta apresentado o diagnóstico minuciosamente observado, da realidade da unidade Case Cabo e a providência e intervenção empreendidas para solucionar ou conter as adversidades elencadas que impactam sobremaneira a proposta socioeducativa do SINASE.

Evidencia-se a relevância do trabalho desempenhado pelo GACE, considerando que, da compilação de ponderações e observações delineadas em sede de diligências empreendidas e de deliberações enunciadas em reuniões instrutivas, com elaboração de Recomendação final para Funase e sinalização em reuniões da necessidade da análise aprofundada do fechamento gradativo da unidade Case Cabo, a inviabilidade de consecução de seu funcionamento.

O trabalho conjunto realizado pelo GACE evidenciou a necessidade de solução concreta para tais problemas, a fim garantir uma atuação mais célere e articulada no campo extrajudicial, assim como os eixos saúde e educação. No decorrer dos trabalhos, foi expedida uma Recomendação Ministerial, específica às peculiaridades do Case Cabo, a fim de que fossem adotadas medidas concretas para a regularização da infraestrutura, do atendimento e garantia de direitos dos socioeducandos.

Atesta-se que a experiência do GACE proporcionou uma importante construção para a compreensão dos principais óbices vivenciados no sistema socioeducativo pernambucano em paralelo às ações impulsionadas pela nova presidência da FUNASE e respectivo corpo técnico, com destaque para equipe de inteligência e segurança que, de forma integrada com a Polícia Civil e Promotorias Criminais, desar-

ticularam estruturas de esquemas internos voltados para prática de crimes dentro da unidade, o que permitiu que o grande passo para o fechamento fosse dado.

Em meados de dezembro de 2023, como fruto do trabalho conjunto realizado por todas as instituições envolvidas com o Case Cabo, fora publicado o teor da Portaria nº 004/2024 - FUNASE, com vistas à reestruturação da unidade, dispondo sobre o reordenamento da capacidade de atendimento e faixa etária da Unidade Case Cabo, que passou a ter 60 (sessenta) vagas (18 anos até o cumprimento da medida).

Assim sendo, no ano de 2024 foi realizado um mapeamento por parte da FUNASE das deficiências no âmbito da segurança no Case Cabo, sobretudo no que concerne ao enfrentamento das lideranças de “comando” institucionalizadas e das reiteradas práticas de tortura.

Como providência premente, vítimas (socioeducandos) foram retiradas dos locais de risco (“pavilhões” em que anteriormente cumpriam a medida), e foram acionados, pela Direção da Funase, a Polícia Civil, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Corregedoria da Funase e o Judiciário; além de haver sido instituído um Grupo de Trabalho de Segurança Interno, com o escopo de monitorar a rotina da unidade, precisamente com vistas ao combate à tortura e outras práticas ilícitas.

Ademais, pontua-se que, durante a intervenção do GT de Segurança Interna, foi atestada a necessidade de redução da capacidade populacional do Case Cabo como medida de implementação da redução gradativa imperiosa, ocasião em que foi elaborado um planejamento efetivo e articulado junto à Coordenadoria de Segurança e Inteligência da Funase.

No mês de março de 2024, fora realizada inspeção *in loco* no Case Cabo pelo Ministério Público, em face às atividades do GACE, encerradas no mês de fevereiro do mesmo ano, quando restou enfatizado, na ata de considerações atestadas, que a abordagem seria pautada na Readequação das vagas de acordo com o SINASE; Planos de Segurança Institucional; Atividades educacionais e profissionalizantes e Garantia da convivência familiar comunitária.

Para tanto, conforme providências elencadas no bojo da Nota Técnica Conjunta da Funase (Portaria nº 04/2024), como medida pré-reordenamento das unidades socioeducativas da Funase, restou constatado que seria imprescindível, antes de qualquer outro movimento, o restabelecimento da ordem no CASE Cabo, reintegrando-o ao comando absoluto do poder público, de modo que, tão somente, seria possível retomar a atuação institucional de forma integralizada, num contexto efetivo de socioeducação.

Nesse trilhar, foi executado um plano de ações no Case Cabo objetivando a garantia da segurança e da integridade física dos socioeducandos e trabalhadores. Inicialmente, todos os esforços voltaram-se para a redução das vagas ofertadas pela unidade, que excediam, em quase o triplo, a quantitativo máximo estabelecido pelo SINASE, possibilitando, dessa forma, a instalação de um observatório daquele ambiente pela Coordenadoria de Inteligência da Funase e apresentação de um diagnóstico para atuação incisiva e articulada da Corregedoria e Coordenadoria de Segurança da instituição, com o respaldo de órgãos da Segurança do Estado, como a Secretaria de Ressocialização - SERES e a Secretaria de Defesa Social.

Diante disso, foi determinada a realização de reunião conjunta, com a presença da Central de Vagas, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, para, em meados de setembro de 2024, anunciar o fechamento da unidade Case Cabo.

Em 11 de dezembro de 2024, foi encaminhado Ofício do Presidente do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da criança e do Adolescente de Pernambuco (CEDCA) informando a realocação de adolescentes do Case Cabo, em razão de incidentes de segurança registrados, bem como o quantitativo excedente naquela unidade, a serem transferidos para nova unidade de socioeducação.

Tal medida foi adotada visando a garantir um atendimento socioeducativo mais eficaz, a segurança dos jovens, a otimização dos recursos e promoção na qualidade do atendimento.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Repisa-se que o fechamento do Centro de Atendimento Socioeducativo Cabo Cabo, ocorrido no dia 8 de janeiro de 2025, é um marco, levando-se em conta que, a despeito dos esforços exaustivamente empreendidos ao longo de anos, não foi possível contornar os óbices identificados com vistas à sua continuidade de funcionamento nos moldes da SINASE.

Diante do exposto, evidencia-se que a trajetória da unidade Case Cabo, ao longo dos últimos anos, refletiu de forma contundente os desafios estruturais, institucionais e sociais enfrentados pelo sistema socioeducativo no Estado de Pernambuco. A superlotação crônica, as condições insalubres, as recorrentes violações de direitos humanos e o domínio progressivo de lideranças criminosas impuseram a necessidade de uma atuação articulada, célere e estratégica por parte dos órgãos de controle e instituições do Sistema de Justiça.

A criação do GACE, como marco institucional, permitiu não apenas o diagnóstico preciso das irregularidades, mas também a proposição de soluções concretas e ações coordenadas que culminaram na reestruturação da unidade e, posteriormente, na decisão pelo fechamento gradativo do Case Cabo.

A articulação interinstitucional e o fortalecimento do controle social, com destaque para a atuação do Ministério Público, do Judiciário, da Defensoria Pública, da Funase, da sociedade civil e demais órgãos, demonstraram que a superação de contextos de violação depende do compromisso coletivo com a efetivação da proteção integral prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente e dos princípios do SINASE.

Ademais, a desativação da referida unidade não põe no esquecimento a violação de direitos de que foram vítimas tantos jovens que cumpriram medida de internação no Case Cabo ao longo de seu funcionamento.

O marco histórico da desativação da unidade representa o fim de uma Era de estigmas e de crise institucional assentida pelas Gestões que assumiam a unidade, no decurso dos anos, em face à aceitação

de que os óbices não seriam possíveis de serem contornados; tem-se a superação da visão do Ministério Público como órgão que representa adolescentes em conflito com a lei, tão somente, para que lhes seja aplicada a medida de internação; considerando que, do trabalho, em síntese aduzido, resta plantada a semente do diálogo e da cooperação institucional, notadamente, entre o Ministério Público, o Judiciário, a Defensoria Pública e a Funase.

Destarte, o deslinde do fechamento da unidade Case Cabo, mais que uma resposta tardia aos jovens, familiares, atores do Sistema de Justiça e do Sistema de Garantia de Direitos, representa uma mudança de paradigma no cumprimento da medida em meio fechado e da relevância do diálogo e da transparência de dados fornecidos pela Funase aos atores atuantes na contínua e necessária fiscalização aproximada das unidades de internação.

A desativação do Case Cabo consubstancia uma reparação histórica que ilustra a vitoriosa luta pela efetivação de direitos humanos – na qual a melhoria do sistema socioeducativo insere-se – e é testemunho de que algo sempre pode, deve e vale a pena ser feito, ainda que por ações pontuais, no que toca ao acompanhamento da execução aproximada da execução das medidas socioeducativas.

REFERÊNCIAS

ANGRA DOS REIS. *Plano de reordenamento do sistema de saúde em Pernambuco*. Disponível em: <https://portal.angra.rj.gov.br/downloads/SAS/sinase/plano_de_reordenamento_do_ss_em_pernanbuco.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. Tradução de Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Conselho recomenda fechamento de duas unidades de internação de adolescentes em Pernambuco*. Conselho Nacional de Justiça, 2024. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/conselho-recomenda-fechamento-de-duas-unidades-de-internacao-de-adolescentes-em-pernambuco/>>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 672, de 14 de março de 2024*. Conselho Nacional do Ministério Público, 2024. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0672.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Sinase: Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo*. 2006. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/cije/publicacoes/sinase_2006.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025

ORDEN DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SEÇÃO PERNAMBUCO. *OAB-PE denuncia à ONU situação indigente nas unidades da Funase*. Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pernambuco, 2024. Disponível em: <<https://www.oabpe.org.br/noticias/oab-pe-denuncia-a-onu-situacao-indigna-nas-unidades-da-funase-OhN2ta>>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. [*Documento da Resolução nº 1954/2021*]. Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original19543320210125600f21f9370a1.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2025.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez Luño. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitucion*. 6 ed. Madrid: Tecnos, 1999.

MENDES, Emilio Garcia. *Adolescentes e responsabilidade penal: um debate latino-americano*. UNICEF/ABMP. Brasília: Acervo Operacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DO LITÍGIO À CONSTRUÇÃO COLETIVA: A NEGOCIAÇÃO ESTRUTURAL COMO FERRAMENTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

João Luiz de Carvalho Botega¹

Analú Librelato Longo²

Nicole Lange de Almeida Pires³

Resumo: O enfrentamento de problemas estruturais como a falta de vagas na educação pública desafia a efetividade das respostas judiciais tradicionais. Este artigo analisa a negociação estrutural como ferramenta legítima e estratégica do Ministério Público para indução de políticas públicas e promoção de direitos fundamentais. Com base na experiência concreta de um município paradigma, de médio porte, marcada pela judicialização infrutífera e desarticulação institucional, examina-se como a atuação resolutiva, dialógica e planejada — ancorada em marcos normativos do processo estrutural e métodos negociais desenvolvidos pela Escola de Negociação de Harvard — permitiu a construção de soluções sustentáveis, legítimas e progressivas. A experiência analisada oferece subsídios para o fortalecimento do perfil transformador do Ministério Público e para o aprimoramento das respostas públicas diante de controvérsias coletivas e estruturais.

Palavras-chave: Negociação estrutural; Ministério Público resolutivo; Direito à educação; Educação infantil; Indução de políticas públicas.

Sumário: 1 Introdução; 2 Educação: problemas estruturais e as limitações das respostas tradicionais; 3 A negociação estrutural como caminho para respostas transformadoras; 4 Caso paradigma: o déficit de vagas nas unidades de ensino — um problema estrutural; 5 Considerações Finais.

1 Mestre em Ciência Jurídica na Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC). Membro auxiliar da Corregedoria Nacional e colaborador da Comissão da Infância, Juventude e Educação (CIJE) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

2 Promotora de Justiça do MPSC. Integrante do Comitê Permanente Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva (CONAFAR) do CNMP. Mestre pela Universidade Federal de Santa Catarina em Análise Econômica do Direito. MBA de Negociação e Administração de Conflitos. Facilitadora em Círculo de Construção de Paz.

3 Promotora de Justiça do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC). Pós-graduada em Processo Civil (EPM). Pós-graduada em Ciências Criminais (UNIVALI). Facilitadora em círculos não conflitivos de justiça restaurativa e construção de paz.

1. INTRODUÇÃO

Em março de 2023, uma Promotoria de Justiça com atribuição na área da educação passou a lidar com uma situação recorrente e exaustiva: pais aflitos buscavam desesperadamente uma vaga em creche para seus filhos, problema que também se estendia, ainda que em menor medida, para o ensino fundamental e médio. As reportagens da imprensa local estampavam diariamente a angústia das famílias; os atendimentos não cessavam, e, ao lado deles, os Conselhos Tutelares, igualmente sobrecarregados, ajuizavam centenas de (questionáveis) representações judiciais individuais com base no artigo 136 do ECA⁴, tentando forçar o poder público a cumprir sua obrigação de ofertar vagas escolares.

O Município, embora em pleno crescimento urbano e econômico, havia se tornado palco de um paradoxo doloroso — enquanto se expandia fisicamente, encolhia em sua capacidade de garantir um direito fundamental: o acesso à educação. A crise do sistema educacional já não era apenas institucional. Movimentos populares se formavam, manifestações ocupavam espaços públicos e o tema dominava os noticiários locais, expondo a incapacidade estatal e municipal de responder de maneira coordenada ao problema.

O retrato não era novo. Desde 2021, o Ministério Público (MP) já havia ajuizado ações civis públicas para compelir o poder público a oferecer vagas escolares, sem obter os resultados esperados. A judicialização, ainda que tecnicamente legítima, mostrava-se insuficiente diante da complexidade do problema. A morosidade processual, a fragmentação de dados e a falta de articulação entre Município e Estado transformavam o litígio em um labirinto institucional.

Foi nesse contexto que se delineou uma opção diferente de atuação: ao invés da lógica adversarial como caminho único, optou-se por investir na construção coletiva de soluções. A suspensão das ações judiciais e o início de um processo de negociação coordenada marcaram a abertura de um novo ciclo — mais dialógico, mais eficiente e, sobretudo, mais transformador. A partir de então, o Ministério Público passou a exercer um papel de indutor de políticas públicas, mobilizando instituições, reunindo dados, estabelecendo fluxos e, com isso, construindo uma resposta sistêmica e viável.

A experiência descrita, vivida no município que serviu de referência, é mais do que um caso concreto. Ela representa um paradigma de atuação diante de problemas estruturais públicos complexos e lança luz sobre uma pergunta que desafia o Ministério Público: pode a negociação estrutural⁵ ser um instrumento eficiente para o enfrentamento de problemas, controvérsias e conflitos coletivos e estruturais⁶, como a falta de vagas escolares?

4 Artigo 136, inciso III, “a” e “b”.

5 Os autores empregam o termo “negociação estrutural” para designar o procedimento negocial voltado ao enfrentamento de problemas de natureza estrutural.

6 “Ainda que nem todo litígio coletivo irradiado seja estrutural, todo litígio estrutural é um litígio coletivo irradiado. Isso porque o litígio estrutural tem lugar no contexto de uma violação que atinge subgrupos sociais diversos, com intensidades e de formas diferentes, afetando os interesses desses subgrupos de modo distintos, sem que haja, entre eles, qualquer perspectiva social compartilhada”. VITORELLI, Edilson, *Processo Civil Estrutural*, 6 ed. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 69-70.

Neste artigo sustenta-se, com base na experiência relatada, que a negociação não apenas é possível⁷, mas deve ser tratada como prioridade institucional⁸. Especialmente nos moldes coletivos e estruturais, ela se apresenta como ferramenta legítima, estratégica e institucionalmente respaldada para que o Ministério Público enfrente desafios complexos, como a falta de vagas na educação pública.

Com base no art. 8º da Resolução nº 118/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)⁹ e do Projeto de Lei (PL) nº 3/2025¹⁰, e ancorada nas literaturas especializadas sobre processos estruturais e métodos negociais *harvardianos*, defende-se que a instituição adote, de forma consciente e planejada, uma atuação que transcenda os modelos tradicionais, tanto judiciais quanto extrajudiciais, aproximando-se, assim, da função transformadora que lhe foi atribuída pela Constituição Federal de 1988.

Inicialmente, examinam-se os principais elementos que caracterizam a crise da educação pública como um problema estrutural, bem como as limitações das respostas judiciais tradicionais diante de situações marcadas por complexidade, persistência e impacto coletivo.

Após, analisa-se a negociação estrutural como uma estratégia institucional voltada à construção de soluções transformadoras, destacando seus fundamentos normativos, sua lógica procedimental e seu alinhamento com a atuação resolutiva do Ministério Público.

Por fim, apresenta-se o caso do município parte do procedimento negocial, ainda em andamento, como exemplo paradigmático de resposta resolutiva promovida pelo Ministério Público, com a indicação de erros, acertos e desafios observados até dezembro de 2024.

2. EDUCAÇÃO: PROBLEMAS ESTRUTURAIS E AS LIMITAÇÕES DAS RESPOSTAS TRADICIONAIS

A educação, enquanto direito fundamental previsto no artigo 205 da Constituição Federal¹¹, constitui alicerce para o desenvolvimento humano, a formação para o exercício da cidadania e a preparação

7 Alusão figurativa à obra: URY, William; REISNER, Simone (trad.). *Sim, é possível: sobreviver e prosperar em uma era de conflitos*. Rio de Janeiro: Sextante, 2024.

8 Art. 1º, §2º [...] Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade. CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017*. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2025.

9 Art. 8º A negociação é recomendada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (art. 129, III, da CR/1988).

10 De autoria do Senador Rodrigo Pacheco (PSD/MG) disciplina o processo estrutural. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9889342&ts=1742333070064&rendition_principal=S&disposition=inline>. Acesso em: 20 jun. 2025.

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

para o trabalho. Nos termos do artigo 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹², esse direito deve assegurar, além do pleno desenvolvimento da pessoa, a igualdade de condições para acesso e permanência na escola, a gratuidade do ensino público próximo da residência e o respeito à dignidade do estudante.

Entretanto, a efetivação do direito à educação tem sido sistematicamente comprometida por problemas estruturais, compreendidos como situações de desconformidade institucional prolongada e multifatorial, cujas causas estão enraizadas no modo como se organizam e operam as instituições públicas.

Conforme conceituam Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira¹³, problemas estruturais são “aqueles cuja origem está no próprio funcionamento do sistema ou da estrutura encarregada de realizar determinado direito”, o que implica uma deficiência contínua na prestação do serviço público, incapaz de alcançar o padrão mínimo exigido pela Constituição Federal.

O Projeto de Lei nº 3/2025, que tramita no Senado Federal¹⁴, espelhou a tipologia que já vinha sendo defendida no campo doutrinário. De acordo com a proposta, são considerados problemas estruturais aqueles que não admitem solução adequada pelas técnicas tradicionais do processo comum, individual ou coletivo, e que se distinguem por atributos como a multipolaridade, o impacto social relevante, a prospectividade das soluções, a necessidade de intervenções incrementais e duradouras, o elevado grau de complexidade, a permanência da irregularidade por ação ou omissão do Estado e, ainda, a exigência de modificações no modo de atuação de instituições públicas ou privadas. A formulação normativa reafirma a compreensão de que tais problemas demandam instrumentos processuais próprios, voltados à reorganização institucional progressiva e à construção coletiva de soluções sustentáveis. Parte superior do formulário

Em outras palavras, são aqueles que se reproduzem mesmo após soluções pontuais, revelando-se resistentes à atuação corretiva tradicional e exigindo respostas sistêmicas, coordenadas e progressivas. No campo educacional, a falta de vagas escolares é expressão recorrente desse tipo de disfunção estrutural. A questão não se resume à ausência de assentos físicos nas escolas, mas resulta da interação entre múltiplos fatores, como o crescimento urbano desordenado, a desigualdade territorial, a alta rotatividade populacional, a má distribuição de recursos, a fragmentação da gestão entre os entes federativos, a ausência de planejamento educacional articulado e, até, a postura do usuário, que desconhece a

12 Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica.

13 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao Processo Civil Brasileiro. In: BALAZEIRO, Alberto Bastos; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; VEIGA, Guilherme (Orgs.). *Novos horizontes do processo estrutural*. Londrina: Thoth, 2024. p. 104.

14 Cf. <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9889348&ts=1742333070031&disposition=inline>>.

forma de distribuição das vagas e agrava o problema ao recusar unidades de ensino e/ou turnos que não sejam da sua preferência.

Em municípios com dinâmica populacional intensa, como no caso paradigma, a demanda por vagas escolares oscila de forma imprevisível, o que dificulta a organização de uma política pública que, por sua própria natureza, exige planejamento com base anual. Tais disfunções não decorrem de mera inércia administrativa, mas da lógica de funcionamento das próprias instituições envolvidas, que, sem reformulação estrutural, seguem reproduzindo omissões e desigualdades, comprometendo a efetivação do direito à educação.

A ausência de planejamento adequado ou a lentidão na resposta estatal têm resultado em violações sistemáticas ao direito à educação, com centenas de crianças e adolescentes fora dos bancos escolares. Como consequência, ao invés de respostas estruturadas, o que se observa é o acionamento fragmentado do Judiciário, seja por meio de ações civis públicas propostas pelo Ministério Público, seja por ações individuais pela Defensoria Pública e pelas famílias e até, como no caso paradigma, representações individuais ajuizadas por Conselhos Tutelares. Embora muitas vezes necessária, a atuação judicial, quando desarticulada, tende a acentuar a desorganização institucional, contribuindo para uma resposta desestrutural¹⁵ ao problema.

Diante desse quadro, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da Recomendação nº 112/2024¹⁶, passou a destacar a importância da estruturação das unidades ministeriais para atuação resolutiva na defesa do direito à educação, buscando a integração com a rede de proteção e o fortalecimento das boas práticas já existentes. A experiência institucional, também tem demonstrado que respostas efetivas exigem atuação em rede e o compromisso interinstitucional coordenado. Iniciativas como o Programa APOIA¹⁷, em Santa Catarina, e o FICAI¹⁸, no Rio Grande do Sul, ilustram a possibilidade de construção de fluxos articulados, com compartilhamento de responsabilidades e uso estratégico da informação.

Veja-se que a evasão escolar intensifica o problema da falta de vagas. Conforme destaca Amin (2021)¹⁹, trata-se de fenômeno antieconômico e antissocial, pois desperdiça investimentos públicos e contribui para a exclusão social de crianças e adolescentes. Além disso, a evasão gera distorções no sistema de gestão educacional, uma vez que a vaga de um aluno evadido não pode ser imediatamente preenchida, perpetuando filas de espera artificiais e agravando a sensação de escassez.

Problemas como a alocação de estudantes em escolas distantes de suas residências, a recusa de matrícula por parte dos responsáveis, a deficiência do transporte escolar, o *bullying*, o trabalho precoce

15 VITORELLI, Edilson, *Processo Civil Estrutural*, 6 ed. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 139.

16 CNMP. *Recomendação n. 112, de 12 de novembro de 2024*. Brasília, DF: Conselho Nacional do Ministério Público, 2024. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/recomendacoes/Recomendao-n-112.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2025.

17 Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/programas/programa-de-combate-a-evasao-escolar-apoia>>. Acesso em: 7 jan. 2025.

18 Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/hotsite/ficai/>>. Acesso em: 20 jun. 2025.

19 AMIN, Andréa Rodrigues. *Curso de Direito da Criança e do Adolescente – aspectos teóricos e práticos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 85.

e a má qualidade do ensino contribuem para um ciclo vicioso de exclusão. Esse ciclo, alimentado pela incapacidade de respostas coordenadas, revela o caráter estrutural da violação ao direito à educação.

Nesse cenário, o controle judicial clássico mostra-se limitado. Como observa Silveira (2021)²⁰, o Judiciário nem sempre dispõe das ferramentas ou da sensibilidade necessária para lidar com as dinâmicas do cotidiano educacional, o que compromete a efetividade das decisões e contribui para o acúmulo de demandas e frustração das expectativas sociais.

Da mesma forma, a situação exige uma atuação articulada dos vários legitimados e da rede de proteção para que seja alcançado algum progresso na solução do litígio. Isso porque, “(...) caso os diferentes atores inseridos no seu palco remem o mesmo barco de modo desarticulado e procurem conduzi-lo para lados opostos, é muito provável que ele não saia do lugar”²¹.

Verifica-se, assim, que a superação de problemas estruturais exige abordagens interinstitucionais e multissetoriais, ancoradas no diálogo, na criatividade, no monitoramento contínuo e na flexibilidade de formatos. Nesse sentido, a crise da educação pública deve ser reconhecida como uma questão estrutural, que impõe ao Estado e às instituições do sistema de justiça o dever de adotar mecanismos inovadores e colaborativos. É nesse cenário que a negociação estrutural se apresenta como uma estratégia promissora para o enfrentamento de desafios complexos, ao viabilizar a construção de soluções sustentáveis, legítimas e compartilhadas pelos próprios protagonistas da política pública.

No tratamento de violações a direitos sociais fundamentais, como o direito à educação, o Ministério Público, historicamente, tem trilhado um percurso institucional consolidado: instaura-se inquérito civil para apuração da irregularidade, promove-se, em regra, ação civil pública com pedidos de obrigação de fazer ou, quando há abertura à composição, formaliza-se um termo de ajustamento de conduta. Esse repertório, embora juridicamente de domínio dos promotores e promotoras de Justiça, mostra-se insuficiente para romper os ciclos de violação contínua nos casos estruturalmente complexos.

Diante de problemas marcados por múltiplas causas, impacto social relevante, necessidade de intervenções incrementais e duradouras, elevado grau de complexidade, permanência da irregularidade e exigência de mudanças no modo de atuação institucional, revela-se a limitação das ferramentas tradicionais. A judicialização e as intervenções fragmentadas, ainda que bem-intencionadas, tendem a produzir efeitos desestruturais, por não enfrentarem as causas sistêmicas da exclusão educacional, como no caso, e não promoverem as reformas necessárias à reorganização do sistema.

Impõe-se, em resumo, a construção de novos caminhos institucionais, capazes de gerar respostas estruturadas, sustentáveis e legitimadas por múltiplos atores. A negociação estrutural, como se verá a seguir, desponta como uma dessas opções.

20 SILVEIRA, Adriana A. Dragone. Judicialização da educação para efetivação do direito à educação básica. *Jornal de Políticas Educacionais*: Paraná, v. 5, n. 9, p. 30/40, junho de 2011. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25173/16821>>. Acesso em: 7 jan. 2025, p. 38.

21 ARENHART, Sérgio; OSNA, Gustavo. Problemas complexos e processo estrutural: significado e possibilidades de efetivação. In: CA-SIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). *Processos estruturais no sul global*, p. 263-283, Londrina: Toth Editora, 2022, p. 267.

3. A NEGOCIAÇÃO ESTRUTURAL COMO CAMINHO PARA RESPOSTAS TRANSFORMADORAS

A negociação, ainda que nem sempre identificada por essa nomenclatura, integra a rotina do Ministério Público há décadas, especialmente desde a introdução do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no §6º do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, incluído pelo Código de Defesa do Consumidor.

Esse modelo de atuação foi reforçado pela Resolução nº 118/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público, cujo art. 8º reconhece a negociação como instrumento de indução de políticas públicas. A diretriz autoriza uma postura dialógica e articulada, sobretudo diante de temas complexos que exigem diagnóstico preciso, pactuação gradual e monitoramento continuado, com forte componente de coordenação interinstitucional.²²

Além do suporte normativo já consolidado, a proposta ganha reforço com a tramitação do Projeto de Lei nº 3/2025, que reconhece expressamente a pactuação de providências estruturais por meio de compromissos de ajustamento de conduta e outros mecanismos de autocomposição coletiva, conforme previsto em seu artigo 10 e § 1º. A iniciativa legislativa contribui para consolidar a legitimidade jurídica da atuação dialógica diante de violações complexas e persistentes, aproximando a prática institucional do Ministério Público de um marco normativo mais consistente e sintonizado com as exigências dos litígios contemporâneos.

A negociação estrutural distingue-se, portanto, por seu foco na transformação sistêmica. Mais do que resolver o litígio concreto, essa abordagem busca instituir um processo capaz de reorganizar práticas institucionais, estabelecer fluxos permanentes de atuação, redefinir prioridades públicas e institucionalizar novos padrões de conduta. Nesse modelo, o Ministério Público amplia sua função clássica, assumindo também o papel de articulador de redes, facilitador de consensos e estimulador de compromissos inter-setoriais voltados à efetividade dos direitos fundamentais.

Trata-se de uma metodologia especialmente apropriada para litígios marcados pela complexidade e impacto coletivo, nos quais a imposição verticalizada de soluções revela-se ineficaz. Ao contrário, a negociação estrutural pressupõe a construção horizontal das respostas, com escuta qualificada, inclusão dos diferentes atores afetados e transparência nas decisões. Requer, por conseguinte, planejamento, continuidade e disposição para a construção de confiança institucional.

Importante destacar que não se trata de abdicar da atuação judicial ou da responsabilização estatal, mas de reconhecer que, em determinados contextos, a superação de problemas públicos complexos exige pactuação coletiva, diagnóstico compartilhado e construção conjunta de soluções. Longe de fragili-

22 Sobre o tema ver: LONGO, Analú Librelato. BARROS; FREITAS, Marcus Aurélio de. Ministério Público Resolutivo, negociação e (in) disponibilidade dos direitos na tutela coletiva. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público* - coletânea especial de fomento à resolutividade: estímulo à atuação resolutiva, v. 8, p. 282-306, 2023 Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/Revista_Corregedoria_VIII.pdf>.

zar o papel institucional do Ministério Público, a negociação estrutural o projeta como agente indutor de mudanças sistêmicas e garante maior legitimidade às decisões construídas no espaço público.

Contudo, a sustentação teórica, por si só, não é suficiente para que o Ministério Público exerça, com eficiência, o papel de articulador de soluções pactuadas. É imprescindível que promotores e procuradores de Justiça — na condição de legitimados universais — assumam com habilidade o lugar que lhes cabe à mesa de negociação, munidos de preparo técnico e domínio de métodos adequados de negociação. Isso exige, para além da adesão às ferramentas, uma mudança de paradigma, ou de *mindset*: não se negocia com a mentalidade de um Ministério Público demandista; e sim com disposição institucionalizada de escuta, construção conjunta e atuação dialógica.

O fio condutor dessa atuação resolutiva e colaborativa pode ser encontrado na metodologia desenvolvida pela Escola de Negociação de Harvard²³, que se mostra apta para lidar com disputas multipartes e contextos de alta complexidade — exatamente como ocorre em muitas das questões enfrentadas pelo Ministério Público brasileiro. Embora não se desconsiderem as lições de Goulart²⁴, que identifica no Ministério Público brasileiro o primeiro modelo constitucionalmente vocacionado à transformação social, com legitimidade universal e atuação pautada na promoção do acesso à Justiça, essa singularidade não impede que, com espírito crítico e sensibilidade à realidade institucional e cultural brasileira, ocorra uma adaptação ao contexto nacional a proposta metodológica *harvardiana*.

O referido método surgiu por volta de 1980, fruto do aprimoramento do pensamento de Mary Parker Follet, chamada de a profeta do gerenciamento, que, na mesma universidade, porém cerca de 100 anos antes, sugeriu métodos para a solução de conflitos centrados na submissão voluntária e nas concessões mútuas.²⁵

Posteriormente, Fisher, Ury e Patton²⁶ sistematizaram essa tradição em um método aplicável a negociações complexas, sobretudo aquelas envolvendo múltiplas partes e interesses interdependentes. Em lugar da tradicional lógica linear (problema, análise, solução), o modelo propõe uma dinâmica circular e estruturada em quatro diretrizes centrais: separar as pessoas do problema; concentrar-se nos interesses e não nas posições; ampliar o leque de opções antes de decidir; e pautar as decisões em critérios objetivos.

Embora amplamente utilizados em cursos, formações e práticas de negociação, os chamados “sete elementos da negociação” não estão formalmente organizados nos livros traduzidos de William Ury ou

23 O Método de Negociação de Harvard, desenvolvido na Universidade de Harvard, é uma forma de abordagem focada em resultados construtivos e mutuamente benéficos em negociações. Diferentemente das abordagens tradicionais, geralmente mais competitivas, o Método Harvard tem como objetivo a construção de um ambiente colaborativo no qual todas as partes envolvidas se sintam participantes e satisfeitas com o acordo. A negociação do método Harvard é baseada em princípios e tem como resultado acordos mais justos e duradouros, com ênfase na eficácia e criatividade na busca por soluções. Disponível em: <<https://professional.dce.harvard.edu/negotiation-programs/>>. Acesso em: 20 jun. 2025.

24 GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ALMEIDA, Gregório Assagra (Coord.). *Coleção Ministério Público Resolutivo*, v.1, 2ª ed., Belo Horizonte: D’Plácido, 2021.

25 FOLLETT, Mary Parker. *Profeta do gerenciamento*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

26 FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

de seus coautores no Brasil. Essa estrutura conceitual — composta por interesses, opções, critérios objetivos, alternativas, compromissos, comunicação e relacionamento — deriva de uma sistematização posterior desenvolvida no âmbito do *Harvard Negotiation Project*²⁷ (Projeto de Negociação de Harvard), especialmente em publicações técnicas e materiais didáticos produzidos pelo *Program on Negotiation* (PON)²⁸, o Programa de Negociação da instituição. Trata-se de um desdobramento prático dos princípios apresentados na obra clássica *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving in*, de autoria de Roger Fischer e William L. Ury (na versão brasileira: *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*²⁹), que passou a orientar tanto a preparação quanto a condução de negociações complexas em contextos institucionais e públicos. No Brasil, essa abordagem pode ser encontrada de forma clara e didática no livro *Negociações Eficazes*, de Jeff Weiss³⁰, que apresenta os sete elementos como fundamento estruturante para negociações bem-sucedidas.

Os elementos essenciais para que esse círculo da negociação possa girar são a comunicação e o relacionamento. Fora do círculo, situam-se as alternativas — isto é, o que cada parte pode alcançar caso não se chegue a um acordo —, cujo conhecimento é igualmente relevante para a tomada de decisões. Trata-se de um modelo que favorece o aprendizado ao longo do processo, permitindo revisões, ajustes e aprofundamento progressivo da colaboração.

No contexto da atuação do Ministério Público brasileiro, em especial nos casos de tutela coletiva e de litígios estruturais, a aplicação dessa metodologia pode contribuir para a elaboração de diagnósticos compartilhados, a ampliação da criatividade institucional e a produção de soluções legitimadas, com maior capacidade de implementação. A fluidez da metodologia mostra-se alinhada com a lógica incremental da negociação estrutural e com a função transformadora atribuída ao Ministério Público pela Constituição de 1988 e reforçada pela Carta de Brasília, do CNMP.

No item a seguir, analisa-se o caso concreto que exemplifica a aplicação dessa abordagem: um processo de construção coletiva voltado ao enfrentamento da falta de vagas escolares, cuja experiência revelou tanto os potenciais quanto os desafios da negociação estrutural como estratégia resolutive para litígios complexos.

27 Disponível em: <<https://professional.dce.harvard.edu/negotiation-programs/>>. Acesso em: 20 jun. 2025.

28 Disponível em: <https://www.pon.harvard.edu/category/courses-and-training/3-day/?mqsc=GAW2506&gad_source=1&gad_campaignid=21923728068&gbraid=0AAAAADfPaZNq93xKDQZpXvJBoGfN0kiDT&gclid=Cj0KCQjwjdTCBhCLARIsAEu8bpLsX5psHH4Y0ePT6x2utQT7IDbkeggYho30nVmVPMEzsqfY2tzgRGQaAj-iEALw_wcB>. Acesso em: 20 jun. 2025.

29 PATTON, Bruce; FISHER, Roger; URY, William. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra e Rachel Agavino. 1. ed. Rio de Janeiro: Sextante. 2018. 224 p.

30 WEISS, Jeff. *Negociações eficazes: tome a iniciativa, gerencie conflitos, chegue ao sim*. Tradução de Roberto Grey. 1. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. 176 p.

4. CASO PARADIGMA: O DÉFICIT DE VAGAS NAS UNIDADES DE ENSINO – UM PROBLEMA ESTRUTURAL

Entre 2023 e 2024, o Município paradigma passou de 222.598 para 245.477 habitantes, um acréscimo de 10%, quase o dobro da média estadual (5,9%), consolidando-se como a sétima maior cidade do Estado. Se se comparar com os dados do Censo de 2010, houve um crescimento populacional na ordem de 62,09%, passando de 137.334 para 222.598 habitantes – o oitavo maior índice proporcional entre municípios com mais de 100 mil moradores no Brasil. O crescimento demográfico, acelerado e desordenado, resultou em desequilíbrios evidentes entre a expansão populacional e a capacidade do poder público em garantir direitos fundamentais. No campo da educação, o impacto foi particularmente agudo: os investimentos não acompanharam a demanda, resultando em um *déficit* estrutural de vagas escolares.

Dados do sistema APOIA, do Ministério Público de Santa Catarina, indicaram que, apenas em 2024, foram registrados 3.348 casos de infrequência escolar nas unidades de ensino. Nos últimos dez anos, o número acumulado é de 18.544 registros, dos quais aproximadamente 40% permaneceram sem solução definitiva. Boa parte desses registros decorre não da evasão escolar voluntária, mas da ausência de vagas em escolas próximas, especialmente quando há necessidade de mudança de turno ou transferência de instituição.

Em 2019, a própria administração municipal identificou uma fila de espera de 2.780 crianças apenas na educação infantil. Diante desse cenário, os Conselhos Tutelares passaram a judicializar a questão por meio de centenas de representações individuais, somadas às ações ajuizadas pela Defensoria Pública e advogados particulares contratados pelas famílias. A crise ganhou visibilidade pública, provocando manifestações populares e ampla cobertura da imprensa local.

Pelo Ministério Público, então, foram instaurados três inquéritos civis e, posteriormente, em 2021, propostas três ações civis públicas³¹ – uma para cada etapa de ensino – contra o Município e o Estado, visando compelir os entes à produção de um diagnóstico preciso do déficit e à formulação de medidas concretas para a criação de vagas. A atuação judicial buscou a concretização do seguintes passos, que foram delimitados nos pedidos das iniciais: 1 - avaliação da gestão das vagas – diagnóstico de onde está o *déficit*, por escola, bairro e ano de ensino; 2 – após diagnóstico, solução de curto prazo mediante convênio dos entes públicos com a iniciativa privada ou com entidades sem fins lucrativos que prestem o serviço, com lançamento de edital; 3 - ampliação das unidades de ensino conforme necessidade apurada no diagnóstico, para solução a médio e longo prazo.

Contudo, mesmo após o deferimento parcial de liminares ainda em 2021, até 2023 os entes demandados não haviam cumprido as determinações judiciais básicas, como a elaboração do diagnóstico. Verificou-se a inexistência de fila única de espera, duplicidade de registros, sistemas manuais de controle, ausência de central de matrículas e absoluta desarticulação entre os poderes públicos envolvidos.

31 EPROC nº 5006429-79.2021.8.24.0045, EPROC nº 5005576-70.2021.8.24.0045 e EPROC nº 5003461-76.2021.8.24.0045.

Em março de 2023, diante da ineficácia da via judicial e da escalada dos problemas — que vinham se agravando e ampliando seus impactos —, as ações em curso foram suspensas como resultado do primeiro acordo parcial celebrado no âmbito do procedimento negocial instaurado. O procedimento trouxe à mesa o Ministério Público, os entes públicos — Estado, Município e respectivas Secretarias —, além dos demais atores da rede de proteção. A condução contou com o apoio do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (NUPIA)³² e do Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação (CIAJE), em colaboração à Promotora de Justiça natural da comarca.

A negociação foi conduzida com base nos princípios e elementos da metodologia desenvolvida pela Escola de Negociação de Harvard, cuja aplicação conferiu rigor técnico e intencionalidade estratégica à atuação do Ministério Público. Reconhecidos internacionalmente como referência em negociações eficazes, esses elementos ofereceram suporte conceitual à construção de um processo orientado à produção de soluções sustentáveis, legítimas e compartilhadas.

O percurso teve início com um alinhamento interno no âmbito do Ministério Público, envolvendo a promotora de Justiça responsável e o Centro de Apoio Operacional respectivo, unidade que desempenhou papel essencial na estruturação estratégica da negociação, ao propor critérios objetivos que deram sustentação ao procedimento negocial. Um dos primeiros desafios foi justamente superar a resistência inicial do órgão de execução em aderir a um processo longo e complexo, diante da sobrecarga de demandas cotidianas — o recorrente “não tenho tempo” que traduz, mais do que uma objeção prática, uma tensão constante vivida por membros do Ministério Público que enfrentam diariamente centenas de outras urgências.

Esse alinhamento prévio foi determinante para o êxito das tratativas, considerando que uma das principais barreiras à construção do “sim” não está apenas na negociação externa entre os sujeitos envolvidos, mas na necessidade de coerência interna dentro de cada instituição. Merece destaque, ainda, o engajamento antecipado da Defensoria Pública — legitimada para a propositura de ação civil pública, embora não integrasse as ações judiciais em curso —, com o propósito de prevenir entraves e estimular a convergência interinstitucional desde as fases iniciais do processo.

Na fase de mapeamento dos atores relevantes, buscou-se responder à pergunta fundamental: quem ainda não está na mesa? Nesse contexto, reforçou-se a participação ativa dos Conselhos Tutelares, cuja atuação cotidiana junto às famílias representou a voz direta dos afetados pelo problema. Esses representantes tornaram-se elo fundamental entre a comunidade e o espaço institucional de deliberação, ampliando a legitimidade social do processo. No âmbito governamental, foi promovida a articulação entre diferentes Secretarias Municipais — especialmente Educação e Obras —, e, no plano Estadual,

32 No Ministério Público de Santa Catarina, ao Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (NUPIA) é órgão de apoio ao Promotor natural. Sobre a estruturação dos Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição como espaços estratégicos de consenso veja: BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; LONGO, Analu Librelato. Ministério Público e Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição resolutivos: por uma melhor parametrização de tais núcleos estratégicos pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Revista do CNMP*, v. 1, n. 2, p. 99–156, 2023. Disponível em: <<https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/327>>. Acesso em: 1 jun. 2025.

buscou-se integrar os setores diretamente envolvidos na operacionalização do sistema educacional, superando a lógica fragmentada de atuação.

A negociação foi orientada desde o início pela identificação dos interesses subjacentes de cada parte. No caso do Município, a nova gestão demonstrava o interesse de reposicionar a imagem pública, associando-se a soluções concretas para problemas históricos. Os conselheiros tutelares, por sua vez, buscavam recuperar sua função originária, alheia à judicialização massiva. Para além das exigências formais — como a criação de vagas, reconheceu-se que o objetivo comum era assegurar o direito à educação com qualidade e previsibilidade, em um sistema funcional e eficiente.

A consciência institucional sobre as alternativas em caso de impasse foi constantemente mantida. Embora o Ministério Público já contasse com liminares judiciais concedidas, era evidente que a via exclusivamente judicial não se apresentava como a melhor alternativa, tendo em vista sua ineficácia prática verificada nos anos anteriores. Ficou evidenciado que, mais do que falta de vontade, faltava ao Município paradigma capacidade institucional de resolver o problema de forma estrutural. A comparação entre os caminhos revelou que o diálogo coordenado, ainda que mais trabalhoso, oferecia maiores chances de resultado efetivo e duradouro.

A geração de opções, realizadas em várias reuniões, seguiu o diagrama circular proposto Fisher, Ury e Patton³³ e constituiu uma das fases mais desafiadoras do processo. Em geral, as partes — e aqui cabe, inclusive, uma autocrítica do próprio Ministério Público — tendem a esbarrar na “busca por uma única resposta única” e na crença equivocada de que “resolver o problema do outro é problema do outro”³⁴.

Superados esses obstáculos iniciais, emergiram alternativas que extrapolavam a linha reta originalmente vislumbrada: a unificação dos sistemas, com a criação de uma central de matrícula, a filtragem de dados para eliminação de duplicidades, a criação de uma lista única, pública e transparente de espera e o estabelecimento de um fluxo institucional entre os Conselhos Tutelares e a gestão educacional foram soluções construídas pela escuta mútua, da análise da realidade local e do compromisso técnico das instituições envolvidas. Para ilustrar, o levantamento físico das unidades escolares, com verificação de metragem e readequação de espaços — proposta surgida diretamente da mesa de negociação —, viabilizou, no curto prazo, a criação de aproximadamente 20% a mais de vagas.

Para assegurar a aceitação das soluções, todas as decisões foram fundamentadas em critérios objetivos, vinculados aos princípios constitucionais da igualdade de acesso e da eficiência administrativa. A pactuação de critérios técnicos para ordenamento das vagas, inclusive com editais contendo regras de prioridade em períodos de transição, reforçou a legitimidade procedimental da negociação. Essa escolha evitou o risco de decisões casuísticas e garantiu previsibilidade para as famílias.

33 FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Rio de Janeiro: Sextante, 2018, p. 91.

34 FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Rio de Janeiro: Sextante, 2018, p. 80.

A comunicação entre os atores foi pautada pela clareza, periodicidade e horizontalidade. As dezenas de reuniões fortaleceram a confiança e reduziram ruídos. A construção de um canal institucional direto entre as partes e a divulgação pública da lista de espera, por exemplo, contribuíram para a transparência e para a criação de um ambiente de confiança mútua e para a população.

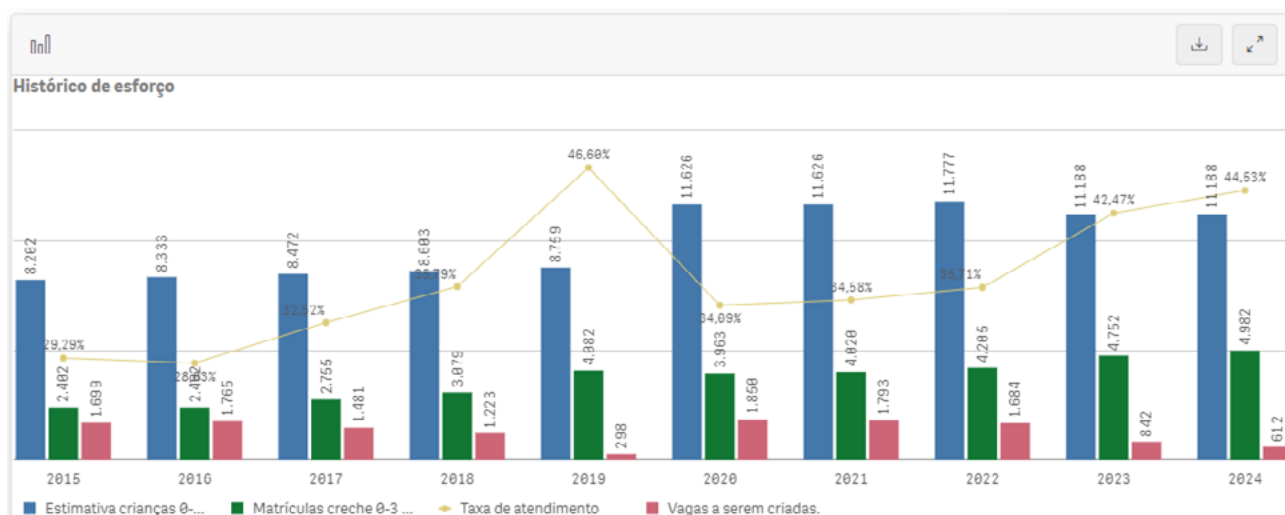
Um dos desafios enfrentados foi a alternância de promotores de Justiça à frente do caso diante do extenso período de negociação e concretização das soluções integradas, fator que colocou em risco a continuidade e a memória institucional da negociação. Contudo, o suporte do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (NUPIA)³⁵ permitiu superar esse obstáculo, promovendo transições qualificadas por meio de reuniões de alinhamento entre os promotores que se sucederam, preservando os acordos parciais já firmados. A construção de relações duradouras entre os entes também foi um resultado expressivo da atuação resolutiva, revelando o potencial da negociação para superar a lógica institucional fragmentada.

A negociação, até o período que este estudo acompanhou, foi conduzida por meio de acordos parciais e experimentais, em consonância com a dinâmica incremental e progressiva que a natureza do problema exigia. Essa metodologia evitou que a opção pelo diálogo comprometesse os direitos tutelados pelo Ministério Público e contribuiu para a construção de confiança, à medida que permitiu aferir o grau de comprometimento das partes com a solução pactuada. Isso porque, ao menor sinal de descomprometimento dos envolvidos na negociação, impõe-se a reavaliação estratégica: permanecer ou se retirar da mesa de negociação.

A pactuação em litígios estruturais deve ser acompanhada de fases bem delimitadas e metas verificáveis, sob pena de eternização da execução e esvaziamento do compromisso. Nesse sentido, a pactuação foi acompanhada de cronograma e monitoramento contínuo, permitindo ajustes e avanços graduais, sem romper o ciclo de diálogo.

Um olhar para o histórico do esforço do Município com relação a vagas em creche, segundo dados do painel de BI do projeto Lume, uma parceria do MPSC com o TCE/SC, o MPC/SC e diversos outros órgãos e instituições com vistas ao monitoramento dos Planos Municipais de Educação em Santa Catarina, demonstra que o Município mais do que dobrou o número de matrículas de crianças de zero a três anos em creches no período de nove anos, saltando de 2.402 em 2015 vagas para 4.982 em 2024. Apesar dos impactos da pandemia na educação infantil, ocorrida em todo o território nacional, verifica-se que, a partir de 2023, quando se inicia a negociação estrutural, há um crescimento de matrículas em níveis superiores ao que ocorria quando apenas vigoravam as liminares proferidas nas ações civis públicas movidas pelo Ministério Público: o Município avançou de 34,58% do total das crianças de zero a três anos residentes no seu território devidamente matriculadas em creche no ano de 2021 para 44,53% em 2024. É o que mostra o gráfico abaixo:

35 Sobre a importância do fortalecimento dos Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição ver: LONGO, Analú Librelato; BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Ministério Público e núcleos permanentes de incentivo à autocomposição resolutivos: por uma melhor parametrização de tais núcleos estratégicos pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Revista do CNMP*, Brasília, n. 11, p. 1–24, 2023. DOI: <<https://doi.org/10.36662/revistadocnmp.i11.327>>. Disponível em: <<https://ojs.cnmpp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/327>>. Acesso em: jun. 2025.



Fonte: <https://lume.tce.sc.gov.br/educacao-infantil/>

Como se pode observar, mesmo com os resultados alcançados, o Município ainda precisaria criar mais 612 vagas em creche para cumprir seu Plano Municipal de Educação, que estabeleceu o percentual de 50% das crianças matriculadas, em simetria com o Plano Nacional de Educação. Além disso, informou ao Ministério Público mais recentemente que possui um déficit de 538 vagas em creche para atender todas as famílias que solicitaram a matrícula. Apesar de alto – e por isso a negociação estrutural continua –, é um número muito inferior às 2.780 crianças na fila de espera de 2019. Ocorreu igualmente uma redução significativa das ações ou representações individuais manejadas pelos Conselhos Tutelares, considerando a pactuação de um fluxo entre o órgão protetivo, a Secretaria de Educação e o Ministério Público, evitando a judicialização massiva que vinha ocorrendo até então, e permitindo, inclusive, que os promotores de Justiça titulares dispusessem de mais tempo para dar seguimento à negociação estrutural.

Há ainda uma preocupação de todos os atores envolvidos, mas em especial do Ministério Público, para o pleno cumprimento, por parte do Município, da Lei nº 14.851/2024, que dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de zero a três anos de idade, garantindo transparência na fila de espera e controle social, bem como para que todas as vagas criadas, sejam públicas ou conveniadas, atendam aos parâmetros da Resolução CNE/CEB nº 1, de 17 de outubro de 2024, que institui as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil.

No tocante ao ensino fundamental, houve uma melhoria ainda mais expressiva do que na educação infantil: além de uma melhor articulação entre Estado e Município, que em muitos bairros “competiam” entre si com escolas próximas oferecendo vagas para a mesma etapa, houve um incremento considerável no número de matrículas, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Histórico de esforço

Fonte: <https://lume.tce.sc.gov.br/ensino-fundamental/>

O painel demonstra que Estado e Município saltaram de 19.691 matrículas de crianças e adolescentes de seis a 14 anos no ensino fundamental em 2015 para 28.509 matrículas em 2023, com o maior aumento ocorrendo justamente entre 2022 e 2023, ano em que se iniciou a mediação estrutural (ainda não há dados disponíveis de 2024). Com isso, hoje no Município há mais matrículas do que a população estimada para aquela faixa etária (a taxa de atendimento está em 120,25%), o que pode significar que a estimativa populacional está subdimensionada, mas pode significar também a realização de matrículas de estudantes de outros municípios da região (pois muitas vezes a escola mais próxima fica no Município paradigma) ou mesmo problemas de registro no Censo Escolar, de onde são extraídos os dados oficiais que alimentam os painéis de BI do projeto Lume. De todo modo, hoje o problema no Município em questão (que ainda persiste, mesmo que de forma residual) parece ser muito mais de gestão das vagas disponíveis no ensino fundamental (inclusive com um melhor ordenamento das vagas entre rede estadual e municipal) do que efetivamente a falta de vagas nessa etapa de ensino.

Apesar dos avanços expressivos alcançados, o processo de negociação também revelou aprendizados importantes. Um dos mais relevantes foi a ausência, nos estágios iniciais da pactuação, do Tribunal de Contas do Estado à mesa de negociação. A posterior impugnação, por esse órgão, à proposta de ampliação de vagas mediante a utilização de salas modulares — solução emergencial desenhada para atender a demanda imediata — acabou por comprometer a execução do cronograma que vinha sendo desenhado. A inclusão antecipada do controle externo poderia ter viabilizado ajustes prévios à solução proposta e evitado surpresas.

Outro aspecto identificado foi a limitada escuta direta das famílias usuárias do sistema tecnológico de matrículas, cujas experiências práticas poderiam ter contribuído para o aprimoramento da gestão e da transparência no acesso à educação. A ausência dessa escuta estruturada representou uma lacuna na percepção das necessidades reais dos beneficiários e no desenho de soluções mais centradas no usuário, o que reforça a importância de ampliar, nos próximos ciclos, os espaços de participação popular qualificada.

O Município também precisa ampliar sua capacidade institucional de planejar e executar de forma sustentável uma política pública sensível e complexa como a educação, ainda mais em uma localidade com grande fluxo populacional, a fim de que, quando resolvido, o problema não volte a ocorrer. Por fim, como último aprendizado, o Judiciário também poderia ser chamado a participar mais diretamente das negociações, ainda que apenas em alguns momentos mais importantes, considerando que ainda há ações civis públicas (suspensas) em curso.

No entanto, vale ressaltar que a negociação estrutural ora relatada ainda se encontra em curso, e os resultados já obtidos mostraram-se essenciais para desfazimento do emaranhado de questões subjacentes envolvendo o diagnóstico, de modo que o caminho para a construção de soluções sustentáveis foi pavimentado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência analisada neste artigo demonstra que o enfrentamento de problemas estruturais, complexos e públicos, como o déficit de vagas escolares, exige mais do que respostas judiciais tradicionais, como a ação civil pública, ou medidas “ministeriais”, por meio dos Termos de Ajustamento de Conduta. Trata-se de um desafio estrutural que demanda articulação interinstitucional, escuta ativa e construção coletiva de soluções, com planejamento progressivo e responsabilidade compartilhada entre os atores públicos.

Nesse cenário, a negociação estrutural demonstrou ser não apenas viável, mas necessária — um verdadeiro dever-poder institucional. Sua adoção, respaldada pelo art. 8º da Resolução nº 118/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e por marcos teóricos consolidados, representa um avanço na prática institucional do Ministério Público. A atuação dialógica e estratégica, pautada na identificação de interesses, na formulação de opções legítimas e na consolidação de compromissos graduais, fortalece a capacidade institucional de indução de políticas públicas mais eficazes, participativas e sustentáveis.

A análise do caso paradigmático revela que, mesmo diante de um histórico de judicialização infrutífera e de desarticulação entre os entes federativos, foi possível alcançar soluções mais eficientes e duradouras por meio de uma abordagem negocial bem estruturada. Ao assumir um papel articulador, o Ministério Público transcende a lógica meramente demandista e se reposiciona como agente protagonista na transformação institucional e na promoção de justiça social.

REFERÊNCIAS

AMIN, Andréa Rodrigues. *Curso de Direito da Criança e do Adolescente – aspectos teóricos e práticos*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

ARENHART, Sérgio; OSNA, Gustavo. Problemas complexos e processo estrutural: significado e possibilidades de efetivação. In: CASIMIRO, Matheus; CUNHA, Eduarda (org.). *Processos estruturais no sul global*, p. 263-283, Londrina: Toth Editora, 2022.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao Processo Civil Brasileiro. In: BALAZEIRO, Alberto Bastos; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro; VEIGA, Guilherme (Orgs.). *Novos horizontes do processo estrutural*. Londrina: Thoth, 2024.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

FOLLETT, Mary Parker. *Profeta do gerenciamento*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

GOULART, Marcelo Pedroso; ALMEIDA, Gregório Assagra (Coord.). Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público. *Coleção Ministério Público Resolutivo*, v.1, 2ª ed., Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

LONGO, Analú Librelato; BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Ministério Público e núcleos permanentes de incentivo à autocomposição resolutivos: por uma melhor parametrização de tais núcleos estratégicos pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Revista do CNMP*, Brasília, n. 11, p. 1–24, 2023.

LONGO, Analú Librelato. BARROS; FREITAS, Marcus Aurélio de. Ministério Público Resolutivo, negociação e (in)disponibilidade dos direitos na tutela coletiva. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público* - coletânea especial de fomento à resolutividade: estímulo à atuação resolutiva, v. 8, p. 282-306, 2023 Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/Revista_Corregedoria_VIII.pdf>.

SILVEIRA, Adriana A. Dragone. Judicialização da educação para efetivação do direito à educação básica. *Jornal de Políticas Educacionais*: Paraná, v. 5, n. 9, p. 30/40, junho de 2011.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural*, 6 ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

A COOPERAÇÃO INDIVIDUAL ENTRE MEMBROS DE MINISTÉRIOS PÚBLICOS DISTINTOS EM PROCESSOS ESTRUTURAIS: NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO PELO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)

Reggina Nogueira de França¹

Resumo: O presente artigo analisa a possibilidade de cooperação individual entre promotores e procuradores de Justiça de diferentes Ministérios Públicos, destacando a lacuna normativa da Resolução CNMP nº 370/2024, que disciplina a cooperação entre órgãos e entre membros do Ministério Público que possuem atribuição natural para o litígio. A aprovação da norma foi amplamente divulgada, inclusive em sites institucionais de Ministérios Públicos Estaduais, como o do Ministério Público do Paraná². No entanto, a Resolução ainda não consta do site oficial do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o que gera incertezas quanto à sua vigência e aplicabilidade prática no âmbito ministerial. Diante desse cenário, parte-se do pressuposto de que a norma está vigente, para fins de análise de seus impactos e das lacunas normativas ainda existentes. Argumenta-se que a limitação mencionada dificulta o aproveitamento da expertise acumulada por membros do Ministério Público em processos estruturais complexos, reduzindo o potencial de uma atuação institucional mais eficiente. Defende-se, por essa razão, a necessidade de regulamentação que autorize a cooperação individual entre membros, mesmo na ausência de atribuição natural ou de vínculo com o Ministério Público que formalmente conduz o caso. Ao final, são apresentadas propostas normativas voltadas a viabilizar e disciplinar essa forma de cooperação, de modo a aumentar a eficiência na resolução de litígios estruturais e fortalecer a capacidade institucional do Ministério Público.

Palavras-chave: Cooperação ministerial; Promotores e Procuradores de Justiça; Resolução CNMP nº 370/2024; Processos Estruturais; Regulamentação.

Sumário: 1 Introdução; 2 O Processo Estrutural e sua complexidade; 3 A Cooperação Ministerial na Resolução nº 370/2024 do Conselho Superior do Ministério Público (CNMP); 4 A importância do conhecimento acumulado; 5 Regulamentação pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); 6 Considerações finais.

1 Analista Jurídica do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Pós-graduada em Processo Civil Estrutural pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de Goiás. E-mail: regginanogueira@hotmail.com.

2 Cf. <<https://site.mppr.mp.br/criminal/Noticia/CNMP-aprova-proposta-que-regulamenta-mecanismos-de-cooperacao-entre-os-membros-do>>. Acesso em: 30 jan. 2025.

1. INTRODUÇÃO

A cooperação no âmbito dos processos estruturais tem sido amplamente discutida³ pela doutrina processual contemporânea, especialmente devido à sua relevância para a implementação de soluções eficazes em questões complexas que envolvem múltiplos atores e interesses coletivos.

Conforme ensina Edilson Vitorelli, “*processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação de direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural*”⁴.

Estudos recentes, como os de Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira⁵, e Edilson Vitorelli⁶, enfatizam a natureza multipolar e consensual dos processos estruturais, que requerem esforços coordenados⁷ entre instituições e agentes públicos para superar problemas estruturais que afetam direitos fundamentais.

Nessa linha, resoluções normativas editadas por órgãos de controle também reforçam a importância da cooperação.

A Resolução nº 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) regula a cooperação judiciária entre órgãos do Judiciário e outras entidades, enquanto a Resolução CNMP nº 370/2024 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) foca na colaboração entre os membros dos Ministérios Públicos de todo o Brasil, inspirada nos princípios do Código de Processo Civil (CPC).

Os aludidos instrumentos normativos destacam a cooperação como um pilar essencial para a eficiência e a efetividade das decisões judiciais e administrativas.

A Resolução CNMP nº 370/2024, por exemplo, afirma que a cooperação, nos termos dos artigos 6º e 15 do CPC, é fundamental para a redução de custos, a eficiência administrativa e a otimização de recursos institucionais.

3 VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema*: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <[10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372](https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372)>.

4 VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 3ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 69.

5 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 75*, jan./mar. 2020, p. 101-136.

6 VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema*: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <[10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372](https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372)>.

7 A necessidade de esforços coordenados entre instituições e agentes públicos na condução de processos estruturais decorre da própria complexidade dessas demandas, que envolvem múltiplos interesses e exigem soluções integradas. Como destaca Marcus Aurélio de Freitas Barros, a falta de articulação entre os atores responsáveis pela tutela dos direitos coletivos compromete a efetividade da atuação institucional: “É preciso propugnar por uma atuação coordenada dos diversos legitimados ativos para a concretização da tutela do direito coletivo. Infelizmente, na prática, o que se vê é a atuação, principalmente de instituições públicas, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Advocacia Pública, por exemplo, como ilhas, cada um atuando isoladamente”. (BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. *Dos litígios aos processos estruturais*: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. 1ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021, p. 96).

Similarmente, a Resolução CNJ nº 350/2020 reconhece que a cooperação judiciária, especialmente por meio de auxílio direto, constitui um mecanismo contemporâneo e ágil, promovendo a celeridade e a eficiência na administração da justiça.

No entanto, a cooperação individual de promotores e procuradores de Justiça, tema de inegável importância prática, permanece à margem do debate acadêmico e normativo.

Embora a legislação reconheça a possibilidade de cooperação interinstitucional, ainda não há previsão específica para que membros do MP, individualmente, possam contribuir em processos estruturais nos quais detenham expertise na hipótese de estarem desvinculados das instituições envolvidas diretamente no litígio.

O tema da cooperação individual de promotores e procuradores de Justiça no processo estrutural ganha relevância, ainda, diante da frequente⁸ complexidade dos problemas enfrentados por esse tipo de processo.

Tais problemas, frequentemente relacionados à efetivação de direitos fundamentais e políticas públicas⁹, demandam a colaboração de especialistas com profundo conhecimento das particularidades desses litígios estruturais, aptos a lidar com a complexidade que envolve múltiplos interesses e atores, além de conhecer e adotar técnicas que privilegiem a mediação como método adequado de resolução de conflitos estruturais.

Essas técnicas devem priorizar a consensualidade¹⁰, estimular a participação ativa dos envolvidos e promover o diálogo interinstitucional, facilitando o desenvolvimento de soluções¹¹.

A expertise de promotores e procuradores de Justiça, acumulada em experiências prévias e estudos sobre o tema, é, portanto, um recurso valioso que pode ser mobilizado por meio da cooperação

8 Os autores destacam que a complexidade, embora seja uma característica frequentemente associada aos processos estruturais, não é essencial para defini-los. Isso significa que, embora a maioria dos exemplos de processos estruturais envolva um alto grau de complexidade, há situações em que o problema subjacente não apresenta tantas soluções possíveis ou níveis elevados de conflitos. Eles explicam que a complexidade está relacionada à diversidade de soluções possíveis e à multipolaridade de interesses no litígio, sendo comum em casos que envolvem múltiplos atores com interesses divergentes. No entanto, há processos estruturais que, mesmo sendo menos complexos, ainda exigem intervenções estruturantes devido à natureza do problema que se busca resolver. Portanto, a complexidade é uma característica típica e indicativa de processos estruturais, mas não é determinante para a sua caracterização. Por todos, DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA. Op. cit., p. 114.

9 “É mais comum que que os litígios estruturais envolvam estruturas públicas, porque estas afetam a vida de um número considerável de pessoas e o seu funcionamento não pode ser simplesmente eliminado, como ocorre com uma estrutura privada, submetida à lógica de mercado. Estrutura, nesse conceito, pode ser uma instituição, um conjunto de instituições, uma política ou um programa público”. VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 3ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 60.

10 Conforme defende Arenhart, “Talvez a mais importante de todas seja a relevância das soluções consensuais, trabalhadas a partir do diálogo entre as partes. Sem dúvida, esse tipo de solução é muito melhor do que a imposição de uma decisão do órgão imparcial, que pode desagradar a todas as partes do processo e a toda a sociedade atingida”. ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017.

11 ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli; PENHA, Carlos Alberto Thomazelli. Aspectos práticos sobre o emprego da mediação como método adequado de resolução de conflitos estruturais no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Paradigma*, [s. l.], v. 33, n. 1, 2024. DOI: 10.55839/2318-8650RevParRPv33n1pa97-114. Disponível em: <<https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/3385>>. Acesso em: 26 jan. 2025.

individual para garantir a continuidade e a efetividade das soluções em processos estruturais, reduzindo o risco de demora e retrocessos.

Portanto, o presente artigo tem como objetivo propor soluções normativas e práticas para viabilizar essa forma de cooperação no âmbito dos processos estruturais. Além de oferecer um arcabouço jurídico que permita tal colaboração, busca-se apresentar diretrizes que assegurem a transparência e a eficiência dessas iniciativas.

2. O PROCESSO ESTRUTURAL E A SUA COMPLEXIDADE

Os processos estruturais têm como objetivo principal abordar problemas que não podem ser resolvidos de maneira convencional, demandando soluções criativas e adaptadas a situações de elevada complexidade.

Segundo Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira¹², eles se caracterizam pela necessidade de reorganização de estruturas institucionais que, em seu funcionamento, perpetuam a violação de direitos fundamentais.

O conceito de litígio ou problema estrutural é central para compreensão do processo estrutural. Trata-se de uma situação de desconformidade ou de organização inadequada que exige uma intervenção reestruturante. Isso pode envolver, por exemplo, questões como sistemas de saúde precários, violações de direitos em sistema prisional, deficiências em políticas públicas etc.

Edilson Vitorelli explica que litígios estruturais são

litígios decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente, voltando a se repetir no futuro¹³.

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira aduzem que

problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal¹⁴.

12 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* nº 75, jan./mar. 2020, p. 101-136.

13 VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 3ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 60.

14 DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA. Op. cit., p. 104.

A multipolaridade é uma das características mais marcantes dos processos estruturais, embora não essencial¹⁵.

Ao contrário dos litígios tradicionais, em que há apenas duas partes principais, esses processos envolvem múltiplos atores, podendo incluir instituições públicas, organizações privadas e grupos sociais diversos.

A flexibilidade procedimental, por outro lado, é um componente indispensável nos processos estruturais, especialmente devido à sua natureza adaptativa e bifásica. Conforme defendido por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, essa flexibilidade deve ser garantida não apenas pela adoção de um procedimento bifásico (tal como ocorre no processo falimentar), mas também pela aplicação de diversas técnicas processuais que ajustam as regras tradicionais do processo.

Essas técnicas incluem a atenuação das regras de congruência objetiva, a ampliação do regime de participação dos envolvidos, a atipicidade dos meios de prova e medidas executivas, além do uso inovador de instrumentos de cooperação (art. 69 do CPC).

Tais elementos assegurariam a capacidade de o processo estrutural se adaptar às mudanças e complexidades inerentes ao seu desenvolvimento, permitindo a implementação de soluções que atendam de forma mais adequada às necessidades específica de cada caso.

Gustavo Osna, por sua vez, enfatiza que os processos estruturais demandam criatividade e pragmatismo, além de soluções que dependam de uma abordagem adaptável e do comprometimento voluntário dos agentes envolvidos¹⁶.

Nesse contexto, não se pode ignorar a necessidade da expertise acumulada por promotores e procuradores de Justiça em processos estruturais. A experiência e o conhecimento desses profissionais, especialmente daqueles que já atuaram em casos semelhantes, são fundamentais para a formulação e implementação de soluções resolutivas.

3. A COOPERAÇÃO MINISTERIAL NA RESOLUÇÃO Nº 370/2024 DO CNMP

A Resolução CNMP nº 370/2024 é um marco na tentativa de regulamentar a cooperação no âmbito do Ministério Público.

15 DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA. Op. cit., p. 111.

16 OSNA, Gustavo. Acertando problemas complexos: o 'praticismo' e os 'processos estruturais'. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278, maio/ago. 2020. DOI: 10.12660/rda.v279.2020.82013.

Inspirada nos artigos 67 a 69 do Código de Processo Civil, seu objetivo é permitir uma interação mais eficiente entre os órgãos do Ministério Público, promovendo a troca de informações, compartilhamento de recursos e ações conjuntas.

No entanto, a aludida resolução se limita a abordar a cooperação entre órgãos institucionais e promotores e procuradores de Justiça vinculados ao litígio, deixando lacunas importantes no que diz respeito à cooperação individual de promotores e procuradores de Justiça, o que poderia amplificar os resultados de forma mais específica e técnica.

Embora a Resolução CNMP nº 370/2024 represente um avanço, ela reflete um enfoque apenas institucional.

A lógica subjacente prioriza a colaboração entre órgãos e unidades administrativas do Ministério Público, mas não prevê instrumentos que incentivem a cooperação individual entre promotores e procuradores de Justiça, especialmente em cenários em que profissional possui expertise técnica acumulada, mas está institucionalmente desvinculado da causa.

A regulamentação vigente não considera, portanto, a possibilidade de designações voluntárias que poderiam aproveitar o conhecimento desses especialistas em situações pontuais.

A Resolução CNMP nº 370/2024 estabelece pressupostos que condicionam a formalização da cooperação entre membros do Ministério Público, delimitando o alcance da atuação coordenada.

Com efeito, o artigo 4º prevê os seguintes pressupostos para a cooperação:

Art. 4º Os órgãos do Ministério Público poderão, no âmbito de suas respectivas atribuições, celebrar convenção de atuação coordenada, a fim de regular a prática de atos em processo ou procedimento, judicial ou administrativo, sempre que se observar pelo menos um dos seguintes pressupostos:

- I - houver necessidade de articular a atuação de dois ou mais membros do Ministério Público responsáveis pela condução de um ou vários processos;
- II - houver risco de atuação descoordenada, compreendida como aquela que pode levar a resultados conflitantes, contraditórios ou antagônicos;
- III - puder levar a resultados mais eficientes, com economia de recursos materiais e humanos, ou maior efetividade da tutela dos direitos.

Como se vê, a cooperação pressupõe, essencialmente, a existência de atribuições previamente definidas entre os promotores e procuradores de Justiça envolvidos e a necessidade de articulação para evitar conflitos de atuação.

O primeiro pressuposto indica que a cooperação se dá entre promotores e procuradores de Justiça que já possuem atribuição sobre um ou mais processos, ou seja, parte-se do reconhecimento de que esses membros compartilham a responsabilidade na condução de determinada demanda.

Já o segundo pressuposto trata do risco de descoordenação, alertando para a possibilidade de que, sem um alinhamento formal, diferentes atuações possam resultar em decisões conflitantes ou contraditórias.

Por fim, o terceiro pressuposto reforça a ideia de que a cooperação deve ter um propósito prático, visando maior eficiência na gestão dos recursos institucionais e melhor tutela dos direitos.

Essa delimitação demonstra que a aludida Resolução estrutura a cooperação dentro de um modelo em que os promotores e procuradores de Justiça já possuem atribuições definidas e precisam apenas organizar a atuação conjunta para evitar decisões divergentes.

No entanto, ao condicionar a cooperação a esse cenário específico, a norma não contempla a possibilidade de cooperação entre promotores e procuradores de Justiça que não compartilham atribuição natural, mas que poderiam contribuir significativamente em razão de sua expertise em processos estruturais.

A resolução estabelece, ainda, em seu artigo 5º, que a cooperação no âmbito do Ministério Público deve ser formalizada entre os promotores e procuradores Naturais, o que reforça a ideia de que esses membros compartilham a atribuição para atuar em determinado caso.

Não há previsão, pois, para que promotores e procuradores de Justiça cooperem individualmente auxiliando o promotor ou Procurador Natural, caso seu órgão de atuação esteja desvinculado do litígio. Com efeito:

Art. 5º A convenção de atuação coordenada deve ser celebrada pelos promotores ou procuradores naturais, sem prejuízo da participação de demais interessados, e, independentemente de outros conteúdos, deve obrigatoriamente conter:

- I - o elenco dos processos e procedimentos em que incidirá;
- II - a identificação dos órgãos de atuação envolvidos;
- III - a justificativa da existência, no caso, dos pressupostos do artigo anterior;
- IV - especificação da repartição de funções, com indicação do que caberá a cada um dos convenientes, se for hipótese de divisão de tarefas;
- V - o elenco de quais atos processuais serão de exclusividade de algum dos convenientes e quais serão praticados em conjunto, se houver;
- VI - as formas de deliberação entre os convenientes e os meios de solução de divergência interna, no caso de atuação conjunta;
- VII - a indicação das fontes de custeio e de recursos materiais e humanos que serão empregados durante a cooperação, especificando o que caberá a cada um dos convenientes providenciar. Parágrafo único. Não havendo indicação das formas de solução de controvérsias, em caso de divergência entre os convenientes, será cabível o uso do conflito de atribuição, na forma da legislação de regência.

Como dito, apesar de trazer avanços, a aludida resolução ainda carece de instrumentos que contemplem a possibilidade de cooperação individual baseada exclusivamente na expertise do membro, independentemente de ele estar formalmente vinculado ao processo ou de seu Ministério Público estar institucionalmente envolvido no litígio.

Essa cooperação poderia se dar a pedido do promotor ou procurador de Justiça Natural, que teria a possibilidade de solicitar a cooperação de um colega promotor de Justiça de outro Ministério Público, mesmo que o Ministério Público de origem do promotor ou procurador de Justiça cooperador não esteja formalmente participando do litígio.

Sem instrumentos que prevejam a cooperação individual, o Ministério Público perde oportunidades de promover uma atuação mais resolutiva em processos estruturais e outros casos complexos.

A inclusão dessa modalidade pode não apenas ampliar o impacto da Resolução CNMP nº 370/2024, mas também alinhar o Ministério Público às práticas de flexibilidade organizacional que permitam que a expertise seja aplicada de maneira eficiente, otimizando os resultados institucionais e fortalecendo a atuação ministerial.

Ressalte-se que a necessidade de regulamentação específica para viabilizar a cooperação entre promotores e procuradores de Justiça ora proposta encontra respaldo na doutrina contemporânea, que aponta para a importância de reconfigurar as atribuições do Ministério Público em prol de maior eficiência e articulação institucional.

Antonio Cabral¹⁷, ao tratar da evolução do princípio do Promotor Natural, destaca que a estrutura tradicional do Ministério Público, baseada na fixação rígida de atribuições, já não atende às exigências da complexidade dos litígios contemporâneos.

O aludido autor enfatiza que a atuação ministerial deve ser mais flexível e coordenada, sugerindo a criação de instrumentos normativos que permitam maior cooperação entre membros do MP, inclusive por meio de convenções processuais e forças-tarefa especializadas. Sugere, ainda, criação de ofícios totalmente virtuais, sem vinculação territorial, com atuação em âmbito nacional ou estadual, permitindo maior flexibilidade e abrangência na atuação ministerial.

Assim, a proposta de regulamentação da cooperação individual entre promotores e procuradores de Justiça, longe de representar uma inovação isolada, está alinhada com uma tendência doutrinária que busca conciliar dinamismo e eficiência, permitindo que a expertise acumulada por membros do Ministério Público seja melhor aproveitada na resolução de litígios complexos.

17 CABRAL, Antonio do Passo. O princípio do promotor natural ontem e hoje: reconfigurando as atribuições do Ministério Público no processo civil e administrativo. *Revista de Processo*, v. 345, p. 19-43, nov. 2023.

4. A IMPORTÂNCIA DO CONHECIMENTO ACUMULADO

Um exemplo histórico que ilustra a importância da experiência acumulada no tratamento de litígios estruturais é o caso *Holt v. Sarver*, que resultou na reforma do sistema prisional do Arkansas.

Os advogados Philip Kaplan e William Bennett Turner, que conduziram a ação, trouxeram consigo um vasto conhecimento sobre dessegregação escolar e litígios de direitos civis. Esse repertório foi determinante para ampliar a discussão e construir um litígio verdadeiramente estrutural.

A conexão entre a prática acumulada e a resolutividade das ações estruturantes torna-se evidente na análise de Jordão Violin sobre a reforma do sistema prisional americano.

Em seu texto¹⁸ sobre o caso *Holt V. Sarver* e a Reforma do Sistema Prisional no Arkansas, Violin cita Margo Sclander, destacando que

o envolvimento dos advogados — os verdadeiros condutores da demanda — como elemento decisivo para o sucesso ou insucesso da reforma estrutural. Afinal, a eles cabe definir os limites objetivos e subjetivos da causa, identificar as prioridades, definir as estratégias e elaborar os argumentos que sustentarão a sentença. O juiz tem muito pouca liberdade dentro do processo. Sua atuação é limitada por uma moldura definida pelo comportamento das partes.

Ao menos dois dos advogados que atuaram em *Holt* tinham prévio envolvimento com o Civil Rights Movement. Philip Kaplan havia atuado em inúmeros casos de dessegregação escolar antes de ser indicado pelo juiz Henley para patrocinar a causa. Kaplan era um colaborador de longa data do NAACP (National Association for the Advancement of Colored People), uma das mais antigas e prestigiosas organizações de defesa de minorias nos Estados Unidos. Ao ser indicado para atuar em *Holt II*, ele associou-se a William Bennett Turner, advogado também ligado ao NAACP, e que mais tarde representaria os detentos do Texas em *Ruiz v. Estelle*, outro importante caso de reforma prisional.

Kaplan e Bennet trabalharam em conjunto na elaboração da tese. Foram eles que ampliaram a discussão para incluir a arguição de inconstitucionalidade do sistema de trabalhos forçados por violação à 13ª Emenda; a alegação de que as condições e práticas em geral nas unidades carcerárias do Arkansas infringiam a 8ª Emenda; e o argumento de que a segregação racial afrontava o direito fundamental à igualdade. Não por coincidência, foi justamente a partir de sua entrada no caso, em *Holt II*, que o litígio deixou de ser voltado a violações pontuais e tornou-se verdadeiramente estrutural.

A lógica aplicada em *Holt v. Sarver* demonstra que, em processos estruturais, a experiência de profissionais que já atuaram em casos semelhantes pode ser decisiva para a construção de soluções verdadeiramente estruturais.

18 VIOLIN, Jordão. *Holt V. Sarver* e a Reforma do Sistema Prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). *Processos estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 361-362.

Da mesma forma, a experiência acumulada por promotores e procuradores de Justiça em litígios estruturais é um recurso indispensável para apoiar colegas em processos semelhantes, especialmente na definição de estratégias para enfrentar problemas sistêmicos.

Membros com expertise em casos complexos e de grande impacto social podem desempenhar um papel semelhante ao de Kaplan e Turner, trazendo uma visão estratégica e ampla que vai além das violações específicas, identificando padrões e propondo soluções verdadeiramente estruturais.

Essa expertise é fundamental para garantir que as ações do Ministério Público não se limitem a respostas pontuais, mas promovam mudanças profundas e duradouras, alinhadas com os princípios de eficiência, efetividade e resolutividade defendidos na Resolução CNMP nº 370/2024.

Assim, a atuação coordenada e a troca de experiências entre promotores e procuradores de Justiça, baseadas em práticas já testadas e consolidadas, podem fortalecer a capacidade institucional do Ministério Público para lidar com desafios complexos e garantir a proteção efetiva dos direitos fundamentais.

Sobre o tema, Bruno Cavaco bem observa que, em tempos de judicialização crescente, não se pode esperar que o Poder Judiciário resolva, por si só, todas as deficiências institucionais, pois “o Judiciário não pode ser a solução mágica para os problemas dos fracassos e insuficiências de políticas públicas”¹⁹.

Esse alerta reforça a necessidade de que o próprio Ministério Público desenvolva instrumentos internos mais eficazes para atuar de maneira coordenada e estratégica, garantindo que o conhecimento especializado de seus membros seja plenamente aproveitado e que a instituição funcione com maior eficiência na resolução de litígios estruturais.

Nessa linha, atento à necessidade de preservar e sistematizar o conhecimento acumulado²⁰, Edilson Vitorelli defende a criação de núcleos especializados no Ministério Público para o tratamento de litígios estruturais.

Para o aludido autor, esses casos demandam não apenas domínio do direito material respectivo, mas também estratégias específicas e um aprendizado contínuo que permitam a condução eficiente de processos judiciais e extrajudiciais.

Segundo sua análise, a especialização institucional é um dos fatores determinantes para negociações eficazes, pois possibilita o desenvolvimento de metodologias apropriadas para a formulação de pedidos, o acompanhamento de reestruturações e a execução de planos de ação.

19 CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. Capacidades institucionais e caminhos a serem percorridos para uma nova cena institucional democrática. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 81, p. 105, jul./set. 2021.

20 VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 3ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 189.

Entre os principais fundamentos dessa proposta, Vitorelli destaca que “o domínio e a especialização no direito material respectivo não parecem suficientes para constituir a melhor equipe de condução de um processo ou acordo estrutural”²¹.

Para o autor, a experiência adquirida em processos anteriores deve ser aproveitada de maneira sistemática, garantindo que as dificuldades comuns a esses litígios sejam enfrentadas com maior preparo e previsibilidade. Com efeito, técnicas de negociação, definição de estratégias e gestão dos desafios processuais são alguns dos aspectos que poderiam ser aprimorados com a existência de núcleos especializados dentro dos Ministérios Públicos.

Outro ponto central de sua argumentação é o risco de dispersão do conhecimento institucional. No modelo atual, segundo Vitorelli, “a experiência de um caso acaba não sendo aproveitada para o seguinte porque eles são de atribuição de membros distintos”²².

Essa fragmentação impede que o aprendizado obtido em grandes litígios e negociações complexas seja incorporado às práticas institucionais de forma contínua, resultando em um Ministério Público menos eficiente na formulação de soluções estruturais.

Para mitigar esse problema, Vitorelli sugere que a criação de núcleos especializados poderia se inspirar em modelos já existentes, como os Centros de Apoio Operacional (CAOs), garantindo que essa expertise fosse preservada e aplicada em novos casos.

Embora cada litígio estrutural tenha suas especificidades, Vitorelli ressalta que existem elementos comuns que permitem a construção de uma curva de aprendizado reaproveitável em processos futuros.

Essa perspectiva trazida por Vitorelli reforça os argumentos desenvolvidos neste artigo sobre a importância de aproveitar a expertise de promotores e procuradores de Justiça e estabelecer mecanismos que incentivem a troca de experiências e a colaboração direta em litígios de alta complexidade.

Contudo, ainda que este artigo defenda um caminho distinto — a regulamentação da cooperação individual entre promotores e procuradores de Justiça —, isso não implica desconsiderar a relevância da criação de núcleos especializados.

Ambas as iniciativas podem coexistir e se complementar, garantindo, a um só tempo, o fortalecimento da atuação institucional e a flexibilidade necessária para lidar com as particularidades e desafios dos processos estruturais.

Sem prejuízo da implementação de estruturas permanentes ou temporárias dentro dos Ministérios Públicos, a regulamentação da cooperação individual permitiria que a expertise adquirida fosse continuamente compartilhada entre diferentes Ministérios Públicos, promovendo o intercâmbio de conhecimen-

21 Idem, p. 189.

22 Idem, p. 190.

to e a formação de uma rede colaborativa de promotores e procuradores com experiência em litígios estruturais.

5. REGULAMENTAÇÃO PELO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)

A regulamentação da cooperação individual no âmbito do CNMP, seja por meio da inclusão na Resolução CNMP nº 370/2024 ou pela edição de norma específica, é fundamental para permitir que promotores e procuradores de Justiça colaborem entre si em processos estruturais, independentemente de seu Ministério Público de origem.

Essa proposta visa suprir lacunas normativas existentes, promovendo a eficiência e a unidade institucional no enfrentamento de demandas complexas.

A norma deve estabelecer critérios objetivos para a solicitação e autorização da cooperação, como a comprovação da expertise técnica do promotor ou procurador de Justiça cooperador e a justificativa fundamentada pelo promotor ou procurador Natural solicitante, demonstrando a relevância da colaboração para o caso.

Para garantir transparência, a autorização deve ser formalizada por ato do procurador-geral de Justiça, que verificará a compatibilidade de atribuições e a ausência de conflitos de interesse.

Além disso, é indispensável que a regulamentação aborde a questão da remuneração do membro cooperador, estabelecendo de forma clara que o ônus financeiro deve recair sobre o Ministério Público solicitante.

Mecanismos de monitoramento, como relatórios periódicos, devem ser incluídos para verificar a eficácia da cooperação individual e permitir ajustes, se necessário.

5.1. CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DE PROMOTORES E PROCURADORES DE JUSTIÇA COOPERADORES

Para garantir a efetividade da cooperação, é necessário adotar critérios rigorosos para a seleção de promotores de Justiça cooperadores.

A regulamentação deve prever a análise da experiência prévia em processos estruturais, publicações acadêmicas relacionadas e participação em capacitações específicas, assegurando que o cooperador tenha conhecimento técnico e prático adequado ao caso.

Além disso, é indispensável implementar procedimentos para prevenir conflitos de interesse, exigindo que o promotor ou procurador de Justiça declare a ausência de vínculos pessoais, profissionais ou institucionais que possam comprometer sua imparcialidade.

A criação de um banco de dados com informações sobre a atuação de membros em processos estruturais pode facilitar a identificação de profissionais qualificados, garantindo transparência na escolha.

Por fim, a regulamentação deve incluir mecanismos de revisão para resolver eventuais questionamentos sobre conflitos de interesse ou designação de cooperadores.

Tais cautelas são importantes e necessárias para fortalecer a credibilidade do sistema de cooperação e assegurar que as contribuições dos cooperadores sejam efetivas e legítimas, promovendo a adequada atuação do Ministério Público em processos estruturais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regulamentação da cooperação individual entre promotores e procuradores de Justiça, ainda que seu órgão de origem esteja desvinculado do litígio, é relevante para aprimorar a atuação do Ministério Público em processos estruturais.

O atual cenário normativo, embora represente avanços, restringe a cooperação a órgãos que possuem atribuição natural para o caso, impedindo o aproveitamento direto da expertise de promotores que, mesmo sem vínculo com a instituição responsável pelo litígio, possuem conhecimento técnico e prático relevante.

Essa limitação compromete a capacidade do Ministério Público de oferecer respostas mais qualificada e eficientes, impactando negativamente a tutela dos direitos fundamentais.

A Resolução CNMP nº 370/2024 disciplina a cooperação entre órgãos do Ministério Público, reconhecendo a importância da atuação coordenada para a eficiência administrativa e a otimização dos recursos institucionais.

No entanto, ao restringir a cooperação a membros formalmente responsáveis pelo litígio, deixa de contemplar mecanismos que viabilizem a participação de promotores e procuradores de Justiça com expertise específica, cuja contribuição poderia fortalecer a condução de processos estruturais.

Essa limitação contrasta com os próprios objetivos da norma, que busca fomentar soluções conjuntas e promover maior efetividade na tutela de direitos.

No plano teórico, essa regulamentação consolidaria um modelo mais dinâmico de atuação ministerial, reforçando o princípio da eficiência administrativa expresso na Resolução CNMP nº 370/2024.

Além de fortalecer o papel do Ministério Público na resolução de litígios estruturais, estimularia novas discussões acadêmicas sobre gestão processual e aprimoramento metodológico, ampliando o papel estratégico da expertise individual na formulação de soluções estruturais.

Mais do que uma inovação procedimental, a regulamentação da cooperação individual representa um passo estratégico para fortalecer o Ministério Público como protagonista na defesa de direitos fundamentais e na transformação social.

Sua implementação demonstraria o compromisso da instituição com soluções inovadoras e adaptadas às demandas contemporâneas.

Além disso, a regulamentação possibilitaria o compartilhamento contínuo de expertise entre diferentes Ministérios Públicos, promovendo um intercâmbio de conhecimento que fortaleça a atuação coordenada.

Por fim, o modelo de cooperação aqui defendido criaria uma rede colaborativa de promotores e procuradores de Justiça especializados em litígios estruturais, garantindo maior sinergia na formulação de estratégias e reforçando a capacidade institucional de enfrentar litígios complexos com respostas mais qualificadas.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília, v. 29, n. 1/2, p. 70-79, jan./fev. 2017.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. *Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira*. 1ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

CABRAL, Antonio do Passo. O princípio do promotor natural ontem e hoje: reconfigurando as atribuições do Ministério Público no processo civil e administrativo. *Revista de Processo*, v. 345, p. 19-43, nov. 2023.

CAVACO, Bruno de Sá Barcelos. Capacidades institucionais e caminhos a serem percorridos para uma nova cena institucional democrática. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 81, p. 105, jul./set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020*. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/files/original182611202011035fa1a0c3a36f6.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

OSNA, G. Acertando problemas complexos: o “practicalismo” e os “processos estruturais”. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 279, n. 2, p. 251–278, 2020. DOI: 10.12660/rda.v279.2020.82013. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82013>>. Acesso em: 31 jan. 2025.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática*. 3ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema: Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: 10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372.

VIOLIN, Jordão. Holt V. Sarver e a Reforma do Sistema Prisional no Arkansas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). *Processos estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2017.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli; PENHA, Carlos Alberto Thomazelli. Aspectos práticos sobre o emprego da mediação como método adequado de resolução de conflitos estruturais no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Paradigma*, [s. l.], v. 33, n. 1, 2024. DOI: 10.55839/2318-8650RevParRPv-33n1pa97-114. Acesso em: 26 jan. 2025.





Acesse nosso portal
www.cnmp.mp.br



Siga o CNMP nas redes sociais:

 [conselhodomp](https://www.youtube.com/c/conselhodomp)

 [cnmpoficial](https://www.instagram.com/cnmpoficial)

 [@cnmp_oficial](https://twitter.com/cnmp_oficial)

20 ANOS

CORREGEDORIA NACIONAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO



Respeito
e Inclusão